

BORRADOR

La búsqueda de una globalización justa tres años después

Hamish Jenkins
Eddy Lee
Gerry Rodgers

Evaluación de los efectos de la Comisión
Mundial sobre la Dimensión Social de la
Globalización

Instituto Internacional de Estudios Laborales
Ginebra

ÍNDICE

Prólogo	v
1. Visión de conjunto	5
2. La Comisión Mundial y sus efectos	3
2.1 Antecedentes de la Comisión Mundial	3
2.2 Respuestas globales al informe de la Comisión Mundial	5
2.3 Efectos más generales	7
3. Naturaleza y efectos de la globalización	10
4. Las recomendaciones de la Comisión Mundial	19
4.1 El trabajo y el empleo en la economía global	20
4.2 Los sistemas globales de producción	23
4.3 Unas reglas justas en materia de comercio y finanzas globales	26
4.4 Recursos para los objetivos globales	30
4.5 Gobernanza nacional y regional	32
4.6 Coherencia de las políticas	38
5. ¿Cuál es el siguiente paso?	41
5.1 Nuevos cambios	41
5.2 Ámbitos en los que los progresos han sido limitados	42
5.3 Ámbitos en los que se han realizado progresos, pero en los que éstos deben reforzarse	43
5.4 Crear coaliciones para el cambio	44

Prólogo

En 1919, cuando se fundó la OIT, el mundo se había estado globalizando rápidamente durante varios decenios. Los países eran cada vez más interdependientes a través del comercio, la migración y los flujos de capital y, en estas circunstancias, el hecho de no lograr “un régimen de trabajo totalmente humano” en una nación, tal como se indica en la Constitución de la OIT, puede dificultar los progresos en otra. Se necesitaba un enfoque global para poder realizar progresos sociales. La globalización dio marcha atrás en los primeros decenios de la existencia de la OIT, pero su aceleración en los veinte últimos años ha situado una vez más a la OIT en el centro, ya que es preciso tomar medidas en los planos nacional e internacional para poder hacer realidad el objetivo actual del trabajo decente para todos. La globalización es un tema que suscita polémica, y la historia nos demuestra que su avance no es inevitable ya que, con independencia de sus beneficios, aquellos que se ven excluidos o salen perdiendo son una fuente de resistencia.

La composición tripartita de la OIT ha demostrado una y otra vez la eficacia del diálogo social como medio para realizar progresos con respecto a complejas cuestiones sociales. El objetivo de una globalización justa será una quimera a menos que puedan reunirse opiniones e intereses diferentes con miras a intercambiar opiniones y alcanzar un acuerdo sobre el camino a seguir que refleje intereses comunes en la estabilidad y el desarrollo. Así se creó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, como un primer intento de congregarse en torno a este tema a un grupo eminente y diverso de personas con una gran experiencia y capacidad en materia de cuestiones globales. La Comisión combinó las perspectivas de las empresas, los sindicatos y los gobiernos –y fue presidida por dos presidentes en funciones- con los puntos de vista de los académicos y los activistas, y de los representantes de cada región, al objeto de establecer una visión de una globalización más justa que pudiera redundar en beneficio de todos.

El informe de la Comisión refleja el consenso alcanzado, algunas veces con dificultad, pero no refleja ni podría reflejar la riqueza de los debates celebrados en las reuniones y consultas de la Comisión; la voluntad de los miembros de las empresas y la sociedad civil de dar un paso adelante para lograr entenderse; la intención de los académicos de colaborar con los programas políticos y viceversa, y el deseo de los miembros de la Comisión procedentes de los países ricos y pobres de entender sus problemas respectivos. Esto fue lo que marcó la diferencia.

En el presente documento se narra la historia de los efectos de la Comisión Mundial tres años después de publicarse su informe. Se muestra que la Comisión ha tenido un impacto considerable en el pensamiento y la política. El Presidente Mkapa, Copresidente de la Comisión, ha señalado que “el informe está obligando a ambas partes en el debate a reconsiderar sus creencias y examinar sus objetivos, impulsando así una globalización justa y un desarrollo sostenible verdaderamente estable”. Tres años es poco tiempo para evaluar los progresos realizados, pero se han tomado algunas medidas importantes de conformidad con la visión de la Comisión, tanto dentro como fuera de la OIT. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer. Están surgiendo nuevas desigualdades, y la gobernanza de la globalización sigue siendo débil. Queda mucho por hacer, y la OIT y sus mandantes deben seguir desempeñando un papel fundamental en la búsqueda de una globalización justa.

