

**POR UNA GLOBALIZACION JUSTA:  
CREAR OPORTUNIDADES PARA TODOS**

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social  
de la Globalización

ISBN 92-2-315426-X

---

*Primera edición 2004*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

---

Fotocompuesto e impreso en Suiza

BRI/ATA



# Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización

- Copresidentes:** S.E. Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia  
S.E. Benjamin William Mkapa, Presidente de la República Unida de Tanzania
- Miembros:** Giuliano Amato  
Ruth Cardoso  
Heba Handoussa  
Eveline Herfkens  
Ann McLaughlin Korologos  
Lu Mai  
Valentina Matvienko  
Deepak Nayyar  
Taizo Nishimuro  
François Perigot  
Surin Pitsuwan  
Julio Maria Sanguinetti  
Hernando de Soto  
Joseph Stiglitz  
John J. Sweeney  
Victoria Tauli-Corpuz  
Aminata D. Traoré  
Zwelinzima Vavi  
Ernst Ulrich von Weizsäcker
- Miembros *Ex officio*:** Bill Brett  
Eui-yong Chung  
Daniel Funes de Rioja  
Juan Somavia  
Alain Ludovic Tou



## PREFACIO

En su discurso pronunciado el 23 de septiembre de 2003 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, advirtió de manera sucinta a ese organismo mundial que el mismo había llegado a una encrucijada. Nosotros, los Copresidentes de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, creemos que el mundo se encuentra en un momento histórico decisivo.

La Comisión se creó para abordar algunos de los desafíos a los que se enfrenta el mundo al llegar a esa encrucijada. Como seres humanos, de nosotros depende que tomemos la senda correcta, que haría que este mundo fuera un lugar más seguro, justo, ético, integrador y próspero para la mayoría, y no sólo para unos pocos, tanto dentro de los países como entre los países. También podemos decidir andarnos con rodeos, ignorar las señales y dejar que el mundo que todos compartimos se vea sumido en nuevas espirales de turbulencia política, conflictos y guerras.

Creemos que, en las páginas siguientes, se ofrecen suficientes argumentos para que los dirigentes políticos de ámbito tanto nacional como internacional se convenzan y escojan la senda adecuada.

En la actualidad, la globalización es un tema polémico. Se trata prácticamente de un diálogo de sordos, tanto en el plano nacional como en el internacional. Pese a todo, en aras del futuro de nuestros países y del destino de nuestro planeta, hemos de replantearnos todos juntos la cuestión de la globalización. El presente informe resulta oportuno. El debate está evolucionando. Las antiguas convicciones e ideologías se han contrastado con la experiencia y se han modificado mediante el ejemplo. La gente está dispuesta a empezar de nuevo. Ha llegado el momento del liderazgo y de pasar del debate estéril a la acción práctica.

Creemos que, en el presente informe, hemos examinado la globalización a través de la mirada de la gente, trascendiendo a nuestros mandantes y captando fielmente las esperanzas y los temores de nuestra humanidad compartida. Son muchos los que reconocen las oportunidades que presenta la globalización para lograr una vida mejor. Creemos que sus esperanzas pueden hacerse realidad, pero sólo en la medida en que la globalización se vea sometida a una mejor gobernanza en todos los planos. Nunca antes fueron tantos los que se niegan a perder el tren de la globalización, pero quieren estar seguros de la dirección que éste toma y de que se desplaza a una velocidad a la que se pueda sobrevivir.

La intención que nos ha animado ha sido la de lograr que la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los pueblos y países. Lo que proponemos no son panaceas ni soluciones simples, sino una nueva perspectiva.

Creemos que la perspectiva dominante en lo que atañe a la globalización debe dejar de ser una preocupación limitada a los mercados y convertirse en una preocupación más amplia respecto de la gente. La globalización debe apearse del elevado pedestal de las salas de juntas de las empresas y de las reuniones gubernamentales para satisfacer las necesidades de las personas en las comunidades en las que viven. La dimensión social de la globalización se refiere desde luego a los empleos, a la salud y a la educación; pero va mucho más allá. Se trata de la dimensión de la globalización que la gente experimenta en su vida diaria y en su trabajo: la totalidad de sus aspiraciones a una participación democrática y a la prosperidad material. Una mejor globalización es la clave que permitirá lograr una vida mejor y segura para la gente de todo el mundo en el siglo XXI.

También proponemos un proceso para llevar a la práctica esta perspectiva en todos los planos, comenzando por unas comunidades locales dotadas de mayor capacidad y por una gobernanza nacional más responsable; normas globales justas y aplicadas de manera equitativa, e instituciones globales que estén más orientadas a la gente.

Proponemos una serie de medidas — cada una de ellas de pequeño alcance — pero que en conjunto iniciarán un proceso para lograr este objetivo mediante la motivación y la

estimulación de redes de personas e ideas y las interacciones económicas y sociales de la propia globalización.

Nuestra experiencia en las labores de la Comisión nos permite confiar en el futuro. La Comisión es como un microcosmos que refleja la muy amplia diversidad de opiniones, inquietudes y perspectivas del mundo real. Procedemos de algunos de los países más ricos y más pobres. Contamos con sindicalistas y directivos de empresas, parlamentarios y presidentes, dirigentes de poblaciones indígenas y mujeres activistas, universitarios y asesores gubernamentales. En el transcurso de nuestra labor hemos comprobado que, a través del diálogo, es posible abarcar posiciones divergentes y hacer que los intereses comunes desemboquen en una acción conjunta.

La Comisión fue creada por la OIT. Asumió con independencia toda la responsabilidad respecto de su informe, y los miembros de la Comisión actuaron a título individual. No todos y cada uno de los miembros de la Comisión suscriben todas y cada una de las afirmaciones que figuran, el texto, pero sí apoyan el informe en su conjunto a fin de propiciar un proceso más amplio de diálogo público y de esfuerzo común, que promueva una globalización justa e integradora.

Para nosotros, los Copresidentes, constituyó un gran placer y una experiencia excepcionalmente enriquecedora trabajar con una Comisión integrada por un grupo tan distinguido, profundamente comprometido y dinámico de ciudadanos globales. A ellos les damos las gracias de todo corazón por su dedicación, su contribución y su colaboración. También damos las gracias a la Secretaría, que supo mostrarse eficaz y servirnos tan bien. Y expresamos nuestro agradecimiento a la OIT por la decisión de crear esta Comisión y de honrarnos con la responsabilidad histórica de presidirla.

Al mundo, y especialmente a los dirigentes políticos y empresariales de todos los lugares, les presentamos estas indicaciones para lograr una mejor globalización y un futuro mejor para la gente — para toda la gente.

**Tarja Halonen,**  
Presidenta  
de la República de Finlandia  
Copresidenta

**Benjamin William Mkapa,**  
Presidente  
de la República Unida de Tanzania  
Copresidente

## RESUMEN

### *Introducción*

Nuestro cometido, la dimensión social de la globalización, es un tema complejo y de gran alcance. En nuestra Comisión, estaban representados en términos generales los distintos actores e intereses contrapuestos que existen en el mundo real. Copresidida por dos Jefes de Estado en ejercicio, un hombre y una mujer, la una del Norte y el otro del Sur, integraron la Comisión miembros procedentes de países de distintas partes del mundo, en todas las etapas de desarrollo, y pertenecientes a muy diversos ámbitos: gobiernos, clase política, parlamentos, empresas y compañías multinacionales, organizaciones de trabajadores, círculos universitarios y sociedad civil.

Sin embargo, gracias a nuestro propósito común, llegamos a los acuerdos compartidos que tienen ante sí. Como documento colectivo, el informe difiere bastante del que cada uno de nosotros habría escrito a título individual, pero la experiencia nos ha demostrado la utilidad y el poder del diálogo como instrumento de cambio. Escuchando paciente y respetuosamente las distintas opiniones e intereses, hemos podido encontrar un terreno de entendimiento.

Nos estimuló el hecho de saber que era urgente adoptar medidas para crear un proceso de globalización justo e integrador. La única manera de llegar a lograrlo era mediante acuerdos entre una gran diversidad de actores respecto de la línea de acción. Estamos convencidos de que nuestra experiencia puede y debe reproducirse a mayor escala, a fin de dar más espacio al diálogo que trata de lograr un consenso para actuar.

### *Una visión del cambio*

El debate público sobre la globalización se encuentra en un punto muerto. Las opiniones se reducen a las certezas ideológicas de posiciones conocidas, y se fragmentan en distintos intereses específicos. La voluntad de lograr un consenso no es firme. Se han estancado las negociaciones internacionales clave, y es frecuente que no se respeten los compromisos internacionales en materia de desarrollo.

El informe que tienen ante sí no ofrece soluciones milagrosas ni sencillas, porque no existen. Sin embargo, con él se intenta contribuir a acabar con la actual situación de parálisis, centrándose en las preocupaciones y aspiraciones de la gente y en las distintas maneras de aprovechar mejor las posibilidades que brinda la propia globalización.

Nuestro mensaje, crítico y positivo a la vez, aspira a cambiar el curso actual de la globalización. Consideramos que los beneficios de la globalización pueden llegar a más personas y repartirse mejor entre los países y dentro de ellos, permitiendo que muchas más personas puedan influir sobre su curso. Los recursos y medios necesarios existen. Nuestras propuestas son ambiciosas pero viables. Estamos seguros de que es posible lograr un mundo mejor.

Deseamos un proceso de globalización dotado de una fuerte dimensión social, basada en valores universales compartidos y en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona; una globalización justa, integradora, gobernada democráticamente y que ofrezca oportunidades y beneficios tangibles a todos los países y a todas las personas.

Para ello, solicitamos lo siguiente:

- *Un enfoque centrado en las personas.* La piedra angular de una globalización más justa es la satisfacción de las demandas de todas las personas en lo que atañe al respeto de sus derechos, su identidad cultural y autonomía; al trabajo decente, y a la plena implicación de las comunidades locales en las que viven. La igualdad de género es indispensable.
- *Un estado democrático y eficaz.* El Estado debe ser capaz de gestionar su integración en la economía global, así como de proporcionar oportunidades sociales y económicas y seguridad.

- *Un desarrollo sostenible.* La búsqueda de una globalización justa debe sustentarse en los pilares, interdependientes y que se refuerzan mutuamente, del desarrollo económico y social y de la protección medioambiental a escala local, nacional, regional y mundial.
- *Mercados productivos y equitativos.* Para ello es preciso disponer de instituciones coherentes, que promuevan oportunidades y promocionen empresas en una economía de mercado que funcione adecuadamente.
- *Reglas justas.* Las reglas de la economía global deben ofrecer a todos los países igualdad de oportunidades y de acceso, así como reconocer las diferencias en cuanto a las capacidades y necesidades de desarrollo de cada país.
- *Una globalización solidaria.* Hay una responsabilidad compartida en cuanto a la prestación de asistencia a los países e individuos excluidos o desfavorecidos por la globalización. Esta última debe contribuir a remediar las desigualdades que existen entre los países y dentro de ellos, y a erradicar la pobreza.
- *Una mayor responsabilidad ante las personas.* Los actores públicos y privados de todas las categorías que disponen de capacidad para influir sobre los resultados de la globalización deben ser democráticamente responsables de las políticas que aplican y de las medidas que adoptan. Asimismo, tienen que cumplir sus compromisos y utilizar su poder respetando a los demás.
- *Asociaciones más comprometidas.* Son numerosos los actores que intervienen en la realización de los objetivos sociales y económicos globales, por ejemplo las organizaciones internacionales, los gobiernos y los parlamentos, las empresas, los sindicatos, la sociedad civil y otros muchos. El diálogo y la asociación entre ellos representan un instrumento democrático fundamental para crear un mundo mejor.
- *Unas Naciones Unidas eficaces.* Un sistema multilateral más sólido y eficaz es un instrumento indispensable para establecer un marco democrático, legítimo y coherente para la globalización.

### *La globalización y sus efectos*

La globalización ha puesto en marcha un proceso de cambio de gran alcance que afecta a todos. Las nuevas tecnologías, asentadas en políticas de mayor apertura, han creado un mundo más interrelacionado que nunca. Ello no sólo entraña una mayor interdependencia en las relaciones económicas — el comercio, la inversión, las finanzas y la organización de la producción a escala global —, sino también una interacción social y política entre organizaciones y personas de todo el mundo.

Los beneficios que pueden obtenerse son inmensos. La creciente posibilidad de interconexión entre las personas de todo el mundo está favoreciendo la constatación de que todos pertenecemos a una misma comunidad global. Este naciente sentido de interdependencia, de compromiso con valores universales compartidos y de solidaridad entre los habitantes de todo el planeta puede aprovecharse para cimentar una gobernanza global abierta y democrática que beneficie a todos. La economía de mercado global ha puesto de manifiesto una gran capacidad productiva. Gestionada con acierto, puede dar lugar a progresos sustanciales y sin precedentes, crear puestos de trabajo más productivos y mejores para todos, y contribuir de manera importante a la lucha contra la pobreza en el mundo.

Sin embargo, también somos conscientes de lo mucho que nos queda por hacer para que esta posibilidad se convierta en realidad. El actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios y a los que apenas se tiene en cuenta, o se ignora totalmente, a la hora de configurar el proceso. Para una gran mayoría de mujeres y hombres, la globalización no ha sido capaz de satisfacer sus aspiraciones sencillas y legítimas de lograr un trabajo decente y un futuro mejor para

sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal, sin derechos reconocidos y en países pobres que subsisten de forma precaria y al margen de la economía global. Incluso en los países con buenos resultados económicos hay trabajadores y comunidades que se han visto perjudicados por la globalización. Entre tanto, la revolución de las comunicaciones globales acentúa la conciencia de que esas disparidades existen.

### *Una estrategia para el cambio*

Esas desigualdades globales son inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político. Lo que se necesita para cambiar esta situación no es lanzarse a poner en práctica un plan utópico, sino realizar una serie de cambios coordinados de diversa índole, que van desde la reforma de ciertas partes del sistema económico global hasta el reforzamiento de la gobernanza a escala local. Todo ello debe y puede conseguirse en el contexto de economías y sociedades abiertas. Aunque los intereses difieren, creemos que existe en todo el mundo una opinión que coincide cada vez más acerca de la necesidad de un proceso de globalización que sea justo e integrador.

Para conseguirlo, hemos formulado un amplio conjunto de recomendaciones. Si se cuenta con la voluntad política necesaria, se pueden adoptar medidas inmediatas con respecto a algunas cuestiones comerciales y financieras que han sido objeto de largas negociaciones multilaterales y de discusiones en los círculos políticos. La línea de acción que debe seguirse con respecto a esas cuestiones está clara, pero algunos de los principales actores todavía no han tomado conciencia de la urgente necesidad del cambio. A este respecto, para poder llevar adelante las propuestas, resultan esenciales una promoción continua y una opinión pública más decidida. También serán importantes las actividades de promoción destinadas a preparar el terreno para examinar nuevas cuestiones. Sin embargo, en lo que atañe a esas nuevas cuestiones, como son el desarrollo de un marco multilateral para los movimientos transfronterizos de personas o la rendición de cuentas de las organizaciones internacionales, el principal impulsor de la decisión de actuar ha de ser un diálogo de amplia base entre los actores estatales y no estatales. De ese modo se podrá llegar a un consenso y a una decisión respecto de lo que debe hacerse, cómo debe hacerse y quién debe hacerlo.

### *La gobernanza de la globalización*

Consideramos que los problemas que hemos descrito no se deben a la globalización en sí, sino a deficiencias en su gobernanza. Los mercados globales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que éstos funcionen de forma fluida y equitativa. Al mismo tiempo, causan preocupación la falta de equidad de las reglas globales clave en materia de comercio y finanzas y sus repercusiones desiguales para los países ricos y los países pobres.

Otro motivo de inquietud es la incapacidad de las políticas internacionales actuales para dar respuesta a los desafíos que plantea la globalización. Las medidas de apertura de los mercados y las consideraciones financieras y económicas prevalecen sobre las consideraciones sociales. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no alcanza ni siquiera la cuantía mínima necesaria para lograr los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) y hacer frente a los crecientes problemas globales. Tampoco resulta eficaz el sistema multilateral encargado de concebir y aplicar políticas internacionales. Adolece en general de falta de coherencia política y no es lo suficientemente democrático, transparente y responsable.

Esas reglas y políticas son consecuencia de un sistema de gobernanza global configurado en gran medida por países y actores poderosos. Hay un grave déficit democrático en los propios fundamentos del sistema. La mayoría de los países en desarrollo sigue teniendo poca influencia en las negociaciones globales sobre las reglas y en la determinación de las políticas de las instituciones financieras y económicas clave. Del mismo modo, los trabajadores y los pobres apenas son tenidos en cuenta, o no lo son en absoluto, en este proceso de gobernanza.

## *Empezar por la propia casa*

Existe pues una amplia gama de cuestiones que debe abordarse en el plano global, pero no bastará con abordarla. La gobernanza global no es una esfera inalcanzable y abstracta. Se trata simplemente de la cúspide de una red de gobernanza que va ascendiendo desde el plano local. El comportamiento de los Estados nación como actores mundiales es el factor fundamental para determinar la calidad de la gobernanza global. Su nivel de compromiso con el multilateralismo, los valores universales y los objetivos comunes, su grado de sensibilidad respecto de las repercusiones transfronterizas de sus políticas, y la importancia que conceden a la solidaridad mundial son otros tantos factores cruciales para determinar la calidad de la gobernanza global. Al mismo tiempo, su manera de gestionar los asuntos internos influye sobre la medida en que las personas se beneficiarán de la globalización y quedarán protegidas contra sus efectos adversos. En este importante sentido, puede decirse que la respuesta a la globalización empieza por la propia casa, lo que pone de manifiesto el hecho simple y a la vez crucial de que, dentro de cada nación, la vida de las personas se desarrolla en la esfera local.

Por consiguiente, nuestro análisis tiene su fundamento en el plano nacional. Como es evidente, no pretendemos formular recomendaciones concretas para la enorme variedad de países que hay en el mundo, sino establecer objetivos y principios generales que sirvan de guía para que las políticas aborden de manera más eficaz la dimensión social de la globalización, reconociendo plenamente que la aplicación de las mismas debe responder a las necesidades y a la situación específicas de cada país. Desde esa perspectiva, es obvio que la gobernanza nacional debe mejorarse en todos los países, aunque en unos de manera más radical que en otros. Hay un amplio acuerdo internacional en cuanto a los elementos fundamentales por los que todos debemos luchar con urgencia, a saber:

- una buena gobernanza política, basada en un sistema político democrático, el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley y la justicia social;
- un Estado eficaz, que garantice un crecimiento económico alto y estable, proporcione bienes públicos y protección social, potencie las capacidades de las personas mediante el acceso universal a la educación y a otros servicios sociales, y promueva la igualdad de género;
- una sociedad civil dinámica, que disponga de libertad de asociación y de expresión, y que refleje y exprese toda la diversidad de opiniones e intereses. También resulta fundamental la existencia de organizaciones que representen los intereses públicos, a los pobres y a otros grupos desfavorecidos, para garantizar así una gobernanza participativa y socialmente justa, y
- la existencia de sólidas organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores resulta esencial para que se establezca un diálogo social fructífero.

Se debe conceder la máxima prioridad a las políticas destinadas a responder a la aspiración fundamental de mujeres y hombres al trabajo decente, aumentar la productividad de la economía informal e integrarla en la corriente económica principal y mejorar la competitividad de las empresas y las economías.

Las políticas deben dedicarse directamente a satisfacer las necesidades de la gente en los lugares en que ésta vive y trabaja. Por tanto, resulta indispensable reforzar las comunidades locales delegándoles poder y recursos, fortaleciendo las capacidades económicas locales y la identidad cultural, y respetando los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Los Estados nación también deberían reforzar la cooperación regional y subregional como instrumento fundamental para el desarrollo y para lograr una mayor participación en la gobernanza de la globalización. Además, deberían potenciar la dimensión social de la integración regional.

## *Reforma en el ámbito global*

A escala global, nuestras recomendaciones son más específicas. Se destacan a continuación algunas de las más importantes.

Las normas y políticas globales en materia de comercio y finanzas deben dejar un mayor margen de autonomía a los países en desarrollo para que elaboren sus políticas. Esto es fundamental para que las políticas y los acuerdos institucionales se adapten lo más posible al nivel de desarrollo y a las circunstancias específicas de dichos países. Se deben revisar las reglas en vigor que restringen innecesariamente sus opciones de política para acelerar el crecimiento agrícola y la industrialización y preservar la estabilidad financiera y económica. Las nuevas reglas también tienen que cumplir este requisito. Las políticas de las organizaciones internacionales y de los países donantes deben asimismo evitar de manera más decidida los condicionantes externos y propiciar el control nacional de las políticas. Se han de reforzar las disposiciones relativas a la adopción de medidas positivas en favor de los países que no dispongan de las mismas capacidades que aquellos que ya se han desarrollado.

Unas normas equitativas que rijan los flujos comerciales y de capital tienen que completarse con normas equitativas para la circulación transfronteriza de las personas. Las presiones de la migración internacional han aumentado, y problemas tales como el tráfico de personas y la explotación de los trabajadores migrantes se han agudizado. Es preciso tomar medidas para configurar un marco multilateral que proporcione unas normas uniformes y transparentes para la circulación transfronteriza de personas y que establezca un equilibrio entre los intereses de los propios migrantes y los de los países de origen y de destino. Todos los países pueden salir beneficiados de un proceso de migración internacional ordenado y orientado, capaz de estimular la productividad global y de eliminar las prácticas de explotación.

Al proliferar los sistemas de producción global, ha surgido la necesidad de disponer de nuevas normas en materia de inversiones extranjeras directas (IED) y de competencia. Un marco multilateral para las IED que sea equilibrado, propicie el desarrollo y haya sido negociado en un foro universalmente aceptado, beneficiará a todos los países, ya que favorecerá el aumento de los flujos de inversión directa y limitará los problemas ligados a la competencia en materia de incentivos, que reduce los beneficios derivados de dichos flujos. Este marco debería conciliar los intereses del sector privado, del sector público y de los trabajadores, así como sus derechos y responsabilidades. La cooperación en materia de política de competencia transfronteriza dotará a los mercados globales de mayor transparencia y competitividad.

Las normas fundamentales del trabajo definidas por la OIT constituyen un conjunto básico de normas laborales globales para la economía mundial, cuyo respeto debería fortalecerse en todos los países. Es necesario adoptar medidas más firmes para garantizar el respeto de las normas fundamentales del trabajo en las zonas francas industriales y, de manera más general, en los sistemas de producción global. Todas las instituciones internacionales competentes deberían asumir la parte que les corresponde en la promoción de estas normas, y asegurarse de que ningún aspecto de sus políticas y programas se opone a la aplicación de esos derechos.

El sistema de comercio multilateral debería reducir de forma sustancial las barreras injustas que impiden el acceso a los mercados de ciertas mercancías que presentan una ventaja comparativa para los países en desarrollo, y más concretamente los artículos textiles y de confección y los productos agrícolas. Al hacerlo, debería establecerse un trato especial y diferenciado para salvaguardar los intereses de los países menos desarrollados y propiciar sus posibilidades de exportar.

Debe aceptarse sin reservas un nivel mínimo de protección social para los individuos y las familias como parte del fundamento socioeconómico de la economía global, incluida la asistencia a los trabajadores desplazados por razones de reajuste. Los donantes y las instituciones financieras deberían contribuir al fortalecimiento de los sistemas de protección social en los países en desarrollo.

El aumento de las posibilidades de acceso a los mercados no constituye una panacea. Es fundamental elaborar una estrategia más equilibrada de crecimiento global sostenible y de pleno empleo, en la que se prevea el reparto equitativo entre los países de la responsabilidad del mantenimiento de altos niveles de demanda efectiva en la economía global. Un requisito fundamental para ello es una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de los distintos países. Una estrategia eficaz de crecimiento global aliviará las tensiones económicas existentes entre los distintos países y facilitará el acceso de los países en desarrollo a los mercados.

El trabajo decente para todos debería convertirse en un objetivo global, que debería perseguirse mediante políticas coherentes en el seno del sistema multilateral. Esto daría respuesta a una importante exigencia política en todos los países y demostraría la capacidad del sistema multilateral para encontrar soluciones creativas a este problema crucial.

Debería hacerse que el sistema financiero internacional prestara un apoyo más decidido al crecimiento global sostenible. Los flujos financieros transfronterizos se han multiplicado de forma espectacular; sin embargo, el sistema es inestable y propenso a las crisis, e ignora en gran medida a los países pobres y de recursos escasos. No podrán cosecharse todos los frutos del comercio y de las IED si no se reforma el sistema financiero internacional para conferirle mayor estabilidad. En este contexto, se debería permitir a los países en desarrollo enfocar de manera prudente y gradual la liberalización de las cuentas de capital y, al establecer la secuencia de las medidas de ajuste en respuesta a las crisis, prestar mayor atención a los aspectos sociales.

Es necesario redoblar el esfuerzo para movilizar nuevos recursos internacionales con el fin de alcanzar los objetivos globales fundamentales, y concretamente los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM). Debe cumplirse el objetivo del 0,7 por ciento para la AOD, y se deberían buscar y explotar activamente nuevas fuentes de financiación para superar este porcentaje.

En lo que atañe a la aplicación de reformas en la política socioeconómica internacional, habrá que contar con el apoyo político de todos los países, el compromiso de los principales actores globales y la consolidación de las instituciones globales. El sistema multilateral de las Naciones Unidas constituye la base de la gobernanza global, y está excepcionalmente dotado para encabezar el proceso de reforma. Para que pueda hacer frente a los desafíos actuales y emergentes de la globalización, dicho sistema tiene que ser más eficaz y mejorar la calidad de su gobernanza, especialmente en lo que respecta al carácter democrático de la representación y de la adopción de decisiones, la rendición de cuentas ante la gente y la coherencia política.

Pedimos a los países desarrollados que reconsideren su decisión de negarse al crecimiento nominal de sus contribuciones asignadas al sistema de las Naciones Unidas. Es indispensable que la comunidad internacional acceda a incrementar las contribuciones financieras al sistema multilateral e invierta la tendencia a aumentar las contribuciones voluntarias a expensas de las contribuciones obligatorias.

Los Jefes de Estado y de Gobierno deberían asegurarse de que las políticas defendidas por sus países en los foros internacionales son coherentes y se centran en el bienestar de las personas.

Debería ampliarse progresivamente el control parlamentario del sistema multilateral a escala global. Proponemos la creación de un grupo parlamentario encargado de velar por la coherencia y la concordancia de las políticas económicas, sociales y medioambientales a nivel mundial, y que debería desarrollar un mecanismo integrado de supervisión de las principales organizaciones internacionales.

Un requisito esencial para la mejora de la gobernanza global es que todas las organizaciones, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, asuman una mayor responsabilidad ante el público en general respecto de las políticas que aplican. Los parlamentos nacionales deberían contribuir a este proceso examinando periódicamente las decisiones adoptadas por los representantes de sus países respectivos ante dichas organizaciones.

Los países en desarrollo deberían contar con una mayor representación en los órganos de toma de decisiones de las instituciones de Bretton Woods, mientras que la OMC debería prever en sus métodos de trabajo disposiciones para la participación plena y efectiva de dichos países en sus negociaciones.

Debería darse más protagonismo a los actores no estatales, especialmente a las organizaciones representativas de los pobres.

Debería fortalecerse la contribución a la dimensión social de la globalización que hacen las empresas, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil y las redes de conocimiento y de promoción.

Los medios de comunicación responsables pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de facilitar el impulso hacia una globalización más justa e integradora. Una opinión pública bien informada acerca de las cuestiones que se plantean en este informe resulta esencial para respaldar el cambio. Así pues, las políticas han de subrayar en todo el mundo la importancia de la diversidad de los flujos de información y comunicación.

### *Mobilización para el cambio*

Creemos que un diálogo de amplia base acerca de nuestras recomendaciones — especialmente sobre cuestiones que no se están tratando actualmente en el programa global — es un primer paso fundamental a efectos de la movilización para el cambio. Es indispensable que dicho diálogo comience en el ámbito nacional, con el fin de sentar las bases para el consenso y la voluntad política que se necesitan.

Al mismo tiempo, el sistema multilateral tiene que desempeñar un papel crucial en la introducción de reformas a escala global. Proponemos una nueva herramienta práctica para mejorar la calidad de la coordinación de las políticas entre las organizaciones internacionales en lo que respecta a aquellas cuestiones en las que sus mandatos se entrecruzan y sus políticas interactúan. Las organizaciones internacionales competentes deberían adoptar iniciativas de coherencia política, enfocadas a la elaboración de políticas más equilibradas que permitan lograr una globalización justa e integradora. El objetivo sería elaborar de forma progresiva propuestas de política integradas que armonicen de forma adecuada las inquietudes de orden económico, social y medioambiental que se plantean respecto de cuestiones específicas. La primera de estas iniciativas debería abordar la cuestión del crecimiento global, la inversión y la creación de empleo, y en ella deberían participar los organismos competentes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y la OIT. Otras esferas prioritarias para iniciativas similares serían la igualdad de género y la emancipación de la mujer; la educación; la salud; la seguridad alimentaria, y los asentamientos humanos.

Las organizaciones internacionales competentes deberían organizar por su parte una serie de diálogos sobre la elaboración de políticas que impliquen a múltiples participantes, con el fin de seguir examinando y formulando propuestas políticas fundamentales, tales como la creación de un marco multilateral para el desplazamiento transfronterizo de personas, la configuración de un marco de desarrollo para las IED, el fortalecimiento de la protección social en la economía global y el establecimiento de nuevas modalidades de rendición de cuentas para las organizaciones internacionales.

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados deberían organizar un foro sobre políticas de globalización, con el fin de examinar de forma periódica y sistemática las repercusiones sociales de la globalización. Las organizaciones participantes podrían publicar con carácter periódico un «Informe sobre el estado de la globalización».

En nuestras propuestas instamos a una participación más amplia y democrática de las personas y de los países en la elaboración de las políticas que les afectan, y también exigimos a quienes tienen la capacidad y el poder de decisión — los gobiernos, los parlamentos, las empresas, los sindicatos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales — que asuman su responsabilidad común en lo que respecta a la promoción de una comunidad global libre, equitativa y productiva.



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APEC	Cooperación Económica en Asia y el Pacífico
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
DEG	Derechos especiales de giro
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EMN	Empresas multinacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
G-7	Grupo de los Siete
G-8	Grupo de los Ocho
G-10	Grupo de los Diez
G-77	Grupo de los Setenta y Siete
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
IFF	Servicio de Financiación Internacional
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de Africa
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo para el milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interior Bruto

PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPME	Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RMED	Red Mundial de Educación a Distancia
ROSC	Evaluación de normas y códigos
RSE	Responsabilidad social de la empresa
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SMC	Subvenciones y medidas compensatorias
TBI	Tratado bilateral sobre inversiones
TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnologías de la información y de las comunicaciones
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UIP	Unión Interparlamentaria
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas para el control de las drogas y la prevención del crimen
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

## INDICE

<b>Parte I: Globalización para la gente: una visión del cambio</b>	
¿Cuál es la situación al día de hoy? .....	3
¿Adónde queremos llegar? .....	5
¿Cómo lograrlo? .....	6
Un marco ético más sólido .....	8
Hacia una comunidad global: reforzar el diálogo y la gobernanza	10
<b>Parte II: La globalización y sus efectos</b>	
<b>II.1. Opiniones y percepciones</b> .....	14
Terreno de entendimiento .....	15
Africa .....	17
Mundo árabe .....	18
Asia .....	19
América Latina y el Caribe .....	20
Países en transición de Europa y Asia Central .....	21
Europa Occidental y América del Norte .....	22
Empresas, trabajo y sociedad civil .....	23
<b>II.2. Globalización: naturaleza e impacto</b> .....	27
Introducción .....	27
Características fundamentales de la globalización .....	28
Comercio .....	28
Inversión extranjera directa (IED) .....	30
Flujos financieros .....	32
Tecnología .....	32
Interrelaciones .....	35
El marco normativo .....	35
El contexto institucional .....	36
El sistema de comercio multilateral .....	36
Sistemas de producción global .....	36
El sistema financiero global .....	37
Los efectos de la globalización .....	38
Inquietudes fundamentales .....	38
Repercusiones en el crecimiento económico .....	39
Efectos desiguales en los diferentes países .....	40
Consecuencias de la liberalización del comercio, la inversión y las finanzas .....	42
Empleo, desigualdad y pobreza .....	44
El impacto sobre la población .....	50
Efectos más amplios .....	53
<b>PARTE III: La gobernanza de la globalización</b>	
Introducción .....	56
<b>III.1. Empezar por la propia casa</b> .....	58
Capacidades y políticas nacionales .....	59
Gobierno .....	59

La liberalización económica y el Estado .....	61
Consolidación de las capacidades económicas .....	63
La economía informal .....	65
Habilitación y capacitación de la gente a través de la educación .....	67
Trabajo y empleo .....	69
Desarrollo sostenible y productividad de los recursos .....	72
Capacitación del ámbito local .....	72
Gobierno local .....	74
La base económica local .....	75
Valores locales y herencia cultural .....	76
La integración regional: un paso hacia adelante .....	76
La experiencia de la integración regional .....	78
La dimensión social de la integración regional .....	79
Globalización de las regiones .....	80
<b>III.2. La reforma de la gobernanza global .....</b>	<b>82</b>
<i>III.2.1. Marco analítico</i> .....	82
Globalización y gobernanza .....	82
Principales deficiencias de la gobernanza global contemporánea	83
Resultados desiguales .....	86
<i>III.2.2. Reglas justas</i> .....	88
Introducción .....	88
El espacio para el desarrollo nacional .....	88
Normas multilaterales para el comercio .....	90
Reglas para los sistemas de producción globales .....	94
Reforma de la arquitectura financiera .....	97
El trabajo en la economía global .....	100
Normas laborales fundamentales .....	101
La circulación transfronteriza de las personas .....	105
<i>III.2.3. Mejora de las políticas internacionales</i> .....	111
Introducción .....	111
Recursos para los objetivos globales .....	111
Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) .....	112
Alivio de la deuda .....	114
Nuevos recursos financieros públicos a escala internacional	115
Flujos de capital privado hacia países con ingresos bajos ..	117
Alcanzar objetivos clave .....	118
Educación, cualificación y capacidad tecnológica .....	120
Ajuste, seguridad y protección social .....	121
Hacer del trabajo decente un objetivo global .....	122
Políticas macroeconómicas coordinadas para el pleno empleo .....	122
Promover el trabajo decente en los sistemas de producción globales .....	123
Coherencia política para el trabajo decente .....	124

Integración de los objetivos económicos y sociales . . . . .	126
<i>III.2.4. Instituciones más responsables</i> . . . . .	128
Reforzar el sistema multilateral . . . . .	128
Representación democrática en los consejos de administración . . . . .	129
Reforzar la exigencia de responsabilidad . . . . .	130
Aumento de los recursos . . . . .	132
Estados nación . . . . .	133
Parlamentos . . . . .	134
Empresas . . . . .	135
Gobernanza de las empresas . . . . .	135
Responsabilidad social de las empresas . . . . .	135
Mano de obra organizada . . . . .	138
Diálogo social en los sistemas globales de producción . . . . .	139
Sociedad civil . . . . .	139
Comunicaciones y medios de comunicación . . . . .	141
Gobernanza en red . . . . .	142
<b>Parte IV: Movilización para el cambio</b>	
Introducción . . . . .	146
Seguimiento en el ámbito nacional . . . . .	148
El sistema multilateral . . . . .	149
Logro de coherencia política . . . . .	150
Un mejor desarrollo de políticas . . . . .	152
Apoyo en materia de investigación . . . . .	153
Una mejor supervisión y evaluación . . . . .	154
Programas de investigación más sistemáticos . . . . .	154
Apoyo institucional . . . . .	155
<b>Anexo 1: Guía de propuestas y recomendaciones</b> . . . . .	158
<b>Anexo 2: La Comisión Mundial: antecedentes y composición</b> . . . . .	165
<b>Anexo 3: Reuniones, consultas e investigaciones de la Comisión</b> . . . . .	171
<b>Índice analítico</b> . . . . .	176
<b>Gráficos</b>	
1. Comercio y entradas netas de IED como porcentaje del PIB, 1970-2001 . . . . .	28
2. Promedio de los tipos arancelarios no ponderados, por regiones, 1980-1998 (en tantos por ciento) . . . . .	29
3. Distribución de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, total correspondiente al decenio de 1990 (en tantos por ciento) . . . . .	29
4. Entradas de inversión extranjera directa, países en desarrollo, 1985-2002 (en miles de millones de dólares de los EE. UU.) . . . . .	30
5. Cambios en la reglamentación nacional en favor de la IED, 1991-2000 . . . . .	31
6. Distribución de las entradas de IED en los países en desarrollo, total correspondiente al decenio de 1990 (en tantos por ciento) . . . . .	31

7.	Bonos internacionales en circulación, 1982-2002 (todos los países en desarrollo, en miles de millones de dólares de los EE. UU.) . . . . .	33
8.	Estimación del acceso a Internet, 1997-2002 (millones de usuarios de Internet) . . . . .	34
9.	Costo y volumen de las llamadas telefónicas internacionales desde los EE. UU., 1960-2000 (costo en dólares de los EE. UU. constantes de 1995 por 3 minutos, tarifa máxima) . . . . .	34
10.	Crecimiento per cápita del PIB mundial, 1961-2003 (cambio anual en tantos por ciento) . . . . .	39
11.	PIB per cápita en los países más pobres y más ricos, 1960-1962 y 2000-2002 (en dólares de los EE. UU. constantes de 1995, promedio aritmético) . . . . .	41
12.	Tipos medios del impuesto de sociedades en la UE y en la OCDE, 1996-2003 (en tantos por ciento) . . . . .	44
13.	Tasas de desempleo declarado en diversas regiones del mundo, 1990-2002 (en tantos por ciento) . . . . .	45
14.	Tasa de desempleo previa y posterior a la crisis en determinados países de América Latina y Asia (en tantos por ciento) . . . . .	46
15.	Autoempleo no agrícola, 1980-1989 y 1990-2000 (en tantos por ciento del total de empleo no agrícola) . . . . .	46
16.	Relación entre el 10 por ciento de los trabajadores mejor pagados y el 10 por ciento de los trabajadores peor pagados, mediados de los ochenta y mediados de los noventa . . . . .	47
17.	Proporción de los ingresos brutos que representa el 1 por ciento más rico de la población en determinados países industrializados, 1975-2000 (en tantos por ciento) . . . . .	48
18.	Cambios en la desigualdad de ingresos en 73 países desde el decenio de 1960 hasta el decenio de 1990 . . . . .	48
19.	Personas que viven con menos de 1 dólar de los EE. UU. al día, 1990 y 2000 (en millones) . . . . .	49
20.	Gasto público en educación, 1992-2000 (en porcentaje del PIB) . . . . .	52
21.	Ayuda oficial neta al desarrollo de los países del CAD a los países en desarrollo y las organizaciones multilaterales (1970-2002) . . . . .	113



## **I. GLOBALIZACION PARA LA GENTE: UNA VISION DEL CAMBIO**

¿Cuál es la situación al día de hoy?

¿Adónde queremos llegar?

¿Cómo lograrlo?

Un marco ético más sólido

Hacia una comunidad global: reforzar el diálogo  
y la gobernanza



Por una globalización justa: crear oportunidades para todos



¿Cuál es la situación al día de hoy?

¿Adónde queremos llegar?

¿Cómo lograrlo?

Un marco ético más sólido

Hacia una comunidad global: reforzar el diálogo y la gobernanza

1. La trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Son demasiado pocos los que comparten los beneficios que de ella se derivan, y son demasiado numerosos los que carecen de voz para contribuir a la planificación de la misma e influir sobre su curso.

2. La globalización será lo que nosotros hagamos de ella. Sus resultados dependerán de las políticas, normas e instituciones que rijan su curso, de los valores que inspiren a sus actores, y de la capacidad de los mismos para influir sobre el proceso.

3. Nosotros, miembros de la Comisión Mundial, representamos una gran diversidad de opiniones e intereses, que se encuentran a menudo enfrentados en los debates públicos sobre la globalización. Pero nos hemos puesto de acuerdo sobre un objetivo común: una globalización justa que cree oportunidades para todos. Queremos que la globalización sea un medio para extender la libertad y el bienestar humanos, y para llevar la democracia y el desarrollo a las comunidades en las que vive la gente. Nuestro objetivo es crear un consenso para una acción común a fin de llevar esta visión a la práctica, y propiciar que los propios actores, incluidos los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil, se sientan permanentemente comprometidos con dicho objetivo.

4. Nuestro mensaje es crítico y práctico a la vez. Creemos que se puede sacar un mayor partido a la globalización, repartir mejor sus beneficios, y resolver muchos de sus problemas. Se dispone de los recursos y de los medios para ello. Nuestras propuestas son ambiciosas pero viables. Estamos seguros de que es posible lograr un mundo mejor.

5. Buscamos un proceso que sea justo y que brinde a todos los hombres y mujeres los derechos, las oportunidades y la capacidad que necesitan para tomar sus propias decisiones y vivir una vida digna.

6. Reafirmamos la vigencia de ciertos valores y la importancia de los derechos humanos a la hora de orientar la gobernanza de la globalización y de definir las responsabilidades de sus actores.

7. Reivindicamos una gobernanza de la globalización que sea más integradora, con políticas destinadas a conciliar mejor el crecimiento económico, por una parte, y el progreso social y la sostenibilidad medioambiental, por otra.

8. Tenemos que ser realistas. Aunque la globalización presenta distintos aspectos, nuestro mandato nos obliga a centrarnos en su dimensión social. Asimismo, somos conscientes de los distintos diálogos e iniciativas en curso, y queremos fomentarlos y sacar partido de ellos.

9. Se juzga a la globalización por sus resultados. Aunque muchos de los males que hoy afligen al mundo — pobreza, falta de trabajo decente, negación de los derechos humanos — existían mucho antes de la actual fase de globalización, en determinadas regiones del mundo se ha observado un aumento de la exclusión y de las privaciones. En opinión de muchos, la globalización ha acabado con los modos de vida tradicionales y con las comunidades locales, y representa una amenaza para la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural. A medida que se acelera el actual proceso de interacción e interconexión transfronterizas, crece la polémica acerca de las desigualdades, no sólo entre los países, sino también dentro de los países, así como sobre sus repercusiones para la población, las familias y las comunidades. Estas inquietudes afectan a los fundamentos mismos de la política. El debate sobre la globalización se está convirtiendo rápidamente en un debate sobre la democracia y la justicia social en el seno de una economía globalizada.

10. Somos conscientes de que la globalización ha abierto las puertas a numerosos beneficios. Ha propiciado sociedades y economías abiertas, así como una mayor libertad para el intercambio de bienes, ideas y conocimientos. La innovación, la creatividad y la iniciativa empresarial han proliferado en muchas regiones del mundo. En Asia Oriental, el crecimiento ha permitido sacar de la pobreza a más de 200 millones de personas en tan sólo diez años. La mejora de las comunicaciones ha propiciado la sensibilización respecto de los derechos y de las identidades, y ha permitido a las corrientes sociales movilizar a la opinión y reforzar la rendición de cuentas democrática. Como resultado de ello, comienza a configurarse una verdadera conciencia global, atenta a las desigualdades ligadas a la pobreza, la discriminación por razón de sexo, el trabajo infantil y la degradación medioambiental, donde quiera que se produzcan.

11. Sin embargo, existe una inquietud creciente acerca del rumbo que está tomando la globalización en estos momentos. Sus ventajas quedan fuera del alcance de muchos, mientras que los riesgos que implica no pueden ser más reales. Su volatilidad amenaza tanto a ricos como a pobres. Se están generando enormes riquezas, pero persisten los problemas fundamentales, que son la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La corrupción se ha extendido. El terrorismo mundial amenaza a las sociedades abiertas, y el futuro de los mercados abiertos resulta cada vez más incierto. En definitiva, la gobernanza global está en crisis. Nos encontramos en un momento crucial, y tenemos que replantearnos con urgencia las actuales políticas e instituciones.

¿Cuál es la situación al día de hoy?

12. En el funcionamiento actual de la economía global se observan desequilibrios persistentes y profundamente arraigados, que resultan inaceptables desde un punto de vista ético e indefendibles desde el punto de vista político. Surgen a raíz de un desequilibrio fundamental entre la economía, la sociedad y la política. La economía se hace cada vez más global, mientras que las instituciones sociales y políticas siguen siendo fundamentalmente de alcance local, nacional o regional. Ninguna de

las instituciones globales existentes proporciona un control democrático adecuado de los mercados globales, ni corrige las desigualdades básicas entre los países. Estos desequilibrios ponen de relieve la necesidad de mejorar los marcos institucionales y políticos si queremos que la globalización cumpla sus promesas.

13. El desequilibrio entre la economía y la sociedad está trastornando la justicia social.

- En la mayoría de las sociedades, existe una división cada vez mayor entre la economía global formal y la economía local informal, que no deja de crecer. La mayor parte de la población mundial, que vive y trabaja en la economía informal, sigue sin poder participar directamente en los mercados y en la globalización sobre una base justa igualitaria. Estas personas no disfrutan del derecho a la propiedad ni de otros derechos, y tampoco disponen de los medios y recursos necesarios para efectuar transacciones económicas productivas.
- Los beneficios de la globalización se han distribuido de forma desigual, tanto dentro de los países como entre ellos. Existe una polarización creciente entre ganadores y perdedores. La brecha entre países ricos y pobres se ha ensanchado. En el África Subsahariana y en América Latina, a finales de 1990 el número de personas que vivían en la pobreza era mayor que al comienzo de ese mismo decenio.
- Las normas globales reflejan una falta de equilibrio. Las normas e instituciones económicas prevalecen sobre las normas e instituciones sociales; y las realidades globales del momento están poniendo a prueba la eficacia de las propias normas e instituciones actuales. Se ha liberalizado el comercio de los productos manufacturados, mientras que sigue el proteccionismo en el sector agrícola. Las mercancías y los capitales atraviesan las fronteras con mucha mayor libertad que la gente. En tiempos de crisis, los países desarrollados disponen de más opciones en materia de política macroeconómica que los países en desarrollo que deben atenerse a las exigencias en materia de ajuste. Con demasiada frecuencia las políticas internacionales se aplican sin tener en cuenta las especificidades nacionales. El desequilibrio de las normas globales puede agudizar las desigualdades iniciales. En la actualidad, las normas que rigen el comercio mundial favorecen con frecuencia a los ricos y poderosos, y pueden perjudicar a los pobres y débiles, ya se trate de países, empresas o comunidades.
- El cambio estructural, sin disposiciones sociales y económicas adecuadas para proceder al ajuste, ha sumido en la incertidumbre y la inseguridad a trabajadores y empresas de todo el mundo tanto en el Norte como en el Sur. Entre los más vulnerables figuran las mujeres, los pueblos indígenas y los trabajadores pobres sin calificaciones ni recursos. El desempleo y el subempleo continúan siendo una realidad pertinaz para la mayoría de la población mundial.

14. El desequilibrio entre la economía y el sistema de gobierno esta socavando la rendición de cuentas democrática.

15. En la actualidad, las instituciones de gobernanza — sean nacionales o internacionales — no responden de manera adecuada a las nuevas demandas de la población y de los países en materia de representación y de posibilidad de expresión.

- La globalización ha convertido a la opinión pública en una vigorosa fuerza política que, en estos momentos, ejerce presiones insistentes sobre todas las instituciones políticas establecidas — desde los Estados y los partidos políticos nacionales hasta las organizaciones internacionales —, lo que origina nuevas tensiones entre la democracia representativa y la democracia participativa. Las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, las institu-

ciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ven sometidas a una enorme presión para desarrollar procesos de toma de decisiones más justos y reforzar la rendición de cuentas pública. Se aprecia en la opinión pública una verdadera desconfianza respecto del proceso de toma de decisiones global.

- Los mercados globales carecen de instituciones que ejerzan un control público y, en muchos países, ello es parte de legitimidad y estabilidad para los mercados nacionales. El actual proceso de globalización carece de medios para mantener el equilibrio entre los mercados y la democracia.
- En muchos países, la coacción que ejercen los mercados internacionales parece ir en detrimento de las opciones que presentan en términos de política económica nacional. Muchos son los que opinan que con ello se menoscaba la soberanía nacional y el poder se desplaza de los gobiernos electos a las empresas transnacionales y a las instituciones financieras internacionales.

16. En todas partes, han sido más las expectativas que las oportunidades, y el resentimiento ha empañado la esperanza. Al mismo tiempo, la gente reconoce la realidad de la globalización, y son muy pocos los que desean quedarse al margen o invertir el proceso. Todos están a favor de un intercambio más libre de ideas, conocimientos, bienes y servicios por encima de las fronteras. Lo que persiguen los hombres y las mujeres es el respeto de su dignidad y de su identidad cultural. Reivindican oportunidades para poder llevar una vida digna y albergan la esperanza de que la globalización les brinde ventajas concretas en su vida diaria y garantice un futuro mejor para sus hijos. Del mismo modo, desean desempeñar un papel en la gobernanza del proceso, incluidos el alcance y la naturaleza de la integración de sus economías y comunidades en el mercado global, y participar de un modo más justo de sus resultados.

17. Creemos que resulta esencial responder a estas aspiraciones. El potencial de la globalización debe aprovecharse para crear un mundo mejor.

¿Adónde queremos llegar?

18. Nuestra visión es la de un proceso de globalización cuya prioridad sean las personas, que respete la dignidad humana y que considere a todos los seres humanos iguales.

19. Perseguimos un proceso más integrador, que sea justo y benéfico y que brinde oportunidades reales a un mayor número de personas y de países; y un proceso que se rija de manera más democrática.

20. Buscamos una globalización con una dimensión social, que preserve los valores humanos y mejore el bienestar de la gente en términos de libertad, prosperidad y seguridad. Los hombres y mujeres juzgan la globalización en función de las oportunidades que les ofrece para encontrar un trabajo decente, para satisfacer sus necesidades esenciales, como son la comida, el agua, la sanidad, la educación y la vivienda, y para crear un entorno adecuado para vivir. Sin esta dimensión social, muchos continuarán percibiendo la globalización como una nueva variante de las formas de dominio y explotación anteriores.

21. Los aspectos fundamentales de esta dimensión social incluyen:

- Un proceso de globalización basado en valores universalmente compartidos, lo cual requiere que todos sus actores — incluidos los Estados, las organizaciones internacionales, la mano de obra, la sociedad civil y los medios de comunicación — asuman sus responsabilidades individuales. Exige, además, el cum-

plimiento de los deberes y obligaciones contraídos en virtud del derecho internacional, así como un desarrollo económico basado en el respeto de los derechos humanos.

- Un compromiso internacional que asegure para todo el mundo los recursos básicos y las demás condiciones que garantizan la dignidad humana y que se engloban en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio deberían considerarse como los primeros pasos hacia el establecimiento de unas condiciones socioeconómicas mínimas para la economía global.
- Una vía de desarrollo sostenible que ofrezca oportunidades para todos, proporcione empleo y medios de vida sostenibles, promueva la igualdad de género y reduzca las diferencias entre los países y entre la gente. Asimismo, es preciso que exista una mayor coherencia entre las políticas económicas, sociales y medioambientales.
- Una gobernanza más democrática de la globalización, que propicie una mayor escucha y participación, y que garantice la rendición de cuentas sin dejar de respetar la autoridad de las instituciones de la democracia representativa y el Estado de derecho.

22. Se trata de una visión que puede llevarse a la práctica. Se dispone de los recursos para superar los problemas más urgentes, que son la pobreza, las enfermedades y la educación. Mahatma Gandhi lo explicó de manera muy simple: «En la tierra, hay recursos suficientes para satisfacer las necesidades de todos, pero no puede haber recursos suficientes para satisfacer la avaricia de todos».

#### ¿Cómo lograrlo?

23. Nuestro principal activo es el sistema multilateral de las Naciones Unidas, que resulta esencial para la acción global. Una serie de acontecimientos recientes ha subrayado de forma espectacular su importancia dentro del mundo cambiante en el que vivimos. Los sucesos del 11 de septiembre y el terrorismo global han hecho patente nuestra vulnerabilidad común y la necesidad de una acción concertada. La degradación de la sociedad organizada, causada por las enfermedades, la lucha civil y el colapso de la gobernanza en muchas partes del mundo, ha reafirmado la necesidad de la cooperación multilateral y de la acción colectiva. Existe un reconocimiento creciente de que las soluciones a estos problemas han de buscarse en el contexto de un mundo interdependiente e inmerso en un proceso de globalización.

24. La globalización está haciendo que el multilateralismo resulte a la vez indispensable e inevitable. El sistema multilateral de las Naciones Unidas y organizaciones conexas proporciona la base para las políticas globales que se precisan en áreas como el desarrollo, el comercio, las finanzas y la paz y la seguridad internacionales, así como en multitud de campos técnicos y sociales. Sus declaraciones y pactos reflejan valores universales, y la participación universal otorga al sistema multilateral una legitimidad global que ningún Estado, por poderoso que sea, puede igualar. Proporciona un marco, que ha superado la prueba del tiempo, para guiar el proceso de globalización con arreglo a los principios del imperio de la ley en el plano internacional.

25. No existe ninguna alternativa duradera que pueda responder a las necesidades y aspiraciones de la gente en un mundo interdependiente. El multilateralismo garantiza la transparencia y ofrece cierta protección — aunque parezca inadecuada — contra las asimetrías de poder e influencia en la comunidad internacional. Sin embargo, la globalización también está haciendo del multilateralismo un valor en

alza para los ricos y los poderosos, ya que ha demostrado ser esencial para su prosperidad y seguridad. En un mundo con centros de poder económico emergentes y vastas fuentes de demanda de consumo sin explotar, un sistema multilateral basado en normas es el único medio para garantizar una expansión justa y duradera de los mercados globales. En un mundo inestable, dicho sistema también permite evitar que los conflictos económicos bilaterales se traduzcan automáticamente en conflictos políticos bilaterales. Y la proliferación de exigencias en materia de seguridad global hace que la cooperación multilateral resulte indispensable para todos, incluso para los países más poderosos.

26. Pese a todo, se pone en tela de juicio el multilateralismo justo cuando más se necesita. El conflicto en Oriente Medio y la persistencia de la pobreza y la desigualdad globales han demostrado la necesidad urgente de fundir las realidades contemporáneas que son el poder estatal y la opinión pública en una alianza duradera para la paz y el desarrollo.

27. Tanto el sistema de las Naciones Unidas como sus Estados miembros tienen que adaptarse al proceso de globalización del mundo. Las estructuras y los procedimientos actuales del sistema multilateral se basan en el equilibrio de poder entre los Estados miembros que se definió en la posguerra. Sin embargo, la globalización está modificando la configuración subyacente de los poderes político y económico, y las tensiones resultantes se dejan sentir en el sistema de las Naciones Unidas. El sistema multilateral también tiene que atender a las insistentes demandas de los países en desarrollo, que reivindican una mayor participación en la toma de decisiones, y a las de la sociedad civil, que exige mayor protagonismo y transparencia. Muchas de estas tensiones han ido creciendo a lo largo de los años. A medida que la globalización ha ido cobrando impulso, estas tensiones se han hecho patentes, dificultando las negociaciones internacionales, provocando la cólera y la frustración de todas las partes, y reduciendo la efectividad de las organizaciones internacionales.

28. Es preciso enfrentarse a esta situación. Como dijo Kofi Annan, necesitamos lograr «reforzar la solidaridad y la responsabilidad internacionales, junto con un aumento del respeto de las decisiones adoptadas colectivamente y una mayor determinación por darles efecto. La interrogante que inevitablemente se plantea es la relativa a saber si basta con exhortar a los Estados y a las personas a adoptar aptitudes más esclarecidas y hacer esfuerzos mayores, o si se necesita, también, una reforma radical de nuestras instituciones internacionales. Mi propia opinión es que los Estados miembros tienen, por lo menos, que examinar a fondo la ‘arquitectura’ actual de las instituciones internacionales y preguntarse si está en consonancia con las tareas que tenemos ante nosotros»<sup>1</sup>. Nos sumamos plenamente a la opinión del Secretario General.

29. Tenemos que crear mejores instrumentos para la gobernanza de la globalización y el funcionamiento del sistema multilateral. En las Partes III y IV del informe se formulan propuestas concretas para introducir mayor coherencia en las políticas internacionales y en la reforma institucional.

30. Debe construirse una globalización más justa, sobre la base de un sistema económico global que sea productivo y justo.

31. En la actualidad, suele reconocerse que una economía abierta de mercado constituye la base indispensable para el desarrollo, el crecimiento y la productividad.

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas: *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General* (Asamblea General, 2003), documento A/58/323.

Ningún país puede situarse hoy al margen de la economía global. El desafío consiste en gestionar la interacción con los mercados globales, a fin de garantizar el crecimiento, el desarrollo y la igualdad. Para ello han de existir empresas rentables y responsables, que puedan crear empleos, riqueza e innovación y hacer una contribución a los recursos públicos, así como organizaciones de empleadores y de trabajadores que sean fuertes y representativas, para garantizar así un crecimiento sostenible y una justa distribución de sus resultados.

32. Para que los mercados sean eficaces, es preciso que haya Estados eficaces. Si los países quieren beneficiarse de la globalización, necesitan un Estado que pueda desarrollar las capacidades institucionales — tanto sociales como económicas — necesarias para lograr un crecimiento económico sólido y justo. La acción local es tan importante como la acción nacional y global. Unas autoridades y comunidades locales sólidas y democráticas constituyen el eje central de los Estados eficaces.

33. Una mejor gobernanza de la globalización tiene que multiplicar las oportunidades para que la política nacional pueda fomentar el desarrollo empresarial, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género. Tiene que reforzar la protección social y mejorar las calificaciones y las capacidades. Asimismo, debe apoyar las acciones destinadas a remediar la informalidad, la desigualdad y la exclusión, y ayudar a cada país y a cada comunidad a trazar su propia senda de crecimiento y a alcanzar sus propios objetivos sociales y económicos. Una mejor gobernanza de la globalización que garantice el desarrollo duradero requiere una mayor coherencia entre las políticas económicas y sociales.

34. La buena gobernanza a todos los niveles de la sociedad — en términos de Estado de derecho, democracia, derechos humanos y justicia social — resulta esencial para lograr un proceso de globalización justo y productivo. Con ello se garantiza la responsabilidad pública de los actores privados y estatales, así como la eficacia de los mercados. Ningún país — ya sea rico o pobre, del Norte o del Sur — posee el monopolio de la buena gobernanza, y no existe un modelo institucional único para alcanzarla.

35. No buscamos el refugio utópico de un gobierno mundial. Reconocemos las realidades del poder y la desigualdad. Nuestra inspiración nace de la determinación de los hombres y mujeres que quieren ejercer un mayor control sobre su propio destino, así como de una globalización posible, más justa e integradora, que satisfaga sus necesidades.

36. ¿Por dónde empezamos?

Un marco ético más sólido

37. La gobernanza de la globalización debe basarse en valores universalmente compartidos y en el respeto de los derechos humanos. La globalización se ha desarrollado en un vacío ético, donde la cuestión del éxito o el fracaso de los mercados tiende a convertirse en la norma última de comportamiento, y donde la actitud basada en el lema «el ganador se lo lleva todo» debilita la estructura de las comunidades y las sociedades.

38. En la actualidad existe un deseo profundamente arraigado en la sociedad de reafirmar los valores éticos fundamentales de la vida pública, como lo demuestra, por ejemplo, la reivindicación de una «globalización más ética». Los valores son también el hilo conductor de las numerosas campañas públicas en favor de causas universales, que abarcan desde la abolición del trabajo infantil hasta la prohibición de las minas terrestres.

39. Los cimientos de toda sociedad que fomenta la cohesión son unos valores compartidos, que constituyen un marco ético y moral para la actividad pública y privada. La globalización aún no ha creado una sociedad global, pero la interacción creciente de las personas y de los países subraya la urgente necesidad de un marco ético que sirva de referencia común.

40. En gran medida, dicho marco ya puede encontrarse en las declaraciones y en los tratados del sistema multilateral de las Naciones Unidas. Sirvan como ejemplo la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, más recientemente, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Estos valores y principios universales representan la base común de creencias espirituales y seculares del mundo entero: sobre ellos debe cimentarse el proceso de globalización, deben quedar reflejados en las normas de la economía global, y deben servir de referencia a las organizaciones internacionales para la aplicación de sus mandatos.

41. Ciertos aspectos relativos a estos valores y principios universales se mencionan una y otra vez en el contexto del debate público sobre la globalización. Expresan las inquietudes de la gente en un momento de grandes cambios e incertidumbres:

- El respeto de los derechos humanos y de la dignidad de la persona, incluida la igualdad entre géneros. Este es uno de los compromisos fundamentales que la comunidad internacional ya ha asumido.
- El respeto de la diversidad de culturas, religiones y opiniones políticas y sociales, junto con el pleno respeto de los principios universales.
- La equidad. La equidad es una noción profundamente arraigada y reconocida por la gente de todos los países. Se trata de un baremo de justicia que muchos utilizan para juzgar la globalización y la distribución equitativa de sus beneficios.
- La solidaridad es el reconocimiento de la pertenencia a una misma humanidad y a una ciudadanía global, así como la aceptación voluntaria de las responsabilidades que ello conlleva. Representa un compromiso consciente para resolver las desigualdades entre los países y dentro de los mismos. Se basa en el reconocimiento de que, en un mundo interdependiente, la existencia de pobreza u opresión en cualquier lugar constituye una amenaza para la prosperidad y la estabilidad de todos.
- El respeto de la naturaleza exige que la globalización sea sostenible desde el punto de vista ecológico, respete la diversidad natural de la vida sobre la tierra y la viabilidad del ecosistema del planeta, y garantice la igualdad entre las generaciones presentes y futuras.

42. Los valores y principios universalmente compartidos tienen que ser la base de la gobernanza democrática de la globalización. Abarcan todos aquellos valores que resultan esenciales para una economía de mercado abierta y eficaz, a saber, responsabilidad, iniciativa, respeto de la ley, honradez y transparencia.

43. Un mundo más justo y próspero resulta esencial para lograr un mundo más seguro. Con frecuencia, el terror se aprovecha de la pobreza, la injusticia y la desesperación para obtener legitimidad pública. La existencia de estas condiciones constituye un obstáculo para la lucha contra el terrorismo.

44. Se plantean problemas en cuanto a la manera de salvar la distancia entre la teoría y la práctica. La comunidad internacional contrae más obligaciones de las que está dispuesta a cumplir. El ejemplo más notorio del trecho que media entre la teoría y la práctica es la historia de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a los países más pobres del mundo.

45. La acción destinada a hacer realidad los valores de una economía global debe venir tanto de los actores individuales como de las instituciones.

46. Los actores de la globalización — Estados, sociedad civil, empresas, sindicatos, organizaciones internacionales y particulares — deben inspirarse en estos valores para aceptar sus propias responsabilidades, y rendir cuentas públicamente en lo que atañe al respeto de las mismas en todas sus transacciones. A los ricos y poderosos — sean Estados o empresas — les incumben responsabilidades especiales, dado que sus acciones tienen mayor repercusión sobre el bienestar global.

47. Existen varias iniciativas voluntarias que es preciso reforzar. Entre éstas cabe citar la responsabilidad social de la empresa; los movimientos que se encargan de sensibilizar éticamente a los consumidores e inversores; las campañas sindicales de promoción de las normas del trabajo, y las campañas de la sociedad civil para informar y movilizar a la opinión respecto de distintos asuntos públicos.

48. A las instituciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas les corresponde un papel especial, puesto que formulan y promueven normas y políticas internacionales. Los valores universales y la supremacía de la ley deben servir de guía al establecer los términos en que se produce la intervención internacional, y para los sistemas de gobernanza nacional y global.

49. Consideramos que la globalización ha hecho imprescindible un mejor diálogo internacional acerca de los valores universalmente compartidos. Los valores se han convertido en una cuestión esencial en muchas negociaciones políticas, como consecuencia de la propia dinámica de la globalización. El ajuste estructural provoca a menudo tensiones internas y sospechas en cuanto a si todos los países actúan aplicando las mismas normas éticas. Esto se aprecia, por ejemplo, en los debates internacionales en materia de comercio, finanzas, derechos humanos y ayuda al desarrollo. Dichas tensiones van en detrimento de la solidaridad entre las personas, tanto en los países ricos como en los pobres.

50. La cultura es un poderoso símbolo de identidad y de pertenencia. La globalización debería desembocar en la diversidad multicultural, y no en una homogeneización, una integración forzada o una conservación estática. Debe ser un proceso de redefinición creativa, en el que se encuentren las tradiciones y los modos de vida globales y locales, para que dé lugar a nuevas formas en todos los planos. Deben reconocerse la integridad y autonomía de las distintas culturas nacionales y locales como fuente de confianza y de energía para que la gente adopte comportamientos creativos que trasciendan las fronteras nacionales.

51. En último término, un compromiso común respecto de una globalización justa e integradora debe basarse en una visión de humanidad compartida y de un planeta común. Esta visión constituye la base sobre la que se asientan la estabilidad de los Estados y de las comunidades nacionales. Tenemos una economía cada vez más global, pero distamos mucho de ser una comunidad global. No obstante, comienzan a surgir algunos elementos que es preciso promover y fomentar.

Hacia una comunidad global: reforzar el diálogo y la gobernanza

52. El orden que se estableció en la posguerra partía de una comunidad internacional de naciones. Los Estados eran los actores principales, si bien ciertos actores no estatales, como las empresas y los sindicatos, han estado representados en la OIT desde 1919.

53. En la actualidad, una multitud de actores, estatales y no estatales, desempeña un papel crucial a la hora de configurar la evolución de la globalización. Entre estos

actores se incluyen, además de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los parlamentarios y las autoridades locales, las empresas multinacionales, los sindicatos, los grupos empresariales, las cooperativas, los grupos religiosos, las universidades, los consejos económicos y sociales, las fundaciones y asociaciones benéficas, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como los medios de comunicación. En las redes globales se reúnen grupos tan diversos como las asociaciones de jóvenes y de consumidores, los agricultores, los científicos, los profesores, los abogados y los médicos, las mujeres y los pueblos indígenas.

54. Estas redes emergentes se relacionan cada vez más entre sí a través de lazos de intereses o convicciones comunes. Ya se han puesto en marcha muchas iniciativas para abordar problemas comunes. Estas abarcan desde la gestión de Internet hasta las cuestiones relativas a la igualdad de género, la migración, la salud y la seguridad de las personas.

55. Ya pueden distinguirse algunas características propias de estos procesos. Suelen definirse en función de problemas específicos. Implican una gran variedad de actores, estatales y no estatales, que interactúan desde el ámbito local hasta el global. Y, en todo caso, se caracterizan por la ampliación de la participación y el diálogo públicos. Las nuevas tecnologías y las redes que se basan en ellas están creando las condiciones adecuadas para que surjan nuevas modalidades de interacción creciente.

56. Sin embargo, aún es demasiado pronto para decir que este conjunto de actores constituye una comunidad global, pues dista mucho de ser una unidad. Siguen existiendo grandes desigualdades en términos de poder e influencia. Se dan diferencias de opiniones e intereses que resultan a menudo explosivas. Se trata de un conjunto fragmentado e incompleto, que apenas afecta a los millones de personas que viven en el umbral de la subsistencia.

57. No obstante, las interacciones humanas se están multiplicando, y las redes se vuelven cada vez más densas. Se trata de una evolución encabezada por la propia globalización, por la creciente integración del comercio y de la producción, y por la expansión de las comunicaciones, los viajes y el intercambio de ideas.

58. En la actualidad, la posibilidad de lograr un sistema de gobernanza global que sea más participativo y democrático depende de estas redes crecientes de personas e instituciones más que de los proyectos de gobierno mundial o de la reorganización institucional global. Estas redes completan — y rebasan — el actual sistema de organizaciones internacionales. Pueden ser el semillero de una futura comunidad global dotada de intereses compartidos y objetivos comunes.

59. La manera de avanzar consiste en fomentar más diálogos sistemáticos en terrenos específicos en el seno de estas redes emergentes de actores estatales y no estatales y entre ellas. Dicho diálogo amplía la participación, propicia el consenso y define las necesidades desde la perspectiva de quienes se ven afectados de forma más directa. Además, sirve para mediar en las inevitables tensiones que surgen de la transición económica y el ajuste global, y proporciona un mecanismo para que los valores se traduzcan en acción a través de la definición de objetivos comunes y responsabilidades individuales. Estos diálogos han de producirse en todos los niveles, pues constituyen la base de una acción más coherente para vincular el crecimiento económico al progreso social.

60. Este informe constituye una incitación a la acción basada en el diálogo como fundamento de una verdadera comunidad global del futuro. Aunque los intereses

son con frecuencia divergentes, creemos que existe una coincidencia cada vez mayor en todo el mundo respecto de la necesidad de lograr una globalización más justa e integradora. Esta convergencia se basa en una conciencia creciente de nuestra interdependencia y del peligro que entraña el no hacer nada. La propia globalización se encarga de difundir y reforzar esta conciencia. Nuestra confianza respecto del futuro se basa en el poder de esta realidad.

61. Confiamos en que, si se adoptan en un plazo razonable las recomendaciones que proponemos, es posible que la globalización, tal y como la conocemos hoy, cambie para mejor, trayendo consigo prosperidad y estabilidad a un mayor número de personas y de países.



## **II. LA GLOBALIZACION Y SUS EFECTOS**

### **II.1 Opiniones y percepciones**

Terreno de entendimiento

Africa

Mundo árabe

Asia

América Latina y el Caribe

Países en transición de Europa y Asia Central

Europa Occidental y América del Norte

Empresas, trabajo y sociedad civil

### **II.2. Globalización: naturaleza e impacto**

Introducción

Características fundamentales de la globalización

El contexto institucional

Los efectos de la globalización



Por una globalización justa: crear oportunidades para todos

## II.1 Opiniones y percepciones

Terreno de entendimiento

Africa

Mundo árabe

Asia

América Latina y el Caribe

Países en transición de Europa y Asia Central

Europa Occidental y América del Norte

Empresas, trabajo y sociedad civil

La globalización desde una amplia gama de perspectivas

62. Una prioridad clave para la Comisión consistió en examinar la globalización desde muy diversas perspectivas en regiones de todo el mundo: cómo había afectado a la vida de la gente; qué esperanzas, temores y preocupaciones había provocado; y qué pensaba la gente que debería hacerse para aumentar las oportunidades y reducir las inseguridades que presenta.

63. Con este objetivo, pusimos en marcha un amplio programa de diálogos y consultas de ámbito nacional, regional y global. Entre los participantes figuraron más de dos mil actores sociales y responsables de la toma de decisiones implicados en las cuestiones de la globalización, entre ellos, ministros de gobierno y administradores, políticos locales y parlamentarios, dirigentes nacionales de asociaciones de empleadores y de trabajadores, representantes de la sociedad civil y líderes religiosos, asociaciones de mujeres y pueblos indígenas, personalidades del mundo académico y periodistas<sup>2</sup>. Los diálogos estuvieron diseñados para ser interactivos y los participantes intercambiaron ideas y las compartieron con los miembros de la Comisión.

64. Aunque no se pretendía que los participantes representaran a toda la opinión pública, estos diálogos nos han permitido contemplar la globalización a través de los ojos de la gente<sup>3</sup>. Aunque se reconocieron ampliamente los beneficios de la globalización, los diálogos estuvieron marcados por una corriente de opinión claramente crítica. Presentamos este resumen no porque estemos de acuerdo con todo lo que se dijo — de hecho, entre los distintos participantes hubo opiniones diver-

<sup>2</sup> En total, se mantuvieron unos 26 diálogos nacionales y regionales. Además de las consultas regionales en Africa, los Estados árabes, Asia, Europa, América Latina y el Caribe, se mantuvieron diálogos y consultas de ámbito nacional en los siguientes países: Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, India, México, Polonia, Federación de Rusia, Senegal, Sudáfrica, Tailandia, República Unida de Tanzania, Uganda y Uruguay. Se organizaron nueve consultas especiales para recabar las opiniones de grupos internacionales de empresarios, de trabajadores y de la sociedad civil. Se proporciona información más detallada en un anexo al informe. Para completar esta información, también tuvimos en cuenta los resultados de algunas encuestas de opinión llevadas a cabo por otras organizaciones.

<sup>3</sup> Los informes completos de los diálogos pueden consultarse en: [www.ilo.org/wcsdg/consulta/index.htm](http://www.ilo.org/wcsdg/consulta/index.htm).

gentes o contradictorias —, sino porque esta diversidad de opiniones nos ayuda a comprender las preguntas y las preocupaciones que se están planteando, los intereses que están en juego y los valores y objetivos que suscriben las personas. Ante todo, se puso de manifiesto la importancia de mejorar el proceso de diálogo entre los diferentes actores sociales para lograr que la globalización sea más justa.

#### Terreno de entendimiento

65. Las opiniones y percepciones de la gente varían en función de quiénes son, dónde viven y qué poseen. Sin embargo, pese a la variedad de opiniones manifestadas en los diálogos, también hubo muchos puntos de convergencia.

Diversidad de opiniones, pero muchos puntos de convergencia

66. En todas partes se dejaba sentir el poder de la globalización, ya estuviera impulsado por la tecnología, por la economía o por la política. «*Dormíamos en la orilla, cuando nos alcanzó una ola gigante*», dijo un participante en el diálogo celebrado en Egipto. La globalización podía ser amedrentadora, estimulante, arrolladora, destructiva o creativa, según el punto de vista de cada uno.

67. Se apreció un sentimiento generalizado de inestabilidad e inseguridad. Un participante en el diálogo de Costa Rica declaró: «*Existe el sentimiento creciente de que vivimos en un mundo extremadamente vulnerable a cambios que no podemos controlar; un sentimiento creciente de fragilidad compartido por gente común, países y regiones enteras*». Los inestables sistemas financieros tenían efectos devastadores. En todas partes del mundo se alzaban voces que reivindicaban sistemas más sólidos de protección social y de seguridad de los ingresos.

68. Otra preocupación común fue el impacto de la globalización en la cultura y la identidad. Algunos opinaron que dicho impacto constituía una «*amenaza para instituciones tradicionales como la familia o la escuela*» o para el modo de vida de comunidades enteras. Otros consideraron beneficioso darle un giro a las tendencias tradicionales y desarrollar actitudes más modernas. También hubo constantes referencias a las repercusiones de la igualdad de géneros, tanto positivas como negativas.

Repercusiones de la globalización sobre la cultura y la identidad

69. La cuestión que se destacó en repetidas ocasiones fue la del empleo y los medios de vida. Aun estando mayormente a favor de sociedades más abiertas e interconectadas, las personas no se mostraban tan positivas cuando se les pregunta sobre la repercusión de la globalización en sus empleos e ingresos<sup>4</sup>. Un participante en el diálogo de Filipinas manifestó: «*Una globalización que reduce el precio del calzado infantil pero que provoca el desempleo de los padres carece de sentido*». Se hizo referencia a menudo a las dificultades a las que se enfrentaban las pequeñas empresas para obtener beneficios de la globalización, a pesar de que, paradójicamente, eran ellas las que creaban más puestos de trabajo. Las economías rural e informal permanecían al margen, y el resultado era la persistencia de la pobreza.

Empleo y medios de vida

<sup>4</sup> Las encuestas de opinión realizadas en varios países reflejan conclusiones similares. Por ejemplo, una media del 48 por ciento de los encuestados por Environics International en siete países opinaba que la globalización mejoraba la calidad de vida y el desarrollo económico. Sin embargo, sólo el 38 por ciento opinaba lo mismo sobre el empleo y los derechos de los trabajadores (el informe completo de las encuestas puede consultarse en «Global issues Monitor 2002», Toronto, Environics International, mayo de 2002). Otra encuesta realizada en diversos países reveló que «por lo general, la gente considera que el crecimiento del comercio exterior, de la comunicación mundial y de la cultura popular internacional es positivo para ellos y sus familias», mientras que, al mismo tiempo, opinan que «muchos aspectos de su vida — incluidos los afectados por la globalización — están empeorando», como «la disponibilidad de empleos bien remunerados». (Véase la encuesta «Views of a changing world», Washington DC, realizada por The Pew Research Center for the People and the Press, junio de 2003, pág. 10.)

Otros participantes mostraron su inquietud por la pérdida de empleos como resultado de la reestructuración industrial emprendida ante la competitividad de los mercados globales, y del deterioro de las condiciones laborales y de los derechos de los trabajadores, en Europa y América del Norte, así como en los países con ingresos medios y en los países en transición.

Mercados y reglas globales

70. Puesto que la globalización es tan sólo uno de los muchos factores que afectan a la vida de la gente, los diálogos suscitaron un debate más amplio sobre el papel del mercado en la sociedad y sobre el modo en que pueden expresarse y satisfacerse las necesidades y aspiraciones de la gente en sus propias comunidades. Se adujo de forma generalizada que las reglas injustas de la economía global impedían el progreso, favorecían a los ricos y poderosos y pasaban por alto la repercusión social de las políticas económicas. En ocasiones, los efectos adversos eran sorprendentemente similares en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, el daño ocasionado por los subsidios agrícolas fue objeto de quejas idénticas en los diálogos mantenidos en el Brasil y en la República Unida de Tanzania, ya que en ambos se puso de manifiesto que la importación de leche en polvo de Europa estaba desplazando la demanda de leche nacional, al mismo tiempo que suponía la introducción en el mercado de un producto inferior.

71. No obstante, las reglas justas no se traducían automáticamente en un resultado justo. Era preciso esforzarse por ayudar a quienes se encontraban en una posición más débil a «subirse al tren del desarrollo». Se consideró que el programa en vigor estaba demasiado centrado en el comercio y la inversión y no lo suficiente en los derechos humanos y el medio ambiente, en parte debido al «déficit democrático» en el ámbito internacional.

72. Hubo también un acuerdo generalizado en torno a la necesidad de renovar el papel del Estado, de forma que se base en el imperio del derecho y las instituciones democráticas y colabore con otros actores sociales. Aun si el concepto de un Estado que lo abarcaba todo había caído en descrédito, la globalización había debilitado demasiado dicha figura. Con el fin de responder de manera eficaz a la globalización, el Estado tenía que poder desarrollar capacidades nacionales, regular la actividad económica, fomentar la equidad y la justicia, proveer los servicios públicos esenciales y participar efectivamente en las negociaciones internacionales.

Necesidad de inversión en educación y capacitación

73. Una opinión recurrente fue que, para aprovechar las oportunidades de la globalización, la gente y los países tenían que invertir en educación, calificaciones y capacidades tecnológicas de forma global. Los sistemas educativos tenían que reformarse y se había de abordar el problema del analfabetismo.

Migración e integración regional

74. La migración fue otra de las grandes preocupaciones expresada tanto por los países de inmigración como por los países de emigración. Muchos países con ingresos bajos criticaron las barreras a la migración a gran escala hacia los países industrializados y manifestaron su preocupación por el «éxodo intelectual», que menoscababa los esfuerzos por construir capacidades nacionales. Con frecuencia, los migrantes de todas las regiones — sobre todo las mujeres — se veían obligados a dedicarse a actividades económicas ilegales en los países de destino, lo que los hacía más vulnerables a la explotación. Era esencial crear un marco más justo para la circulación de personas, y en el diálogo regional europeo se afirmó que «toda política de restricción debería estar ligada a una política de liberalización del comercio y cooperación para el desarrollo».

75. En todo el mundo, la integración regional se veía como el camino hacia una globalización más justa e integradora. Los países pueden enfrentarse mejor a los retos sociales y económicos de la globalización mediante un trabajo conjunto. Ello

requiere una mejor integración de las políticas económicas y sociales en el proceso de integración regional, lo que había sido el objetivo de la Unión Europea (UE), la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros.

76. En repetidas ocasiones se manifestó el apoyo a las Naciones Unidas y al sistema multilateral por ser los mejores medios de responder a los retos de la globalización.

77. Un último ámbito de entendimiento: la mayoría de los participantes en los diálogos opinaron que era posible encontrar soluciones, y muchos ya las estaban buscando o promoviendo de manera activa. A pesar de los aspectos negativos del presente modelo de globalización, se reconoció que la globalización era una realidad, que era necesario ajustar las prioridades de las políticas para enfrentarse a ella (*«el mundo exterior puede prescindir de nosotros; pero nosotros no podemos prescindir de él»*) y, sobre todo, que se podían y se tenían que encontrar respuestas. Un participante en el diálogo mantenido en Polonia comparó la globalización con una fuerza que podía aprovecharse en los siguientes términos: *«Si la globalización es un río, debemos construir presas para generar energía»*.

«Si la globalización es un río, debemos construir presas para generar energía»

78. Aparte de las creencias y preocupaciones comunes, también hubo mucha diversidad. Sin pretender reproducir la riqueza de los debates, a continuación ofrecemos una selección de perspectivas procedentes de distintas regiones del mundo.

## África

79. Nadie puso en duda que durante los últimos veinte años de globalización, África había salido mucho peor parada que otras regiones. Sin embargo, la cuestión de hasta qué punto se podía culpar a la globalización de los problemas de África seguía siendo objeto de debate. En el mejor de los casos, África se sentía marginada y en el peor, maltratada y humillada.

África salió peor parada

80. En un extremo, un participante en el diálogo de Senegal comparó la globalización con *«la recolonización de nuestros países»*. La globalización era un fenómeno no deseado, extraño e impuesto a África.

81. Otro participante en el diálogo de Senegal manifestó que el impacto de la globalización en las empresas africanas era un *«combate desigual que acabaría en una muerte segura»*. Según un dirigente de la sociedad civil, África necesitaba *«desarrollar una cultura de resistencia»* a la globalización para no quedar reducida a la condición de *«economía mendicante»*.

82. Los participantes en el diálogo de Uganda reconocieron que la globalización podía conducir a una expansión de la democracia, la educación y el empleo. Fuera cual fuese el efecto de la globalización en el continente, en el diálogo regional quedó claro que la gente no creía que África pudiera avanzar aislándose del proceso.

83. El fuerte sentimiento crítico que prevaleció en los diálogos se debió a la larga lista de aspectos negativos que los participantes atribuyeron al modelo actual de globalización. En los primeros puestos de la lista se encontraban las políticas agrarias y arancelarias de los países ricos. Malí no tenía por qué respetar las reglas del comercio cuando el precio de una de sus pocas exportaciones competitivas — el algodón — se había abaratado debido a los subsidios. Los aranceles occidentales continuaban discriminando la elaboración local de mercancías, convirtiendo a los productores en rehenes del descenso del precio de las materias primas. El precio del café crudo era el más bajo de la historia, según comentó un participante en el diálogo de la República Unida de Tanzania, pero el precio de una taza de café en Nueva York, Tokio o Ginebra no había disminuido.

Principales preocupaciones: falta de equidad de las reglas, deuda exterior, VIH/SIDA, pobreza y migración

84. Un tema común fue la frustración en torno a las políticas de las principales organizaciones internacionales. Los negociadores africanos carecían de la información y los recursos necesarios para promover sus intereses en la OMC. Se acusó al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial de arrogantes, de hacer caso omiso de las condiciones locales y de aplicar políticas «únicas a todos los casos». Dichas instituciones imponían políticas fiscales restrictivas que recortaban los fondos para la educación y el gasto social. Tan sólo se había materializado una mínima parte de la inversión extranjera prometida para después de la liberalización. Por encima de todo, la deuda externa excesiva estaba causando estragos, a pesar de los esfuerzos realizados incluso por los gobiernos mejor dirigidos.

85. El VIH/SIDA, la pobreza y la emigración se encontraban entre las cuestiones prioritarias del programa de África. Se expresó especial preocupación por el elevado costo de los medicamentos patentados para el tratamiento del VIH/SIDA y otras enfermedades. Al mismo tiempo, la emigración y el VIH/SIDA estaban agotando la ya escasa provisión de trabajadores calificados en África.

86. No obstante, los africanos no sólo culpaban a los demás de sus problemas. También se sintieron responsables por no haber fortalecido el comercio, no haberse integrado en otras economías y no haberse beneficiado de los aspectos positivos de la globalización. Reconocieron que, a menudo, la regresión económica se debía tanto a un mal gobierno como a las influencias exteriores. Mientras tanto, los escasos recursos fiscales se malgastaban en armamento y conflictos devastadores. Aunque sobre el papel existían muchos acuerdos comerciales y otros acuerdos de cooperación regional, había una falta bien de voluntad política, bien de infraestructura física, que impedía que estos acuerdos funcionaran. En cualquier caso, la integración regional podría ser un vehículo eficaz para la integración de África en la economía global. Quedaba mucho por hacer con miras a crear las condiciones necesarias para reducir la pobreza. Las iniciativas locales y «*las soluciones de África a los problemas de África*» eran la mejor opción. Sin embargo, la cooperación exterior era esencial para garantizar la inclusión de África en el progreso global.