Gerry Rodgers
Director
Instituto Internacional de Estudios Laborales
Junio de 2007

1. Visión de conjunto

El Informe de la Comisión Mundial fue un intento de crear consenso sobre una globalización justa

1. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización publicó su informe en febrero de 2004. La Comisión fue creada por la OIT en un momento de inquietud persistente por los efectos desiguales de la globalización en las personas, la exclusión de muchos de sus beneficios y el hecho de no haber sabido desarrollar su potencial para siempre. Ya se había dicho y escrito mucho sobre la globalización, pero la Comisión Mundial fue diferente: un intento de llegar a un consenso entre una amplia gama de perspectivas, el Norte y el Sur, los planos nacional e internacional, las empresas y los sindicatos, el gobierno y la sociedad civil, y los políticos y los académicos, sobre las cuestiones clave que debían abordarse y sobre una estrategia factible y eficaz.

2. En el Informe de la Comisión se hizo un llamamiento para que se llevara a cabo una reforma en la gobernanza de la globalización, de modo que fuera justa e inclusiva. Se pidió que se introdujeran cambios coordinados en todos los frentes, en lugar de realizar un enfoque gradual, y que todos los actores principales, desde el plano local hasta el plano mundial, se comprometieran a aplicar las políticas y reglas que pudieran promover una globalización equitativa en economías y sociedades abiertas. Se señaló que una globalización justa empezaba en “la propia casa”, con la adopción de medidas nacionales y regionales más eficaces; que era preciso cambiar las reglas de la economía mundial; que el trabajo decente debía convertirse en un objetivo global, y que las instituciones internacionales que podrían hacer avanzar este programa debían rendir más cuentas a las personas. Se insistió en la necesidad de que hubiera una mayor coherencia en la política social y económica, y de que el proceso de diálogo entre las partes interesadas fuera más eficaz.

Sus efectos fueron inmediatos

3. Los efectos del informe de la Comisión Mundial fueron inmediatos. Éste se mencionó ampliamente en los debates internacionales, y sus mensajes clave recibieron el apoyo, no sólo de la OIT, sino también de muchos foros y declaraciones nacionales, regionales y mundiales. Algunas de sus recomendaciones específicas fueron adoptadas por la OIT, que creó la Comisión, pero muchas se dirigieron a otros actores.

En la actualidad, muchas de sus preocupaciones siguen siendo válidas

4. Han transcurrido tres años desde entonces. La globalización continúa con toda su fuerza, e incluso parece haberse acelerado durante varios años de crecimiento económico mundial sostenido. Sin embargo, los resultados no parecen ser más justos; de hecho, las desigualdades se han incrementado y, si bien se han introducido cambios de política en algunos ámbitos, en otros apenas se han realizado progresos.

En este documento se examinan los efectos de sus recomendaciones

5. La Comisión Mundial hizo un llamamiento para una globalización justa, que creara oportunidades para todos. Para poder evaluar los progresos realizados desde la conclusión de sus labores, debemos examinar tanto lo que ha venido sucediendo en la economía mundial como los cambios de

política que se han producido en los ámbitos en los que la Comisión formuló recomendaciones. Por supuesto, en muchos casos, la Comisión Mundial sólo fue una de las muchas voces que abogaron, por ejemplo, por la reforma de las Naciones Unidas, el incremento de los recursos para el desarrollo o la necesidad de conceder más importancia a la creación de empleo, por lo que los cambios de política rara vez pueden atribuirse directa o únicamente a la Comisión. Sin embargo, captó y desarrolló una tendencia, apoyó un movimiento y, en algunos ámbitos clave, lo dirigió. Sus recomendaciones influyeron en los debates y decisiones. Por lo tanto, en este documento se examinan de un modo bastante sistemático las preocupaciones y recomendaciones de la Comisión Mundial a la luz de estos hechos.

Sigue siendo necesario fortalecer las instituciones para la gobernanza de la economía global, pero se han realizado progresos en algunos ámbitos. La opinión general es que el trabajo decente debería ser un objetivo global

6. La conclusión de este estudio puede resumirse brevemente: se han realizado algunos progresos en tres años, pero aún queda mucho camino por recorrer. La estructura de la globalización ha evolucionado, pero en un aspecto fundamental no ha cambiado en absoluto: la continua expansión de la economía de mercado global exige unas instituciones adecuadas para su gobernanza que todavía no se han creado. Esto supone un peligro a medio plazo, ya que los compromisos y acuerdos sociales que estabilizan el modelo económico se ven amenazados, las fuerzas para evitar que aumente la desigualdad son insuficientes y la globalización seguirá generando exclusión e inseguridad y, en consecuencia, contará con la oposición de muchos.
7. Aunque persiste la gobernanza inadecuada de la globalización que tanto preocupó a la Comisión, se han realizado progresos en una serie de ámbitos específicos –normas fundamentales del trabajo, responsabilidad social de las empresas, acuerdos marco mundiales, la reforma de las Naciones Unidas y un marco multilateral para las migraciones laborales. Las reglas de los sistemas financieros y de comercio globales han sido objeto de intensos debates, en particular las segundas, y es indudable que hoy en día se acepta más la necesidad, no sólo de que las reglas sean justas, sino también de que se perciban como justas, aunque las negociaciones sean difíciles. La coherencia de las políticas figura en el programa político, tanto en el plano nacional en muchos países como a nivel internacional, en particular a través de los esfuerzos desplegados para fortalecer el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Iniciativa de la Coherencia de las Políticas de la OIT. El llamamiento para que el trabajo decente se convierta en un objetivo global ha recibido muchas respuestas, y el desafío que se plantea actualmente es cómo traducir este objetivo en la adopción de medidas dentro de cada país. A este respecto, los programas de trabajo decente por país, que la OIT ha venido elaborando para apoyar los programas nacionales de sus mandantes (gobiernos, empleadores y trabajadores), son un medio importante para crear coherencia entre los objetivos económicos y sociales. El trabajo decente proporciona la articulación entre estos objetivos, ya que contribuye a los resultados tanto personales como productivos.

La participación tripartita es importante

8. El compromiso de los actores de la OIT ha sido un importante estímulo para la realización de progresos. Por supuesto, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores tienen programas diferentes, pero cada

uno ha respondido teniendo en cuenta sus prioridades –para dar algunos ejemplos destacados, los empleadores se han preocupado por la responsabilidad social de las empresas, los trabajadores por la integración de las normas fundamentales del trabajo en los sistemas de producción, y los gobiernos por la migración y la coherencia de las políticas.

Es preciso renovar el diálogo entre los actores de la globalización

9. La Comisión Mundial expresó su preocupación por mantener un proceso efectivo de diálogo democrático en torno a la formulación de políticas, en lugar de imponer soluciones tecnocráticas. Aunque el diálogo dentro de la OIT no ha perdido fuerza, y fue el instrumento para la creación del marco multilateral para las migraciones, por ejemplo, el diálogo entre la OIT y los diferentes actores de la globalización parece haberse debilitado. Ahora tal vez se reestablezca este proceso de diálogo en torno al objetivo del trabajo decente como camino hacia una globalización justa, ya que la OIT prevé celebrar un Foro sobre el trabajo decente para una globalización justa.

Se necesita un enfoque coherente

10. Al final, el mensaje de la Comisión Mundial fue que un enfoque gradual de la globalización no puede funcionar. Es preciso adoptar un enfoque coordinado y coherente en todos los frentes. Este mensaje sigue siendo válido en la actualidad. Se está teniendo en cuenta en algunos lugares, y en particular en las Naciones Unidas, pero lograr que los actores clave tomen medidas coherentes en torno a un modelo de la globalización que atienda los objetivos de las personas sigue siendo el desafío principal.

2. La Comisión Mundial y sus efectos

2.1 Antecedentes de la Comisión Mundial

El descontento popular con la globalización había ido en aumento

11. En febrero de 2002, el Consejo de Administración de la OIT creó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, como organismo independiente. El creciente descontento popular con el curso que había tomado la globalización fue noticia por primera vez en todo el mundo durante las masivas protestas callejeras que tuvieron lugar con motivo de la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, a finales de 1999 y, más tarde, en otras ciudades del mundo en las que los dirigentes mundiales se reunieron para tratar cuestiones económicas de interés mundial. La globalización se estaba convirtiendo rápidamente en uno de los temas más candentes del momento.

La OIT fue el órgano natural para aportar respuestas a esta preocupación y creó una Comisión de dirigentes mundiales

12. La creciente controversia por la globalización exigía un espacio legítimo en el plano internacional para examinar un complejo problema que una nación no podía encarar eficazmente por sí sola. El hecho de que la OIT hubiera expresado su preocupación durante mucho tiempo por la dimensión social de la liberalización del comercio internacional dio lugar a que fuera el órgano natural para avanzar este debate de un modo constructivo. La Comisión fue un esfuerzo deliberado y estructurado para congregar a personas con orígenes e intereses diferentes con el propósito de encontrar puntos comunes sobre este tema tan polémico. Las 26 personalidades que integraron la Comisión incluyeron a dirigentes mundiales procedentes de gobiernos, empresas, instituciones

académicas, sindicatos y la sociedad civil, provenientes de diferentes partes del mundo y con orientaciones políticas muy diferentes. Dos Jefes de Estado copresidieron la Comisión: la Presidenta Tarja Halonen de la República de Finlandia, y el Presidente Benjamin Mkapa de la República Unida de Tanzania (véase la lista completa de miembros de la Comisión que figura en el anexo).