#### Mundo árabe

Exportaciones de  
petróleo y  
percepciones de  
la migración

87. En el mundo árabe, las percepciones de la globalización estaban ensombrecidas por la guerra y el continuo conflicto árabe-israelí. Estas percepciones estaban condicionadas por dos factores: la tendencia actual de integración con el resto del mundo, dominada por las exportaciones de petróleo y la emigración, y el miedo al impacto de la globalización en la identidad cultural y las tradiciones locales.

88. Se consideraba que el petróleo tenía sus ventajas e inconvenientes. Gracias a él se financiaban proyectos de infraestructura y se había incrementado enormemente el consumo público y privado; sin embargo, también había socavado el crecimiento de la industria y la agricultura locales y había aumentado la desigualdad tanto dentro de los países de la región como entre unos y otros. Los Estados ricos habían llegado a depender de trabajadores procedentes de dentro y fuera del mundo árabe. La importancia global del petróleo había fomentado la interferencia política de fuerzas externas.

89. Mucha gente de la región asociaba la globalización a la injerencia de las potencias extranjeras en sus asuntos económicos y políticos, lo que socavaba su soberanía y fomentaba un gasto militar excesivo. Asimismo, había quien opinaba que los intereses occidentales no apoyaban suficientemente la democratización de la región por miedo a la popularidad del Islam político o para mantener el régimen existente en el sector petrolífero. Estos sentimientos se exacerbaban a causa de la

situación crítica de los palestinos y de las muchas preocupaciones sobre la repercusión de los medios de comunicación y los valores occidentales. También fue generalizada la inquietud en torno a la pérdida de empleos que podría resultar de la liberalización del comercio y la inversión, así como de la competencia de otros países en desarrollo con costos laborales más reducidos.

90. Otros argumentaban que la modernización económica a través de la globalización podía ser el camino para lograr una fuerza mayor y la independencia de las potencias extranjeras. Las encuestas de opinión muestran un creciente apoyo a la integración regional, tanto entre los países árabes como con Europa. Este podría ser un medio para recoger algunos de los beneficios de la globalización y hacer frente a la competencia de los productores de bajo costo de Asia.

## Asia

91. En los diálogos mantenidos en Asia se puso de relieve la diversidad del continente. La mayoría de los participantes percibía un funcionamiento selectivo de la globalización: beneficioso para algunos pero no para otros. El avance más destacado había sido la reducción de la pobreza asociada a la apertura de China y la India. Sin embargo, alrededor de mil millones de personas en la región apenas habían obtenido alguna recompensa. El proceso debía dirigirse de tal forma que fuera más integrador.

Beneficios para algunos, pero no para todos

92. En el diálogo mantenido en China se destacó que las oportunidades y los beneficios de la globalización compensaban los riesgos. La globalización había estimulado el crecimiento económico y la productividad industrial y había ayudado a China a hacer frente al principal problema del país: el empleo. Sin embargo, también había socavado los medios de vida agrícolas tradicionales, modificando los sistemas tradicionales de protección social y aumentando las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas y entre las regiones. Ciertas inversiones multinacionales estaban agravando la degradación medioambiental y generaban presiones para lograr una mano de obra más barata y flexible con el fin de mantener la competitividad. Como consumidores, los chinos apreciaban los precios bajos y los bienes y servicios de calidad; como trabajadores, sin embargo, deseaban oportunidades de empleo mejores y más seguras.

93. En la India, el mensaje era más complejo. Había habido ganadores y perdedores. La globalización había enriquecido la vida de las personas ricas y formadas. El sector de las tecnologías de la información (TI) se había visto especialmente favorecido. Sin embargo, los beneficios todavía no habían llegado a la mayoría, y habían surgido nuevos riesgos para los perdedores, es decir, los socialmente desfavorecidos y los pobres del medio rural. Un gran número de pobres «temporales», que habían trabajado duro para escapar de la pobreza, estaban perdiendo lo que habían ganado. Los participantes en el diálogo temían que la globalización pudiera erosionar valores como la democracia y la justicia social. El poder estaba trasladándose de las instituciones locales electas a organismos transnacionales no responsables. Las ideas occidentales, que dominaban los medios de comunicación, no se correspondían con las perspectivas locales; fomentaban el consumismo en medio de la pobreza extrema y amenazaban la diversidad cultural y lingüística.

94. Tal y como se recalcó en el diálogo de Filipinas, la experiencia de la globalización consistía a menudo en *«hablar mucho de los mercados, cuando en realidad el acceso a los mismos era muy limitado; hablar mucho de los empleos, cuando éstos se encontraban en otros lugares; y hablar mucho de una vida mejor, pero para otros»*. Una razón fundamental era la falta de reglas de juego uniformes, ya que el proteccionismo de los países industrializados negaba a otros el camino que ellos

mismos habían seguido para crecer. El éxito de China en atraer la inversión extranjera directa también se percibía como una amenaza, a pesar de que los participantes en el diálogo de China rechazaron la idea de que su país estuviera encabezando una «carrera hacia niveles mínimos». En el diálogo mantenido en Filipinas, los pueblos indígenas destacaron el aumento de los conflictos entre sus comunidades y las empresas mineras, debido a la liberalización de las inversiones mineras.

Volatilidad  
económica

95. La volatilidad económica de los países en proceso de globalización fue una cuestión clave en el diálogo regional. Un participante tailandés describió el cambio brusco de los flujos de capital durante la crisis asiática como un «castigo desproporcionado por los pecados cometidos». La reforma de los mercados de capital era necesaria, pero había de realizarse en el marco de una secuenciación prudente de la liberalización y de una protección social adecuada. Los participantes japoneses resaltaron que la cooperación regional en el comercio y las finanzas podía aumentar la estabilidad.

96. También era necesario un régimen más liberal para hacer frente al creciente desplazamiento de personas a través de las fronteras nacionales. El tráfico de mujeres y niños constituía una de las violaciones más graves de los derechos humanos y requería una acción concertada.

#### América Latina y el Caribe

97. Los diálogos mantenidos en América Latina tuvieron lugar en una época de crisis en la región debido a la incidencia de los problemas económicos de Argentina en los países vecinos. En consecuencia, muchos se mostraron bastante escépticos sobre los beneficios del aumento del comercio y la interacción globales.

98. Sin embargo, los participantes en los diálogos mostraron por lo general una actitud más matizada. La globalización requería una reforma para responder a las necesidades de la gente, pero la región también necesitaba una reforma para beneficiarse de la globalización. La población y las sociedades de la región deberían ocupar un lugar central en los esfuerzos destinados a crear una globalización más «humana». En el diálogo mantenido en el Brasil se destacó la inclusión de la erradicación del hambre, la educación universal y el trabajo decente como cuestiones clave en el nuevo programa, para contrarrestar los aspectos comerciales, financieros y tecnológicos que habían prevalecido hasta el momento.

La globalización  
está ligada a la  
expansión de la  
democracia

99. Había que aceptar el reto de la globalización. Un aspecto positivo es que dicho fenómeno se asociaba a la expansión de la democracia en la región y a una creciente concienciación pública sobre cuestiones como la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. En la actualidad, la existencia de un mundo global «más pequeño» facilitaba el intercambio fecundo y la circulación de ideas. Como señalaron los participantes en el diálogo de Chile, la globalización estaba contribuyendo a dar forma a una nueva ética global basada en valores y principios universales compartidos por todo el mundo. El desafío que se planteaba en ese momento era la forma de poner en práctica el nuevo programa de derechos.

100. Para muchos, la globalización no estaba cumpliendo sus promesas, especialmente en relación con el trabajo decente<sup>5</sup>. Según declaró un dirigente sindical, «los

<sup>5</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por Latino Barómetro (Santiago, Chile) en 2002, más del 40 por ciento de la población de América Latina consideraba que el desempleo, la inestabilidad del mercado laboral y los bajos salarios eran sus problemas principales. En esta misma encuesta se señalaba que la mayoría de los encuestados responsabilizaban de estos problemas a la política económica del gobierno, frente al 22 por ciento que culpaba a la globalización y el 23 por ciento que culpaba al FMI. (Para consultar las tabulaciones especiales de la encuesta regular de Latino Barómetro, visite [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).)

*trabajadores difícilmente pueden confiar en el actual modelo de globalización cuando cada día son testigos del crecimiento de la economía informal, del descenso de la protección social y de la imposición de una cultura autoritaria en el lugar de trabajo*». No obstante, incluso en un país tan próspero como Costa Rica, los participantes en el diálogo opinaron que la mayoría de los ciudadanos, con independencia de su nivel de ingresos y situación social, percibían más amenazas que oportunidades en la globalización. En particular, la inestabilidad de los mercados financieros globales había tenido consecuencias sociales desastrosas en muchos países, debido a las políticas gubernamentales inadecuadas y al escaso entendimiento de las condiciones locales por parte del FMI y de los bancos extranjeros. Las clases medias de la Argentina y el Uruguay se habían visto especialmente perjudicadas.

101. Desde numerosos sectores se reivindicó la renovación del papel del Estado. Como dijo el Primer Ministro de Barbados en el diálogo de los Estados del Caribe, *«no podemos dejar el desarrollo centrado en las personas a la suerte de las fuerzas del mercado. En lugar de retirarse, el Estado debe establecer nuevas alianzas estratégicas con el sector privado y las instituciones de la sociedad civil»*. El diálogo regional celebrado en Lima se hizo eco de esta reivindicación, que abogaba no sólo por servicios públicos más eficientes, sino también por una relación armónica entre el sector privado, como generador de riqueza y empleo, por un lado, y el sector público como promotor de un entorno competitivo, por otro. La competitividad tenía que impulsarse por medio de la inversión y el desarrollo del capital humano, y no mediante la reducción salarial o el incremento de los aranceles proteccionistas. En toda la región era particularmente necesario elaborar políticas que favorecieran a las pequeñas y medianas empresas y que se opusieran a la expansión de la economía informal.

Un papel renovado para el Estado

102. La cuestión de la emigración había adquirido gran importancia en toda la región, desde México — donde uno de cada cinco trabajadores residía fuera del país — hasta Argentina, donde muchos jóvenes calificados se trasladaban a los países de los que habían emigrado sus abuelos en busca de prosperidad.

103. Se albergaba una gran esperanza en torno a la integración regional como medio para alcanzar los objetivos políticos y sociales. En particular, cabría ampliar el Mercosur. En el Caribe ya se habían puesto en marcha instituciones regionales de amplio alcance que era necesario reforzar. La solidaridad regional también podía ser un medio para que la región en su conjunto participara activamente en la construcción de la globalización.

#### Países en transición de Europa y Asia Central

104. En general, no se culpó a la globalización en sí de las dolorosas convulsiones sociales acontecidas durante la transición del comunismo en la antigua Unión Soviética y en Europa Oriental. Los participantes en los diálogos desconfiaban de los peligros de la globalización, pero se mostraban reacios a reinstaurar los viejos sistemas cerrados. Manifestaron ser totalmente conscientes de los costos del cambio, en particular cuando no existían nuevas redes de seguridad social que reemplazasen las que se habían rechazado.

El precio del cambio ... pero es inevitable implicarse

105. Pocos países habían aprovechado mejor que Polonia las nuevas posibilidades de integrarse en el mundo globalizado. Su acercamiento paulatino a la Unión Europea (UE) era un buen ejemplo de cómo la cooperación regional podía conducir a una integración positiva en la economía global. Sin embargo, el Ministro de Finanzas polaco declaró que, *«a pesar de estar estrechamente implicados en la corriente de globalización, siempre existe la oportunidad y la obligación de apli-*

*car una política nacional de desarrollo socioeconómico».* El pasado comunista de Polonia legó al país el sentimiento arraigado de que el Estado tiene obligaciones ante la sociedad. Y pese a los muchos beneficios del cambio, la gente estaba frustrada por la persistencia de altos niveles de desempleo y los problemas que entrañaba la reestructuración de las antiguas industrias y del amplio sector agrícola. En Lodz — el mayor centro de producción textil del país —, casi 100.000 trabajadores — principalmente mujeres — habían perdido sus puestos de trabajo debido a la competencia de Asia.

106. En el diálogo mantenido en la Federación de Rusia se hizo hincapié en las oportunidades y los retos de la globalización: el incremento de las corrientes de inversión, la expansión de los mercados de exportación y las nuevas posibilidades de alcanzar un mayor crecimiento y un mayor nivel de vida. No obstante, todavía se tenían que realizar muchos ajustes, y era esencial proceder a una distribución justa de los costos y los beneficios de la reforma. Debían minimizarse los costos sociales derivados del ingreso del país en la OMC, y era necesario mejorar y aplicar la legislación laboral, generar más empleo y reformar el sistema educativo.

107. La cultura y la diversidad nacionales debían protegerse de la globalización. Se manifestó especial preocupación por el incumplimiento de la ley y las normas laborales por parte de las empresas multinacionales. Otro problema grave era la emigración, tanto el éxodo de trabajadores calificados debido a las malas condiciones locales como los desplazamientos ilegales. A pesar de estas preocupaciones, los participantes consideraron que la integración en el proceso de la globalización era inevitable, al mismo tiempo que resaltaron la necesidad de dirigir dicho proceso de un modo más responsable desde el punto de vista social.

#### Europa Occidental y América del Norte

108. Se culpó a la creciente competencia internacional — impulsada por la liberalización del comercio y el capital — del aumento de las disparidades de ingresos en los países industrializados, que afectaba especialmente al trabajo poco cualificado en las antiguas industrias, al ser éstas las primeras en trasladarse a los países de bajo costo. Sin embargo, la exportación de empleos como consecuencia de la globalización era tan sólo una de las numerosas causas del desempleo. Los participantes en el diálogo de Alemania mostraron especial preocupación por el efecto de la movilidad de capitales en la política fiscal. Asimismo se sostuvo que la competencia fiscal internacional estaba imponiendo límites estrictos a la financiación del Estado de bienestar<sup>6</sup>.

109. En toda Europa la migración era una cuestión crítica. La gente reaccionaba enérgicamente, y, a menudo, las consecuencias políticas eran impredecibles. Sin embargo, esta cuestión debía abordarse en el contexto del envejecimiento de la población en Europa y de la cohesión social en que se basaba el sistema social europeo.

Respuesta a las presiones de la globalización sobre la política social

110. Europa estaba construyendo un modelo social que, según algunas opiniones, podría reproducirse en cierto modo en otros lugares. El diálogo celebrado en Finlandia ofreció un ejemplo de cómo la adopción de políticas económicas y sociales integradas y de un enfoque de asociación habían contribuido a crear una sociedad de la información moderna y competitiva. La construcción de la propia UE era una expresión de ese mismo modelo y, a la vez, una respuesta a las presiones de la

<sup>6</sup> Preocupaciones similares quedaron reflejadas en el informe de la Comisión Flamenca sobre la Dimensión Social de la Globalización; véase [www.ilo.org/wcsdg/consulta/flemish/index.htm](http://www.ilo.org/wcsdg/consulta/flemish/index.htm).

globalización. Pese a tratarse de un proceso histórico único, contenía elementos que podían inspirar una gestión mejor y más integradora de la economía global.

111. En los diálogos se puso de manifiesto que, en principio, los europeos se mostraban comprensivos con respecto a muchas de las quejas de los países en desarrollo sobre el modelo de globalización. Se reconoció que era el mundo industrializado el que establecía las reglas de la globalización, y que si ésta había de ser más integradora, los países en desarrollo deberían tener mayor voz. Asimismo se reconoció de forma generalizada la importancia de prestar más asistencia para el desarrollo a los países más pobres. Algunos reconocieron también la repercusión negativa de la Política Agrícola Común en los países en desarrollo, pero añadieron que existían claros obstáculos políticos que impedían su reforma.

112. Se disponía de una enorme cantidad de información acerca de la percepción del impacto de la globalización en los Estados Unidos, de la que se obtenían conclusiones en ocasiones contradictorias. Algunos importantes estudios recientes reflejaban en general actitudes altamente positivas respecto de la globalización, aunque existía al mismo tiempo una preocupación por los puestos de trabajo. Según un reciente trabajo de investigación académica, un importante grupo de votantes americanos se mostraba reticente a una mayor participación en la globalización<sup>7</sup>. Según esta investigación, las percepciones de la globalización eran tanto más positivas cuanto mayor era el nivel de educación y calificación.

113. En los Estados Unidos también se mantuvieron algunas consultas con grupos específicos en el transcurso del trabajo de la Comisión. Las personas consultadas no dudaban de que la economía global había experimentado un cambio radical durante los últimos veinte años. La globalización estaba ejerciendo nuevas presiones sobre las empresas para que fuesen más competitivas, recortando los salarios y provocando fusiones empresariales. Algunos empleos nacionales se habían trasladado a otros países, pero en general el proceso estaba generando mayor riqueza y bienestar. Se veía a los Estados Unidos como el principal impulsor de la globalización, y esto se consideraba positivo. Sin embargo, se reconoció que también se habían producido efectos adversos, como el impacto en el medio ambiente y la marginación de los países de África y Oriente Medio que no podían o no querían participar.

114. Las opiniones estaban divididas entre los que pensaban que la globalización continuaría y los que opinaban que ésta se vería obstaculizada por el creciente nacionalismo. Era necesario que las organizaciones internacionales — oficiales y de otro tipo — contribuyeran a guiar el proceso, como el FMI, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OMC, la OIT, y otros organismos especializados, así como empresas, sindicatos, iglesias y ONG. También se precisaba una mejor gobernanza a todos los niveles.

Necesidad de una mejor gobernanza en todos los planos

#### Empresas, trabajo y sociedad civil

115. En los diálogos que la Comisión mantuvo con las empresas, los directores ejecutivos no se consideraban a sí mismos como los principales impulsores de la globalización. En su opinión, las empresas no crearon la globalización, sino que reaccionaron ante ella. Para algunas empresas la tarea resultó especialmente difícil. A las empresas de los países pobres y a las pequeñas empresas de todo el mundo les costó hacer frente a la competencia global sin ayuda pública. Para las compañías

<sup>7</sup> Kenneth F. Scheve y Mattheu J. Slaughter: *Globalization and the Perceptions of American Workers* (Washington DC, Institute for International Economics, marzo de 2001).

más grandes, en el medio global *«la clave de la eficacia reside en la gestión de la diversidad»*, esto es, la diversidad de mercados, proveedores y mano de obra.

116. Los líderes empresariales también rechazaron la idea de que estaban imponiendo modelos únicos en sus operaciones por todo el mundo: *«Cuanto más globales seamos, más trabajaremos en el ámbito local»*, dijo un participante. Las empresas podrían incluso actuar como una vía bidireccional, transfiriendo nuevas tecnologías al Sur, por un lado, y dando a conocer en sus países de origen los problemas y preocupaciones de los países en desarrollo, por otro.

117. Una cuestión fundamental para la dimensión social de la globalización era alcanzar una mejor disseminación de la IED. Esto suponía crear entornos estables y libres de corrupción que favoreciesen el compromiso a largo plazo de las empresas.

Normas  
predecibles y un  
marco de valores  
acordado

118. El establecimiento de una normativa predecible y de un marco de valores acordado era esencial para el buen funcionamiento de los mercados. Los gobiernos tenían la responsabilidad absoluta de garantizar el respeto de las normas acordadas. Sin embargo, un afán regulador excesivo no era deseable cuando los mercados podían corregir automáticamente muchas alteraciones. *«Necesitamos más diálogo y un cambio de conducta; no más normas y reglamentos.»* Se hizo hincapié en la importancia del respeto de los valores. Las empresas progresistas estaban firmemente comprometidas con la responsabilidad social voluntaria. La buena ciudadanía empresarial era cada vez más importante para el desarrollo de las empresas.

119. Sin embargo, el debate que la Comisión mantuvo con el Foro Económico Mundial en Davos reveló que los escándalos empresariales habían minado la confianza de las empresas. Existía preocupación por una posible reacción contra la globalización y los efectos perjudiciales que podría entrañar. También se consideró que un debate con el Foro Social Mundial podría beneficiar a ambas partes.

120. Los participantes en el diálogo que la Comisión mantuvo con los sindicatos consideraron que las políticas de los países industrializados, las instituciones financieras internacionales y la OMC estaban debilitando progresivamente la base económica de los países en desarrollo. Expresaron su preocupación por la importancia que se seguía otorgando a la privatización de servicios como el agua, la electricidad y la atención sanitaria que estaba agravando la pobreza. También se mostraron preocupados porque la explotación de las trabajadoras en las zonas francas industriales (ZFI) se había expandido de manera espectacular. Dicha explotación consistía en el pago de salarios bajos, la intimidación de las trabajadoras que intentaban sindicarse, la violencia y el hostigamiento sexual.

Es necesario  
proteger los  
derechos de los  
trabajadores y las  
normas del  
trabajo

121. Era especialmente importante garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y las normas laborales en la economía global. Los dirigentes sindicales pensaban que la OIT podría desempeñar un papel destacado, trabajando en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales — como las instituciones financieras internacionales y la OMC —, los gobiernos nacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

122. Los dirigentes sindicales de los países industrializados mantuvieron que el descontento con la gobernanza empresarial había alcanzado un punto álgido. Había llegado *«el momento de salvar a las empresas de sí mismas»*. La desreglamentación y la importancia que se daba al valor del accionista habían ido demasiado lejos. La creciente competencia global animaba a los empleadores a *«tomarse a la ligera las prácticas laborales»*, incluso mediante la sustitución del empleo decente por el trabajo inseguro, informal, eventual y en régimen de subcontratación. Para muchas empresas, la responsabilidad social voluntaria de las empresas era *«un mero intento de mejorar la imagen»*, sin ningún efecto real en las actividades empresariales ordinarias.

123. Lo que se requería era un sistema global de relaciones laborales que incluyera comités de empresa globales, auditorías sociales de empresas y mecanismos para controlar y verificar la aplicación de los códigos de conducta adoptados por las empresas multinacionales.

124. Los grupos de la sociedad civil también estaban preocupados porque los intereses económicos y empresariales dominaban el modelo de globalización, y porque no había suficiente responsabilidad. El efecto negativo de las industrias de extracción tanto en los pueblos indígenas como en las comunidades y los medios locales fue un tema común. Otro tema fue el impacto adverso de las normas internacionales sobre los derechos de propiedad intelectual, que daba vía libre a la privatización del conocimiento indígena. Muchos denunciaron el aumento de la influencia política de las empresas, incluso mediante una fuerte concentración de la propiedad de los medios de comunicación en manos del sector privado.

125. Esto formaba parte de una crítica más amplia de un modelo económico que se impuso a los países, especialmente a través de la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales. Ello era evidente en la OMC, que promovía un paradigma de competencia en el que el débil tenía que competir con el fuerte. *«Una conversación entre un gato y un ratón no es una conversación.»* Así, se producía el abandono de metas sociales y medioambientales y, por tanto, a un modelo insostenible de crecimiento que imponía altos costos a las personas y a las comunidades. *«Es un sistema profundamente antidemocrático y que resta poder»*, dijo un participante.

Crítica del modelo económico

126. Las organizaciones de la sociedad civil difieren en cuanto a sus intereses y actividades y en cuanto al grado y objeto de su enfado, pero pocas rechazan la idea de un mundo más interconectado. Para muchas de ellas, la meta consiste más bien en cambiar los principios en los que se basa la economía global. El eslogan del Foro Social Mundial es «otro mundo es posible».

127. Muchas organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en los derechos humanos y en el respeto de valores como la justicia, la solidaridad y la igualdad de género. En su opinión, seguía habiendo una dualidad de criterios entre la retórica y la conducta de muchos actores globales. Entre las propuestas de políticas figuraba la de someter todas las acciones de las organizaciones internacionales a un examen previo que evaluase su conformidad con los derechos humanos universales. Otra reivindicación generalizada fue la búsqueda de una solución global a la crisis de la deuda, preferiblemente mediante la simple condonación de la misma.

Énfasis en los derechos humanos y el respeto de los valores

128. Había un sentimiento de frustración por no haber cumplido los compromisos asumidos por los Estados miembros en los foros de las Naciones Unidas durante los últimos decenios. Algunos creían que sistemáticamente se había tratado de dejar fuera a las Naciones Unidas en cuestiones de justicia económica, paz y desarrollo, y solicitaron que se les otorgase una mayor autoridad en relación con las políticas internacionales, tanto económicas como de otro tipo. Se puso de relieve la preocupación por el aparente debilitamiento de las soluciones a los problemas de la globalización, así como de los enfoques multilaterales de las mismas, preocupación que se puso de manifiesto en muchos otros debates.

129. Fueron muchos los que sostuvieron que una parte fundamental de la solución residía en dar voz a los que no la tenían. Se necesitaba un marco más amplio, participativo y democrático en todos los niveles, local, nacional y global. Las mujeres seguían estando insuficientemente representadas en la mayoría de los órganos encargados de la adopción de decisiones. Muchas organizaciones de la sociedad civil sostenían que las políticas públicas y los sistemas económicos debían reflejar

las necesidades y decisiones locales. Al mismo tiempo, el funcionamiento del sistema multilateral — particularmente el de las organizaciones de Bretton Woods y el de la OMC — debería ser más democrático.

\* \* \*

130. En términos generales, este programa de diálogos y consultas nos ha infundido mucho ánimo para seguir desarrollando nuestro trabajo. Hay muchas diferencias de opinión, pero también existe la creencia compartida de que la globalización puede y debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de las personas y las comunidades de todo el mundo. Para alcanzar esto, es preciso tomar medidas correctivas urgentes en los ámbitos local, nacional e internacional. Como dijo un participante, *«Nos encontramos en un punto crítico en el que las decisiones que adoptemos nos pueden llevar a lo mejor o a lo peor en las próximas décadas»*. Los debates subrayaron cómo nosotros, como comunidad global, compartimos un destino común, y nos recordaron que este destino está en nuestras manos.

## II.2. Globalización: naturaleza e impacto

Introducción  
Características fundamentales de la globalización  
El contexto institucional  
Los efectos de la globalización

### Introducción

131. La globalización es un fenómeno complejo que ha tenido efectos de gran alcance. Por lo tanto, como es lógico, el término «globalización» ha adquirido muchas connotaciones emotivas y se ha convertido en una cuestión muy controvertida en el discurso político actual. Por un lado, la globalización se ve como una fuerza benigna e irresistible que puede ofrecer prosperidad económica a las personas en todo el mundo. Por el otro, se le culpa de ser la fuente de todos los males contemporáneos<sup>8</sup>.

132. No obstante, se suele reconocer que las características fundamentales de la globalización han sido la liberalización del comercio internacional, la expansión de la IED y la aparición de flujos financieros masivos transfronterizos. Se produjo un aumento de la competencia en los mercados globales. Asimismo, son muchos los que opinan que esto ocurrió por el efecto combinado de dos factores subyacentes: las decisiones políticas de reducir las barreras nacionales a las transacciones económicas internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías, especialmente en los ámbitos de la información y las comunicaciones. Estos acontecimientos crearon las condiciones propicias para el inicio de la globalización.

Características clave y condiciones capacitadoras

133. La incidencia de las nuevas tecnologías ha imprimido además un carácter distintivo al proceso de globalización actual respecto de episodios similares del pasado. Las barreras naturales del tiempo y del espacio se han reducido enormemente. El costo de la circulación de información, personas, bienes y capital a través del globo ha caído en picado, y la comunicación global es cada vez más barata e instantánea. Con ello ha aumentado enormemente la viabilidad de las transacciones económicas en todo el mundo. Ahora los mercados pueden tener un alcance global y abarcar una variedad cada vez mayor de bienes y servicios.

<sup>8</sup> El término globalización no se hizo popular hasta el decenio de 1990. El informe final de la Comisión de Estudio del Bundestag alemán, titulado «Globalization of the World Economy: Challenges and Answers» (Globalización de la Economía Mundial: Retos y Respuestas) (14.º período legislativo, junio de 2002), señala que el número de veces que se usó la palabra globalización en un importante periódico alemán — *Frankfurter Allgemeine Zeitung* — aumentó de 34 en 1993 a 1.136 en 2001.

En general, las mercancías, las empresas y el capital pueden circular con libertad entre los países, no así las personas

134. Otra característica distintiva del proceso de globalización actual está relacionada con lo que brilla por su ausencia. A diferencia de anteriores episodios de la globalización, caracterizados por movimientos transfronterizos masivos de personas, el proceso actual excluye este movimiento en gran medida. A diferencia de lo que ocurre con las personas, los bienes, las empresas y el capital pueden circular libremente entre los países.

135. En esta sección, destacamos las características relevantes de la evolución de la globalización, exponemos sucintamente el nuevo marco institucional que la gobierna y, por último, evaluamos el impacto que este proceso ha tenido sobre los países y las personas.

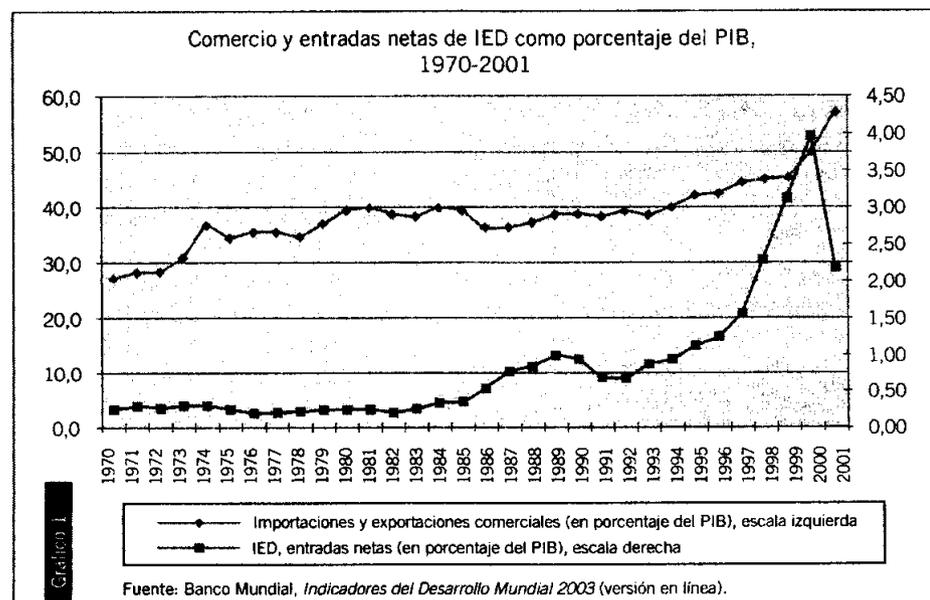
### Características fundamentales de la globalización

136. Las tendencias básicas respecto del comercio mundial, la IED, los flujos financieros y la tecnología aparecen en los gráficos 1 a 9.

#### Comercio

137. El comercio mundial se ha expandido rápidamente en los dos últimos decenios. Desde 1986 ha crecido de forma sistemática a un ritmo considerablemente más rápido que el producto interior bruto (PIB) mundial (gráfico 1). En el decenio de 1970, la liberalización del comercio dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fue modesta y gradual, y afectó a los países industrializados mucho más que a los países en desarrollo. Sin embargo, desde principios de los años ochenta en adelante, el alcance de la liberalización del comercio, especialmente en los países en desarrollo, empezó a acelerarse (gráfico 2).

138. Esta expansión del comercio no tuvo lugar de manera uniforme en todos los países, sino que se produjo en su mayor parte en los países industrializados y en un grupo de 12 países en desarrollo. En contraste, la mayoría de los países en desarrollo no experimentaron una expansión importante del comercio (gráfico 3). Es más, la mayor parte de los países menos adelantados (PMA) — un grupo que incluye la



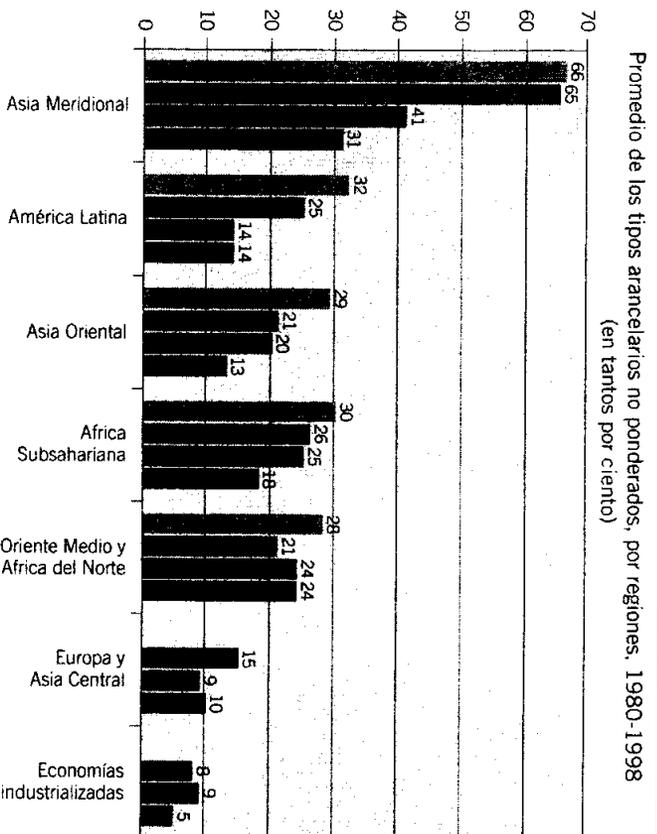


Gráfico 2

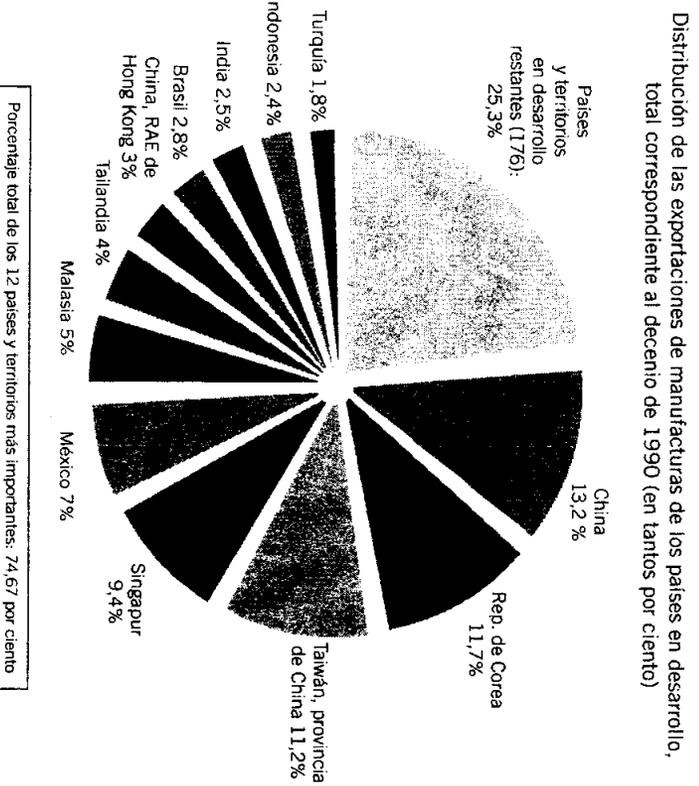
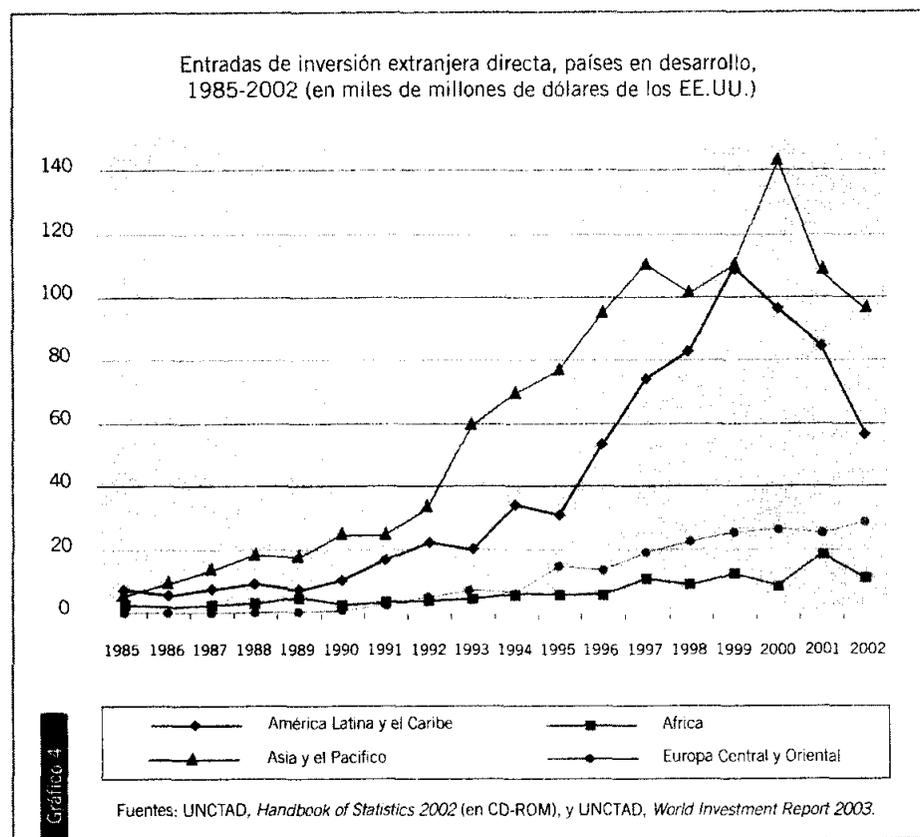


Gráfico 3



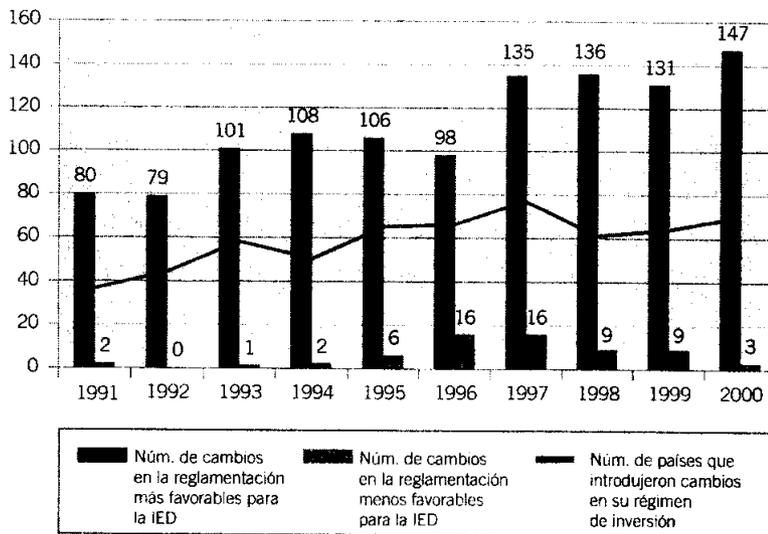
mayoría de los países en el África Subsahariana — experimentó un descenso proporcional en su participación en los mercados mundiales, a pesar del hecho de que muchos de estos países habían puesto en práctica medidas de liberalización del comercio.

#### *Inversión extranjera directa (IED)*

139. Durante los primeros años del decenio de 1980, la inversión extranjera directa se aceleró, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB (gráficos 1 y 4). Desde 1980, el marco normativo en todo el mundo ha facilitado el crecimiento de la IED. En el año 2000, más de 100 países habían adoptado importantes medidas de liberalización para atraer la IED (gráfico 5). En efecto, son pocos los países que no tratan activamente de atraer la IED. Sin embargo, muchas de estas expectativas no se han hecho realidad. A pesar del rápido crecimiento de los flujos de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, la inversión sigue estando muy concentrada aproximadamente en 10 de estos países (gráfico 6)

140. Además de haber aumentado el volumen de estas inversiones, también ha cambiado su naturaleza. La revolución de la tecnología de la información y la comunicación (TIC), unida a la disminución de los costos del transporte, hizo técnica y económicamente posible el crecimiento de una extensa producción de bienes y servicios con sede en muchos países. Los procesos de producción podían disociarse y ubicarse en todo el mundo para explotar las ventajas económicas derivadas de las diferencias en los costos, la disponibilidad de factores y la idoneidad del clima de inversión. Los componentes y las piezas se pueden transportar fácilmente

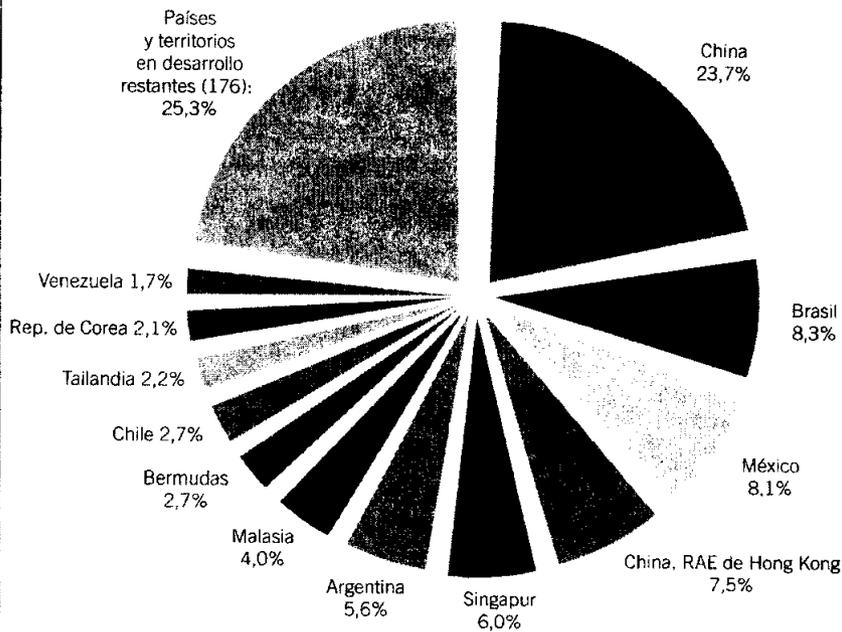
Cambios en la reglamentación nacional en favor de la IED, 1991-2000



Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2001*.