13. Durante sus dos años de trabajo, la Comisión celebró amplias consultas en todo el mundo con actores muy diferentes para tratar de comprender sus experiencias y percepciones de la globalización, y recopiló los mejores conocimientos especializados sobre el tema.

El resultado fue un mensaje de esperanza en el que se reconocieron los beneficios de la globalización,

14. El resultado de esta labor fue un mensaje claro de esperanza. El Informe que se elaboró a consecuencia de este ejercicio, “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, proyectó un mensaje esencial pero positivo para cambiar el curso actual de la globalización. En él se reconoció que los beneficios potenciales de la globalización, en términos de una conectividad, un intercambio y una capacidad productiva crecientes, son enormes. El incremento de la capacidad productiva de la economía de mercado global, si se gestiona y comparte con acierto, puede generar grandes progresos materiales y bienestar para más personas. Las crecientes conexiones entre las personas ayudan a crear solidaridad y a reforzar el compromiso con unos valores universales comunes.

pero se advirtió sobre los efectos de la desigualdad y la inseguridad, y sobre el hecho de no haber sabido atender debidamente las necesidades de las personas en su vida cotidiana

15. Pero, al mismo tiempo, en el Informe se advirtió que las formas actuales de globalización económica han exacerbado los problemas de desigualdad existentes tanto dentro de las naciones como entre las mismas; han provocado el desarraigo de las comunidades y las economías locales; han socavado las formas autóctonas de vida, y han generado un sentimiento dominante de inseguridad y fragmentación social. En sus consultas celebradas en todo el mundo, los miembros de la Comisión observaron que la mayoría de las personas no juzgan su relación con la globalización desde un punto de vista ideológico “a favor” o “en contra” de la globalización, sino en función del modo en que ésta afecta a su vida cotidiana. “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”.

16. La Comisión consideró que estas tendencias no sólo eran “inaceptables desde el punto de vista ético”, sino también “indefendibles desde el punto de vista político”. Obedecían fundamentalmente a los fracasos de gobernanza y no tanto a la globalización propiamente dicha: unas reglas injustas y desequilibradas para el comercio y las finanzas; un único enfoque válido para todos de la liberalización económica y financiera por encima de los objetivos sociales y de desarrollo, y una tendencia a favor de los intereses económicos globales que da lugar a que se desatendan las necesidades y prioridades locales.

Se necesita una reforma de la gobernanza en todos los planos, empezando por la propia casa

17. La Comisión abogó por una reforma sistemática de la gobernanza en todos los planos. En particular, puso de relieve un “déficit democrático” fundamental en la gobernanza económica global. Esto no era

simplemente una cuestión de reglas globales. La gobernanza global “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”. El modo en que los gobiernos nacionales gestionan sus asuntos internos influye directamente en el grado en que las personas se beneficiarán de la globalización limitando al mismo tiempo sus riesgos. En este sentido, la Comisión subrayó que una mejor gobernanza de la globalización “empieza por la propia casa”.

y centrada en las necesidades de las personas

Se necesita una estrategia política en la que participen numerosos actores

18. La visión presentada por la Comisión es crear un sistema de gobernanza global que apoye firmemente y propicie la elaboración de estrategias de desarrollo locales y nacionales, en las que importantes actores e instituciones deban rendir cuentas y en las que los esfuerzos desplegados para lograr una mayor coherencia entre los objetivos económicos y sociales consigan que las necesidades y aspiraciones de las personas sean el centro de las reglas y políticas. A tales fines, señaló que el trabajo decente debería convertirse en un objetivo mundial.
19. La amplia gama de propuestas contenidas en el Informe con miras a corregir los desequilibrios existentes en el sistema global han sido consideradas favorablemente por los actores sociales de los países tanto industrializados como en desarrollo, muchos de ellos procedentes de los gobiernos, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil. Consideradas conjuntamente, estas propuestas podrían cambiar sensiblemente la vida de las personas en todo el mundo. Su aplicación exige la formulación de una estrategia política eficaz en la que participen diversos actores; éste es el motivo por el que la parte final del informe se dedica a la “movilización para el cambio”.