Gráfico 5

Distribución de las entradas de IED en los países en desarrollo, total correspondiente al decenio de 1990 (en tantos por ciento)



Porcentaje total de los 12 países y territorios más importantes: 74,74 por ciento

Fuente: UNCTAD, *Handbook of Statistics 2002* (en CD-ROM).

Gráfico 6

por todo el mundo y ensamblar cuando se quiera. La revolución de las comunicaciones ha hecho posible la coordinación y el control de estos sistemas de producción dispersos.

#### *Flujos financieros*

Rápida  
integración de los  
mercados  
financieros

141. El elemento más espectacular de la globalización en los dos últimos decenios ha sido la rápida integración de los mercados financieros. El sistema de Bretton Woods, creado tras la Segunda Guerra Mundial, se basó en cuentas de capital cerradas y tipos de cambio fijos. Por lo tanto, en contraste con el comercio y la IED, donde la liberalización gradual se había puesto en marcha, la globalización financiera ni siquiera se incluía en el programa político en aquel momento. El mundo vivía con un sistema de mercados financieros nacionales independientes.

142. Esta situación empezó a cambiar en 1973 con el colapso del sistema de Bretton Woods. Sin embargo, no se procedió a liberar las cuentas de capital de forma inmediata ya que el cambio no se inició en los países industrializados hasta principios del decenio de 1980, con el correspondiente aumento de sus flujos de capital.

143. Como ya se ha señalado, «el sistema monetario mundial sufrió tres revoluciones al mismo tiempo: liberalización, internacionalización e innovación». La liberalización financiera creó el marco normativo idóneo para la expansión de la movilidad del capital. Pero el aumento de los flujos de capital estuvo impulsado en gran medida por la revolución de las TIC. Esto permitió conocer mejor y más rápido los mercados extranjeros, el desarrollo de transacciones financieras «en todo el mundo las 24 horas del día», y la aparición de nuevos instrumentos financieros, especialmente derivados.

Los mercados  
emergentes son  
los principales  
beneficiados del  
crecimiento de  
las inversiones  
Norte-Sur

144. Desde finales del decenio de 1980 ha habido una tendencia global hacia la liberalización financiera. Esta comprendía desde medidas relativamente sencillas, como la unificación de los tipos de cambio y la supresión de controles de la asignación de crédito en el mercado interior, hasta la liberalización total del sector financiero, que incluía la apertura de cuentas de capital. En el mundo en desarrollo, este último tipo de reforma estuvo limitado inicialmente a un grupo de países de ingresos medios con una variedad relativamente mayor de instituciones de intermediación financiera que incluía mercados de obligaciones y de valores. La acción en lo que respecta al crecimiento explosivo de los flujos financieros privados de Norte a Sur se centró en estos «mercados emergentes».

145. Entre estos flujos figuraban por ejemplo inversiones en los mercados de valores de estos países a través de fondos de inversión (en su mayor parte se hicieron en nombre de fondos de pensiones), créditos bancarios al sector empresarial y flujos especulativos a corto plazo, especialmente en mercados de divisas. Los préstamos a través del mercado internacional de obligaciones también aumentaron en el decenio de 1990, tras la globalización financiera (gráfico 7).

#### *Tecnología*

146. Los países industrializados fueron la fuente de la revolución tecnológica que facilitó la globalización, pero dicha revolución también tuvo una onda expansiva en el resto de la economía global. A cierto nivel, las nuevas tecnologías cambiaron las ventajas comparativas internacionales al convertir el conocimiento en un factor

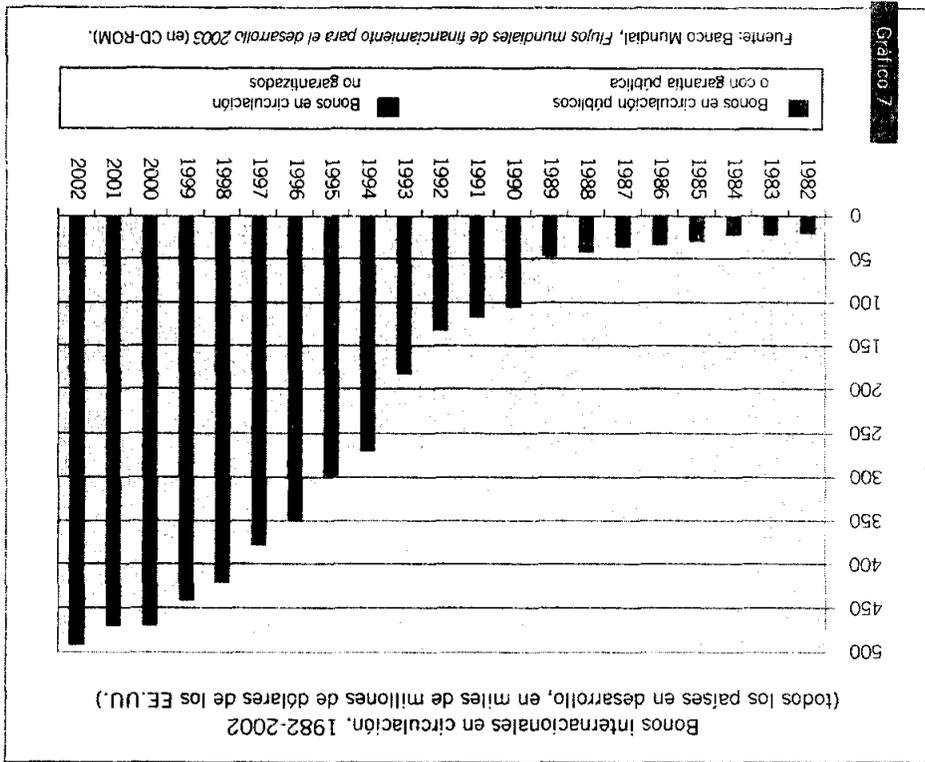
<sup>9</sup> Philip Turner: «Capital Flows in the 1980s: A Survey of Major Trends», *Documentos Económicos del BPI*, núm. 30 (Basilea, Banco de Pagos Internacionales, abril de 1991).

148. Los efectos de estas nuevas tecnologías se han extendido bastante más allá del campo de la economía, muy extenso de por sí. La misma tecnología que hizo posible la rápida globalización económica también ha sido explorada para uso general de los gobiernos, la sociedad civil y los individuos. Con la difusión de Internet, el correo electrónico, los servicios telefónicos internacionales a bajo costo, los teléfonos móviles y las conferencias electrónicas el mundo está hoy más interconectado (gráficos 8 y 9). Ahora se puede acceder desde cualquier lugar del mundo mediante Internet a un vasto y creciente volumen de información, desde las ciencias a trivialidades. Esto puede transmitirse y analizarse con la misma facilidad. Al mismo tiempo, la televisión por satélite y la prensa electrónica han creado un auténtico cuarto estado global.

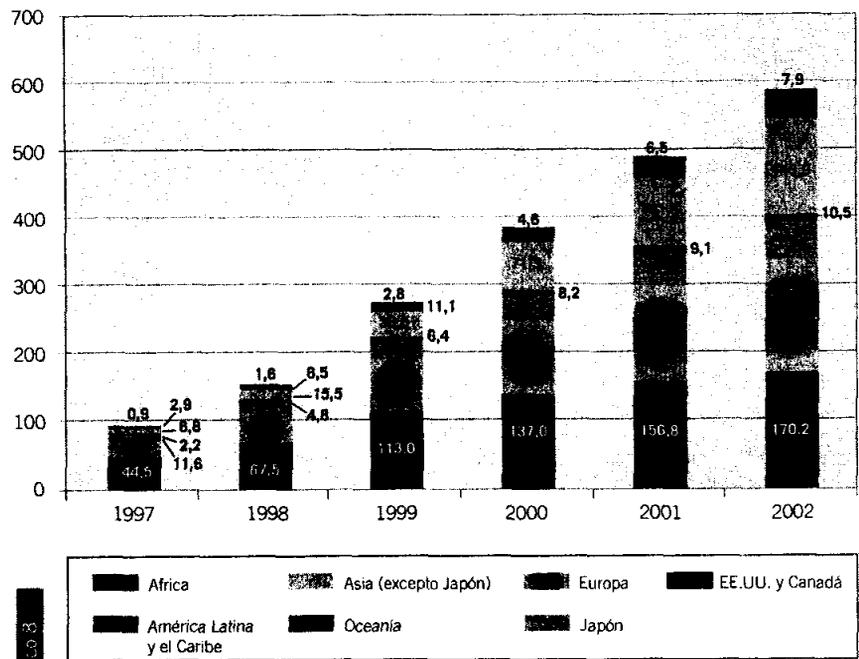
147. La difusión de estas nuevas tecnologías ha tenido efectos más directos en los países en desarrollo. Esto ha ocurrido sobre todo, aunque no únicamente, gracias a las actividades de las empresas multinacionales (EMN). Sin embargo, como en el caso del comercio y de la IED, existen importantes desequilibrios entre el Norte y el Sur en cuanto al acceso al conocimiento y a la tecnología. Casi todas las nuevas tecnologías tienen su origen en el Norte, donde tiene lugar la mayor parte de la investigación y el desarrollo. Se trata de una importante fuente de poder de las empresas multinacionales en los mercados globales, que refuerza también su capacidad de negociación frente a gobiernos de países en desarrollo.

Graves desequilibrios entre el Norte y el Sur en términos de acceso a los conocimientos y a la tecnología

importante de la producción. Las industrias de alta tecnología y de alto nivel de conocimientos son los sectores de crecimiento más rápido en la economía global, y un desarrollo económico próspero requerirá en definitiva que los países sean capaces de entrar y competir en estos sectores. Esto implica que tendrán que hacer hincapié en las inversiones en educación, capacitación y difusión de conocimientos.



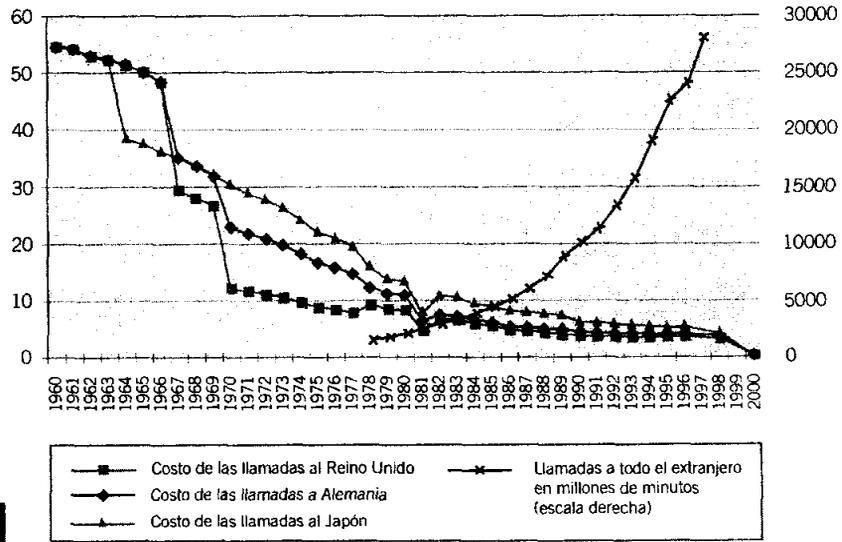
Estimación del acceso a Internet, 1997-2002 (millones de usuarios de Internet)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Gráfico 3

Costo y volumen de las llamadas telefónicas internacionales desde los EE.UU., 1960-2000 (costo en dólares de los EE.UU. constantes de 1995 por 3 minutos, tarifa máxima)



Fuentes: Federal Communications Commission, Trends in the U.S. International Telecommunications Industry 1997; OCDE, Communications Outlook (diversos años), y Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial 2003 (versión en línea).

Gráfico 4

### *Interrelaciones*

149. Estos cambios en el comercio, la IED, los flujos financieros y la difusión tecnológica forman cada vez más parte de un nuevo todo sistémico. Un factor común básico consiste en que todos estos elementos evolucionaron necesariamente en el contexto de una creciente apertura económica y con la influencia cada vez mayor de las fuerzas del mercado globales. Este es un cambio profundo, que afecta tanto al papel del Estado como al comportamiento de los agentes económicos.

150. El comercio y la inversión extranjera directa se han ligado más estrechamente a medida que el sistema de producción global desarrolla cada vez más modalidades de comercio, especialmente a través del rápido crecimiento del comercio intraempresarial de piezas o componentes. Actualmente, se estima que las empresas multinacionales representan dos tercios del comercio mundial, mientras que el comercio intraempresarial, entre multinacionales y empresas afiliadas, representa aproximadamente un tercio de las exportaciones mundiales. Al mismo tiempo, ha aumentado el comercio de componentes y bienes intermedios. Los cambios cualitativos de la estructura del comercio mundial — en particular, un aumento del comercio de componentes e insumos intermedios — son quizás tan importantes como el aumento cuantitativo del comercio. Al mismo tiempo, las inversiones de cartera y otros flujos financieros son factores cada vez más determinantes del entorno macroeconómico que configura las modalidades de comercio e inversión en la economía real. De forma similar, la difusión de las nuevas tecnologías también ha tenido un profundo efecto en la ventaja comparativa, la competitividad de las empresas, la demanda de mano de obra, la organización del trabajo y la naturaleza del contrato de trabajo.

### *El marco normativo*

151. Uno de los factores subyacentes a la creciente globalización fue el cambio de planteamiento económico, que se acentuó en el decenio de 1980. Mientras los países industrializados estaban experimentando estanflación, un número considerable de países en desarrollo había caído en una crisis de la deuda y experimentaba un retroceso económico. Esto provocó un replanteamiento de los modelos económicos existentes tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Un elemento de este replanteamiento en los países en desarrollo estaba relacionado con las políticas de importación/sustitución, que por aquel entonces habían empezado a perder ímpetu. Esto contrastaba con el éxito evidente de las políticas de industrialización orientadas a la exportación de las economías de reciente industrialización (ERI) de Asia Oriental.

152. El recurso generalizado de los países en desarrollo endeudados a los préstamos de las instituciones de Bretton Woods destinados al ajuste estructural en el período que siguió a la crisis de la deuda de principios de los años ochenta desempeñó un papel fundamental en la redefinición de las estrategias del comercio y de la industrialización. Cabe destacar, entre las condiciones a las que estaban sujetos estos préstamos, la liberalización de políticas en favor del comercio y la IED. Esto coincidía con la influencia cada vez mayor de las doctrinas económicas pro mercado durante este período. En el marco de estos programas de ajuste estructural, hubo un aumento importante del número de casos de liberalización del comercio y de las inversiones en muchos países en desarrollo.

153. Tal como se dijo en la sección anterior acerca de las opiniones sobre la globalización, muchos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, así como algunos analistas políticos y gobiernos de países en desarrollo, mantienen que las insti-

Repercusiones de los préstamos destinados al ajuste estructural

tuciones financieras internacionales han impuesto una condicionalidad excesiva a los países en desarrollo. En su opinión, esta política ha resultado perjudicial tanto por recluirlas en las limitaciones de una política neoliberal inadecuada como por imponerles grandes costos sociales.

154. El aumento de doctrinas económicas pro mercado en los últimos veinte años desempeñó un papel clave a la hora de preparar el terreno para la aparición de la globalización. La caída del comunismo en Europa en 1989-1990 fue un momento crucial. De un golpe, 30 países ex comunistas con una población conjunta de 400 millones de personas se sumaron a la economía de libre mercado global.

El crecimiento espectacular de Internet propulsa la globalización del libre mercado

155. Para algunos analistas, el fin del mundo bipolar también significó la desaparición de cualquier alternativa sistémica a la economía de mercado. Como resultado, según esta opinión, la globalización del libre mercado arrancó en 1990. Casualmente, ésta también fue la época en que se produjo el crecimiento espectacular de Internet, que resultó en una propulsión tecnológica inesperada del proceso.

## El contexto institucional

### *El sistema de comercio multilateral*

156. Entretanto, el contexto institucional para las relaciones económicas internacionales también empezó a cambiar. Una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales iniciada en 1986 estableció el marco para la transformación del GATT en la OMC en 1995. Un cambio fundamental fue la ampliación del programa de las negociaciones comerciales bastante más allá del cometido del GATT, limitado a reducir los aranceles aduaneros y otras barreras directas al comercio. Cuestiones que hasta entonces no se habían tomado en consideración desde una perspectiva comercial, como los servicios, los derechos de propiedad intelectual, las medidas de inversión y las políticas en materia de competencia (cuestiones que van más allá de las fronteras), ahora se incluían dentro del ámbito de las negociaciones comerciales.

157. Esto se explica porque estas medidas también constituían impedimentos para la libre circulación de bienes y servicios a través de las fronteras. La armonización de las políticas nacionales en estas esferas se consideró esencial para una liberalización más profunda del comercio mundial. Esta misma lógica también se podía aplicar a otros aspectos de la política y la normativa nacionales, especialmente cuando el objetivo del libre comercio se amplía para englobar asuntos concernientes al comercio equitativo y sostenible. Por lo tanto, ha habido tensiones continuas sobre la conveniencia de ampliar esta lista de cuestiones «que van más allá de las fronteras».

158. En retrospectiva, muchos gobiernos de países en desarrollo percibieron que los resultados de la Ronda Uruguay no habían sido equilibrados. Para la mayoría de los países en desarrollo (algunos sí obtuvieron beneficios), el quid del acuerdo desfavorable residía en las limitadas concesiones de acceso al mercado que obtuvieron de los países desarrollados a cambio de los altos costos que ahora son conscientes de haber contraído al comprometerse a adoptar las nuevas normas del comercio multilateral.

Surgieron los sistemas globales de producción, con las EMN como protagonistas

### *Sistemas de producción global*

159. La aparición de sistemas globales de producción que trajeron los crecientes flujos de inversión extranjera directa ha creado nuevas oportunidades para el crecimiento y la industrialización en los países en desarrollo. Unas 65.000 empresas

multinacionales, con aproximadamente 850.000 empresas afiliadas extranjeras, son los actores clave detrás de estos sistemas globales de producción. Estas empresas coordinan las cadenas de suministro global que conectan a las empresas en todos los países, incluso a los subcontratistas locales que trabajan fuera del sistema industrial formal y que subcontratan a trabajadores a domicilio<sup>10</sup>.

160. El crecimiento de estos sistemas de producción global ha sido más pronunciado en las industrias de alta tecnología (componentes electrónicos, semiconductores, etc.) y en bienes de consumo que requieren mano de obra intensiva (textiles, vestido y calzado). También está adquiriendo importancia en el sector de los servicios, en donde los avances tecnológicos han permitido la prestación de servicios tales como el desarrollo de programas informáticos, financieros y centros de llamadas — entre otros — desde diferentes países de todo el mundo. Las industrias de alta tecnología han experimentado el crecimiento más rápido y ahora constituyen el mayor componente individual de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo<sup>11</sup>. En estas industrias, la producción de piezas y componentes se lleva a cabo por filiales de las empresas multinacionales situadas en países en desarrollo. La mayor parte de la investigación y el desarrollo (I+D) y otras funciones tecnológicamente avanzadas se realizan en los países industrializados.

161. En las industrias de consumo con alta densidad de mano de obra, el panorama es totalmente distinto. Las empresas multinacionales diseñan el producto, especifican la calidad de éste, etcétera, y luego subcontratan su producción a empresas locales en países en desarrollo. También ejercen el control sobre la calidad y el tiempo de producción, que a menudo está sujeto a cambios de diseño y volumen. La fuerza motriz es la flexibilidad y prontitud para ajustarse a los cambios de la demanda del consumidor con los mínimos costos de existencias. Es un sistema de producción global «justo a tiempo». Las empresas multinacionales también controlan la comercialización del producto; las marcas y los logotipos son una fuente importante de poder de mercado y, por cierto, de grandes fortunas.

Sistemas de producción global «justo a tiempo»

162. Una característica destacada del crecimiento de estos sistemas de producción global es que se ha producido sin el desarrollo paralelo de normas multilaterales para regular su elemento clave, la IED. Esto ha dado lugar a una serie de asuntos que serán tratados en la parte III.

### *El sistema financiero global*

163. La estructura de gobernanza del sistema financiero global también se ha visto transformada. A medida que los flujos financieros privados fueron eclipsando los flujos oficiales, el papel y la influencia de los actores privados, tales como bancos, fondos de inversión especulativos, fondos en títulos y organismos de clasificación, aumentaron considerablemente. Como resultado, estos organismos financieros privados ejercen ahora un enorme poder sobre las políticas económicas de los países en desarrollo, especialmente en las economías de mercado emergentes. Los organismos de clasificación determinan si los países pueden tener acceso a un préstamo supremo y, si es así, el costo de éste. Las valoraciones de los analistas de valores tienen una gran influencia en el flujo de fondos en los mercados bursátiles, mien-

Importante crecimiento del papel y la influencia de los organismos financieros privados

<sup>10</sup> M. Carr y M. Chen: «Globalization, social exclusion and work: with special reference to informal employment and gender», documento de referencia preparado para la Comisión Mundial, Ginebra, 2003.

<sup>11</sup> S. Lall: *The employment impact of globalization in developing countries*, mimeografiado de la OIT (Ginebra, octubre de 2002).

tras que las decisiones de los gestores de fondos especulativos afectan a menudo a las divisas nacionales.

164. Dentro de la lógica de los mercados perfectos, no habría nada de malo en estos avances. La creciente influencia de los actores privados en el sistema financiero global debería dar lugar a una mayor eficacia en la distribución mundial de los recursos financieros, así como al beneficio asociado de ejercer una mayor, y muy necesitada, disciplina de mercado sobre los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, los mercados financieros, incluso de ámbito nacional, son típicamente uno de los mercados más imperfectos. Existen graves problemas de deficiencias de información, especialmente asimetrías en la información.

165. Estos problemas se multiplican en el ámbito de los mercados financieros globales, donde las entidades crediticias internacionales pueden tener información poco fiable y limitada sobre los prestatarios locales. Por ejemplo, se han planteado preocupaciones por las operaciones de los fondos especulativos y los organismos de clasificación, y la probidad de algunos grandes inversores internacionales a la luz de los recientes escándalos empresariales. Esto conduce a una concesión excesiva de créditos, incluso a bancos y empresas locales poco seguros. La idea de que hay garantías implícitas en la invariabilidad de los tipos de cambio y en las ayudas financieras a entidades en dificultad agrava este proceso.

166. Una causa de fallos aún más importante de este mercado financiero global es la ausencia, a ese nivel, de instituciones eficaces que lo supervisen, tales como las que existen dentro del ámbito nacional.

Un sistema financiero global plagado de crisis financieras

167. Por lo tanto, el sistema financiero global ha estado siempre asolado por diversas crisis financieras con una frecuencia y gravedad cada vez mayores. Estas crisis han tenido efectos devastadores, al destruir los beneficios acumulados durante años de progreso económico e imponer elevados costes sociales que se traducen en un aumento del desempleo y de la pobreza.

168. Sin embargo, sólo una pequeña minoría de países en desarrollo forman parte de este nuevo sistema financiero global. Como en el caso de la inversión extranjera directa, estos flujos financieros privados se han concentrado en gran medida en los mercados emergentes. Por consiguiente, la gran mayoría de los países en desarrollo, incluidos casi todos los PMA, apenas recibe flujos financieros privados.

Muchos PMA siguen atrapados en la trampa de la deuda

169. Para los países de ingresos bajos que dependen de ayuda, localizados en su mayoría en el África Subsahariana, la marginación de los mercados financieros significa que están privados de cualquier medio para mitigar los efectos del importante descenso de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En consecuencia, unos dos decenios después, muchos de estos países continúan atrapados por la deuda que contrajeron a principios de los años ochenta.

#### Los efectos de la globalización

170. El efecto combinado e interactivo de esta evolución del comercio, de la inversión extranjera directa, de las finanzas y de la tecnología se ha dejado sentir mucho y de muy diversas formas en los diferentes sectores económicos, tipos de empresas, categorías de trabajadores y grupos sociales. En esta sección se señalan algunos de los cambios más trascendentales que han tenido lugar.

#### *Inquietudes fundamentales*

171. Comenzaremos por definir la perspectiva desde la cual evaluaremos los efectos de la globalización. Nuestras inquietudes fundamentales son que la globalización

debería beneficiar a todos los países y que debería aumentar el bienestar de las personas de todo el mundo. Esto implica que la globalización debería aumentar la tasa de crecimiento económico en los países pobres y reducir la pobreza mundial, y que no debería incrementar las desigualdades o minar la seguridad socioeconómica dentro de los países.

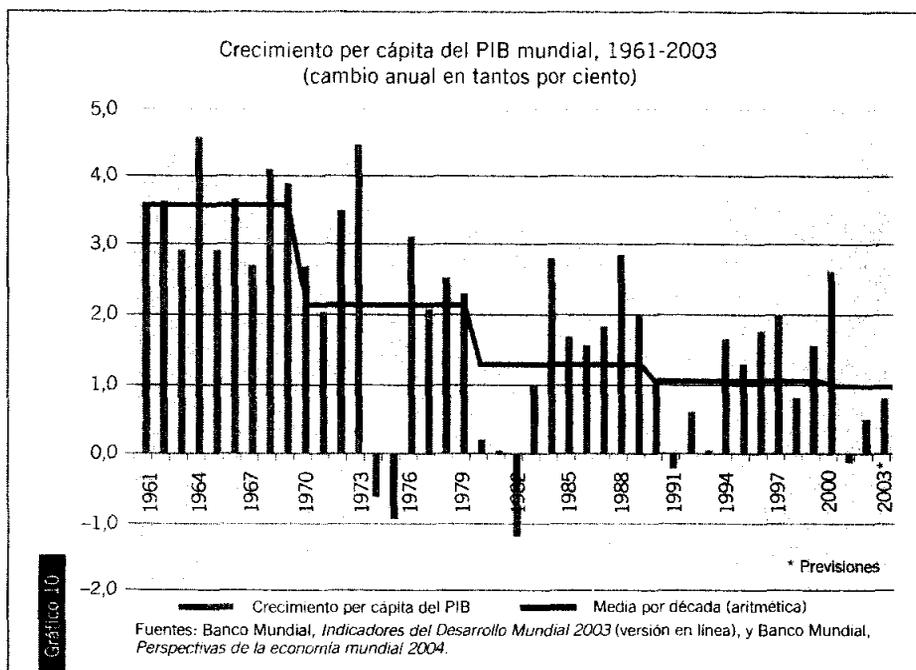
172. Por lo tanto, se suele reconocer que para que el actual proceso de globalización pase la prueba de fuego tiene que impulsar de manera significativa la aceleración del desarrollo y la reducción de la pobreza absoluta en el mundo, y garantizar la sostenibilidad económica, social y ambiental.

173. Los efectos sociales de la globalización no se limitan a los países que han sido marginados del proceso o que han tenido menos éxito en sus esfuerzos por integrarse en la economía global. Incluso en los países en los que la globalización ha tenido un éxito relativo, los costos sociales son considerables y adoptan la forma de costos de ajustes de transición, en algunos casos bastante importantes. China, por ejemplo, a pesar de su alto crecimiento sostenido, se ha enfrentado a problemas de desempleo de transición que probablemente se intensifiquen a medida que avance el proceso de reforma de las empresas estatales. Del mismo modo, como mostró la crisis financiera asiática, incluso los países con un historial ejemplar de actuaciones económicas pueden sufrir importantes costos sociales.

La globalización puede entrañar costos sociales muy elevados

#### Repercusiones en el crecimiento económico

174. Una medida básica a la hora de evaluar los efectos de la globalización consiste en observar el comportamiento de las tasas de crecimiento económico tanto en el ámbito global como en el nacional. Resulta sorprendente que el crecimiento del PIB global haya sido más lento desde 1990 (gráfico 10), periodo en que la globalización ha sido más pronunciada. Cuando menos, este resultado discrepa de las predicciones más optimistas de un aumento del crecimiento gracias a la globalización.



175. El crecimiento también se ha distribuido de modo irregular entre los países, tanto entre los países industrializados como entre los países en desarrollo. En términos de crecimiento de la renta per cápita, sólo 16 países en desarrollo crecieron más de un 3 por ciento por año entre 1985 y 2000 (cuadro 1). En contraste, 55 países en desarrollo crecieron menos de un 2 por ciento por año y, de estos países, 23 presentaron un crecimiento negativo.

176. Al mismo tiempo, la diferencia de ingresos entre los países más ricos y los más pobres aumentó considerablemente (gráfico 11).

177. Este modelo desigual de crecimiento está dando forma a una nueva geografía económica global. El cambio más sorprendente es el rápido crecimiento económico de China en los últimos dos decenios, junto con una mejora más gradual pero importante de los resultados del crecimiento económico de la India, dos países que juntos representan más de un tercio de la población mundial.

#### *Efectos desiguales en los diferentes países*

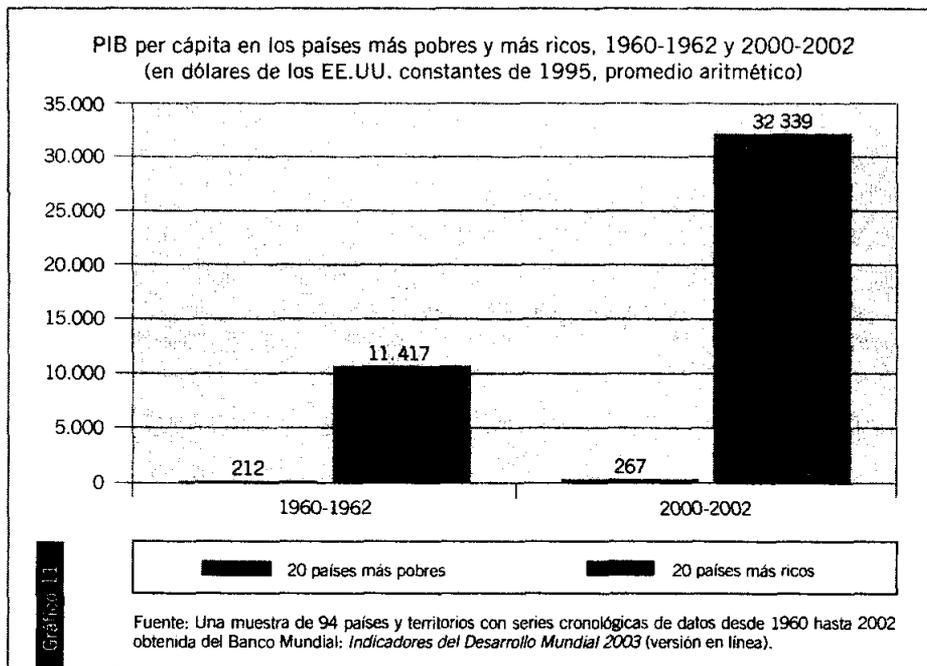
178. Si bien constituye un dato significativo, el crecimiento de China e India es sólo parte de un cuadro más amplio que revela una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización entre los distintos países. Los países industrializados, dotados de una sólida base económica inicial, de abundante capital y mano de obra cualificada y liderazgo tecnológico, estaban en muy buena situación para obtener beneficios sustanciales de la creciente globalización de la economía mundial.

179. Los mercados globales en expansión de bienes y servicios les proporcionaron nuevas salidas para sus exportaciones, mientras que la aparición de sistemas de producción globales y normas de inversión liberalizadas generaron nuevas oportunidades para sus empresas multinacionales e incrementaron su alcance global y su poder de mercado. Del mismo modo, el crecimiento de los mercados financieros

**Cuadro 1. Resultados económicos de los países en desarrollo (agrupados por resultados de crecimiento) comparados con países industrializados y en transición**

	Países industrializados	Países en desarrollo con una tasa de crecimiento del PIB per cápita						Países en transición <sup>1</sup>
		← >3% <sup>2</sup>	→ 2-3%	1-2%	0-1%	<0%		
Número de países	22	16 (14)	12	20	14	23	17	
Porcentaje de participación de la población mundial (2001) <sup>3</sup>	13,8	44,7 (7,1)	5,6	10,3	7,5	4,8	5,3	
Crecimiento del PIB (en porcentaje), 1985-2001	2,5	7,3 (6,2)	4,2	3,4	2,3	1,8	-1,1	
Crecimiento de la población (en porcentaje), 1985-2001	0,65	1,5 (1,6)	2,0	2,2	2,1	2,6	-0,3	
Porcentaje de participación en el comercio global (incluidos los países en transición)	1991	53,9	18,5 (10,3)	3,2	6,6	3,1	4,7	10,0
	2001	48,4	26,6 (11,3)	2,9	6,7	3,0	3,6	8,9
Porcentaje de participación en la IED global (incluidos los países en transición)	1991	54,4	24,6 (13,7)	2,2	10,2	3,0	2,9	2,7
	2001	52,9	22,2 (2,7)	2,0	5,8	6,9	4,3	5,8

<sup>1</sup> Las tasas de crecimiento de los países en transición están calculadas para el período 1991-2001. <sup>2</sup> En la segunda columna se excluye a China e India. <sup>3</sup> Los 124 países incluidos en la muestra representaban el 92 por ciento de la población mundial estimada en 6.129 millones en 2001. Fuente: Los datos básicos se han obtenido del Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (CD-ROM, 2003).



globales ofreció nuevas oportunidades para las inversiones de mayor rendimiento en los mercados emergentes. Además, su liderazgo tecnológico, junto con el fortalecimiento de las normas internacionales relativas a los derechos de propiedad intelectual a través de la OMC, incrementó sus ganancias por regalías y derechos de licencia. No obstante, estos beneficios se contrarrestaron en parte debido a los problemas internos de ajuste que generaron pérdidas para algunos trabajadores.

180. El otro grupo diferenciado de países que obtuvieron importantes beneficios fue el de una minoría de países en desarrollo que han logrado satisfactoriamente incrementar sus exportaciones y atraer grandes entradas de IED. En este grupo destacan las economías de reciente industrialización de Asia Oriental, que se han acercado a los niveles de ingresos y las estructuras económicas de los países industrializados. Otros países de Asia de ingresos medianos, los países candidatos a la adhesión a la UE y países latinoamericanos como México y Chile también parece que están en vías de lograrlo.

Una minoría de países en desarrollo cosechó importantes beneficios

181. La mayoría de estos países disponían de unas condiciones iniciales relativamente favorables en términos de industrialización previa, nivel de desarrollo de recursos humanos, infraestructura de transportes y comunicaciones y calidad de las instituciones económicas y sociales. Sin embargo, no todos han seguido las mismas estrategias de desarrollo. En particular, China, India y Viet Nam, países con grandes mercados nacionales, no han recurrido a estrategias ortodoxas de liberalización, mientras que la República de Corea, por ejemplo, se ha basado en una fuerte intervención del gobierno para dar el primer impulso a su desarrollo industrial.

182. En el otro extremo, la exclusión de los PMA, incluida la mayor parte de África Subsahariana, de los beneficios de la globalización continúa siendo una realidad inquebrantable. Los PMA están atrapados en un círculo vicioso de obstáculos encadenados, entre los que se incluyen la pobreza y el analfabetismo, la lucha civil, los inconvenientes geográficos, una mala gobernanza y economías inflexibles que dependen, en gran medida, de un único producto. Además, muchos tienen que

Los PMA siguen sin participar de los beneficios de la globalización

cargar también con una deuda externa elevada, aparte de verse gravemente perjudicados por el continuo descenso del precio de las materias primas. Estos problemas se han agravado como consecuencia del continuo proteccionismo agrícola en los países industrializados. Esto restringe el acceso al mercado, mientras que la subvención de las importaciones actúa en detrimento de los productores agrícolas locales.

*Consecuencias de la liberalización del comercio, la inversión y las finanzas*

183. Es posible recabar más información sobre el modo en que los elementos clave de la globalización han afectado a los países, gracias al creciente volumen de estudios realizados por los propios países sobre estas cuestiones. Una gran generalización que se desprende de estos estudios es que las consecuencias han sido dispares.

184. Por ejemplo, un conjunto de estudios realizados recientemente por la OIT sobre la repercusión del comercio en el empleo y los salarios del sector manufacturero mostró los efectos radicalmente opuestos entre los países<sup>12</sup>. En las tres economías emergentes asiáticas analizadas, el crecimiento del comercio tenía un efecto generalmente favorable sobre el empleo y los salarios de dicho sector. En cambio, en países de América Latina, como Brasil y México, el empleo en el sector manufacturero no ha experimentado ningún cambio significativo o bien ha disminuido. Los salarios reales de los trabajadores no calificados han tendido a disminuir y la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados ha aumentado de forma relativamente brusca.

No existe una receta universal respecto de la mejor manera de enfocar la liberalización del comercio

185. Estos y otros estudios similares sugieren que entre la liberalización y el crecimiento del comercio y el empleo existe «una relación supeditada, que depende de una multitud de países y de las características externas»<sup>13</sup>. Es probable que las diferentes circunstancias de los países (por ejemplo, el nivel de ingresos, o si un país tiene una ventaja comparativa en materias primas o en manufacturas) justifiquen distintas estrategias de liberalización del comercio. Por lo tanto, no existe una receta simple que sea universalmente válida sobre el mejor enfoque de la liberalización del comercio.

186. Con respecto a la IED, los hechos indican que, en general, la inversión extranjera aumenta el crecimiento. Aunque en principio esto debería tener una incidencia positiva en el empleo, pudiere no ser así por los efectos de desplazamientos de las empresas locales, incapaces de competir, y por la introducción de tecnología con gran intensidad de capital por parte de las empresas extranjeras. No obstante, los datos de que se dispone sobre la repercusión de la IED en el empleo son escasos y no permiten generalizar.

187. Las inversiones transfronterizas también pueden provocar un incremento de la tasa de crecimiento, si se obtienen beneficios indirectos de la transferencia de tecnología y calificaciones a la economía local. En este caso, la inversión aumenta la productividad y los ingresos y, por consiguiente, ejerce un efecto positivo en el crecimiento y en el empleo. Una vez más, los datos de que se dispone revelan diversos resultados. Si bien en países como Singapur e Irlanda ha habido importantes efectos indirectos, éste no ha sido el caso en todos los países. La lección principal que hemos extraído de los casos de éxito es que la presencia de empresas locales

<sup>12</sup> Ajit Ghose: *Jobs and Incomes in a Globalizing World* (Ginebra, OIT, 2003).

<sup>13</sup> F. Rodríguez y D. Rodrik: «Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence», en B. Bernanke y K. Rogoff: *NBER Macroeconomics Annual 2000* (Cambridge, MA, MIT Press, 2000).

capaces de adoptar las nuevas tecnologías y responder a las nuevas demandas es una condición esencial. Asimismo, son de vital importancia las políticas destinadas al desarrollo de sistemas locales de educación, formación y tecnología, así como a la construcción de redes de abastecimiento e instituciones de apoyo.

188. Sin embargo, los datos de que se dispone sobre la repercusión de la IED en el crecimiento y el empleo proporcionan únicamente una respuesta parcial a la compleja cuestión de qué beneficios netos han obtenido de la IED los países receptores. Para realizar una evaluación completa, deberán sopesarse los siguientes factores: la repercusión de la IED en las pequeñas y medianas empresas y en los productores pobres; los posibles conflictos de intereses entre las empresas extranjeras y los países de acogida; y la repercusión de la IED en la estructura del comercio y la balanza de pagos. Cómo se equilibran los costos y los beneficios depende, en gran medida, de las características y las políticas nacionales, aunque también influyen las tendencias internacionales. Entre éstas se encuentran la creciente flexibilidad de localización de la IED y el aumento de la influencia de las empresas multinacionales en ámbitos como el de la propiedad intelectual y el de las corrientes comerciales y financieras de la economía global.

189. Con respecto a la liberalización de las cuentas de capital, existe la creciente convicción de que los beneficios de crecimiento que se derivan de ella son escasos. Incluso dejando a un lado los estragos económicos y sociales causados por las crisis, los beneficios que los países en desarrollo han obtenido de su participación en el actual sistema financiero global han sido cada vez más cuestionados. A menudo, los beneficios potenciales derivados del mayor acceso a los mercados financieros internacionales se han visto reducidos o negados por la inestabilidad. Este problema es especialmente grave en los países en los que los sistemas financieros están poco regulados.

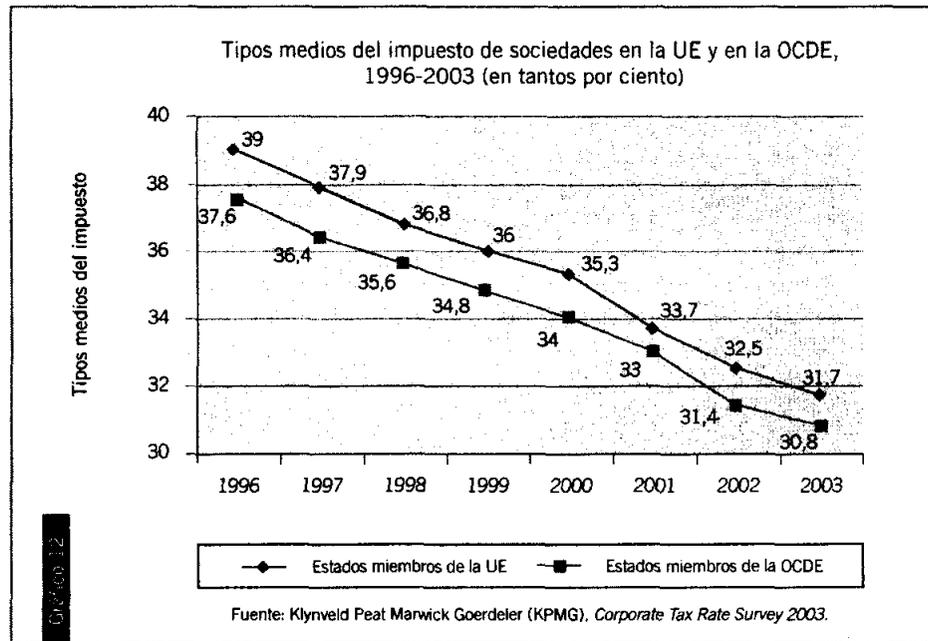
Son escasos los beneficios en términos de crecimiento derivados de la liberalización de las cuentas de capital

190. Un defecto estructural básico ha sido la prominencia de flujos especulativos a corto plazo dentro del sistema. Esto ha dado lugar a que se produzca un fuerte aumento de las entradas de capital cuando las cuentas de capital están abiertas, produciéndose rápidamente el proceso contrario. Esto responde, en gran medida, a la búsqueda de beneficios especulativos a corto plazo que, no sólo no ha contribuido al incremento de la inversión productiva, sino que también ha creado nuevas limitaciones para la política de desarrollo.

Los flujos especulativos a corto plazo han sido perjudiciales

191. En ocasiones, la apertura financiera también ha dado lugar a una mala asignación de recursos y al incremento del coste real del capital. La asignación inadecuada se produce cuando la falta de información lleva a los prestamistas extranjeros a financiar inversiones poco seguras. El costo real del capital también aumenta cuando los gobiernos suben los tipos de interés, con el fin de mantener un tipo de cambio estable. Otros efectos secundarios de la apertura financiera son la necesidad de mantener un nivel de reservas de divisas mucho más elevado y la mayor vulnerabilidad a la evasión de capitales nacionales.

192. Lo que es más importante, la apertura financiera ha limitado la posibilidad de aplicar una política macroeconómica contracíclica. El motivo es que, con la apertura financiera, los países deben renunciar a su autonomía sobre el tipo de cambio, o bien sobre la política monetaria. Con las cuentas de capital abiertas, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo implica renunciar a la libertad de fijar los tipos de interés nacionales, mientras que el control sobre éstos sólo puede recuperarse permitiendo un tipo de cambio flotante. Además, el campo de aplicación de las políticas fiscales expansionistas suele estar extremadamente restringido por las demandas de los financieros extranjeros.

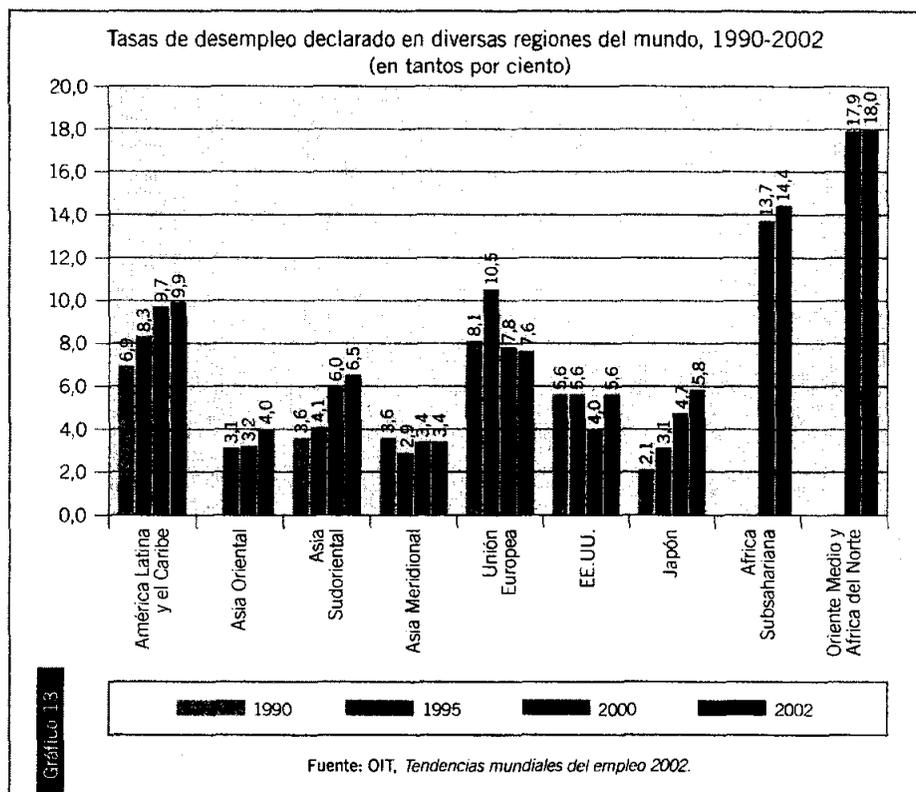


193. La globalización también afecta a las finanzas públicas. Se han reducido especialmente los tipos impositivos sobre los factores de producción relativamente más móviles. En los 30 países más ricos del mundo, el nivel medio del impuesto sobre las sociedades cayó del 37,6 por ciento en 1996 al 30,8 por ciento en 2003 (gráfico 12). Los incentivos fiscales destinados a atraer la IED contribuyeron al descenso del promedio de los tipos impositivos. Un fenómeno similar puede observarse en la imposición de las personas con altos ingresos, quienes gozan también de una movilidad relativamente mayor. Entre 1986 y 1998, el tipo impositivo marginal más alto sobre la renta de las personas físicas descendió — en muchos casos de forma considerable — en la gran mayoría de los países, ya fueran de ingresos altos o de ingresos bajos<sup>14</sup>. Estos cambios en los tipos impositivos no reducen necesariamente los ingresos fiscales en su totalidad, ya que la reducción de los tipos impositivos también puede disminuir la evasión fiscal y aumentar los incentivos a la producción. No obstante, los efectos de la distribución de dichas reducciones en los tipos impositivos de los factores de producción móviles es un motivo de preocupación. Un mayor recurso a los impuestos indirectos y a los impuestos sobre factores relativamente inmóviles como la mano de obra confiere a los sistemas fiscales una menor progresión en un período en que la desigualdad de los ingresos ha ido en aumento en varios países de ingresos altos y medianos.

#### *Empleo, desigualdad y pobreza*

194. Para valorar las repercusiones sociales de la globalización, es esencial ir más allá de los resultados económicos y examinar lo que ha sucedido con el empleo, la desigualdad de ingresos y la pobreza durante los últimos dos decenios de globalización.

<sup>14</sup> Raymond Torres: *Hacia una economía mundial socialmente sostenible: un análisis de los pilares sociales de la globalización*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002.

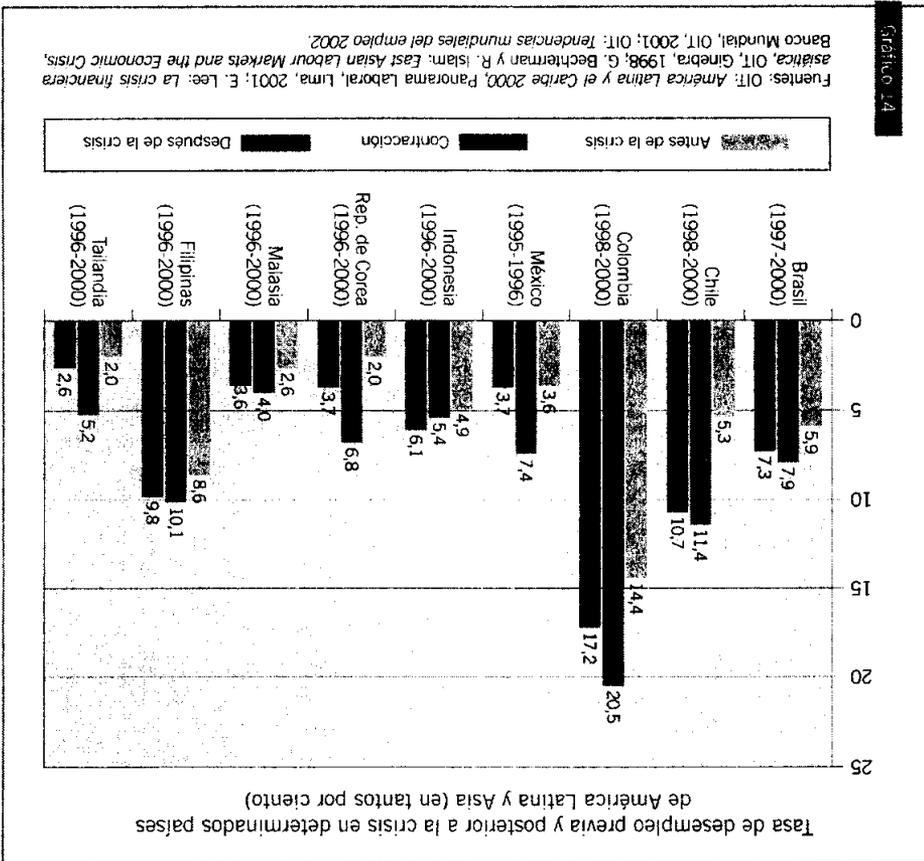
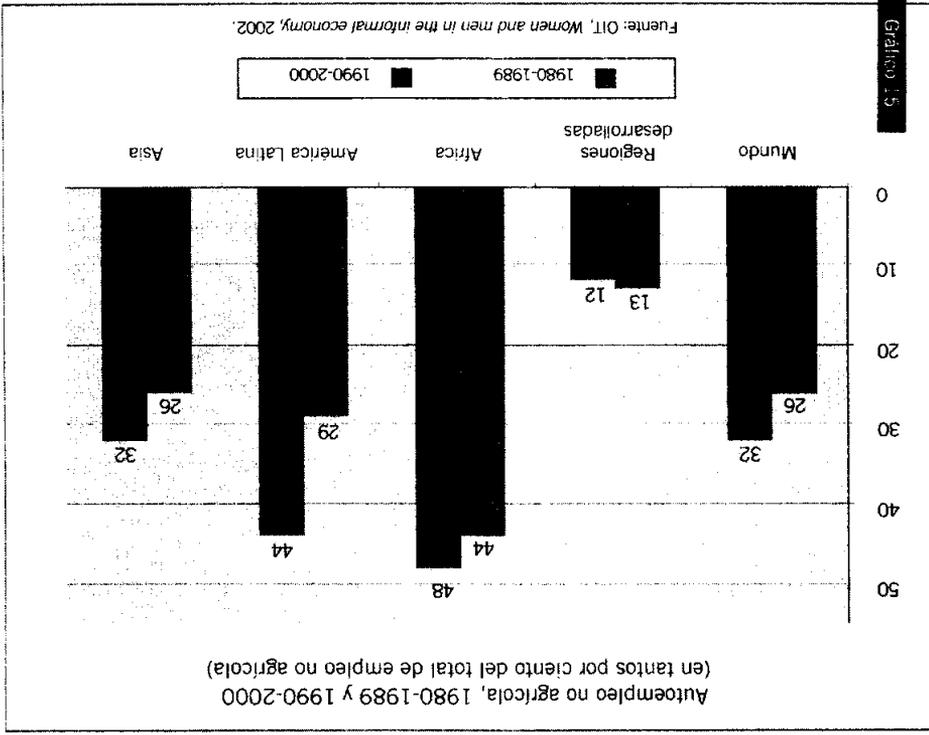


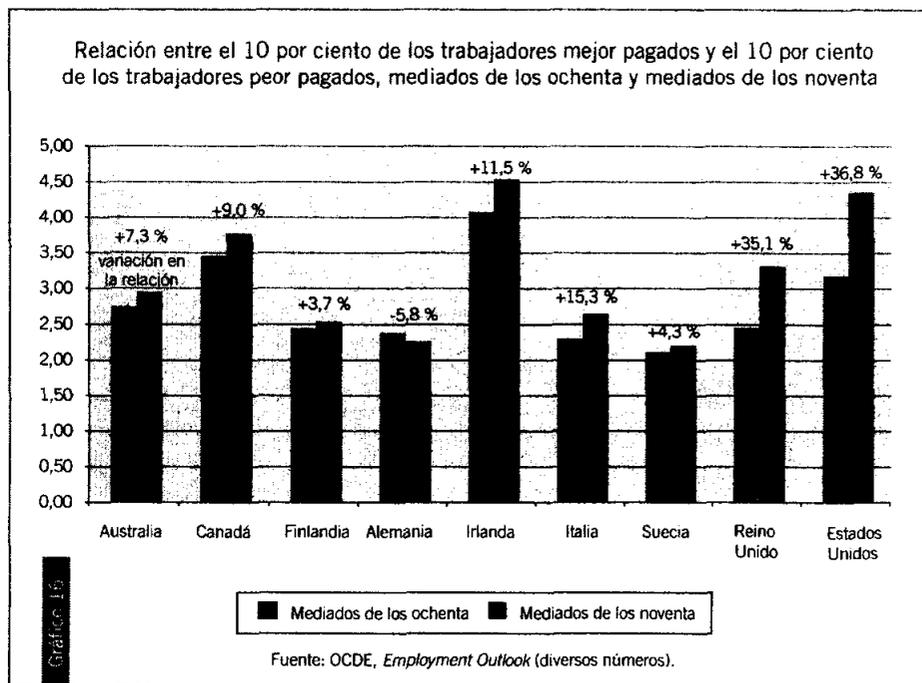
195. Según las estimaciones más recientes de la OIT, en el último decenio ha habido un aumento del desempleo declarado en todo el mundo. En 2003, ascendía a cerca de 188 millones. Sin embargo, a lo largo de los dos últimos decenios, el comportamiento del empleo ha variado de unas regiones a otras (gráfico 13). Cabe destacar también que, dentro del mundo en desarrollo, las tasas de desempleo han aumentado desde 1990 en América Latina y el Caribe y en Asia Sudoriental, y desde 1995, en Asia Oriental. Un factor que influyó en el aumento del desempleo en estas regiones fue la crisis financiera de finales de los años noventa. Por ejemplo, en algunos países afectados por la crisis, los índices de desempleo descendieron tras ésta, aunque, en muchos casos, no alcanzaron el nivel anterior a la crisis (gráfico 14).

196. El porcentaje de empleo por cuenta propia, que para la mayoría de las regiones en desarrollo constituye un indicador significativo del tamaño de la economía informal, incrementó en todas las regiones en desarrollo, salvo en Asia Oriental y Sudoriental (gráfico 15). No se dispone de datos directos sobre el empleo en la economía informal. Un incremento semejante generalmente está vinculado al estancamiento o crecimiento lento del empleo en el sector moderno y al consiguiente aumento de la absorción de trabajo en la economía informal.

197. En los países industrializados, los resultados referentes al empleo también han sido diversos. Durante el último decenio, el Japón ha experimentado un aumento constante del desempleo, mientras que en algunas pequeñas economías abiertas europeas, así como en el Reino Unido, se ha registrado un acusado descenso del desempleo. En los Estados Unidos también se experimentó un descenso del desempleo hasta la reciente recesión económica, y ello a pesar de la pérdida considerable de puestos de trabajo en algunas industrias manufactureras.

Han aumentado las tasas de desempleo declarado





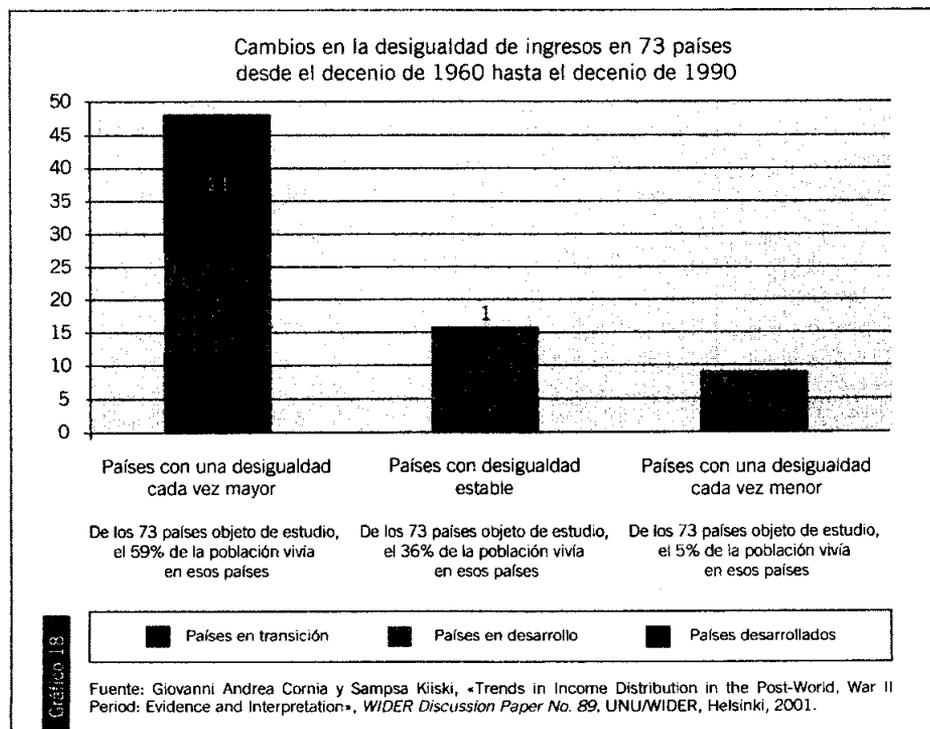
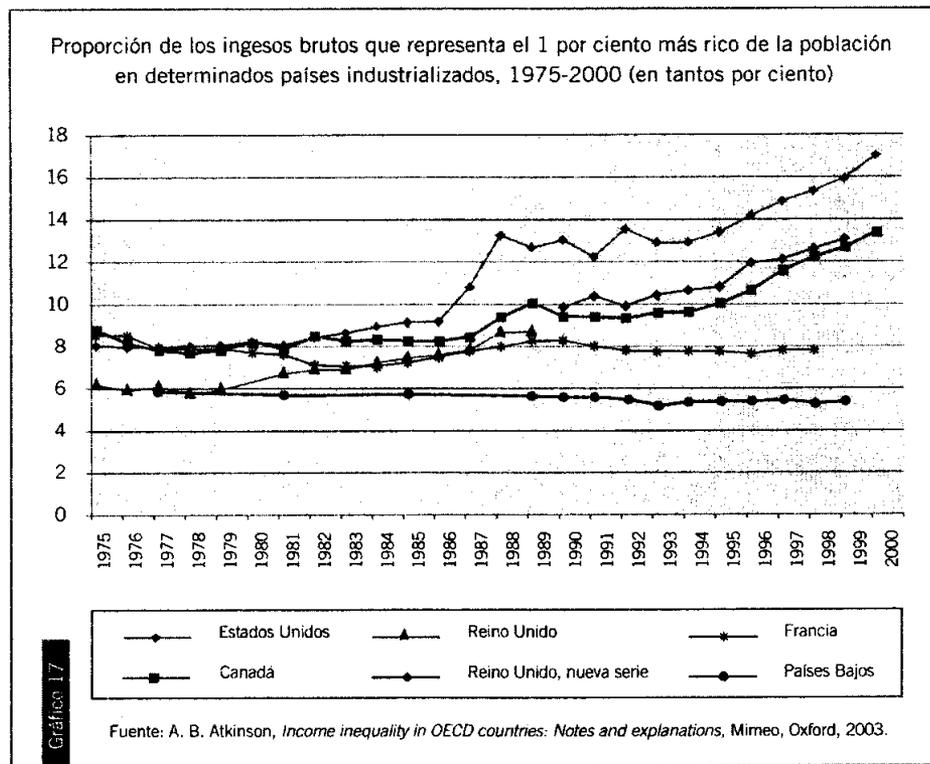
198. La desigualdad de ingresos ha aumentado en algunos países industrializados, lo que se ha reflejado en el incremento de la participación de capital en los ingresos nacionales, así como en el incremento de la desigualdad salarial entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa (gráfico 16). Sin embargo, fue incluso más llamativo el acusado aumento de la proporción de los ingresos que representa el 1 por ciento más rico de la población de los principales perceptores de ingresos en los Estados Unidos, Reino Unido y Canadá (gráfico 17). En los Estados Unidos, este grupo representa el 17 por ciento de los ingresos brutos en el año 2000, un nivel que se registró por última vez en el decenio de 1920. El incremento de la concentración de la riqueza ha sido el factor principal del aumento de la desigualdad de ingresos en los Estados Unidos; el descenso de la parte correspondiente al decil más bajo de los asalariados ha sufrido el proceso contrario desde 1995.

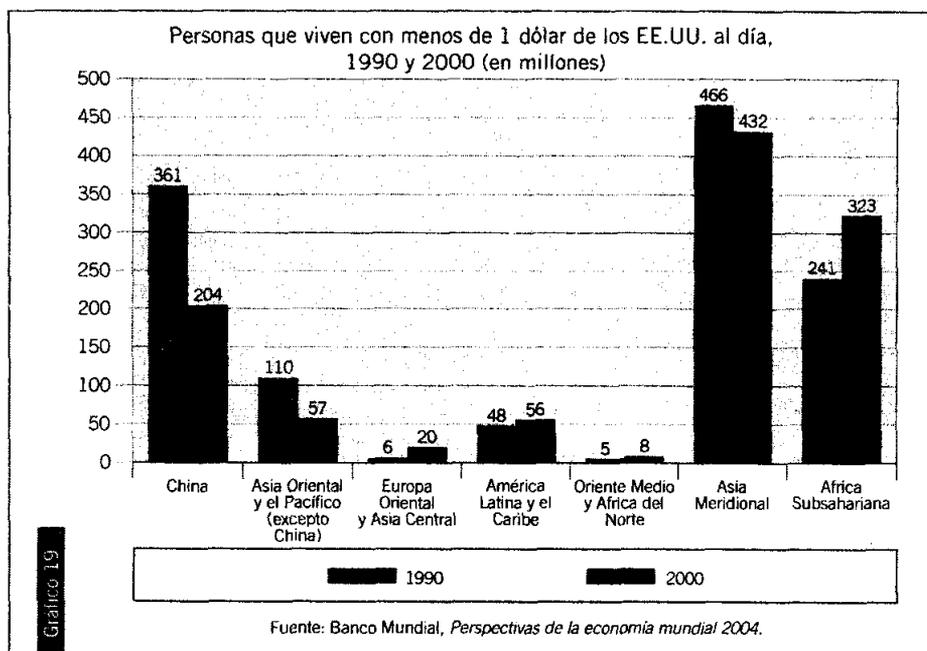
199. La creación de riqueza es importante para el análisis de la globalización, puesto que las ganancias excepcionalmente elevadas suelen ir ligadas al pago de compensaciones por parte de las multinacionales, al desarrollo de nuevas empresas de alcance global y al «estrellato» internacional. Una mayor concentración de la riqueza suele implicar un incremento del poder político y de mercado, tanto nacional como globalmente, para aquellos que se han beneficiado de ello. Asimismo, ejerce una gran influencia en las percepciones de la gente sobre la globalización.

200. Fuera de los países industrializados, también ha podido observarse la diversidad de los cambios relativos a la desigualdad de ingresos (gráfico 18). Mientras la gran mayoría de los países ha sufrido un aumento de la desigualdad de los ingresos, todavía está por ver hasta qué punto podemos culpar de ello a la globalización.

201. La incidencia de la globalización en la pobreza también es difícil de valorar. El número de personas que viven en la pobreza absoluta en todo el mundo ha disminuido significativamente de 1.237 millones en 1990 a 1.100 millones en 2000. Sin embargo, esta mejora se debe en gran medida a los cambios acontecidos en sólo dos grandes países: China e India, donde vive el 38 por ciento de la población mundial.

Consecuencias de la globalización sobre la pobreza





Solamente en China, el número de personas que viven en la pobreza descendió de 361 millones a 204 millones. En otros lugares, como el África Subsahariana, Europa y Asia Central, y América Latina y el Caribe, la pobreza ha crecido 82, 14, y 8 millones, respectivamente (gráfico 19). Sin embargo, los factores regionales y nacionales específicos, no relacionados con la globalización, fueron también factores clave en las diferencias relativas a la reducción de la pobreza.

202. Todo esto refleja una ambigüedad básica en la interpretación de los datos relativos a las tendencias de la pobreza global. Es obvio que el hecho de que la pobreza mundial haya disminuido, en conjunto, constituye un motivo de celebración; sin embargo, este dato no reconforta a aquellos que no pertenecen a los pocos países en los que se han concentrado estas mejoras.

203. Un problema adicional que plantea la interpretación de los datos es que pueden existir costes sociales reales incluso cuando los indicadores agregados, como la tasa de desempleo o el nivel de pobreza, no muestran empeoramiento alguno. El motivo es que la estabilidad de estas tasas podría ocultar una «agitación» considerable en los mercados de trabajo y movimientos hacia dentro y fuera de la pobreza. Existen algunas pruebas de que estos fenómenos se han vuelto más marcados con la creciente globalización. Sin embargo, para aquellos que han perdido su empleo o han caído en la pobreza no es un consuelo que los que han experimentado la suerte contraria hayan podido evitar engrosar las listas del desempleo o de la pobreza.

204. Este tipo de movilidad es una de las principales razones por las que la gente manifiesta opiniones diversas de las repercusiones sociales de la globalización. La experiencia personal (o la observación directa) de la pérdida de empleo o de ingresos por parte de localidades o grupos sociales concretos influye en las percepciones, con independencia de cuál sea la imagen global. Como resultado, al menos una parte del acalorado debate sobre las repercusiones sociales se centra en dichas diferencias de percepción y en el modo de interpretar los indicadores sociales globales.

205. La imagen variopinta que emerge del análisis de los resultados económicos y los cambios en el empleo, la desigualdad y la pobreza, hace extremadamente difícil generalizar sobre cuál ha sido el impacto de la globalización. En parte, esto se debe a que la globalización es un fenómeno complejo. Los resultados observados, como los cambios en el nivel de desempleo y de pobreza, responden a la combinación de un conjunto de factores del que la globalización, aun entendida en un sentido amplio, no es más que uno de ellos. Los factores estructurales internos, como el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza y la calidad de la gobernanza, suelen influir de forma decisiva en estos resultados. Es importante no caer en el error común de atribuir totalmente a la globalización todos los resultados observados, ya sean positivos o negativos.

#### *El impacto sobre la población*

206. Esta sección mira más allá de las variables económicas para centrarse en cómo la globalización ha afectado a la vida de las personas. La globalización implica cambios en la estructura económica, los precios relativos y las posibilidades y tendencias de consumo que, a su vez, afectan al trabajo, el medio de vida y los ingresos de la gente. Invariablemente, hay quienes han resultado perjudicados y quienes se han beneficiado de este proceso de cambio, a menudo intenso.

En muchos países, algunos trabajadores han resultado perjudicados

207. Los beneficios económicos y los costes sociales de la globalización no están distribuidos equitativamente entre los distintos grupos sociales. En muchos países industrializados y en desarrollo, algunos grupos de trabajadores se han visto perjudicados por la liberalización del comercio y el traslado de la producción a economías con salarios bajos. Aunque esto ha afectado en primer lugar a los trabajadores no calificados, algunos trabajadores profesionales y calificados también se han visto perjudicados por medidas como la subcontratación del desarrollo de programas informáticos, el incremento del comercio de servicios profesionales y la creciente inmigración de profesionales calificados procedentes de países en desarrollo. Al mismo tiempo, los sindicatos de los países industrializados han aducido que la globalización ha beneficiado de forma desproporcionada a los intereses financieros y a las multinacionales.

La gente ha obtenido capital, capacidad empresarial, educación y calificaciones

208. Como en el caso de los países, entre las personas que más se han beneficiado de la globalización se incluyen aquellas asociadas a multinacionales de éxito (accionistas, directivos, empleados o subcontratistas) y a empresas nacionales competitivas internacionalmente. En general, se han beneficiado todos aquellos dotados de capital y otros activos, con capacidad empresarial, formación y calificaciones con una demanda en aumento.

209. Por el contrario, entre quienes han resultado perjudicados se incluyen aquellos asociados a empresas no competitivas que han sido incapaces de sobrevivir a la liberalización del comercio o a la entrada de compañías extranjeras. Entre estas empresas figuran aquellas que estaban altamente protegidas por las barreras comerciales, las empresas subvencionadas por el Estado, y las pequeñas y medianas empresas que tuvieron una capacidad limitada para ajustarse a la rápida liberalización de la economía. Los productores para la importación empobrecidos, tanto en la economía informal urbana como en la agricultura, han sido particularmente vulnerables a la entrada de importaciones baratas y a los cambios acusados en los precios relativos y la disponibilidad de insumos. Estos productores tampoco pueden aprovechar las nuevas oportunidades económicas generadas debido a su falta de capital y de acceso al crédito, a la información y a los servicios de divulgación.

210. Otras personas que han salido perdiendo, salvo en los países que han experimentado un rápido crecimiento, han sido los pobres, los que carecen de recursos, los analfabetos, los trabajadores no calificados y los pueblos indígenas. Esto ha sido el resultado no sólo del impacto económico primario de la globalización, sino también de sus efectos indirectos. Por ejemplo, la creciente movilidad del capital y los elevados índices de desempleo han debilitado la posición de negociación de los trabajadores en relación con los empresarios. Al mismo tiempo, el aumento de la competencia internacional para los mercados y la IED ha generado presiones tendentes a incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo y deteriorar la protección laboral. En consecuencia, a pesar de los efectos positivos de la IED descritos más arriba y del hecho de que los trabajadores suelen ganar más en empresas extranjeras que en empresas locales, existe una preocupación creciente por la calidad deficiente del empleo en algunas partes del sistema de producción global. Esta situación del empleo se da especialmente en las empresas que actúan como subcontratistas para empresas multinacionales en sectores que requieren mucha mano de obra, como las industrias de la confección y del calzado. Esto ha puesto de relieve la importancia de la acción internacional en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en todos los países.

Han resultado perjudicados los trabajadores pobres, analfabetos y sin calificaciones, así como los pueblos indígenas

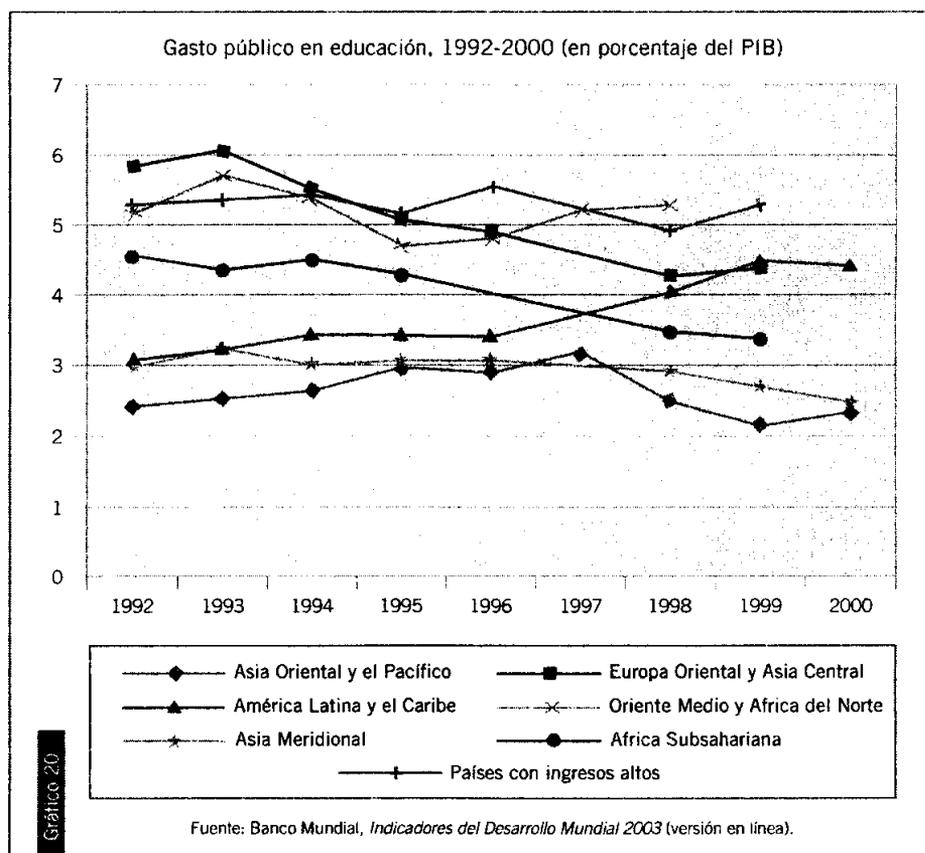
211. Un grupo especialmente vulnerable es el de los pueblos indígenas. Cuando su integración en la economía global se ha producido sin su consentimiento libre, previo e informado y sin la protección adecuada de sus derechos, medios de vida, y cultura se han visto gravemente afectados. En tales casos, las inversiones en industrias extractivas, grandes centrales hidroeléctricas y plantaciones han dado lugar a desplazamientos masivos, a una desorganización de los medios de vida, a una degradación ecológica y a la violación de sus derechos humanos fundamentales

212. De forma similar, se cree que la creciente competencia fiscal, junto con la nueva doctrina a favor de una reducción del papel del Estado, ha disminuido la capacidad fiscal de los gobiernos. En muchos casos, esto ha originado una reducción del gasto público, vital para los pobres, por ejemplo, en sanidad, educación, redes de seguridad social, servicios de divulgación agrícola y reducción de la pobreza. Por ejemplo, el gráfico 20 muestra la disminución del gasto en educación en varias regiones del mundo en la segunda mitad del decenio de 1990.

213. Si se realizan de forma eficaz, dichos gastos son cruciales para reducir la pobreza y mejorar la capacidad de la gente para beneficiarse de la globalización. La educación, por ejemplo, es un elemento esencial dentro de una economía global en la que la formación, la calificación y el conocimiento tienen cada vez más importancia, ya no para el éxito, sino para la supervivencia económica. Sin embargo, el nivel de inversión en educación es totalmente insuficiente. De los 680 millones de niños en edad de recibir educación primaria en los países en desarrollo, 115 millones no están escolarizados, de los cuales 65 millones son niñas. Y de los niños que comienzan la escuela primaria, sólo uno de cada dos la terminan.

La inversión en materia de educación resulta claramente inadecuada

214. En algunos países, la globalización ha provocado graves desequilibrios entre géneros. El alcance de este desequilibrio depende, en gran medida, del nivel de igualdad de género que prevalece en las normas, instituciones y políticas de un país en el momento de su integración en la economía global. Además, dentro de un mismo país, las mujeres de los diferentes grupos sociales se ven afectadas de distinta manera. No obstante, en muchos países en desarrollo, la desigualdad entre géneros histórica y profundamente arraigada ha supuesto que el coste social de la globalización recaiga de manera desproporcionada sobre las mujeres.



Muchas mujeres se han visto perjudicadas

215. Existen ejemplos que ilustran las distintas formas en que un número considerable de mujeres se han visto afectadas por la globalización, tanto en términos absolutos como con relación a los hombres. Por ejemplo, la liberalización del comercio ha permitido a menudo la importación de productos agrícolas y bienes de consumo subvencionados que han acabado con el medio de vida de las mujeres productoras. La creciente instalación de compañías extranjeras ha causado un efecto parecido, por ejemplo, apartando de sus tierras a las mujeres agricultoras o dejándolas fuera de la competencia de las materias primas esenciales para sus actividades productivas. Asimismo, las mujeres productoras se enfrentan a enormes barreras para participar en las nuevas actividades económicas generadas por la globalización. Generalmente, esto se debe a la predisposición que existe en el entorno político y reglamentario en contra de las mujeres directamente, o bien en contra del sector de la microempresa y de las pequeñas empresas en el que predominan las mujeres. La medida en que dichos obstáculos afectan a las mujeres productoras se refleja en el hecho de que éstas poseen menos del 2 por ciento de la tierra en todo el mundo y reciben menos del 10 por ciento del crédito<sup>15</sup>.

216. Las mujeres se han visto más afectadas que los hombres durante las numerosas crisis financieras causadas por la globalización, y más desfavorecidas por los recortes en la protección social.

<sup>15</sup> FAO: *Women and sustainable food security* (SD Dimensions, SDWW, 2003): (<http://www.fao.org/sci/fsdirect/fbdirect/FSP001.htm>).

217. Al mismo tiempo, para muchas otras mujeres, la globalización se ha traducido en una mejora de su posición social y económica. Entre ellas se incluyen los millones de mujeres trabajadoras absorbidas por el sistema de producción global. El empleo asalariado les ha proporcionado mayores ingresos que los que percibían en su situación anterior, ya fuera la realización de tareas domésticas familiares o una situación penosa y precaria en la economía informal. El trabajo asalariado también les ha ofrecido la posibilidad de lograr una mayor independencia económica y ha mejorado su posición social, incluso dentro de las sociedades patriarcales más opresivas.

#### *Efectos más amplios*

218. Existen otras formas fundamentales en que la globalización ha afectado a la vida de la gente. Nos centraremos en dos aspectos esenciales: la creciente interconexión global y el aumento de las actividades transfronterizas ilegales.

219. El incremento masivo de la interconexión global está afectando a la vida de la gente de diferentes maneras, algunas predecibles y otras inesperadas. Un cambio importante es el desarrollo de una conciencia global. En la actualidad, la gente de todas partes está mucho más informada de los acontecimientos y los problemas que se producen en el mundo. Esto ha hecho que se difunda ampliamente la conciencia de las desigualdades globales en cuanto al nivel de vida y las oportunidades, y a las libertades y los derechos políticos y sociales.

Con la interconexión global, se es más consciente de las disparidades globales ...

220. Para las personas que habitan en zonas relativamente deprimidas del mundo, esto hace que aumenten sus expectativas y disminuya su tolerancia con respecto a su situación. Probablemente, éste haya sido un factor significativo en la expansión de la democracia y en el aumento de las demandas de libertades políticas en lugares donde éstas aún continúan negándose. La mayor disponibilidad de la información también ha creado electorados y grupos de presión mejor informados y más críticos, lo que supone una gran ayuda para la calidad de la democracia.

... ha mejorado la calidad de la democracia

221. Para la gente de los países más ricos, la revolución de la información está ayudando a forjar un sentido más fuerte de comunidad global y solidaridad transnacional, como se ha podido comprobar en el crecimiento espectacular de coaliciones globales de actores no estatales en torno a cuestiones de carácter universal, como la propia globalización, el medio ambiente, los derechos humanos, la ayuda humanitaria y la explotación laboral.

... y se ha forjado un sentido más fuerte de comunidad global

222. Sin duda, la revolución global de la información ha afectado también a las culturas y los valores sociales. Sin embargo, los cambios de esta naturaleza son difíciles de concretar y documentar. Una cuestión conflictiva es el impacto de la revolución de la información en las culturas y los valores locales en todo el mundo. Existe una inquietud generalizada en torno al dominio aplastante de la cultura y los valores de los Estados Unidos y de otros países occidentales en la industria del ocio y los medios de comunicación mundiales. Esto provoca el miedo a que la constante exposición a las imágenes de los modelos y los estilos de vida occidentales podría originar tensiones que desembocarían en división, tanto social como culturalmente.

223. Otro efecto secundario de la globalización ha sido el gran aumento de las actividades transfronterizas ilegales, tales como la evasión de impuestos o la propagación de las bandas internacionales implicadas en el blanqueo de dinero, la trata de personas y el comercio del sexo y droga. Los mismos factores que facilitaron el crecimiento de transacciones económicas transfronterizas legales también han proporcionado los medios para realizar transacciones transfronterizas ilegales. La

Actividades transfronterizas ilícitas

revolución de las TIC ha hecho más fácil la coordinación transfronteriza de las actividades ilegales, mientras que la liberalización financiera global ha facilitado la evasión de impuestos y el blanqueo de dinero. Del mismo modo, la fuerte caída del precio del transporte y el crecimiento del turismo masivo han ayudado a que el tráfico de drogas y de personas sea menos costoso y más difícil de detectar.

224. Esta facilidad involuntaria para la delincuencia transfronteriza se ha visto reforzada por otros dos factores. El primero es el aumento de los beneficios económicos de la delincuencia transfronteriza a través de la expansión de las oportunidades lucrativas de arbitraje entre mercados (por ejemplo, la aparición de centros financieros *off-shore* y paraísos fiscales, y la creciente desigualdad de ingresos entre países ricos y pobres junto con los estrictos controles de inmigración). El segundo es la lentitud con que se desarrollan los acuerdos multilaterales destinados a detectar y erradicar estas actividades transfronterizas ilegales, lo que reduce los riesgos que entrañan. Todas las condiciones favorables mencionadas han fomentado dichas actividades.

# 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 globales<sup>16</sup> 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

---

<sup>16</sup> 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

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.

Los gobiernos  
deben gestionar  
el cambio

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 derecho<sup>17</sup>. 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

<sup>17</sup> «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 financieros<sup>18</sup>.

La mala gobernanza es un fenómeno generalizado

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

<sup>18</sup> 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](http://www.socwatch.org)).

ingresos altos y bajos<sup>19</sup>. 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 corrupción<sup>20</sup>. 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.

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

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.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, *Transparency Deutschland, Positionen, Aktionen, Perspektiven, 2003*, [www.transparency.de](http://www.transparency.de).

<sup>20</sup> 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 tradicional<sup>21</sup>.

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 reto<sup>22</sup>. 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 añadido<sup>23</sup>. 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.

<sup>21</sup> 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](http://www.ifad.org) y [www.fao.org](http://www.fao.org).

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

<sup>23</sup> 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 sostenibilidad<sup>24</sup>.

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 impuestos<sup>25</sup>.

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

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

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-

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 político<sup>26</sup>.

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

273. No obstante, hoy en día, en muchos países, especialmente de África 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. Respalamos 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 laboral<sup>27</sup>. Las necesidades educativas y las desventajas de las minorías étnicas y reli-

<sup>26</sup> 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.

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

gias 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 seguros<sup>28</sup>. 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

<sup>28</sup> 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 países<sup>29</sup>, es preciso resaltar la importancia de los sistemas adecuados de protección social. Es vital que dicho sistema acoga 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

<sup>29</sup> 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 común<sup>30</sup>. 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 apoyo<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> 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/](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/en/).

<sup>31</sup> Entre las principales redes internacionales de ciudades y autoridades locales se encuentran United Cities and Local Government, fundada recientemente ([www.iula.org](http://www.iula.org)); World Associations of the Major Metropolises ([www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)); World Associations of Cities and Local Authorities Coordination ([www.waclac.org](http://www.waclac.org)); Cities Alliance ([www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)); y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales ([www.iclei.org](http://www.iclei.org)). Para acceder a la lista completa, véase [www.lgib.gov.uk/weblinks\\_3.htm](http://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](http://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 Valley<sup>32</sup>. 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.

Los sistemas locales de producción necesitan apoyo

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 actores<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> 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/convegni\\_seminari/CG\\_sept03/index.html](http://www.economia.unimo.it/convegni_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>.

<sup>33</sup> Véase [www.grameen.com](http://www.grameen.com), [www.sewa.org](http://www.sewa.org), [www.changemakers.net](http://www.changemakers.net) y [www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org), entre otros.

### *Valores locales y herencia cultural*

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 OMC<sup>34</sup>, 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.

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

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.

<sup>34</sup> 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 Américas<sup>35</sup>. 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.
- ... Africa
323. En Africa, 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 económica<sup>36</sup>. 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 Africa (NEPAD), una estrategia integrada de desarrollo que tiene, entre sus objetivos, poner fin a la marginación de Africa 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 integración<sup>37</sup>. 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

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Se incluyen también seis organizaciones subregionales importantes en Africa Oriental y Meridional y cinco en Africa Occidental y Central.

<sup>37</sup> 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.

Es posible reforzar los objetivos globales mediante ...

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

... 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 global<sup>36</sup>. 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.

Creciente  
necesidad de una  
colaboración  
global en la  
práctica

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

<sup>36</sup> 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.

Respuesta azarosa a los nuevos desafíos de la globalización

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.

#### 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 actuación<sup>39</sup>. 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 IED<sup>40</sup>. 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.

<sup>39</sup> 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).

<sup>40</sup> 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 importados<sup>41</sup>. 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 comercio<sup>42</sup>. 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 industrialización<sup>43</sup>.

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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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)<sup>44</sup>.

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 ciento<sup>45</sup>. Debería promoverse el apoyo

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

<sup>45</sup> 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 transformados<sup>46</sup>. Además, debería realizarse un esfuerzo global coordinado en favor de determinados productos como el azúcar, el algodón, el trigo y el cacahuete<sup>47</sup>.

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

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

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

normativa internacional<sup>48</sup>. 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.

Abuso de las medidas antidumping

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

Derechos de propiedad intelectual

---

<sup>48</sup> 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 desarrollo<sup>49</sup>. 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 Tratado 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 desiguales<sup>50</sup>. 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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 crea<sup>51</sup>.

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 competencia<sup>52</sup>. 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 mercado<sup>53</sup>.

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.

<sup>51</sup> 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).

<sup>52</sup> 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).

<sup>53</sup> 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.

Polémica acerca de las reglas multilaterales en materia de inversión

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)<sup>34</sup>. 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.

<sup>34</sup> 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](http://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 disfrutaban 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)<sup>55</sup>. 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.

<sup>55</sup> 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 normas<sup>56</sup>. 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»<sup>57</sup>.

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]»<sup>58</sup>.

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 gradual<sup>59</sup>. Un enfoque de

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

<sup>56</sup> 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.

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

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> 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 G7<sup>60</sup>. 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.

---

<sup>60</sup> 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 trabajo<sup>61</sup>. 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 normas<sup>62</sup>. 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 ...

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> «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 trabajo<sup>63</sup>. 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 religiosa<sup>64</sup>. 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 sexo<sup>65</sup>. 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).

<sup>63</sup> 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 fundamentales internacionalmente reconocidas. Véase la Declaración Ministerial de la OMC, celebrada en Doha el 20 de noviembre de 2001, párrafo 8.

<sup>64</sup> OIT: *La bora 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).

<sup>65</sup> 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 prisiones<sup>66</sup>. Las violaciones de los derechos sindicales siguen estando a la orden del día, y muchos trabajadores se enfrentan a obstáculos políticos y administrativos

<sup>66</sup> 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 voces<sup>67</sup>. Existen numerosos casos de encarcelamiento, desaparición o asesinato de sindicalistas que intentan ejercer estos derechos<sup>68</sup>.

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 infantil<sup>69</sup>.
- 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

<sup>67</sup> 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](http://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.

<sup>68</sup> Véanse los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT, presentados al Consejo de Administración en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>69</sup> 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 rijan 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 personas<sup>70</sup>. Sin embargo, no existe ningún marco multilateral que abar-

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

<sup>70</sup> 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 motivos<sup>71</sup>.

Migración ligada  
a la globalización  
creciente

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.

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 tendencia<sup>72</sup>.

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-

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

<sup>72</sup> *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 ricos<sup>73</sup>.

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.

---

<sup>73</sup> 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 Monterrey<sup>74</sup> 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 AOD<sup>75</sup>. 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

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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 AOD<sup>76</sup>, 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.

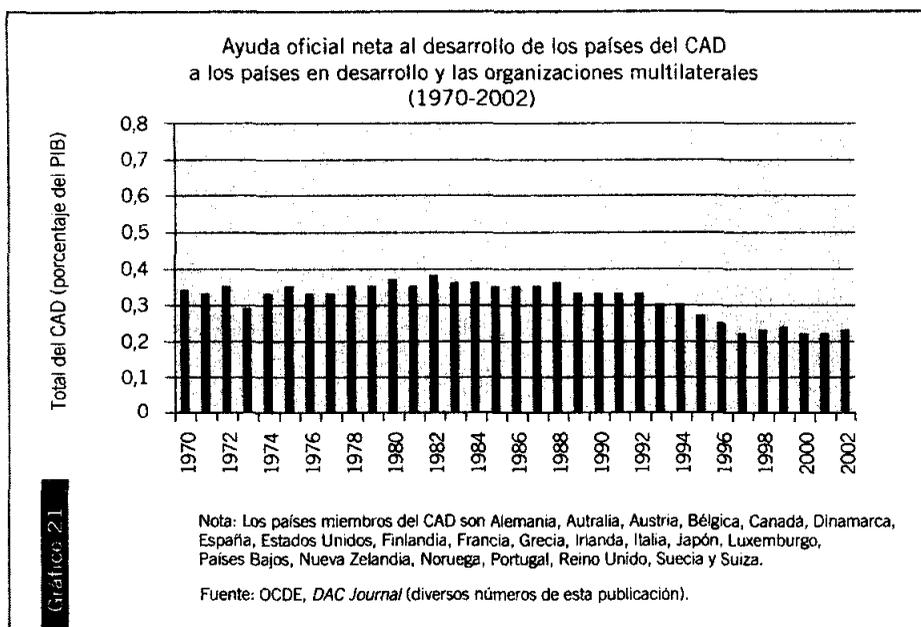
455. Sin embargo, no basta con hacer llamamientos. Se precisan nuevas iniciativas. Movilizar a la opinión pública para alcanzar los ODM es un ejemplo de cómo se puede cambiar el perfil político sobre cuestiones globales fundamentales. El aumento de la presión global en torno a preocupaciones visibles 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 mensaje<sup>77</sup>. 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

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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 al 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 endeudados<sup>78</sup>. 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 deuda<sup>79</sup>. 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 deuda<sup>80</sup> 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.

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

<sup>79</sup> 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.

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

### *Nuevos recursos financieros públicos a escala internacional*

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 desarrollo<sup>81</sup>.

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 internacionales<sup>82</sup>. 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

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

<sup>82</sup> [www.itdweb.org](http://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»<sup>83</sup>. 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

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

«fideicomiso social mundial»<sup>84</sup>. 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 periodo 2000-2002, de los que alrededor de dos tercios se destinaron a programas de sanidad, educación, desarrollo internacional y medio ambiente<sup>85</sup>. 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 global<sup>86</sup>.

#### *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.

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

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 éxito<sup>87</sup> parece indicar que se trata de un camino prometedor, por lo que deberían dedicarse más

<sup>84</sup> 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.

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

<sup>86</sup> Para obtener una lista detallada, visitar el sitio web del Global Philanthropy Forum ([www.philanthropyforum.org](http://www.philanthropyforum.org)).

<sup>87</sup> 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](http://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 Monetarios<sup>88</sup>.

#### 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 noventa<sup>89</sup>. Reflejan asimismo instrumentos acordados internacionalmente que protegen los derechos fundamentales de las personas al desarrollo social, económico y cultural<sup>90</sup>. Esos

<sup>88</sup> 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).

<sup>89</sup> 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).

<sup>90</sup> 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 internacionales<sup>91</sup>.

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 chicas<sup>92</sup>. 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

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> 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 distancia<sup>93</sup>. El aprendizaje a

<sup>93</sup> 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 global<sup>94</sup>. Todos los países industrializados dedican

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

<sup>94</sup> 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*<sup>95</sup>, 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

<sup>95</sup> 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»<sup>96</sup>.

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»<sup>97</sup>. 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»<sup>98</sup>. 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»<sup>99</sup>. 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

<sup>96</sup> Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

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

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> 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»<sup>100</sup>.

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 globalización<sup>101</sup>. 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

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> 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 renovación<sup>102</sup>. 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

<sup>102</sup> 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.

Conciliar poder  
y participación  
democrática

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 FMI<sup>105</sup>.

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

<sup>105</sup> 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 formulan a raíz de estos procesos de evaluación. También agradeceremos las evaluaciones independientes que lleven a cabo los interesados u otros<sup>104</sup>.

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.

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 escuchen 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 mundiales<sup>105</sup>.

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-

Propuestas para mejorar la coherencia política del sistema multilateral

<sup>104</sup> Por ejemplo, el Proyecto de Responsabilidad Global, desarrollado por *One World Trust*. Véase [www.oneworldtrust.org](http://www.oneworldtrust.org).

<sup>105</sup> 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 perjudican 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 comportamientos tienen una repercusión importante en la consecución de los objetivos sociales.

Contribución  
de las empresas

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

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 empresas<sup>106</sup>.

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 (ONUDD) 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-

<sup>106</sup> 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 infantil<sup>107</sup>. 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.

Ampliar las asociaciones entre el sector privado y las organizaciones internacionales

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.

---

<sup>107</sup> 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](http://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 milenio<sup>108</sup>. 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.

<sup>108</sup> 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.

Se están desarrollando nuevas modalidades de diálogo social 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

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 internacionales<sup>109</sup>. Deberían extraerse enseñanzas de las fortalezas y debili-

<sup>109</sup> 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 existentes<sup>110</sup>. 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 tecnologías<sup>111</sup>.

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 globales<sup>112</sup>. 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

<sup>110</sup> 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).

<sup>111</sup> 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).

<sup>112</sup> 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](http://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



Por una globalización justa: crear oportunidades para todos

## IV. Movilización para el cambio

Introducción  
Seguimiento en el ámbito nacional  
El sistema multilateral  
Un mejor desarrollo de políticas  
Apoyo en materia de investigación  
Apoyo institucional

### Introducción

583. Son muchas las voces partidarias de cambiar el proceso de globalización actual. Las recomendaciones de gran alcance que figuran en secciones anteriores responden a esa petición. Sin embargo, no puede garantizarse una acción coherente si no se realiza un seguimiento sistemático de nuestras recomendaciones. Proponemos que se adopten medidas para contar con el compromiso y la participación continua de los actores estatales y no estatales. Ha llegado el momento de poner en práctica las distintas recomendaciones formuladas en las secciones anteriores. Nuestra idea es que el sistema multilateral de las Naciones Unidas desempeñe siempre un papel central en el fomento y el apoyo de todo el proceso de seguimiento.

584. El seguimiento debe hacerse tanto a escala nacional como internacional. Los gobiernos y los actores no estatales nacionales pueden llevar a cabo una labor importante. Sobre la base de nuestra experiencia de diálogos nacionales, vamos a formular una propuesta específica destinada a ampliar el intercambio y la interacción entre los diversos grupos de un mismo país afectados por los problemas de la globalización.

Se necesitan  
nuevos actores y  
fuerzas que  
contribuyan a  
encontrar  
soluciones

585. La naturaleza de la globalización exige que vayamos más allá de los procesos intergubernamentales y los Estados nación, a fin de implicar a nuevos actores y fuerzas que puedan contribuir a la búsqueda de soluciones. Necesitamos la energía, la creatividad y el alcance de las muchas redes de actores no estatales que ya están participando activamente, incluidas empresas y sociedad civil<sup>113</sup>. Es preciso adaptar las instituciones internacionales a la situación real de la nueva era. Ello entrañará la formación de coaliciones para realizar cambios, a menudo con socios que sobrepasan los límites de los círculos oficiales.

<sup>113</sup> Muchos aspectos relacionados con la globalización ya están siendo examinados en diversos foros, como el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. Además, ya están en marcha muchos proyectos innovadores, como el Foro Internacional sobre Globalización, la Iniciativa por una Globalización Ética, la iniciativa del Global Stakeholder Panel sobre Globalización y Gobierno Mundial, y la Comisión sobre Globalización del Foro sobre el Estado del Mundo.

586. Invitamos a los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones internacionales y otros actores pertinentes, como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y las ONG pertinentes, a examinar nuestras recomendaciones y, cuando proceda, a actuar de acuerdo con las mismas para mejorar la gobernanza nacional y global y garantizar una mayor coherencia de las políticas relacionadas con la globalización. Acogemos con agrado el Proceso de Helsinki sobre la globalización y la democracia, y esperamos que permita ampliar el diálogo relativo a algunas de nuestras recomendaciones clave.

587. Hemos formulado muchas recomendaciones, pero el compromiso es esencial. Los valores y principios rectores de la globalización, resaltados en nuestra visión, sientan las bases para asumir un compromiso general con un proceso de globalización justo e integrador. Invitamos a todas las partes interesadas mencionadas en este informe a que orienten su conducta y sus actividades en función de esos valores y principios y de las relaciones y reglas que rigen el proceso de globalización.

588. En el ámbito internacional, hemos previsto que las medidas de seguimiento se apliquen en dos fases. La primera consistiría en promocionar, dar a conocer y conseguir que se respalden las propuestas y los objetivos de forma generalizada. En la segunda fase se pondrían en marcha medidas para modificar el proceso de globalización actual en consonancia con las recomendaciones de política contenidas en el presente informe.

Fase uno:  
difusión y  
consecución  
de apoyo

589. Como parte de la primera fase de movilización, animamos a todos los actores de la comunidad global a que utilicen este informe como base para la discusión y el análisis, examinen las propuestas de política que contiene, acepten las recomendaciones y elaboren planes de promoción y de movilización. Con nuestro trabajo, hemos pretendido pasar de la confrontación al diálogo. Esperamos que este informe proporcione una plataforma sobre la que pueda lograrse un consenso para adoptar las medidas correctivas necesarias.

590. En primer lugar, remitiremos nuestro informe al Consejo de Administración de la OIT, que estableció esta Comisión. Además, habida cuenta de su gran alcance, también lo remitiremos al Secretario General de las Naciones Unidas y lo presentaremos a todos los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos con ocasión del 59.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El informe también se presentará a otros organismos y agrupaciones intergubernamentales, como el ECOSOC, las juntas ejecutivas de las IFI, la OMC, las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Unión Africana, la Liga Árabe, la Organización de los Estados Americanos, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, el Grupo de los 77 (G77) y el G8. También tenemos la intención de presentar el informe a los principales actores de la comunidad global, como organizaciones de trabajadores y empleadores, asociaciones empresariales, parlamentarios y autoridades locales, ONG pertinentes, fundaciones e instituciones académicas, asociaciones de profesionales y de consumidores, grupos religiosos, consejos económicos y sociales, partidos políticos y movimientos sociales. Instamos a todos esos foros a debatir nuestras recomendaciones y examinar medidas de seguimiento adecuadas en su ámbito de responsabilidad.

591. Evidentemente, el cumplimiento de los compromisos asumidos en las conferencias de las Naciones Unidas durante el decenio de 1990 y en la Declaración de la Cumbre del Milenio contribuirá en gran medida a que se cumplan los objetivos

establecidos en el presente informe. No obstante, es necesario reiterar que el logro de una globalización justa depende de las decisiones políticas que tomen los actores más influyentes para avanzar en el proceso. Todos aquellos con capacidad de decisión en los ámbitos gubernamental, parlamentario, empresarial, social y de las organizaciones internacionales tendrán que asumir sus responsabilidades.

592. Muchas de las recomendaciones que proponemos pueden ponerse en práctica mediante la obtención de resultados justos y equilibrados en las negociaciones que están celebrándose en los marcos multilaterales existentes. Otras, sin embargo, entrañarán una tarea más complicada de desarrollo de nuevos marcos e iniciativas en materia de políticas. A continuación, nos centramos en el grupo de recomendaciones mencionado en último lugar.

Fase dos:  
mayor coherencia  
y mejor  
formulación de  
las políticas

593. La segunda fase de las medidas de seguimiento se centrará en una estrategia encaminada a lograr mejoras en la coherencia y la formulación de políticas. Constatará de varios elementos. En primer lugar, instamos a que se apliquen medidas en el ámbito nacional para examinar y hacer un seguimiento de nuestras recomendaciones sobre las políticas locales, nacionales y regionales. En segundo lugar, también solicitamos que se tomen medidas inmediatas para poner en marcha iniciativas destinadas a lograr una mayor coherencia en las políticas dentro del sistema multilateral, y presentamos una propuesta específica para ello. En tercer lugar, proponemos un proceso para formular políticas específicas a fin de poner en práctica las recomendaciones clave que cuente con la participación de todas las partes interesadas. En cuarto lugar, recomendamos que se cree un foro de políticas sobre la globalización entre las organizaciones internacionales interesadas. En quinto lugar, proponemos que se investigue de forma más sistemática para proporcionar recursos técnicos básicos que respalden este proceso y, en general, para consolidar la base de conocimientos sobre la dimensión social de la globalización.

#### Seguimiento en el ámbito nacional

594. Una parte esencial del seguimiento de nuestras recomendaciones debería realizarse en el ámbito nacional. Invitamos a todos los gobiernos y a los actores no estatales a que examinen el amplio conjunto de recomendaciones que proponemos en la sección III.1 del presente informe sobre las políticas nacionales, locales y regionales a fin de que los países se beneficien en mayor medida de la globalización y de garantizar que esos beneficios lleguen a todos. Hacemos hincapié en la importancia de fortalecer la gobernanza nacional, conseguir una mayor coherencia en las políticas nacionales sobre cuestiones relativas a la gobernanza mundial, adoptar el objetivo del trabajo decente para todos como un objetivo de políticas prioritario y tener en cuenta el diálogo social en el proceso de formulación de políticas.

Un diálogo de  
amplia base  
resulta esencial

595. Los diálogos nacionales organizados por la Comisión brindaron nuevas oportunidades de interacción e intercambio entre muchos grupos implicados en la globalización. Además pusieron de manifiesto la importancia de analizar e intensificar los intercambios entre los distintos actores a escala nacional. Un diálogo de base amplia encaminado a conciliar las diferencias en los puntos de vista y los intereses es una medida fundamental para conseguir la cohesión social necesaria para mejorar la capacidad que tienen los países de defender sus intereses nacionales legítimos.

596. Por consiguiente, invitamos a los gobiernos y demás actores a proseguir ese diálogo teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en nuestro informe. Solicitamos a los gobiernos que examinen mecanismos apropiados para este propósito, utilizando los servicios existentes o creando nuevas plataformas públicas,

como las comisiones nacionales sobre la dimensión social de la globalización. Ello reuniría a diversas partes interesadas con el objetivo de plantear cuestiones de interés y contribuir a dar a conocer mejor los efectos de la globalización en la gente y las comunidades. Su finalidad sería identificar los problemas, difundir la información, poner en común las mejores prácticas y estudiar posibles respuestas políticas alternativas. Los resultados de estos intercambios deberían tenerse en cuenta en el trabajo de los organismos multilaterales de cada país que se propone más adelante. Será esencial apoyar estos diálogos nacionales mediante un refuerzo de los programas y las redes nacionales de investigación sobre la dimensión social de la globalización. También resultará útil apoyar la creación de redes entre esas comisiones nacionales como medio para aprender de experiencias diferentes en relación con las respuestas políticas a la globalización.

### El sistema multilateral

597. El sistema multilateral del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OMC tiene la clara responsabilidad de hacer realidad el llamamiento de la Declaración del Milenio para que «la globalización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo». Es el reto incuestionable del siglo XXI, y debe ser el tema unificador de sus actividades.

598. Cualquier reforma del sistema multilateral debería aspirar a hacerlo más democrático, participativo, transparente y responsable. Ello es fundamental para hacer realidad nuestra visión de un proceso de globalización más justo e integrador.

599. Aunque no prevemos que las medidas relacionadas con las recomendaciones que figuran en este informe se limiten a las organizaciones del sistema multilateral, creemos que muchas deberían concentrarse en ellas. En las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados ya existen proyectos importantes relacionados con la globalización<sup>114</sup>.

600. Aparte del apoyo directo que brindan al seguimiento del presente informe, invitamos a los consejos de administración de las organizaciones internacionales implicadas a que estudien la manera de tener en cuenta nuestras recomendaciones al elaborar sus propios programas. Ello contribuiría a conseguir la base necesaria para cambiar las reglas y dirigir las políticas hacia una gobernanza de la globalización más justa y democrática.

601. Sin embargo, para desempeñar de manera eficaz ese papel fundamental, es preciso reforzar el sistema multilateral. Un requisito clave es un compromiso político renovado con el multilateralismo. Todos los países deben reconocer su interés común y sus obligaciones con respecto a la creación de un sistema multilateral sólido y efectivo que pueda respaldar una economía global justa, productiva y sostenible.

602. Para avanzar hacia una globalización basada en valores, es preciso que las medidas relativas a dichos valores sean coherentes entre las distintas organizaciones internacionales del sistema multilateral. También es necesario que la promoción y el cumplimiento internacionales de dichos valores universales sea más eficaz. En primer lugar, todas las organizaciones internacionales deberían poner en práctica sus mandatos de forma que se respeten los derechos humanos de acuerdo con

Reformar el sistema multilateral para hacerlo más democrático, participativo, transparente y responsable

<sup>114</sup> Entre ellos cabe citar los de la FAO, la OIT, el FIDA, la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA, la UNESCO, la ONUDI y la OMS.

las obligaciones adquiridas en virtud del derecho internacional. En segundo lugar, invitamos a todas las organizaciones del sistema multilateral, en particular a la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y a la OIT, a que examinen sus procedimientos y sistemas actuales de promoción y protección de los principios y derechos humanos universalmente aceptados, a fin de aplicarlos de manera más eficaz, y a que mejoren el diálogo internacional sobre los valores compartidos.

#### *Logro de coherencia política*

603. A priori, los principios y objetivos fundadores de las principales organizaciones internacionales son congruentes y, por tanto, comparten muchos objetivos. Asimismo, el derecho internacional exige que, en la medida de lo posible, las organizaciones internacionales interpreten sus mandatos en armonía con los de otras organizaciones internacionales y conforme a los objetivos últimos que tienen en común. Todas ellas, independientemente de las diferencias de poder económico e influencia, deberían ejecutar sus mandatos de modo que sus miembros no entren en contradicción con las obligaciones que hayan asumido en el marco de otros instrumentos y tratados internacionales.

604. En la práctica, el sistema multilateral no está siendo eficaz en lo que respecta a garantizar la coherencia entre las políticas económicas, financieras, comerciales, medioambientales y sociales para fomentar el desarrollo humano y el progreso social. Como se ha señalado anteriormente, las reglas y políticas internacionales han favorecido las medidas dirigidas a la expansión del mercado en detrimento de las políticas económicas y sociales encaminadas a alcanzar un modelo de globalización que beneficie a todos los países y a todas las personas. Ello ha puesto de manifiesto el mayor poder e influencia económicos que tienen las organizaciones encargadas del comercio y las finanzas en comparación con las organizaciones centradas en el desarrollo y la política social. Por tanto, un factor clave para garantizar un mayor grado de coherencia a fin de que la globalización sea más justa e integradora es eliminar la falta de equilibrio en los resultados.

605. La garantía de una mayor coherencia entre las políticas no sólo incumbe a las organizaciones del sistema multilateral, sino también a los gobiernos y parlamentos que supervisan su trabajo. En concreto, para que la coherencia de política sea mayor, es preciso conferir a las organizaciones internacionales un mandato político claro.

Exámenes  
nacionales  
periódicos sobre  
las repercusiones  
sociales de las  
políticas  
económicas

606. Un importante medio para aumentar la coherencia entre las políticas con miras a subsanar la falta de equilibrio que existe entre los objetivos sociales y las políticas económicas y, conseguir que el centro de atención pase, por tanto, de los mercados a las personas, se encuentra en el plano nacional. Recomendamos que se realicen exámenes nacionales periódicos sobre las repercusiones sociales de las políticas económicas, financieras y comerciales. El FMI y la OMC examinan periódicamente todas estas políticas pero se centran en los aspectos relacionados con sus mandatos respectivos. Existe una necesidad clara de llevar a cabo exámenes que analicen los efectos de esas políticas en el trabajo decente, la desigualdad de género, la educación, la salud y el desarrollo social. Estos deberían aspirar a ampliar el espacio para las políticas nacionales que fomentan el desarrollo social. Estos exámenes deberían ser llevados a cabo por la OIT<sup>115</sup> y otras organizaciones del sistema internacional con un mandato relacionado con asuntos sociales, como el PNUD y los

<sup>115</sup> Tal como se indica en el párrafo 508, la OIT dispone de un mandato constitucional explícito para supervisar la repercusión social de la política económica internacional.

organismos especializados de las Naciones Unidas. Es indispensable trasladar la responsabilidad de la totalidad del proceso al plano nacional. En lo relativo al empleo, el Convenio de la OIT sobre la política del empleo proporciona un marco que podría utilizarse como base para un enfoque global.

607. En el ámbito internacional, proponemos el desarrollo sistemático de una nueva herramienta operativa para mejorar la calidad de la coordinación de las políticas entre las organizaciones internacionales en las esferas en las que la ejecución de sus mandatos coincide y sus políticas interactúan. De ese modo se corregiría el desequilibrio que existe entre las políticas económicas y sociales, se eliminarían los efectos nocivos de las incompatibilidades entre las distintas políticas y se aprovecharía la sinergia de las políticas complementarias.

608. Recomendamos que las organizaciones pertinentes adopten iniciativas de coherencia política sobre aspectos clave que aborden la dimensión social de la globalización. El objetivo sería desarrollar de forma progresiva propuestas de política integradas que sopesaran adecuadamente las preocupaciones económicas, sociales y de desarrollo sobre cuestiones específicas<sup>116</sup>.

Iniciativas de coherencia política para abordar cuestiones clave

609. Invitamos a todos los jefes ejecutivos del sistema multilateral a que examinen cuestiones que se presten a iniciativas de coherencia política con otras organizaciones y respecto de las que consideren que la colaboración les permitirá contribuir a una globalización más justa e integradora. Podrían estudiarse de forma inmediata una serie de aspectos prioritarios de alcance intersectorial, que incluyen la creación de empleo y la reducción de la pobreza, la desigualdad de género y la capacitación de la mujer, la integración de la economía informal en la corriente principal de la economía, la protección de los derechos fundamentales en el trabajo, la educación, la salud, la seguridad alimentaria y los asentamientos humanos.

610. Los jefes ejecutivos de los organismos podrían decidirse a colaborar con otras organizaciones en ámbitos que consideren apropiados para la adopción de iniciativas de coherencia política y definir en cada caso el mejor método de trabajo conjunto. Los acuerdos alcanzados con respecto a políticas equilibradas para obtener resultados más equitativos se señalarán a la atención de las juntas o los consejos de administración de las organizaciones para que los estudien y tomen las medidas necesarias. La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, presidida por el Secretario General, y el Consejo Económico y Social estarían informados en todo momento de la evolución de esas iniciativas. Este enfoque mejoraría en gran medida la calidad del proceso de formulación de políticas utilizando al mismo tiempo una metodología flexible y que puede aplicarse de manera pragmática.

611. En primer lugar, invitamos a los jefes ejecutivos de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI, la OMC y la OIT a que aborden las cuestiones globales relativas al crecimiento, la inversión y la creación de empleo en el mundo mediante una iniciativa de coherencia en las políticas. Habida cuenta de los temas tratados en este informe, consideramos que esta cuestión es absolutamente prioritaria. Las instituciones implicadas podrían hacer una valiosa contribución transmitiendo este importante motivo de preocupación a los gobiernos, las empresas, los trabajadores, la sociedad civil y las personas de todo el mundo. Con esta iniciativa, se respondería a una demanda política de primer orden en todos los países y se demostraría la capacidad de las instituciones en cuestión para probar nuevas vías de cooperación a fin de encontrar soluciones en este importante terreno.

Crecimiento global, inversión y creación de empleo

<sup>116</sup> Ya se están realizando esfuerzos para desarrollar enfoques políticos integrados, como el ONUSIDA, los esfuerzos por realizar un seguimiento en todo el sistema de los objetivos de desarrollo para el milenio y el Grupo Ginebra sobre Migración, recientemente creado.

## Un mejor desarrollo de políticas

### Diálogos sobre la elaboración de políticas

612. El seguimiento requiere además un proceso para seguir transformando recomendaciones específicas en políticas operativas, teniendo en cuenta las opiniones y los intereses de aquellos a quienes dichas políticas afectan de manera más directa.

613. Sugerimos que nuestras propuestas se examinen con mayor detenimiento y se desarrollen mediante una serie de diálogos sobre la elaboración de políticas. Los diálogos darían cabida a la comunicación y al intercambio entre todos los actores interesados. Su concepción debería permitir que se acordaran y aplicaran de forma concreta las propuestas de política específicas a medio y largo plazo. También podrían servir para iniciar o ampliar los debates sobre cuestiones de política importantes a las que se ha prestado poca atención hasta ahora.

614. En esos diálogos participarían administradores, políticos, parlamentarios, empresas, sindicatos, sociedad civil y otros grupos con escasa representación en las estructuras oficiales de gobernanza. Además, los diálogos incorporarían al proceso a las personas con importantes conocimientos técnicos en ámbitos pertinentes, a aquellos cuyos intereses están en juego y a todos los que tienen responsabilidades en el proceso de cambio.

615. La naturaleza de cada diálogo, su programa y sus participantes podrían variar en función de la fase del debate y del tema que vaya a tratarse.

616. Los diálogos de políticas podrían tratar, entre otras, las siguientes esferas:

- La construcción de un marco multilateral para el movimiento transfronterizo de personas. En los párrafos 440 a 444 se establece un proceso. En él deberían participar la Secretaría de las Naciones Unidas, la OIT, la OIM, la OACDH, el ACNUR, la UNCTAD y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).
- La responsabilidad social de la empresa para una globalización más justa. En el párrafo 557 se propone que la OIT cree un foro sobre esta cuestión y que la OIE y la CIOSL desempeñen una función primordial.
- Un marco de desarrollo para la IED, que equilibre los derechos y las responsabilidades de los inversores (nacionales e internacionales) y de los países receptores y emisores, teniendo en cuenta el impacto social (párrafo 399). En él participarían todas las organizaciones internacionales pertinentes y se garantizaría la representación de todos los intereses.
- La globalización, los ajustes y la protección social (párrafos 490 y 491). Ese diálogo establecería un programa de política destinado a reforzar la protección social en la economía global. Contaría, entre otros, con la participación del PNUD, el Banco Mundial, la OMC, el FMI y la OIT.
- La creación de capacidad a escala global en materia de formación y cualificaciones para que la tecnología de la información aumente los beneficios de la globalización (párrafo 487). Basada en la iniciativa existente de Educación para Todos y en el resultado de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, esta medida debería estar dirigida por la UNESCO y el Banco Mundial y contar con la participación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el PNUD, entre otros.
- La contribución de la integración regional y subregional a un proceso de globalización más justo (párrafos 333 y 334). Ello involucraría a las secretarías de las organizaciones regionales en cuestión y a las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, las asambleas parlamentarias regionales, los bancos de desarrollo regional y otros organismos regionales, además de a las organizaciones internacionales pertinentes.

- La igualdad de género como herramienta para lograr una globalización más integradora reuniría a las Naciones Unidas, el PNUD y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y otros actores pertinentes.

617. Apelamos a las organizaciones internacionales para que fomenten y contribuyan a estos diálogos cuando se traten asuntos relacionados con sus respectivos mandatos.

618. Además de estos diálogos sobre políticas concretas, consideramos que es preciso establecer una plataforma más amplia que permita el intercambio de ideas entre personas con puntos de vista distintos sobre la globalización. Nuestra experiencia como Comisión nos ha convencido de que ese tipo de intercambio es fructífero. Como miembros de la Comisión a título individual reflejamos las opiniones de distintos lugares del mundo, del sector empresarial y el sindical; como políticos y parlamentarios, de la sociedad civil y el mundo académico. Hemos comprobado que debatir nuestras opiniones enriquece el entendimiento, incluso cuando hay divergencia de opiniones, algo que en ocasiones resulta inevitable. Se trata de un paso fundamental para encontrar una causa común y decidir el modo de actuar. Del mismo modo, las consultas que hemos realizado en los ámbitos nacional y regional han demostrado la importancia del diálogo para fomentar un mayor intercambio de ideas y un entendimiento mutuo, así como para identificar las medidas que pueden adoptar los distintos actores sociales en interés de todos.

619. Por este motivo, recomendamos que se establezca un foro sobre política de globalización entre las organizaciones internacionales interesadas, como parte de un esfuerzo continuo por convertir el diálogo entre diferentes puntos de vista en la base de una globalización más justa. En este foro se analizarían los aspectos clave relacionados con la dimensión social de la globalización.

620. La función del foro será canalizar el esfuerzo colectivo del sistema multilateral para crear una plataforma de diálogo entre diversas partes interesadas y conseguir apoyo para las propuestas que se formulen. Ese foro sería un espacio en el que podrían reunirse los organismos del sistema multilateral, en particular las Naciones Unidas y sus organismos especializados, con otras organizaciones, grupos y personas a los que atañe la dimensión social de la globalización. El foro evaluaría de forma periódica las repercusiones sociales de la evolución y las políticas de la economía global. Aprovecharía los conocimientos, recursos y opiniones de todas las organizaciones participantes para realizar un seguimiento de las tendencias en los efectos sociales de la globalización y analizar los problemas de política más importantes.

621. Consideramos que, teniendo en cuenta la experiencia de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, la OIT debería tomar la iniciativa en el seguimiento de esta recomendación, en colaboración con las organizaciones internacionales interesadas.

622. Las instituciones participantes también podrían contribuir de forma significativa elaborando un «informe sobre el estado de la globalización» en el que reflejen la experiencia y las opiniones de los distintos integrantes de las mismas.

#### Apoyo en materia de investigación

623. Las medidas propuestas anteriormente en relación con la dimensión social de la globalización deben basarse en una información mejor sobre las tendencias de la globalización y sus repercusiones en las personas y las comunidades, así como en un profundo análisis de las políticas internacionales sobre cuestiones clave. Debemos aprovechar las múltiples fuentes y conocimientos técnicos de todas las regio-

Propuesta de creación de un foro sobre política de globalización, en el que participen las organizaciones internacionales interesadas

nes del mundo. El desarrollo de los conocimientos es esencial para convertir la globalización en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, y para apoyar las propuestas específicas que hemos formulado a tal fin. Para movilizar a la opinión pública y orientar las medidas se necesitan métodos de evaluación y supervisión mejores y más atentos a las diferencias de género, investigación, exámenes de las políticas y presentación sistemática de información.

*Una mejor supervisión y evaluación*

Necesidad de una base de conocimientos más sólida y actualizada sobre la globalización ...

624. Sólo se puede actuar sobre lo que se conoce. Necesitamos con urgencia una base de conocimientos más sólida y actualizada sobre la globalización. Aunque ya se dispone de información general sobre muchas dimensiones económicas de la globalización, como el comercio, el movimiento de personas y los flujos de capital, esos datos no son completos. Deben ampliarse y reforzarse con información más detallada acerca de cuestiones poco tratadas hasta el momento, como los sistemas globales de producción y sus redes de proveedores, la expansión de la tecnología y el acceso a la misma y las redes internacionales de personas y organizaciones, cada vez más numerosas. También se necesita información fidedigna y periódica, desglosada por sexos, sobre el impacto social de la globalización y la distribución de sus beneficios. Esa labor debería basarse en los distintos esfuerzos por mejorar la evaluación de los progresos y continuarlos. Precisamos, igualmente, información mejor, más sistemática y más fidedigna sobre las actitudes y reacciones de las personas con respecto a los problemas clave de la globalización. El objetivo sería proporcionar nuevos instrumentos de estudio que ayuden a contestar la pregunta siguiente: ¿cómo puede responder la globalización a las necesidades y aspiraciones de la gente?

625. En todas esas esferas existe la necesidad de poner en común el trabajo de las oficinas de estadística y los observatorios del mundo entero que reúnen y cotejan información sobre esos temas y fomentar el establecimiento de redes y el intercambio.

*Programas de investigación más sistemáticos*

... y de exámenes en profundidad sobre cuestiones políticas clave

626. La labor de la Comisión Mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de más información y un análisis más exhaustivo de la dimensión social de la globalización. También es muy necesario realizar exámenes en profundidad de las cuestiones clave que afectan a las políticas.

627 En casi todos los países hay una o varias instituciones de investigación dedicadas al estudio de diversos aspectos de la globalización<sup>117</sup>. En vez de reproducir actividades existentes, animamos a todas esas instituciones y redes a que colaboren y participen en un esfuerzo de investigación común y de base amplia sobre la dimensión social de la globalización, en el que intervenga el sistema multilateral

<sup>117</sup> Muchas están especializadas en este tema, como el Yale Centre for the Study of Globalization y el London School of Economics Centre for the Study of Global Governance. Muchas instituciones pertenecen a redes regionales como el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de África (CODESRIA), con sede en Dakar, el Foro de Investigación Económica para los Países Árabes de El Cairo, el CLACSO en Buenos Aires y redes parecidas de otras regiones. Otras forman parte de redes mundiales, como la Global Development Network o participan en proyectos mundiales como los del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), en Helsinki, el Instituto Internacional de Estudios Laborales, el UNRISD y el Centro Sur de Ginebra.

y las ONG. Consideramos que las redes de las instituciones nacionales, regionales y globales podrían crear la capacidad necesaria para abordar diferentes aspectos de la dimensión social de la globalización de forma coherente y multidisciplinaria. Por ejemplo, un factor clave es desarrollar, en el contexto de la economía global, una base socioeconómica elemental en el ámbito nacional.

628. Asimismo, las principales organizaciones multilaterales deberían desarrollar programas de investigación conjuntos sobre temas clave. La UNCTAD, la OMC y la OIT deberían establecer un programa de investigación común para analizar de forma objetiva la incidencia de la evolución del comercio en el volumen y la calidad del empleo, y sus repercusiones en materia de género. También deberían desarrollarse programas similares entre distintas organizaciones para analizar cambios significativos en las políticas financieras y de desarrollo e identificar maneras de consolidar los vínculos positivos entre los derechos, el empleo y el desarrollo.

Las organizaciones multilaterales deberían desarrollar programas de investigación conjuntos

629. Además de los diálogos sobre la elaboración de políticas, solicitamos el apoyo general a los grupos especiales y foros de política multidisciplinarios existentes que reúnen a investigadores, responsables de la toma de decisiones y sociedad civil para determinar opciones viables en éstos y otros ámbitos. Ello podría contribuir al objetivo de la coherencia política. Varias iniciativas en curso pueden sentar las bases para ese esfuerzo. Asimismo, la celebración periódica de una conferencia académica y la publicación de una revista sobre la dimensión social de la globalización ayudarían también a mantener un debate intelectual abierto y proporcionar una vía para la publicación periódica de investigaciones empíricas. Es importante desarrollar estas iniciativas en el ámbito regional para garantizar que todas las regiones del mundo puedan participar en ellas.

#### Apoyo institucional

630. Invitamos a la OIT y a otras organizaciones interesadas a que ofrezcan asistencia operativa al proceso general de seguimiento de este informe. Obviamente, las instituciones implicadas deberán movilizar recursos extrapresupuestarios para llevar a cabo muchas de esas iniciativas. En vista del considerable interés que tiene la comunidad internacional en lograr una globalización más justa, esperamos que los países donantes y otras instituciones financieras apoyen este esfuerzo.

631. Reconocemos que para obtener resultados tangibles es preciso que los miembros de la Comisión realicen un seguimiento activo. Realizaremos un seguimiento de las reacciones que se produzcan en relación con este informe, apoyaremos campañas y debates, y fomentaremos medidas de política en diferentes foros. Debemos seguir comprometidos para llevar adelante nuestras recomendaciones.

\* \* \*

632. Como señalamos al principio, nuestro mensaje es crítico y positivo a la vez. Hemos tratado de reflejar los valores y las aspiraciones de las personas de todo el mundo que desean una globalización justa, que respete la diversidad de las necesidades y las opiniones y que ofrezca más oportunidades para todos.

633. El siguiente paso es lograr una voluntad política que transforme los compromisos en medidas. El progreso exige un intercambio más abierto y una mayor calidad de diálogo entre todas las partes. Proponemos iniciativas nuevas que respondan a las necesidades actuales de una mejora de la gobernanza de la globalización, tanto entre países como a escala nacional, basadas en la conciencia del aumento de la interacción y la interdependencia y guiadas por el sentido de la solidaridad.

Llevar el compromiso a la práctica

634. Nuestras propuestas exigen un mayor grado de participación por parte de las personas y los países en la elaboración de las políticas que les afectan. Requieren que los que tienen la capacidad y el poder de decidir — en los gobiernos, los parlamentarios, empresas, los sindicatos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales — asuman la responsabilidad compartida de fomentar una comunidad global libre, equitativa y productiva.



## **ANEXOS**

**Anexo 1: Guía de propuestas y recomendaciones**

**Anexo 2: La Comisión Mundial: antecedentes  
y composición**

**Anexo 3: Reuniones, consultas e investigaciones  
de la Comisión**



## Anexo 1: Guía de propuestas y recomendaciones

*En este anexo se sintetizan las principales propuestas y recomendaciones de política contenidas en el informe, remitidas a los párrafos numerados correspondientes.*

Para lograr una globalización en condiciones de justicia, es necesario mejorar la gobernanza en todos los niveles, es decir, local, nacional, regional y global.

### Gobernanza nacional

Las políticas, instituciones y acciones emprendidas en cada país son factores fundamentales para determinar hasta qué punto pueden éstos y sus habitantes beneficiarse de la globalización. Por consiguiente, nuestras propuestas arrancan de los planos nacional y local. Conscientes de que las políticas deben responder a las necesidades y condiciones específicas de cada país, hemos incluido las siguientes prioridades esenciales:

1. Una buena gobernanza nacional, basada en un sistema político democrático, el respeto de los derechos humanos y de la igualdad de género, así como de la equidad social y del Estado de derecho. Deberían existir instituciones en las que estuvieran representados todos los intereses y para el diálogo social. (238-245)
2. El Estado tiene que desempeñar un papel eficaz para proporcionar los bienes públicos básicos y una protección social adecuada, así como para aumentar las capacidades y oportunidades de toda la gente y mejorar la competitividad económica. (249-251, 255-259, 269-277)
3. Unas instituciones sólidas que se encarguen de apoyar a los mercados y de supervisarlos; una gestión prudente del proceso de integración en la economía globalizada, y unas políticas macroeconómicas que permitan alcanzar un crecimiento elevado y estable. (247-248, 251-254)
4. Unas políticas y reformas institucionales encaminadas a integrar la economía informal en la corriente principal de la economía, recurriendo a medidas encaminadas a elevar la productividad, los ingresos y la protección y a asegurar que existe un marco jurídico e institucional para la propiedad y los derechos laborales, así como para el desarrollo de las empresas. (261-268)
5. La conversión del trabajo decente en un objetivo fundamental de las políticas económicas, dando prioridad a la creación de empleo, salvaguardando los derechos

fundamentales en el trabajo, reforzando la protección social y promoviendo el diálogo social. Las políticas deberían tomar en consideración los aspectos de género y basarse en un nuevo contrato social que refleje los intereses tanto de los empleadores como de los trabajadores. (278-289)

6. El establecimiento de las bases de un desarrollo sostenible, motivando a las empresas para que adopten las tecnologías adecuadas, y a las comunidades locales para que apliquen criterios de gestión sostenible de los recursos naturales. (290-292)
7. La responsabilización de las comunidades locales, mediante la transferencia de poderes y recursos a las mismas respetando el principio de subsidiariedad; fortalecimiento de las capacidades económicas locales, y reconocimiento de la necesidad de respetar la cultura, la identidad y los derechos de los pueblos indígenas y tribales. (293-312)
8. Aprovechamiento de todos los beneficios potenciales que se deriven de la acción cooperativa a escala regional, incluida la contribución de las instituciones regionales a la gobernanza global, velando por que los objetivos sociales queden debidamente reflejados en el proceso de integración económica y política regional. (313-334)
9. Coherencia entre las políticas nacionales y los intereses globales. Todos los Estados han de comportarse como actores responsables en el marco de la gobernanza mundial, tomando debidamente en cuenta los efectos transfronterizos de las políticas nacionales. (243, 260, 541)

## Gobernanza justas

En el plano global, el actual sistema de gobernanza se basa en reglas y políticas que producen unos resultados desequilibrados y a menudo injustos. Es preciso reformar los mecanismos de gobernanza global en los siguientes ámbitos fundamentales.

### *Reglas justas*

Las reglas que rigen la economía global deberían destinarse a mejorar los derechos, los medios de subsistencia, la seguridad y las oportunidades para las personas, las familias y las comunidades en todo el mundo. Ello incluye contar con reglas justas en el ámbito comercial, financiero y de las inversiones, con medidas que refuercen el respeto de las normas fundamentales del trabajo, y con un marco coherente para los movimientos transfronterizos de personas.

El sistema de comercio multilateral y el sistema financiero internacional deberían dejar un mayor margen de autonomía en materia de políticas para que los países en desarrollo puedan acelerar su crecimiento en un entorno económico abierto. (361-367)

### *i) Comercio*

1. Hay que reducir sustancialmente las barreras injustas que restringen el acceso a los mercados, especialmente para los bienes que presentan fuertes ventajas comparativas para los países en desarrollo. En el ámbito de la agricultura, debería prohibirse la concesión de nuevos créditos y subsidios a la exportación, así como otras medidas nacionales que distorsionan el comercio, y deberían eliminarse progresivamente las medidas de este tipo en vigor. Asimismo, hay que resolver el problema de las barreras comerciales a los productos textiles y las prendas de vestir. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen la responsabilidad de instaurar políticas que velen por la seguridad de los trabajadores y la reestructuración industrial, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. (369-379)
2. Deberían establecerse normas técnicas para el comercio de mercancías, aplicando procedimientos objetivos y participativos, y los países en desarrollo deberían recibir más asistencia para mejorar la calidad de sus productos. También es importante evitar

la aplicación abusiva de las medidas antidumping, y garantizar que los países en desarrollo dispongan de apoyo técnico para ayudarles en lo que atañe a las cuestiones de procedimiento. (380-382)

3. Un mayor acceso a los mercados no es una panacea. Resulta indispensable contar con una estrategia más equilibrada para lograr un crecimiento global sostenible y el pleno empleo, basada en un reparto equitativo de la responsabilidad entre los países para mantener niveles elevados de la demanda efectiva en la economía global. (372)
4. Hay que adoptar normas justas en materia de propiedad intelectual, que permitan conciliar los intereses de los productores de tecnología con los intereses de los usuarios, en particular los países de bajos ingresos que disponen de un acceso limitado al conocimiento y a la tecnología. (383)
5. En lo que atañe a las reglas globales, también tiene que reflejarse mejor la necesidad de una acción afirmativa en favor de los países que no disponen de las mismas capacidades que los países que ya se han desarrollado; con tal fin, hay que reforzar significativamente las disposiciones de la OMC relativas al trato especial y diferenciado. (369, 385-386)

#### *ii) Sistemas globales de producción*

Es necesario contar con un marco más sólido y coherente para las inversiones extranjeras directas (IED) y la política en materia de competencia, que asegure el equilibrio entre todos los intereses, derechos y responsabilidades.

1. Hay que intensificar el diálogo y la cooperación en lo que atañe a las políticas de competencia transfronteriza, a fin de lograr una mayor transparencia y competitividad de los mercados globales. Entre otras ventajas, esto facilitará la incorporación de las empresas de países en desarrollo a los sistemas globales de producción. (390-393)
2. Es indispensable disponer de un marco más transparente, coherente y equilibrado para las inversiones extranjeras directas, que refleje todos los intereses, reduzca los problemas que plantea la competencia en materia de incentivos y refuerce la contribución de las IED al desarrollo equitativo. Habría que redoblar los esfuerzos encaminados a establecer un foro multilateral que, con la aceptación de todos, pueda desarrollar tal marco. (394-399)

#### *iii) Sistema financiero internacional*

Los avances en las esferas del comercio y las IED no pueden fructificar plenamente si no se introducen importantes mejoras en el funcionamiento del sistema financiero internacional. Este debería respaldar el crecimiento global sostenible y mejorar las condiciones de integración de los países pobres en la economía global.

1. Es preciso desplegar un esfuerzo decidido para asegurarse de que se logra una mayor participación de los países en desarrollo en el proceso de reforma del sistema financiero internacional. (405-407)
2. Resulta indispensable avanzar más rápidamente en lo que atañe a la reducción del problema que suponen la volatilidad financiera y las posibilidades de contagio en los mercados emergentes. Deberían adoptarse medidas rápidas para asegurar una mayor asistencia financiera de urgencia en épocas de crisis, y que dispongan de ella los países que se ven confrontados al riesgo de contagio financiero. (411)
3. Las reglas y políticas financieras globales deberían permitir que los países en desarrollo con sistemas financieros poco desarrollados y escasamente reglamentados adopten un enfoque cauteloso y gradual para la liberalización de las cuentas de capital, y dispongan de un mayor margen en lo que atañe a las políticas de ajuste que permiten reducir al mínimo los costos sociales. (408-409, 413)

4. Deberían intensificarse los esfuerzos orientados a establecer mecanismos más eficaces para un reparto equitativo de las responsabilidades y cargas entre los deudores y los acreedores. (412)

#### *iv) El trabajo en la economía global*

Unas reglas de juego más justas en lo económico tienen que ir acompañadas de un mayor respeto de las normas fundamentales del trabajo y de unas reglas justas para la circulación transfronteriza de las personas.

1. Debería reforzarse la capacidad de la OIT para promover el respeto de las normas laborales fundamentales. Todas las organizaciones internacionales competentes deberían asumir su responsabilidad en la promoción de dichas normas, velando por que sus propias políticas y programas no supongan un obstáculo para su realización. (426)
2. Deberían adoptarse medidas para crear un sistema multilateral que garantice normas justas y transparentes para la circulación transfronteriza de las personas. Recomendamos adoptar un enfoque sistemático que: *a)* amplíe y dé nuevo vigor a los compromisos multilaterales existentes en lo que se refiere a cuestiones como los derechos y la protección de los trabajadores migrantes y la lucha contra el tráfico de personas, en especial de mujeres; *b)* elabore enfoques comunes para resolver los grandes problemas políticos mediante el diálogo entre los países de origen y los países de destino, y *c)* trate de establecer un marco global para un proceso que sea ordenado y se gestione en interés de todos. (433-444)
3. Hace falta contar con un foro global en el que se intercambien puntos de vista e información sobre la circulación transfronteriza de las personas, y debería reforzarse a las organizaciones multilaterales que se ocupan de esta cuestión. (445-446)

#### *Mejores políticas internacionales*

Las medidas encaminadas a lograr unas reglas más justas deben ir acompañadas de políticas internacionales más coherentes y equitativas.

1. Un requisito fundamental consiste en desplegar mayores esfuerzos para la movilización de recursos a nivel internacional. Debería hacerse por fin realidad el compromiso de dedicar el 0,7 por ciento del PIB a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Es preciso mejorar la eficacia en lo que atañe a la prestación de la asistencia. (453-458)
2. Debería acelerarse e intensificarse el proceso de alivio de la deuda. (459-462)
3. Asimismo, debería examinarse activamente una amplia gama de opciones para la obtención de recursos de financiación adicionales. Tales recursos deben ser adicionales, y no deben considerarse como sustitutos de los compromisos en lo que atañe a la asignación del 0,7 por ciento del PIB a la ayuda oficial para el desarrollo. (463-470)
4. Debería aprovecharse mejor el potencial que suponen en términos de solidaridad global las contribuciones privadas voluntarias y las iniciativas filantrópicas. (471-472)
5. Debería incrementarse el apoyo a las iniciativas de inversión socialmente responsable, a fin de canalizar recursos hacia los países de menores ingresos. (474-475)
6. Es indispensable una movilización internacional para elevar el nivel de las inversiones en materia de educación y de capacidad tecnológica destinadas a los países en desarrollo. (482-487)
7. También es necesario impulsar una acción internacional para apoyar los sistemas nacionales de protección social, con el fin de asegurar un nivel mínimo de protección social en el ámbito de la economía global. (488-491)
8. Se necesita contar con un mecanismo más eficaz para la gestión macroeconómica global. Además de atender a la necesidad de gestionar los flujos financieros y los tipos

- de cambio a corto plazo, esta coordinación política macroeconómica también debería tener por objetivo a largo plazo el logro del pleno empleo. (410, 494-497)
9. Deberían adoptarse medidas más enérgicas y entablarse un diálogo social más amplio a fin de promover el trabajo decente en las zonas francas industriales y, en general, en los sistemas globales de producción; en su caso, la OIT debería facilitar asesoramiento y asistencia a quienes tomen parte en dicho diálogo. (498-501, 563-566)
  10. El trabajo decente para todos debería convertirse en un objetivo global y perseguirse a través de políticas más coherentes en el seno del sistema multilateral. Todas las organizaciones de este sistema deberían ocuparse de forma más integrada y coherente de las políticas económicas y laborales internacionales. (502-510)
  11. La educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y la igualdad de género deberían abordarse en el marco de un enfoque integrado para alcanzar las metas económicas y sociales. (511-514)

### *Instituciones más responsables*

#### *i) El sistema multilateral y los actores estatales*

Un requisito indispensable para mejorar la gobernanza global es la reforma del sistema multilateral para hacerlo más democrático, transparente, responsable y coherente.

1. Las instituciones de Bretton Woods deberían establecer un sistema de derechos de voto que sea más justo y dé mayor representación a los países en desarrollo. (521-525)
2. Los métodos de trabajo y los procedimientos de negociación de la OMC tienen que garantizar la participación plena y efectiva de todos los Estados miembros. (527)
3. Todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas deberían fortalecer sus unidades de evaluación, adoptar políticas claras en materia de comunicación de información y publicar los resultados correspondientes. Habría que alentar las evaluaciones externas, y deberían presentarse informes periódicos sobre las actividades de seguimiento. (529)
4. Invitamos a los Jefes de Estado y de Gobierno a que promuevan en los foros internacionales unas políticas coherentes centradas en el bienestar y la calidad de vida de la gente. La cuestión de la búsqueda de una mayor coherencia de la política socioeconómica también debería figurar en el orden del día de las reuniones de los dirigentes políticos mundiales. (532)
5. Deberían examinarse con la debida atención las propuestas existentes para crear un consejo de seguridad económica y social, así como un consejo mundial sobre la gobernanza global. (530-531)
6. Debería reforzarse la capacidad del ECOSOC para coordinar las políticas globales en los campos económico y social, elevando su nivel de representación, incluyendo un comité ejecutivo de nivel ministerial y una acción a nivel interministerial sobre cuestiones fundamentales de política global, y mediante la adopción de nuevas modalidades de funcionamiento. (533-534)
7. Hay que aumentar las contribuciones financieras a las instituciones multilaterales a fin de que puedan asumir las crecientes responsabilidades que se les asignan, y ello debería ir acompañado de una eficiencia y eficacia crecientes. (536)
8. Todas las organizaciones, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, deben asumir una mayor responsabilidad frente al público en general por lo que se refiere a las políticas que aplican. Los gobiernos y los parlamentos nacionales deberían contribuir a este proceso, examinando las decisiones tomadas por sus representantes en dichas organizaciones. (528, 539-540, 543)

9. También abogamos por una extensión progresiva del control parlamentario sobre el sistema multilateral a escala global, así como por la creación de un grupo parlamentario global que se ocupe de la coherencia y compatibilidad de las políticas económicas y sociales globales. (544-545)

*ii) Actores no estatales*

Además del sistema multilateral, también aportan una contribución importante a la gobernanza global las empresas, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las redes globales.

1. Podrían reforzarse las iniciativas voluntarias de las empresas tanto nacionales como transnacionales, a fin de mejorar su contribución a la dimensión social de la globalización. La OIT debería convocar un foro sobre esta cuestión. (555-557)
2. Deberían establecerse estructuras formales en el marco de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC para la celebración de consultas con el movimiento sindical internacional y la comunidad empresarial. (562)
3. Debería propiciarse aún más el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, así como el respeto de los derechos y la libertad individuales para constituir asociaciones. Debería incrementarse la representación de las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo en las redes globales de la sociedad civil. Debería promoverse una mayor interacción en el seno del sistema multilateral. (568, 570-572)
4. Las organizaciones de la sociedad civil deberían ser transparentes y responsables, y no restringir el derecho de los ciudadanos a organizarse y manifestarse. Podrían alentarse las iniciativas de autorregulación. (569)
5. Los medios de comunicación que se comportan de manera responsable pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de propiciar una globalización más justa e integradora. Es necesario que, en todas partes, las políticas hagan hincapié en la importancia de la diversidad de los flujos de información y comunicación. (577)
6. Debería mejorarse la coordinación entre las organizaciones internacionales y las redes y asociaciones de ámbito global que participan en el intercambio de información, la promoción y la movilización de recursos en los ámbitos económico y social. (581)

*Movilización para el cambio*

Llevar adelante estas reformas exigirá la movilización de muchos actores. Además de las negociaciones y los debates en curso en los foros nacionales y multilaterales existentes, proponemos las siguientes medidas e iniciativas:

1. En el plano nacional, invitamos a los gobiernos y a los actores no estatales a entablar diálogos de amplia base con el fin de examinar y formular medidas de seguimiento en los planos local, nacional y regional. (594-596)
2. Las organizaciones del sistema multilateral deberían examinar sus propios procedimientos para asegurarse de que existe una acción coherente en lo que atañe a los valores universales y a los derechos humanos, a fin de que se apliquen mejor en la práctica y de propiciar el diálogo internacional. (513, 602)
3. Las organizaciones internacionales deberían impulsar iniciativas de coherencia en materia de políticas, en cuyo marco aún en fuerzas para la formulación de políticas más equilibradas y complementarias encaminadas al logro de una globalización justa e integradora. La primera de estas iniciativas debería abordar la cuestión del crecimiento, la inversión y el empleo en la economía global. (608-611)

4. Las organizaciones del sistema internacional cuyo mandato abarca las cuestiones sociales deberían llevar a cabo exámenes nacionales sobre las implicaciones sociales de las políticas económicas, financieras y comerciales. Es indispensable lograr trasladar la responsabilidad al plano nacional. (606)
5. Las organizaciones internacionales más directamente interesadas deberían organizar una serie de diálogos sobre la formulación de políticas en los que participen todos los actores, para seguir examinando y desarrollando las propuestas políticas clave contenidas en el presente informe. (613-617)
6. Las organizaciones internacionales interesadas deberían crear un foro sobre política de globalización. Este foro será una plataforma para que dialoguen periódicamente quienes mantienen puntos de vista distintos respecto de las repercusiones sociales de los acontecimientos y las políticas en la economía globalizada. Las instituciones participantes podrían publicar un informe periódico sobre el «estado de la globalización». (618-622)
7. Deberían fortalecerse los programas de investigación y recolección de datos sobre la dimensión social de la globalización. (623-629)

## Anexo 2: La Comisión Mundial: antecedentes y composición

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización fue creada en noviembre de 2001 por decisión del Consejo de Administración de la OIT, que resolvió que la Comisión debía elaborar un informe de gran alcance y calidad sobre la dimensión social de la globalización teniendo en cuenta la interacción entre la economía globalizada y el mundo del trabajo<sup>118</sup>.

El Director General de la OIT fue invitado a efectuar amplias consultas con el fin de designar miembros de la Comisión a personas eminentes de reconocida autoridad, tomando debidamente en cuenta la representación de género, el equilibrio entre las regiones y el tripartismo, y procurando que quedasen reflejadas las principales perspectivas y preocupaciones de política manifestadas en los debates sobre la globalización.

En febrero de 2002, S.E. Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia, y S.E. Benjamin Mkapa, Presidente de la República Unida de Tanzania, aceptaron la invitación del Director General de actuar como copresidentes de la Comisión. Se nombraron otros 19 miembros entre personalidades procedentes de todas las regiones del mundo, de variadas trayectorias y competencias. Además, se dispuso que cinco miembros *ex officio*, entre ellos el Director General y los miembros de la Mesa del Consejo de Administración, actuarían como enlaces entre la Comisión y la OIT.

La Comisión, que ha funcionado como un órgano independiente, asume plenamente y con total independencia la responsabilidad de su informe y de los métodos de trabajo empleados. Todos sus miembros participaron a título personal. Por consiguiente, la Comisión se sintió libre de tratar toda clase de cuestiones, recabar todo tipo de asesoramiento y formular todas las propuestas y recomendaciones que consideró pertinentes para realizar su labor.

<sup>118</sup> Véanse los documentos del Consejo de Administración de la OIT «Potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización: próximas etapas» (GB.282/WP/SDG/1), Ginebra, noviembre de 2001, e «Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización» (GB.282/12), Ginebra, noviembre de 2001.

## Miembros de la Comisión

### *Copresidentes*

#### **S.E. Tarja Halonen, Presidenta de Finlandia**

La Sra. Tarja Halonen, elegida Presidenta de la Comisión en febrero de 2000, es la primera mujer que ocupa la función de Jefe de Estado de Finlandia. Tras terminar sus estudios en la Universidad de Helsinki, con el título de Máster en Derecho, la Presidenta Halonen comenzó a ejercer como abogada de la Organización Central de Sindicatos Finlandeses, en 1970, cargo que mantuvo en el curso de su carrera política como miembro del Parlamento y Ministra de Gabinete. Fue miembro del Parlamento desde 1979 hasta que asumió el cargo de Presidenta de Finlandia. La Presidenta Halonen ha formado parte de tres Gabinetes, en las siguientes funciones: Ministra de Justicia (1990-1991), Ministra de Asuntos Exteriores (1995-2000) y Ministra responsable de la cooperación nórdica (1989-1991). La Presidenta Halonen ha desempeñado también un papel activo en el Consejo de Europa, como miembro de la Comisión de Sabios de dicho Consejo (1998-1999). A lo largo de su carrera política, la Presidenta Halonen se ha ocupado con especial ahínco de los problemas relativos a los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y la sociedad civil.

#### **S.E. Benjamin William Mkapa, Presidente de la República Unida de Tanzania**

El Sr. Benjamin William Mkapa fue elegido Presidente de la República Unida de Tanzania en noviembre de 1995. Estudió en el Makere University College (Uganda), establecimiento donde obtuvo una Licenciatura en Inglés en 1962. En 1966, el Sr. Mkapa inició lo que iba a ser una larga carrera de periodista, durante la cual fue jefe de redacción de dos de los principales diarios de la República Unida de Tanzania, *The Nationalist Uburu* y *The Daily News*. En 1974, fue designado Secretario de Prensa del Presidente de la República Unida de Tanzania, S.E. Mwalimu Julius Nyerere. Su carrera en la diplomacia internacional comprende el ejercicio de varios cargos, entre los cuales los de Alto Comisionado ante Nigeria (1976), Ministro de Asuntos Exteriores (1977-1980), Alto Comisionado ante Canadá (1982) y Embajador en los Estados Unidos (1983). En 1984, fue designado nuevamente Ministro de Asuntos Exteriores. A principios de los años noventa, ocupó el cargo de Ministro de Información y Medios de Comunicación; en 1992, fue nombrado Ministro para la Ciencia, la Tecnología y la Educación Superior, y en 1995 fue elegido Presidente de la República. A lo largo de su carrera política, el Presidente Mkapa se ha empeñado en fortalecer la democracia en la República Unida de Tanzania, aumentando al mismo tiempo la apertura de su país al comercio exterior, y la inversión extranjera.

### *Miembros*

**Giulano Amato** - El Dr. Amato fue Primer Ministro de Italia durante dos períodos, de 1992 a 1993 y de 2000 a 2001. Más recientemente, fue Vicepresidente de la Convención Constitucional de la Unión Europea. Como miembro del Senado italiano, el Dr. Amato ha ejercido diversas altas funciones de gobierno, inclusive las de Viceprimer Ministro, Ministro del Tesoro, Ministro de Reformas Institucionales y Presidente de la Entidad Italiana Antimonopolios. El Dr. Amato, abogado de profesión, fue Catedrático de Derecho Constitucional Italiano y Derecho Comparativo de la Universidad de Roma, en la Escuela de Ciencias Políticas, de 1975 a 1997.

**Ruth Cardoso** - Presidenta del Programa Capacitação Solidaria, organización que promueve la constitución de asociaciones para luchar contra la pobreza y la exclusión social, la Dra. Cardoso, que fue Primera Dama del Brasil de 1995 a 2002, desempeñó anteriormente las funciones de Investigadora Superior en el Centro Brasileño de Análisis y Planificación y de Profesora de Antropología en la Universidad de São Paulo. Además, es miembro del Consejo de Administración de la Fundación para las Naciones Unidas y del Grupo

de Alto Nivel de la Red de Empleo Juvenil. La Dra. Cardoso es autora de varias obras sobre la juventud, los movimientos sociales, la sociedad civil y los nuevos actores sociales.

**Heba Handoussa** - La Profesora Handoussa es miembro de la Shura, Cámara Alta del Parlamento Egipcio, y del Consejo de Administración del Banco Central de Egipto. Economista de profesión, la Profesora Handoussa fue Directora Gerente del Foro de Investigaciones Económicas para los Países Arabes, la República Islámica del Irán y Turquía hasta 2003. Enseñó en la American University de El Cairo, establecimiento del que fue posteriormente Subdirectora. Se ha desempeñado como asesora del Gobierno de Egipto y Consultora del Banco Mundial. Las abundantes investigaciones que ha publicado abarcan temas como el ajuste estructural, la política industrial y la ayuda extranjera, las reformas institucionales, y la formulación de modelos de desarrollo comparativos.

**Eveline Herfkens** - Coordinadora Ejecutiva de la Campaña en pro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ex Ministra de Desarrollo de los Países Bajos (1998-2002). De 1996 a 1998, la Sra. Herfkens fue Embajadora ante las Naciones Unidas y la OMC. Durante ese periodo, formó parte del Consejo del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y dirigió la Oficina de la Comisión Económica para Europa. De 1990 a 1996, fue Directora Ejecutiva del Grupo Banco Mundial. Anteriormente, había sido durante nueve años miembro del Parlamento de los Países Bajos en representación del Partido Laborista. Abogada de profesión, la Sra. Herfkens ha tenido también una participación activa en diversas organizaciones no gubernamentales.

**Ann McLaughlin Korologos** - Vicepresidenta de la Rand Corporation, la Sra. Korologos es Asesora Superior de Benedetto, Gartland and Company, entidad de banca financiera de Nueva York. Además, forma parte de los consejos de administración de varias empresas como Microsoft Corporation, AMR Corporation y su filial American Airlines, Fannie Mae, Harman International Industries, Kellogg Company, Vulcan Materials y Host Marriot Corporation. Fue Ministra de Trabajo de los Estados Unidos de 1987 a 1989, y también desempeñó la función de Subsecretaria de Asuntos Internos y Secretaria Adjunta del Departamento del Tesoro. De 1996 a 2000, la Sra. Korologos fue Presidenta del Instituto Aspen.

**Lu Mai** - Secretario General de la Fundación China de Investigaciones para el Desarrollo, desde 1998, el Sr. Lu ha sido también, desde 1995, Investigador Asociado Superior del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Consejo de Estado de China. Con una vasta experiencia en el ámbito de la reforma rural en China, el Sr. Lu dirigió la Oficina Experimental sobre Reforma Rural, del Centro de Investigación sobre Desarrollo Rural del Consejo de Estado, a finales de la década de 1980. Además, es autor de numerosas publicaciones sobre reforma económica y se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y otras organizaciones internacionales.

**Valentina Matvienko** - Gobernadora de San Petersburgo desde 2003, la Sra. Matvienko ejerció anteriormente el cargo de Viceprimera Ministra de la Federación de Rusia para Asuntos Sociales, Educación y Cultura. La Sra. Matvienko tenía también bajo su responsabilidad las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos, los movimientos y asociaciones sociales, las organizaciones religiosas y los medios de comunicación. La Sra. Matvienko desempeñó por primera vez la función de Viceprimera Ministra encargada de asuntos sociales en 1998. Previamente, había sido miembro del servicio diplomático y, durante mucho tiempo, alta funcionaria del Estado. De 1991 a 1995 fue Embajadora de su país en Malta, y de 1997 a 1998, Embajadora en Grecia.

**Deepak Nayyar** - Vicerrector de la Universidad de Delhi. El Profesor Nayyar es un distinguido economista que ha ejercido la docencia en la Universidad de Oxford, la Universidad de Sussex, el Instituto Indio de Gestión de Calcuta y la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi. Asimismo, ha ocupado las funciones de Asesor Económico Superior del Gobierno de la India y Secretario Permanente del Ministerio de Hacienda. Autor de numerosas obras y artículos, el Profesor Nayyar es Presidente de la Junta Directiva del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de Helsinki, Presidente del Consejo

Asesor del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford y miembro de la Junta Directiva del Consejo de Investigaciones de Ciencias Sociales de los Estados Unidos.

**Taizo Nishimuro** - Presidente del Consejo de Administración de Toshiba Corporation y ejecutivo de larga trayectoria en esta empresa, el Sr. Nishimuro se ha especializado en la comercialización y la mercadotecnia internacionales de componentes electrónicos y artículos electrónicos de consumo. Actualmente es Vicepresidente de la Federación Empresarial del Japón, creada en mayo de 2002 al fusionarse las dos principales organizaciones de empleadores del Japón, Keidanren y Nikkeiren.

**François Perigot** - Presidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) desde junio de 2001, el Sr. Perigot ha tenido una larga trayectoria en la industria francesa, habiéndose desempeñado como Presidente y Director General de Thibaud, Gibbs et Cie (1968-1970) y luego de Unilever France (1971-1986). De 1986 a 1994, el Sr. Perigot presidió el Consejo Nacional de Empleadores Franceses. Desde 1997, preside MEDEF Internacional, sección internacional del Movimiento de las Empresas de Francia (MEDEF), principal organización de empleadores del país.

**Surin Pitsuwan** - Miembro del Parlamento y ex Ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia, el Dr. Surin ha tenido una larga carrera en el Gobierno, particularmente en el campo de las relaciones exteriores. El Dr. Surin ocupó el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de 1997 a 2001; previamente, fue Viceministro de Asuntos Exteriores de 1992 a 1995. Por otra parte, ha sido miembro del Parlamento durante seis mandatos consecutivos desde su primera elección en 1986. Licenciado en Ciencias Políticas y Doctor de la Universidad de Harvard, el Dr. Surin fue miembro de la Comisión sobre Seguridad Humana; en la actualidad, escribe regularmente para importantes periódicos de Tailandia y la región.

**Julio María Sanguinetti** - Presidente del *Círculo de Montevideo*, foro que tiene por objetivo impulsar nuevas formas de gobernanza y el desarrollo sostenible en América Latina, el Sr. Sanguinetti ha sido Presidente de la República del Uruguay en dos períodos, de 1985 a 1990 y de 1990 a 1995. Además, ha tenido una larga y destacada carrera en los campos de la política, la cultura y el periodismo. En 2000, la UNESCO le otorgó el premio Simón Bolívar en reconocimiento a sus múltiples realizaciones; además, ha sido distinguido con títulos honorarios de universidades de varios países del mundo.

**Hernando de Soto** - Presidente del Instituto para la Libertad y la Democracia de Lima (Perú), según *The Economist* es uno de los especialistas más renombrados en cuestiones de desarrollo. Autor de obras sobre política económica que han tenido un gran éxito de venta, el Sr. de Soto fue nombrado por la revista *Time* entre los cinco principales innovadores del siglo xx en América Latina. Considerado como uno de los pensadores más influyentes sobre el tema del sector informal, ha asesorado al Gobierno del Perú, en particular en la formulación y la aplicación de estrategias para lograr la incorporación a la economía general de las empresas y bienes del sector informal.

**Joseph Stiglitz** - Profesor de Economía, Empresa y Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia. Erudito y docente de renombre, el Profesor Stiglitz es uno de los fundadores de la corriente más moderna de la economía del desarrollo. Además de enseñar en las universidades de Yale, Princeton, Oxford y Stanford, ocupó el cargo de Economista Principal del Banco Mundial. De 1993 a 1997, presidió el Consejo de Asesores Económicos de los EE.UU. En 2001, Joseph Stiglitz recibió el Premio Nobel de Economía.

**John J. Sweeney** - Presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO). Originario del Bronx, distrito de Nueva York, el Sr. Sweeney ha presidido la AFL-CIO desde 1995. Inició su carrera de sindicalista al desempeñarse como investigador adjunto en el Sindicato de Trabajadores de la Confección Femenina. En 1960 se incorporó a la Unión Internacional de Empleados de Servicios (UIES) como director para la ciudad de Nueva York. En 1980 inició el primero de cuatro mandatos a la cabeza de este sindicato internacional, hasta que fue elegido Presidente de la AFL-CIO.

**Victoria Tauli-Corpuz** - Directora Ejecutiva de la Tebtebba Foundation (Centro Internacional para la Investigación sobre Políticas y Educación de los Pueblos Indígenas). Acti-

vista indigenista de la región de la cordillera de Filipinas, la Sra. Tauli-Corpuz ha fundado y dirigido varias ONG activas en los campos de la sensibilización social, la organización comunitaria, las investigaciones y el desarrollo. Miembro y Presidenta-Relatora del Directorio del Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas desde 1994, fue designada recientemente Comisionada de la Comisión Nacional sobre el Papel de la Mujer Filipina en representación de los pueblos indígenas.

**Aminata D. Traoré** - Escritora y Directora del Centro Amadou Hanyrat Ba (CAHBA), una de las organizaciones del Foro Social Africano, la Dra. Traoré ocupó anteriormente el cargo de Ministra de Cultura y Turismo de la República de Malí. Ha llevado a cabo y publicado investigaciones sobre distintas cuestiones relativas al desarrollo, y en particular sobre las relaciones Norte-Sur, la cooperación bilateral y multilateral, y la democracia, la gobernanza y la globalización en el plano local e internacional. Formó parte de los organizadores del primer Foro Social Africano, que tuvo lugar en Bamako, en enero de 2002.

**Zwelinzima Vavi** - Secretario General del Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), el Sr. Vavi trabajó en las regiones de extracción de oro de Klerksdrop y Orkney, y se incorporó al Sindicato Nacional de Mineros (NUM) como organizador en 1987. En 1988 ocupó el cargo de Secretario Regional del COSATU en Transvaal Occidental. Cuatro años más tarde, asumió la función de Secretario General de Organización. Antes de ejercer su actual cargo de Secretario General, fue Secretario General Adjunto del COSATU de 1993 a 1999.

**Ernst Ulrich von Weizsäcker** - Científico y miembro del Parlamento alemán (Bundestag) desde 1998, el Dr. von Weizsäcker presidió la Comisión del Bundestag sobre «Globalización de la economía mundial: retos y respuestas». Científico de renombre en los campos de la biología y la física, el Dr. von Weizsäcker ha sido Director del Centro de Ciencia y Tecnología de las Naciones Unidas y del Instituto para la Política Ambiental Europea. Miembro del Club de Roma desde 1991, ha escrito y publicado numerosos textos sobre políticas públicas y temas relacionados con el medio ambiente y la energía.

#### *Miembros ex officio*

**Bill Brett** - Presidente del Consejo de Administración de la OIT en el período 2002-2003. Lord Brett es miembro del Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT desde hace siete años, y ha cumplido una larga trayectoria al servicio de los sindicatos. Fue nombrado miembro de la Cámara de los Lores del Reino Unido en junio de 1999.

**Eui-yong Chung** - Presidente del Consejo de Administración en el período 2003-2004. Representante Permanente de la República de Corea ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, el Embajador Chung preside actualmente en la OMC la sesión especial del Consejo de los ADPIC para el Programa de Doha para el Desarrollo.

**Daniel Funes de Rioja** - Vicepresidente del Consejo de Administración de la OIT y Presidente del Grupo de los Empleadores de dicho Consejo, el Sr. Funes de Rioja es también Vicepresidente de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), Presidente de la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATL), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y Director del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (UIA).

**Juan Somavía** - Director General de la OIT desde 1998 y ex Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, el Sr. Somavía ha tenido una larga y distinguida trayectoria en el ámbito público e internacional. Desempeñó en dos oportunidades el cargo de Presidente del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas y fue Presidente del Comité Preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague).

**Alain Ludovic Tou** – Presidente del Consejo de Administración de la OIT (2001-2002) y Ministro de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de Burkina Faso desde noviembre de 2000, el Sr. Tou ha ejercido varios altos cargos en su Gobierno, inclusive los de Ministro de Vivienda y Urbanización y Ministro de Salud.

### *La Secretaría*

La OIT creó una Secretaría para respaldar la labor de la Comisión. El Banco Mundial también dio su apoyo, designando a un alto funcionario para formar parte de esta Secretaría. La Secretaría trabajó en estrecha coordinación con los Consejeros de los Copresidentes: Jarmo Viinanen y Heikki Pohja (Consejeros de la Presidenta Halonen), y Fulgence Kazaura, Ombeni Sefue y Tuvako Manongi (Consejeros del Presidente Mkapa).

Formaron parte del equipo principal de la Secretaria Padmanabha Gopinath (Secretario Ejecutivo), Gerry Rodgers (Director Técnico), Eddy Lee (Consejero Económico), Dharam Ghai, Arna Hartmann (Banco Mundial), Susan Hayter, Michael Henriques (Jefe de Operaciones), Rolph van der Hoeven (Jefe de la Secretaría Técnica), Ruth McCoy y Aurelio Parisotto. Actuó como Consejera en Comunicación la Sra. Zohreh Tabatabai.

Asimismo, la Secretaría contó con la contribución sustancial de Manolo Abella, José-Guilherme Almeida dos Reis, Rashid Amjad, Philip Bowring, Susan Davis, Janelle Diller, Tayo Fashoyin, Deborah France, Ajit Ghose, K.P. Kannan, Richard Kozul-Wright (UNCTAD), Bob Kyloh, John Langmore, Virgilio Levaggi, Francis Maupain, Steven Oates, Nana Oishi, Steven Pursey y Hamid Tabatabai.

Annette Schut se desempeñó como documentalista, y participaron en la labor de edición Rosemarie Beattie, Sheila Davey y Geraldine Fitzgerald. Los sistemas de administración, financiación e información, así como el trabajo de secretaría, fueron organizados por Barbara Collins y Clare Schenker, y las tareas realizadas por Rowena Ferranco, Zydre Pember, Judy Rafferty, Véronique Arthaud, Mila Cueni, Sharon Dubois, Catherine Harada, Zohreh Mobasser y Meral Stagoll. Contribuyeron al diseño del sitio Web Michiko Miyamoto y Roberto Zachmann. Colaboraron en las tareas de investigación Renato Johnsson, Andrew Lang, Malte Luebker y Muriel Meunier.

## Anexo 3: Reuniones, consultas e investigaciones de la Comisión

### Reuniones de la Comisión

La Comisión celebró seis reuniones en Ginebra, del 24 al 26 de marzo de 2002; del 20 al 21 de mayo de 2002; del 12 al 15 octubre de 2002; del 16 al 18 de febrero de 2003; del 17 al 20 de mayo de 2003, y del 10 al 12 de agosto de 2003. Asimismo, se llevó a cabo un intercambio abierto de puntos de vista, en Ginebra, del 4 al 6 de octubre de 2003.

Además de estas reuniones, la Comisión mantuvo consultas y diálogos extensos, y contó con los aportes de un programa de actividades técnicas sustantivas, organizado por la Secretaría.

### Consultas

La Comisión pudo beneficiarse de un intercambio de opiniones con los Sres. Horst Köhler, Director Ejecutivo del FMI, el 12 octubre de 2002; Supachai Panitchpakdi, Director General de la OMC, el 14 de octubre de 2002, y James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, el 18 de febrero de 2003.

La Comisión también sostuvo una serie de diálogos en distintas partes del mundo, con la finalidad de hacerse eco de una amplia gama de opiniones y perspectivas sobre la globalización. Algunos miembros de la Comisión y miembros de la Secretaría participaron en 19 diálogos nacionales, 7 diálogos regionales y 10 consultas con actores clave en el transcurso de las labores de la Comisión. Se pudo conocer así los puntos de vista de una muestra representativa de la opinión pública mundial, que comprendió a más de 2.000 dirigentes y personalidades influyentes de los gobiernos, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil de todas las regiones. Los informes completos de los diálogos se han publicado en el sitio web de la Comisión ([www.ilo.org/wcsdg](http://www.ilo.org/wcsdg)).

#### *Diálogos nacionales*

- |                               |                                       |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| • República Unida de Tanzania | Dar es-Salam, 19-20 de agosto de 2002 |
| • Senegal                     | Dakar, 26 de agosto de 2002           |
| • Uganda                      | Kampala, 4 de octubre de 2002         |
| • Filipinas                   | Manila, 12 de septiembre de 2002      |
| • Federación de Rusia         | Moscú, 25 de septiembre de 2002       |

- México Ciudad de México, 8 de octubre de 2002
- Costa Rica San José, 28 de octubre de 2002
- Chile Santiago, 4 de noviembre de 2002
- Sudáfrica Johannesburgo, 9 de noviembre de 2002
- Finlandia Helsinki, 13 de noviembre de 2002
- China Beijing, 26 de noviembre de 2002
- Argentina-Uruguay Carrasco, 2 de diciembre de 2002
- India Nueva Delhi, 11 de diciembre de 2002
- Egipto El Cairo, 21-22 de diciembre de 2002
- Brasil Brasilia, 20-21 de enero de 2003
- Polonia Varsovia, 6 de febrero de 2003
- Estados Unidos Grupos de discusión en Indianapolis (Indiana), 22 de abril de 2003, y Washington, D.C., 24 de abril de 2003
- Alemania Berlín, 28 de abril de 2003

#### *Diálogos regionales y subregionales*

- América Latina Lima, 7 de diciembre de 2002  
Santiago de Chile, 1.º de julio de 2003
- Asia Bangkok, 16-17 de diciembre de 2002
- Europa Bruselas, 3-4 de febrero de 2003
- África Arusha, 6-7 de febrero de 2003
- El Caribe Barbados, 9 de abril de 2003
- Estados árabes Beirut, 8-9 de mayo de 2003

#### *Otros diálogos*

- Evento paralelo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2 de septiembre de 2002.
- Reunión oficiosa con organizaciones de la sociedad civil en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2 de septiembre de 2002.
- Reunión de una delegación empresarial de alto nivel con la Comisión Mundial, OIE, Ginebra, 16 de octubre de 2002.
- Diálogo con el movimiento sindical internacional, la CIOISL y la CMT, Bruselas, 26 de noviembre de 2002.
- Reunión oficiosa en el Foro sobre el Estado del Mundo, Comisión sobre la Globalización, Ciudad de México, 4 de diciembre de 2002.
- Diálogo sobre «La dimensión social de la globalización - una evaluación crítica por parte de la sociedad civil», Universidad de Thammasat y Friedrich-Ebert-Stiftung, Bangkok, 17-18 de diciembre de 2002.
- Evento paralelo en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 24 de enero de 2003.
- Evento paralelo sobre «Los valores de la globalización» en el Foro Económico Mundial, 25 de enero de 2003.
- Mesa redonda con dirigentes de organizaciones no gubernamentales, Ginebra, 6 de junio de 2004.

#### **Apoyo técnico**

La Secretaría creó una extensa base de conocimientos para apoyar la labor de la Comisión. En particular, examinó los trabajos de las Comisiones anteriores, preparó reseñas de las publicaciones e investigaciones pertinentes, una recopilación de ideas y experiencias en materia de políticas, y una serie de documentos sustantivos, y recopiló datos sobre las

tendencias relativas a la dimensión social de la globalización. Asimismo, se celebraron consultas técnicas con otras organizaciones internacionales, incluido el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el PNUD, la UNCTAD, el Banco Mundial, la OMC y el FMI.

Se establecieron *redes de conocimientos*, en las que participaron profesionales en materia de políticas, expertos técnicos, académicos y otros actores, a fin de aprovechar su experiencia en los siguientes temas:

- valores y objetivos en el contexto de la globalización;
- mercados y políticas locales en un contexto globalizado;
- políticas de inclusión en el ámbito nacional: lograr que los beneficios de la globalización alcancen a un mayor número de personas;
- redes transfronterizas de producción y tecnología: promover el desarrollo y el trabajo decente;
- migraciones internacionales: la movilidad de la mano de obra como parte integrante del programa global de políticas;
- gobernanza internacional para una globalización integradora, y
- globalización y cultura.

El género y el empleo fueron abordados como temas transversales.

La Secretaría organizó una serie de reuniones para sacar partido de la experiencia adquirida en el marco de las redes de conocimientos, cuya lista figura a continuación. Estas reuniones permitieron determinar cuáles eran las cuestiones que debían abordarse, examinar los distintos enfoques que podían adoptarse en materia de políticas y poner de relieve diversas opciones a efectos de su examen por parte de la Comisión.

Se están incorporando al sitio web de la Comisión ([www.ilo.org/wcsdg](http://www.ilo.org/wcsdg)) los informes de las reuniones organizadas en el marco de la red de conocimientos, una base de datos estadísticas, una «cantera de ideas» electrónica con propuestas de políticas pertinentes para la dimensión social de la globalización, una bibliografía comentada y una serie de documentos técnicos. Se están tomando otras disposiciones para la publicación de este material.

#### *Reuniones organizadas en el marco de las redes de conocimientos*

- |   |  |
|---|--|
| • Globalización y exclusión   | Ginebra, 16-17 de septiembre de 2002   |
| • Migraciones internacionales   | Ginebra, 18-19 de septiembre de 2002   |
| • Redes transfronterizas de producción y tecnología   | Ginebra, 19-20 de septiembre de 2002   |
| • Valores y globalización   | Conferencia electrónica, 24-30 de septiembre de 2002   |
| • Mercados y políticas locales en un contexto globalizado   | Ginebra, 7-8 de noviembre de 2002  |
| • Marcos normativos en la economía global   | Ginebra, 21-22 de noviembre de 2002  |
| • Gobernanza para una mejor globalización   | Nueva York, 22 de noviembre de 2002  |
| • Conseguir que la globalización funcione: hacer extensivos los beneficios a las familias de clase trabajadora y a los pobres | Washington, 2-3 de diciembre de 2002<br>(en colaboración con The Brookings Institution y la Dotación Carnegie para la Paz Internacional) |
| • Negociar en favor de una globalización más justa  | Ginebra, 6 de diciembre de 2002  |
| • Migraciones internacionales   | Ginebra, 16-17 de diciembre de 2002  |
| • Globalización, cultura y cambio social  | Ginebra, 30-31 de enero de 2003<br>(en colaboración con el UNRISD)   |

- Responsabilidad social de la empresa Ginebra, 14-15 de febrero de 2003
- Globalización y ajuste de los mercados de trabajo en los países en desarrollo Londres, 8 de abril de 2003 (en colaboración con el DFID)

### Agradecimientos

Numerosas personas e instituciones realizaron aportaciones a los trabajos de la Comisión.

Agradecemos sinceramente sus contribuciones.

#### *Contribuciones financieras*

La OIT financió la mayor parte de las actividades de la Comisión. Se recibieron asimismo fondos de los Gobiernos de Dinamarca, Noruega, Reino Unido y Suiza para aspectos concretos de los trabajos de la Comisión.

#### *Apoyo a los diálogos y consultas*

Muchas organizaciones ayudaron a organizar los diálogos y consultas. Entre ellas, figuraban las siguientes: Centro Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos, El Cairo; Comunidad Andina; Fundación China de Investigaciones para el Desarrollo (CDRF), Beijing; Colegio de México, Ciudad de México; Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de África (CODESRIA), Dakar; Comisión Económica para África (CEPA); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fundación de Investigación Económica y Social (ESRF), Dar es-Salam; DG de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea; Ministerio Federal de Economía y Trabajo de Alemania; Ministerio Flamenco de Asuntos Interiores, Servicio Civil y Política Exterior; Friedrich-Ebert-Stiftung, Bangkok; Gobierno de Barbados; Hart Research Associates, Washington D.C.; Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL); Organización Internacional de Empleadores (OIE); Instituto de Investigación sobre Relaciones Internacionales (IPRI) del Ministerio de Asuntos Exteriores del Brasil; Instituto de Estudios Laborales y Sociales (IETS), Río de Janeiro; Ministerio de Economía, Trabajo y Política Social de Polonia; Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social de Uganda; Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil; Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra de Sudáfrica (NEDLAC); Oficina de la República de Finlandia; Oficina del Presidente de la República Unida de Tanzania; Public Opinion Strategies, Washington D.C.; Research on Poverty Alleviation (REPOA), Dar es-Salam; Universidad de Thammasat, Bangkok; Comisión sobre la Globalización del Foro sobre el Estado del Mundo, Servicio de Enlace No-Gubernamental (NGLS) de las Naciones Unidas; Confederación Mundial del Trabajo; Foro Económico Mundial, y Foro Social Mundial.

Las oficinas exteriores de la OIT brindaron asimismo un respaldo importante. En particular, cabe mencionar el apoyo de los Directores y el personal de las Oficinas Regionales de la OIT en Abidján, Bangkok, Beirut, Ginebra y Lima; los Directores y el personal de las Oficinas Subregionales de la OIT en Budapest, Dakar, El Cairo, Manila, Moscú, Nueva Delhi, Lima, Puerto España, Santiago y San José, y los Directores y el personal de las Oficinas de la OIT en Beijing, Bonn, Brasilia, Bruselas, Buenos Aires, Ciudad de México, Dar es-Salam, Nueva York, Pretoria y Washington.

#### *Contribuciones a las redes de conocimientos*

Numerosas personas participaron en discusiones sustantivas o en reuniones organizadas en el marco de las redes de conocimientos, presentaron comentarios por escrito, o aportaron documentos informativos. Entre estas personas cabe citar a:

Nermin Abadan-Unat, Aderanti Adepoju, Yilmaz Akyuz, Yoginder Alagh, Alice Amsden, Catherine Anigolu, Abdullahi An-Na'im, Edna Armendáriz, Tony Atkinson, Farooq Azam, Jim

Baker, Stephanie Barrientos, Graziano Battistella, Noureddine Benfreha, Raj Bhala, Arne Bigsten, Mark Bogan, Jan Breman, Nilüfer Çağatay, Wendy Caird, Marilyn Carr, Manuel Castells, Stephen Castles, Gopal Krishan Chadha, Dan Chiribuca, Martha Chen, Anthony Clunies Ross, Barry Coates, Jeff Crisp, Dan Cunniah, Sriyan de Silva, Simon Deakin, Nitin Desai, Alisa DiCaprio, Zdenek Drabek, Asbjorn Eide, Kimberly Ann Elliott, Korkut Ertürk, John Evans, Richard Falk, Gary Fields, Michael Finger, Augustin Fosu, Torbjörn Fredriksson, Alvaro García Hurtado, Charles Gore, Duncan Green, David Greenaway, Rebecca Grynspan, Basudeb Guha-Khasnobis, Bernhard Gunter, Sanjeev Gupta, Cees J. Hamelink, Ulf Hannerz, John Harriss, Pamela Hartigan, Jeremy Heimans, Hazel Henderson, Fred Higgs, Michael Hopkins, Edwin Horlings, Renate Hornung-Draus, Naomi Hossain, James Howard, John Humphrey, Didier Jacobs, Elizabeth Jelin, Richard K. Johanson, Emmanuel Julien, Dwight Justice, Naila Kabeer, Evance Kalula, Rashid Kaukab, Neil Kearney, George Kell, Martin Khor Kok Peng, Mwangi Kimenyi, Evans Kituyi, Michelle Klein Solomon, Zeljka Kozul-Wright, Viktor Kuvadin, Brian Langille, Frédéric Lapeyre, Ernst Ligteringen, Sachinkonye Llyod, Robert Lucas, Archie Mafeje, Philip Martin, Susan Martin, Joerg Mayer, Sharon McClenaghan, Allister McGregor, Malini Mehra, Claire Melamed, Ronald Mendoza, Jörg Meyer-Stamer, Thandika Mkandawire, Branko Milanovic, William Milberg, John Morley, Oliver Morrissey, Lamiya Morshed, Jill Murray, Sali Nasr, Sopiée Noordin, Anita Normark, Martha Nussbaum, Kingsley Ofei-Nkansah, Rene Ofreneo, Irena Omelaniuk, Banji Oyeyinka, Florence Palpacuer, T. S. Papola, Ebrahim Patel, Roberta Piermartini, Roger Poole, Carolina Quinteros, Dan Rees, Steve Richards, Lesley Roberts, Virginia Rodríguez, Bruno Roelants, Jorge Saba Arbache, Lloyd Sachikonye, Ignacy Sachs, Ashwani Saith, Saskia Sassen, Rene Scharer, Elliot J. Schrage, Kunal Sen, Iddi Simba, Andrés Solimano, Lina Song, Simon Steyne, Seán Siochrú, Alain Supiot, Hiromi Suzumura, Michelle Swenarchuk, Kaarin Taipale, Dirk Willem te Velde, Elizabeth Thomas-Hope, Anthony Tsekpo, Andras Uthoff, Valpy Fitzgerald, Gijsbert van Liemt, Anthony Venables, Anil Verma, Anna Walker, Kevin Watkins, Jonas Widgren, Meredith Woo-Cumings, Adrian Wood, Ngaire Woods, Zhang Xiao Shan y Gisèle Yitamben.

Agradecemos asimismo las contribuciones de muchos funcionarios de la OIT, así como las de aquellas personas que participaron directamente en las labores de la Secretaría, aportando ideas, sugerencias e información a los trabajos de la Comisión.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), el Ministerio de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), la Brookings Institution y la Dotación Carnegie para la Paz Internacional copatrocinaron y ayudaron a organizar y gestionar varias de las reuniones técnicas. El Gobierno de Noruega acogió una reunión consultiva especial para apoyar los trabajos de la Comisión.

## Índice analítico

**Nota:** los números arábigos se refieren a los párrafos; los números romanos se refieren a las páginas del resumen; los superíndices se refieren a las notas a pie de página.

- Acceso a los mercados xiii, 263, 266
  - barreras de 369, 382
  - e integración regional 32
  - PMA y 158, 182, 372
- ACNUR 446, 616
- actividades ilícitas 223, 224
- actores locales 304, 307
- actores no estatales 221, 304, 344
- Acuerdo de Marrakech (1994) 505
- Acuerdo sobre los ADPIC y las patentes de productos farmacéuticos 383, 479
- Africa 79-86, 376, 479
  - integración regional 314, 323
  - véase también* Africa Subsahariana
- Africa Subsahariana 138, 169
  - AOD para 458
  - e instituciones de Bretton Woods 523, 525
  - pobreza 13, 182, 201
  - VIH/SIDA en 273
  - y la deuda 169, 182
- agricultura
  - políticas nacionales 256, 260
  - proteccionismo 182, 374-376
  - subsidios 70, 374-375
- ajuste estructural 13, 234
  - políticas de 152, 413, 461
  - y protección social 488-491
- Albania 308
- Alemania 108, 296
- algodón 375, 376
- alivio de la deuda 127, 412, 459-462
- América del Norte
  - área de libre comercio propuesta 322<sup>35</sup>, 326
  - visiones de la globalización 108-114
- América Latina 180, 319, 523
  - desempleo 195, gráfico 14
  - integración regional 314, 322
  - pobreza 13, 201
  - puntos de vista sobre la globalización 97-103
- AMI 394
- Annan, Kofi 28
- APEC 324
- aranceles 83, 374, gráfico 2
  - subida de los 379, 387
- Area de Libre Comercio Euro-Mediterránea, propuesta 326
- áreas de libre comercio 314
- Argentina 97, 100, 102
- Asamblea Parlamentaria de la Unión Africana 544
- ASEAN 324<sup>37</sup>
- Asia 91-96, 324, 523
  - véase también* Asia Central; China; Asia Oriental; Asia Sudoriental
- Asia Central 104-107, 201
- Asia Oriental 10, 180, 248, 362, 432
  - desempleo 195, gráfico 13
- Asia Sudoriental, desempleo en 195, gráfico 13
- Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) 44, 169, 453-458, gráfico 21

en relación con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio xii, 451, 456-458, 463  
 Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) 308  
 asociaciones públicas-privadas 344, 474

Banco Mundial 84, 376, 522, 527, 611, 616  
 colaboración con la OIT 510  
 Departamento de Evaluación de Operaciones 529  
 diálogo internacional sobre tributación 465  
 documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) 461, 506, 512  
 Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas 366  
 Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME 460  
 movimiento sindical y 561  
 red parlamentaria 544  
 responsabilidad 527-529  
 y empleo 506

Bangladesh 308  
 Barbados 101  
 barreras comerciales 355, 369, 380  
 cárteles privados 391  
*véase también* aranceles

base económica local 298, 306-308  
 blanqueo de dinero 223  
 Brasil 70, 98, 184, 272, 341  
 Brown, Gordon 467  
 burocracia 264, 266, 325, 571

cacao 375, 555  
 Calvert-Henderson Index 475  
 Cámara de Comercio Internacional (CCI) 586  
 Campaña 2000 para la cancelación de la deuda 568  
 Campaña de la Cumbre del Microcrédito 308  
 campañas públicas 38, 55, 471, 542  
 papel de las organizaciones de la sociedad civil 568  
 Canadá 198  
 Cardoso, Fernando Henrique 572  
 Caribe 101-103, 201, 322  
 desempleo 195, gráfico 13  
 CARICOM 322<sup>35</sup>  
 cartera de inversiones 150  
 Centro Sur, Ginebra 627<sup>117</sup>  
 CIOSL 586, 616  
 CLACSO, Buenos Aires 627<sup>117</sup>  
 CMT 586  
 CODESRIA, Dakar 627<sup>117</sup>  
 coherencia política 33, 352, 530-531, 593  
 en el sistema multilateral 603-611  
 en los Estados nación 539-540

objetivos económicos y sociales 511-514, 532-534, 606  
 para el trabajo decente 502-510

comercio 137-138, 149-150  
 disposiciones en materia de trato especial y diferenciado 367, 369  
 reglas multilaterales 368-386  
 sistema comercial multilateral 156-158  
 y flujos netos de entrada de IED gráfico 1

comercio multilateral 156-158  
 normas del 368-386

Comisión de Derechos Humanos de la ONU 602  
 Comisión de la ONU para el Sector Privado y el Desarrollo 559  
 Comisión del Gobierno Mundial 519<sup>102</sup>  
 Comisión Europea 552  
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos 319  
 Comisión Mundial sobre Migración, propuesta 446  
 Comisión sobre Seguridad Humana 491<sup>34</sup>  
 Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas 616

Comité Económico y Social Europeo 329  
 Comité Marítimo Internacional de Empleadores 565  
 comunicaciones 10, 310, 573-577, gráfico 9  
 Comunidad Andina de Naciones (CAN) 322<sup>35</sup>  
 Comunidad Económica Africana 323<sup>36</sup>  
 comunidad global 52-61, 130, 221, 299, 358, 542, 634  
 comunidades locales ix, 124, 292  
 fortalecimiento de las 293-301  
 valores de las 309-312

comunismo, colapso del 154  
 condicionalidad 125, 153, 365, 458

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Declaración de Río y Agenda 21, 478<sup>89</sup>, 480

Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (2002) 450<sup>74</sup>

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena 478<sup>89</sup>

Conferencia Mundial sobre la Mujer (cuarta), Beijing 478<sup>89</sup>

Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, El Cairo 478<sup>89</sup>

conflictos 25  
 lucha civil 23, 239

conflictos de Oriente Medio 26, 87, 89  
 conocimiento 146, 147, 482, 623  
 conciencia global 219, 342

Consejo de Europa 319  
 Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales 305<sup>31</sup>

Consenso de Monterrey (2002) 450  
 Constitución Europea (propuesta) 321

control de la contaminación 291  
 cooperación fiscal 464-465  
 cooperativas 307  
 Corea, República de 181  
 corrupción 244  
 Costa Rica 67, 100  
 crecimiento económico  
     políticas macroeconómicas globales para el 495, 611  
     repercusiones de la globalización 174-182, gráficos 10 y 11  
 crédito  
     *véase también* microfinanzas  
     y derechos de propiedad 265  
 crimen  
     multinacional 223-224  
     *véase también* tráfico  
 crisis de la deuda 127, 151  
 crisis financieras 167, 403  
     asiáticas 95, 173, 403  
 cualificaciones 275-277, 482-487  
 circulación de las 437  
 culturas 310  
     consecuencias de la globalización sobre las 68, 107, 222, 574  
     diversidad de 41, 50  
 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague (1995) 418, 478<sup>op</sup>, 504  
 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (2002) 292, 468, 480  
 Chile 99, 180, 409  
 China 92, 181, 341, 409  
     crecimiento económico 177, 178  
     desempleo 173  
     IED 94  
     reducción de la pobreza 91, 201  
 Chirac, Jacques 468  
  
 Declaración de Roma sobre la Armonización (2003) 458  
 democracia 238, 358  
     base para la buena gobernanza 240, 519, 521-525  
     expansión de la 220, 342  
     participativa 15, 293, 329, 572  
     representativa 15, 572  
 derechos de propiedad 242, 265-267  
 derechos de propiedad intelectual 156, 179, 188, 364, 383  
 Derechos Especiales de Giro (DEG) 466  
 derechos fundamentales en el trabajo 242, 373, 418-419, 492, 510  
 derechos humanos 6, 21, 34, 37, 127, 238, 358  
     carácter central de los 478  
     protección social como parte de los 491  
 desafíos globales 337-338  
 desarrollo de políticas 612-621  
 desarrollo industrial 362  
 desarrollo sostenible x, 21, 290-292, 475, 480  
 descentralización 294, 300, 539  
 desempleo  
     declarado 195, 197, gráficos 13 y 14  
     reducción del 280  
 desigualdad de los ingresos 198-200, gráficos 16, 17 y 18  
 Diálogo Internacional Tributario 465  
 diálogo social 242, 566  
     en la integración regional 329-330  
     sistemas globales de producción 563-566  
     y políticas de empleo 283-289, 501  
 diálogo x, 618  
     internacional 49, 55-60  
     migración 442-443  
     nacional 584  
     sindicatos 120-123  
     *véase también* diálogos sobre la elaboración de políticas; diálogo social  
     y consultas (Comisión Mundial) 62-64, 595  
 diálogos sobre la elaboración de políticas xv, 399, 613-616, 628  
     para las IED 399  
 dignidad humana 16, 18, 41  
 dimensión social 13, 21  
     consecuencias de la globalización sobre la 172, 206-217  
     de la integración regional 327-331  
 discriminación laboral 423  
 discriminación positiva xiii, 386  
 divisas regionales comunes 316  
 documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) 461, 506, 512  
 donaciones caritativas 471- 472  
  
 economía informal 13, 196, 253, 261-268, 609  
     y derechos de propiedad 265-267  
 economías de nueva industrialización 180, 362  
 economías rurales 256-257, 295, 306  
 ECOSOC 465, 514, 533-534, 582, 610  
 educación 73, 249, 269-277, 609  
     aprendizaje a distancia 487  
     cualificaciones y tecnología 275-277, 482-487, 616  
     enseñanza primaria 272, 272 26, 484  
     gasto público en 212-213, gráficos 20  
 Egipto 66  
 empleo 281  
     comercio y 184

- pleno 494-497, 502  
 repercusiones de la globalización sobre el 194-197, 210, 279  
*véase también* trabajo decente; empleo por cuenta propia; desempleo y trabajo 278-289  
 empleo de los jóvenes 278  
 empleo por cuenta propia 196, 261-262, gráfico 15  
 empresas 115-119, 209, 344  
   escándalos empresariales 119, 165  
   impuesto de sociedades gráficos 12  
   responsabilidad 546-559  
   responsabilidades sociales 47, 118, 550-559  
   *véase también* gobernanza empresarial  
 empresas multinacionales 15, 147, 150, 179, 564  
   papel en la gobernanza global 344-345  
   y comercio global 188, 388  
   y producción global 159-162, 388, 498  
 Enron 244  
 envejecimiento de la población 432  
 equidad 41  
 Eritrea 272  
 esquemas de microcrédito 286, 306, 308  
 Estado  
   consecuencias de la globalización sobre el papel del ix, 101, 105, 149, 249-251  
   provisión de bienes públicos 249, 255, 269  
   *véase también* Estados nación  
 Estados árabes 87-90, 324  
 Estados nación 32, 72, 114, 340, 541  
   disfuncionales 239  
   efectos políticos colaterales y factores externos 243, 247, 249, 316, 336, 529  
   e integración regional 331, 332  
   interdependencia 52-54, 336  
   medidas para que se cumplan las normas del trabajo 420<sup>62</sup>  
   políticas económicas de los 255-260  
   políticas macroeconómicas 252-253, 410, 494  
   y acción global para el cambio xi, 584, 594-596  
   y finanzas públicas 193, 212-213, gráfico 20  
   y gobernanza global 227, 537-539  
   y liberalización económica 246-254  
   y procesos de alivio de la deuda 461  
   y reglas justas 361-367  
   y responsabilidad 537-542  
 Estados Unidos 222, 296  
   fundaciones privadas 472  
   ingresos y empleo 197, 198  
   percepción de la globalización 112-113  
 Europa 201  
   puntos de vista en relación con la globalización 108-114  
 Europa Central 245  
 Europa Oriental 104-107, 180, 245, 248  
 Evaluación del Sector Financiero, proceso de 366  
 evasión fiscal 223  
 fallos del mercado 226, 249, 282, 354  
 FAO 599<sup>114</sup>  
 Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte 565  
 Federaciones Sindicales Mundiales 564  
 federalismo 296  
 Fideicomiso Social Mundial, concepto de 471  
 Filipinas 69, 94  
 finanzas públicas 249-251, 255-260, 269-277  
 Finlandia 110  
 flexibilidad laboral 283  
 flujos financieros 141-145  
   capital privado 163, 402, 473-475  
   y crecimiento económico 189-191  
 FMI 84, 348, 522, 611, 616  
   cuarta enmienda del Convenio Constitutivo 466  
   Diálogo Internacional Tributario 465  
   Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME 460  
   movimiento sindical y 561  
   responsabilidad 528-529  
   y empleo 505, 506, 510  
 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) 616  
 Fondo Fiduciario Internacional para el Desarrollo, propuesta de 467  
 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) 522  
 Fondo Latinoamericano de Reservas 322  
 Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria 479, 579  
 Fondo para el Medio Ambiente Mundial 579  
 formación, inversión en 275-276  
 Foro de Investigación Económica para los Países Árabes, El Cairo 627<sup>117</sup>  
 Foro Económico Mundial, Davos 119, 585<sup>113</sup>  
 Foro Internacional sobre Globalización 585<sup>113</sup>  
 Foro Mundial sobre Educación, Dakar (2000) 486  
 Foro sobre el Estado del Mundo, Comisión sobre Globalización del 585<sup>113</sup>  
 foro sobre política de globalización, propuesta xv, 593, 619-621  
 Foro Social Mundial 119, 126, 585<sup>113</sup>  
 Fundación Bill y Melinda Gates 472, 558  
 Fundación David y Lucile Packard 472  
 Fundación de las Naciones Unidas 472  
 Fundación Ford 472  
 Fundación John D. y Catherine T. MacArthur 472

- Fundación Rockefeller 472  
fundaciones privadas 472  
fundamento socioeconómico xiv, 287, 476, 491, 627
- Gambia 272  
Gandhi, Mahatma 22  
gastos militares 470  
GATT 137, 156  
*véase también* OMC  
GAVI 558  
gente  
aspiraciones de la vii, ix, 16-17, 25, 70, 130, 236  
impacto de la globalización sobre la 206-217  
ojos de la vii, ix, 20, 62, 65  
orientación basada en la xii  
visiones de la globalización 204-205  
y sensibilización global 219, 342  
Global Development Network 627<sup>117</sup>  
gobernanza 21, 34, 58  
en red 578-582  
local 293-301  
nacional 233-237, 238-245  
*véase también* gobernanza empresarial;  
gobernanza global  
y AOD 458  
gobernanza empresarial 122, 242, 244, 548-549, 556  
gobernanza en red 305, 578-582  
gobernanza global x-xi, 225-232, 515  
desequilibrios en materia de xi, 353-358  
marco analítico 335-339  
normas justas 359-360  
papel de los actores no estatales xiv, 53-59, 342-346, 542, 545, 559, 586  
papel de los Estados nación xii, 340-341, 348-352, 537-541  
principales deficiencias 340-352  
*véase también* políticas globales; instituciones internacionales  
gobernanza nacional 233-237, 238-245  
gobierno local 302-305  
Grupo de Ginebra sobre Migración 446, 608<sup>116</sup>  
Grupo de los 10 (G10) 348  
Grupo de los Ocho (G8) 532, 560  
Grupo de los Siete (G7) 348  
Grupo de los 20 (G20) 406<sup>56</sup>
- herencias culturales locales 299, 301, 309-312
- IFI 15, 120, 344, 352  
y condicionalidad 125, 153, 365  
igualdad de género xv, 41, 68, 214, 504, 609, 616  
*véase también* mujer  
y empleo 281
- imperio de la ley 34, 48, 238, 241, 358  
internacional 24  
impuestos globales 468-469  
India 93, 181, 341, 409, 432  
Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) 308  
reducción de la pobreza en la 91, 201  
resultados económicos 177, 178  
Índice de Compromiso con el Desarrollo 456  
índice del Triángulo de Riqueza de las Naciones 475<sup>88</sup>
- industria  
alta tecnología 160  
manufacturera 184  
industrias extractoras 124, 211  
información  
acceso a la 573-577  
libertad de 351  
Iniciativa Acelerada de «Educación para Todos» 486  
iniciativa de Grameen 308  
iniciativa del Global Stakeholder Panel sobre Globalización y Gobierno Mundial 585<sup>113</sup>  
Iniciativa Internacional del Cacao 555<sup>107</sup>  
Iniciativa por una Globalización Ética 585<sup>113</sup>  
iniciativas de coherencia política  
recomendadas 608<sup>116</sup>  
iniciativas de comercio justo 427  
instituciones internacionales  
déficit democrático en las 71, 129, 347, 521-525  
recursos para las 535-536  
relaciones con los Estados nación 114  
responsabilidad de las 15, 350, 515-519, 526-534  
*véase también* sistema de Bretton Woods  
y organizaciones de la sociedad civil 529, 572  
Instituto de Asuntos Monetarios 475  
Instituto Internacional de Estudios Laborales 627<sup>117</sup>
- integración regional xii, 75, 616  
Africa 86  
América Latina 103  
Asia 324  
como paso hacia adelante 313-319  
dimensión social de la 319, 327-331  
Europa 90, 304, 321  
experiencia de 320-326  
instituciones de 331, 333-334  
Oriente Medio 90  
riesgos de la 325-326  
y globalización 332-334  
Internet 155, 275, 574  
acceso a 148, gráfico 8  
para las redes 580  
inversión 156, 187

- iniciativas de inversión socialmente responsable 474  
*véase también* inversiones extranjeras directas (IED)
- inversión responsable desde el punto de vista social 427
- inversiones extranjeras directas (IED) 117, 139-140, 149-150, 162, 186
- cambios reglamentarios gráfico 5
- competencia en materia de incentivos 389, 394
- entradas en los países en desarrollo gráfico 4, gráfico 6
- flujos financieros privados 402, 473-475
- flujos netos (y comercio) gráfico 1
- marco de desarrollo para las xv, 394-399, 616
- y crecimiento económico 186-188
- inversiones transfronterizas 187, 473-474
- investigación en apoyo de las políticas 623-629
- control y seguimiento 624-625
- programas 626-629
- Irlanda 187
- Japón 197
- justicia social 34, 238
- justicia, administración de 241
- Kosovo 308
- legislación del trabajo 106, 289, 424
- liberalización de las cuentas de capital 142, 189-191, 409
- liberalización del comercio 137, 183-185, 370-372
- consecuencias sobre el empleo y los salarios 184-185, 506, 627
- liberalización del mercado, papel del Estado en la 246-249, 495
- libertades civiles 240, 288
- lotería mundial 468
- Malasia 409
- Malí 83
- marco ético 37-51
- Medicines for Malaria Venture 579
- medidas antidumping 382, 390
- medidas de lucha contra los monopolios 382, 390, 393
- medio ambiente 41, 113, 124, 211
- y políticas de desarrollo sostenible 290, 480
- medios de comunicación 573-577
- industria global de los 222, 299, 309
- mercado(s) y economía de mercado x, 42, 70, 369
- abiertos 31, 149
- globales 133, 149, 179, 354
- influencia dominante de los 152-154
- instituciones de apoyo y de control xii, xiv, 245-249, 251-254
- transparencia de los xiii, 390-392
- y sistemas globales de producción 388-392
- mercados de trabajo 203
- instituciones del 242, 251, 434
- MERCOSUR 75, 103, 322<sup>m</sup>
- Foro Consultivo Económico y Social 329
- México 102, 180, 184
- migración internacional xiii, 74, 428-446
- América Latina 102
- beneficios de la 432
- convenios internacionales sobre la 428<sup>o</sup>, 441
- de profesionales cualificados 207, 430, 433, 437-438
- diálogos de la 442-443
- en Africa 85
- Europa 107, 109
- incentivos fiscales 439
- leyes de inmigración 429, 433, 444
- minorías étnicas 275, 286
- movimiento transfronterizo de personas 134, 319, 360, 428-446
- véase también* migración internacional
- y reglas multilaterales xi, 354, 416, 616
- mujer 120, 129, 286, 609
- efectos de la globalización sobre la 215-217
- y economía informal 261, 264, 268
- y educación 270
- y VIH/SIDA 479
- Mujeres Parlamentarias del Mundo para la Paz 544
- multilateralismo 24-26, 601
- Myanmar 426
- Naciones Unidas x, 40, 76, 128, 529
- Asamblea General 507, 532, 590
- Carta de las 40, 503<sup>m</sup>, 530, 533
- Código de Conducta de las Empresas Transnacionales 394
- Consejo de Seguridad 347, 521
- cooperación internacional en cuestiones de tributación (Grupo ad hoc de Expertos sobre) 465
- Declaración del Milenio (2000) 40, 358, 476-477, 591, 597
- Declaración Universal de Derechos Humanos 21, 40, 491<sup>m</sup>
- Grupo de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo 531
- mecanismos de derechos humanos 446
- Objetivos de Desarrollo del Milenio xi, xiv, 21, 269, 448, 476 (recuadro), 476-481

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 478<sup>90</sup>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 478<sup>90</sup>
- papel de las 48, 583, 599
- proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas 311
- recursos de las 535-536
- sistema multilateral 23, 27, 341, 520, 539, 597
- toma de decisiones en las 521
- véase también* ECOSOC; OACDH
- y organizaciones de la sociedad civil 572
- negociación colectiva 289
- normas
- internacionales 380-381
- véase también* normas del trabajo
- normas de contabilidad 345
- normas globales *véase* normas
- normas laborales xiii, 107, 423, 502, 504, 609
- competencia en materia de 415
- fundamentales xiii, 360, 415, 417-427
- véase también* trabajo decente
- y empleo informal 263-264, 268
- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) 553, 616
- Declaración sobre el derecho al desarrollo 478<sup>90</sup>
- OCDE 348
- Diálogo Internacional Tributario 465
- Directrices para las Empresas Multinacionales (1976, 2000) 552
- Foro Global sobre Competencia 392
- movimiento sindical y 561-562
- Principios de Gobernanza Empresarial (1999) 548
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) 616
- Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas 529
- OIE 556, 586, 616
- OIM 446, 616
- OIT 52, 121, 426, 611, 616
- colaboración con el Banco Mundial 510
- Comité de Libertad Sindical de la 423<sup>68</sup>
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 419<sup>61</sup>
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 428<sup>70</sup>
- Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949 428<sup>70</sup>
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 478<sup>90</sup>
- Declaración de Filadelfia (1944) 508
- Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 40, 373, 418, 421, 552
- Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977, 2000) 552
- papel de la 420, 423 (recuadro), 602, 621, 628-630
- Programa Global de Empleo 507
- Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) 426<sup>69</sup>
- sindicatos y 562
- y coherencia política 606
- y diálogo social 566
- y migración 446
- y responsabilidad social de la empresa 557
- OMC 84, 120, 156, 597, 611, 616
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) 396, 428
- Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (AMIC) 364, 396
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) 364, 380, 383, 383<sup>49</sup>, 479
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) 364, 396
- Conferencia Ministerial de Cancún (2003) 384, 527
- Conferencia Ministerial de Doha (2001) 421<sup>65</sup>
- Declaración Ministerial de Singapur (1996) 421
- Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública 383<sup>49</sup>
- disposiciones sobre trato especial y diferenciado 365, 367, 369, 384, 385, 386
- e IED 395-399
- Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia 392
- movimiento sindical y 561
- red parlamentaria 544
- Ronda Uruguay 158, 364
- toma de decisiones en la 347, 521, 527
- y creación de empleo 505-507
- y normas del trabajo 421<sup>63</sup>
- y organizaciones de la sociedad civil 568
- OMS 479
- One World Trust, Proyecto de Responsabilidad Global 529<sup>104</sup>
- ONG 345, 456, 471, 569, 571, 586
- ONUDI 553
- ONUSIDA 479, 608<sup>116</sup>
- opinión pública, poder de la 15, 343, 454, 515

- Organismo Internacional sobre Política de Competencia 393
- organizaciones de empleadores  
 e integración regional 329  
 papel de las xii, 31, 289, 344, 501  
 y gobernanza 240-241
- organizaciones de la sociedad civil xv, 27, 310, 567-572  
 e instituciones internacionales 527, 529, 572  
 en la gobernanza nacional 240, 241, 542  
 influencia de las 343, 568-572  
 responsabilidad de las 569  
 sociedad civil global 343, 570  
 visión de la globalización 124-129
- organizaciones de trabajadores ix  
 responsabilidad 560-562  
*véase también* sindicatos  
 visión de la globalización 120-123  
 y políticas de empleo 288-289
- Oxfam 464, 471, 568
- Pacto Mundial 427, 553-554, 556, 579
- pactos territoriales 304, 304<sup>30</sup>
- países en desarrollo 151, 158, 258, 425  
 entrada de flujos de IED 168, 180, gráfico 4  
 marginación de los 169, 173, 323, 570, 572  
 migración de cualificaciones desde los 207, 432-433, 437-438  
 papel en las instituciones globales 27, 347-349, 522  
 pobreza 69, 182, 256, 274, 295, 461  
 resultados económicos de los 175, gráfico 3, gráfico 11, cuadro 1  
 sistemas de protección social de los 287, 490  
 ventaja comparativa de los 89, 105, 369, 377  
 y normas financieras 405-406  
 y reglas comerciales 158, 353-356, 381
- países industrializados  
 predominio de los 401, 525  
 resultados económicos de los 175, cuadro 1  
 educación y cualificaciones en los 259, 271  
 empleo 197  
 controles de inmigración 429  
 instrumentos de política 362, 362<sup>30</sup>
- Países Menos Adelantados (PMA) 182, 347, 541  
*véase también* África Subsahariana  
 y liberalización del comercio 138, 369
- Países Menos Adelantados, Tercera Conferencia sobre los (2001) 450
- paraísos fiscales 354, 464
- Parlamentarios para la Acción Global 544
- Parlamento Europeo 321, 544
- Parlamento Latinoamericano 322, 544
- parlamentos  
 responsabilidad de los 537, 543-545  
 y coherencia política 539-540
- PNUD 616
- PNUMA 507, 553
- pobreza  
 costos sociales de la x, 85, 203, 374, 609, gráfico 19  
 erradicación de la 21, 357  
 incidencia de la globalización sobre la 201-205  
 y trabajo decente 284-286
- política de la competencia 156, 359, 363, 392-393, 501
- política macroeconómica 247-248, 252-254  
 e integración regional 322  
 ECOSOC y 534  
 IFI y 401, 410, 413  
 repercusiones sociales de la 497  
 y empleo 281, 494-495
- políticas de sustitución de importaciones 151
- políticas económicas  
 acuerdos multilaterales 354  
 nacionales 243, 255-260, 351  
*véase también* reglas
- políticas globales 24, 447-449  
 apoyo institucional para las 630-631  
 entorno económico 151-155  
 integración económica y social 511-514  
 investigación para apoyar las 623-629  
 lograr la coherencia 33, 352, 496, 603-611  
 mejor formulación de las 612-622  
 para el trabajo decente 502-510  
 recursos para las 450-475
- Polonia 77, 105, 342
- predominio de la lengua inglesa 575
- privatización 246
- Proceso de Helsinki sobre la globalización y la democracia 586
- producción de materias primas 256-257, 375-376
- productividad de los recursos 290-292
- productividad laboral y migración 432
- Programa de las Naciones Unidas para el Asentamiento Humano 305<sup>31</sup>
- protección social xiii, 478, 488-491, 616  
 para los trabajadores por cuenta propia y de la economía informal 264  
 provisión por el Estado 249  
 y trabajo decente 287
- proteccionismo 94, 380  
 agricultura 182, 374-376
- pueblos indígenas 124, 211, 286
- derechos de los 311-312

- PYME (pequeñas y medianas empresas), políticas para el crecimiento de las 282, 306  
recursos  
  contribuciones voluntarias 471  
  control local sobre los 303, 312  
  e integración regional 331  
  fundaciones privadas 472  
  nuevos recursos financieros públicos 463-472  
  para las instituciones internacionales 535-536  
  para objetivos globales 450-475  
  *véase también* Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)
- Red de Empleo de los Jóvenes 579  
Red del Tercer Mundo 580<sup>112</sup>  
Red Internacional de Competencia 392  
Red Mundial de Educación a Distancia (RMED) 487  
Red United Cities and Local Government 305<sup>11</sup>  
redes 306, 487  
  globales 53, 578-581  
  y responsabilidad 581  
redes globales 53, 306, 487, 579  
regímenes fiscales  
  efecto de la globalización sobre los 193  
  locales 303  
  y economía informal 253  
reglas multilaterales  
  comercio multilateral 368-386  
  desequilibrio de las 13, 353-355  
  justas x, xiii, 359-360  
  papel nacional en las 361-367  
  para los movimientos transfronterizos de personas xi, 354, 416, 616  
  para los sistemas globales de producción 387-399  
  y margen político nacional 33, 105  
  regulación financiera 345, 366, gráfico 5  
Reino Unido 197, 198  
religión, respeto de la 41, 275  
responsabilidad  
  e instituciones internacionales 15, 350, 515-519, 526-534  
  en la integración regional 327  
  en los gobiernos nacionales 241, 244  
  y buena gobernanza xii, 34  
responsabilidad democrática 14, 350  
responsabilidad social de la empresa (RSE) 550-559  
riqueza, reparto de la 198-199, gráficos 16 y 17  
Rusia, Federación de 106
- SADC (Comunidad del Africa Meridional para el Desarrollo) 75  
salarios 184, 283
- salud 249, 479, 609  
seguridad alimentaria 609  
seguridad socioeconómica 171, 357  
Senegal 80-81  
Servicio de Financiación Internacional (IFF), propuesta de 467  
servicios, crecimiento del comercio de 156, 160, 207, 500  
SICA (Sistema de Integración de Centroamérica) 322<sup>14</sup>, 326  
sindicatos  
  diálogos con los 120-123  
  e instituciones internacionales 560-562  
  influencia de los 346, 562  
  *véase también* organizaciones sindicales  
  violaciones de los derechos de los 423  
Singapur 187  
sistema de Bretton Woods 141-142, 341, 365  
déficit democrático en el 347, 521, 522, 524, 582  
  *véase también* instituciones financieras internacionales; FMI; Banco Mundial  
  y políticas de ajuste estructural 152, 461  
sistema multilateral xiv, 23, 27, 40, 206, 604  
  coherencia política del 603-611  
  papel del xv, 24-25, 76, 510, 583  
  reforzar el 520-525  
  y acción para el cambio ix, xv, 597-602  
sistema(s) financiero(s) xiv, 100, 143  
  apertura 191-192  
  cooperación regional 316, 331  
  global 163-169  
  inestabilidad 100, 189, 400-401, 410  
  nacional 242  
  reforma del 400-413  
  repercusiones de la liberalización 143, 186-193, 251  
  *véase también* IFI  
  y mercados internacionales de obligaciones 145, gráfico 7  
sistemas de producción  
  locales 306-307  
  *véase también* sistemas globales de producción  
sistemas globales de producción 140, 159-162, 258  
  diálogo social en los 563-566  
  e IED 162  
  normas para los 387-399  
  trabajo decente en los 498-501  
soberanía nacional 15  
solidaridad x, 41, 127, 335, 580  
  globalización con xii, 28, 221, 358, 471-472, 633  
  iniciativas privadas 490  
  local 293, 299  
  regional 103

- SRAS, virus del 479  
subsidiariedad, principio de 302, 518  
subvenciones 364  
Sudáfrica 308, 342
- Tanzanía, República Unida de 70, 83  
tasa Tobin 468  
tecnología x, 133, 282, 482-487  
    acceso de los países en desarrollo a la 147-148,  
    186, 264, 364, 383, 624  
    ADPIC 380, 479  
    desarrollo de la 356  
    y globalización 146-148  
tecnología de la información  
    en la India 93  
    y conectividad 342, 487  
    y flujos financieros 140, 143  
    y globalización 146-148, 220-221, 310, 342  
terrorismo global 11, 23, 43  
textiles y vestido 377  
    y acceso a los mercados xiii, 377-379  
tierra  
    derechos previos sobre la 312  
    y derechos de propiedad 265-267  
tipos de cambio 410  
TLC 322<sup>35</sup>  
toma de decisiones  
    en el sistema multilateral 520, 521  
    papel de los países en desarrollo en la 27, 347,  
    349  
trabajadores  
    derechos de los 288, 373, 510  
    seguridad para los 378  
trabajo  
    en la economía global 121, 210, 414-416  
    en régimen de servidumbre y forzoso 423  
    *véase también* trabajo decente  
    y empleo 278-289  
trabajo decente 100, 280-284, 288, 492-493  
    como objetivo político 502-510, 594  
    en los sistemas globales de producción 498-501  
    pleno empleo 494-497, 502  
    *véase también* normas del trabajo  
trabajo infantil 274, 423, 426, 455, 555  
tráfico de personas 96, 223, 319, 428<sup>70</sup>, 433  
transferencia de tecnología 116  
transparencia 350, 390, 392, 398, 527  
Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) 396  
Tribunal de Justicia Europeo 321  
Tribunal Penal Internacional 568, 582  
turismo global 299
- Uganda 82, 272  
UIP 544, 545  
UIT 616  
UNCTAD 561, 616  
UNESCO 507, 616  
Unión Africana (UA) 319, 323  
    Nueva Asociación para el Desarrollo de Africa  
    (NEPAD) 323  
Unión de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia  
    (SEWU) 308  
Unión Europea (UE) 75, 105, 296, 319, 320-321  
    Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión 331  
    integración regional 314, 320-321, 326  
    Política Agrícola Común 111  
    recurso a normas restrictivas 380  
Unión Interparlamentaria (UIP) 544, 545  
UNRISD 627<sup>117</sup>  
Uruguay 100
- valores 6, 42, 269, 333  
    globalización basada en los 37-51, 587, 602  
    locales 299, 301, 309-312  
    universales ix, xi, xii, 21, 37-49, 358  
ventaja comparativa 146, 150, 369, 377  
Vietnam 181  
VIH/SIDA 85, 273, 319, 455, 479
- Zedillo, Ernesto 531  
zonas francas industriales 120, 389, 499-501