2.2 Respuestas globales al informe de la Comisión Mundial

El Informe apoya los esfuerzos multilaterales desplegados para que la globalización sea una fuerza positiva para todos

20. La Comisión Mundial fue creada por la OIT, pero su informe se dirigió a la comunidad mundial en su conjunto. A nivel multilateral, se había alcanzado un acuerdo en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 sobre la necesidad de que la globalización se convirtiera en “en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”. El Informe de la Comisión proporcionó por primera vez a la comunidad internacional la base para alcanzar un consenso sobre cómo lograr este objetivo y cómo superar las posturas políticas opuestas.
21. En diciembre de 2004, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó unánimemente la Resolución A/RES/59/57 sobre el Informe de la Comisión Mundial. Éste fue el primer resultado de los esfuerzos desplegados por los Presidentes Halonen y Mkapa para incorporar las ideas y recomendaciones contenidas en el Informe en un sistema multilateral, que comenzaron con el lanzamiento del Informe la víspera del 59º período de sesiones de la Asamblea General –con el apoyo de los Presidentes Inácio Lula da Silva de Brasil y Jacques Chirac de Francia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el Presidente de la Asamblea General, Jean Ping, y en presencia de unos 30 Jefes de Estado y de Gobierno. En la resolución se especificaban las oportunidades y desafíos más generales vinculados con la globalización, incluidos los mencionados en el Informe, en el marco del extenso

examen de la aplicación de la Declaración del Milenio (en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005).

22. Esta Resolución revistió una importancia estratégica. En el examen de cinco años de la Declaración del Milenio se abordaron cuestiones relativas a la reforma institucional, incluida la necesidad de una mayor coherencia de las políticas y de una gobernanza adecuada en los planos nacional e internacional. También se examinó la eficacia de los métodos para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre los que tendrá que rendir cuentas toda la comunidad internacional en 2015. Sin embargo, los objetivos del trabajo decente –con excepción de la promoción del empleo de los jóvenes- quedaron totalmente excluidos del marco de los ODM. Era preciso desplegar esfuerzos concertados para mostrar que el trabajo decente es el vínculo que falta entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, así como un objetivo estratégico en la búsqueda de una globalización justa.

En 2005, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas vinculó el trabajo decente con una globalización justa y los ODM

23. En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno apoyaron lo siguiente en el párrafo 47 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005: “Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.”

24. Así pues, la comunidad internacional resolvió que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos debía ser un objetivo central de las políticas nacionales e internacionales pertinentes, y el medio para alcanzar una globalización justa. Por tanto, apoyó firmemente el mensaje central de la Comisión Mundial.

Esto fue reforzado por el ECOSOC en 2006

25. Poco después, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) dio curso a las medidas que necesitaban adoptarse para dar una expresión concreta a estas aspiraciones, en particular en términos de la necesidad de que las instituciones internacionales abordaran de forma más coherente las cuestiones que afectaban al trabajo decente. En su reunión sustantiva celebrada en junio-julio de 2006, el ECOSOC aprobó una Declaración Ministerial innovadora en la que se solicita específicamente a todo el sistema de las Naciones Unidas (sus Fondos, Programas y Organismos, así como a las instituciones financieras internacionales) que integren los objetivos del empleo pleno y productivo en sus políticas, programas y actividades (véase el anexo 2). En agosto de 2006, el Secretario General recomendó incorporar los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos en el Objetivo de Desarrollo del Milenio núm. 1 sobre la erradicación de la pobreza.

El informe de la Comisión fue examinado por la OIT

y fue acogido favorablement e con respecto a los elementos que incumben al mandato de la OIT

El seguimiento del informe se ha integrado en el programa de la OIT

2.3 Efectos más generales

Los Copresidentes de la Comisión desempeñaron un papel particularmente importante en el seguimiento

26. Una ventaja de la Comisión Mundial en relación con otros esfuerzos comparables es haber tenido una firme base institucional en el sistema multilateral, al haber sido creada por la OIT. Por este motivo, era natural que la OIT tomara la iniciativa con respecto al seguimiento del informe, que fue sometido a su Consejo de Administración y a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2004 para su consideración. El Director General de la OIT también presentó sus propias propuestas a la CIT para que la OIT proporcionara una respuesta estratégica a las recomendaciones de la Comisión Mundial, abarcando algunos ámbitos de trabajo clave de la OIT: políticas nacionales para hacer frente a la globalización; el trabajo decente en sistemas globales de producción; el crecimiento, la inversión y el empleo; una base socioeconómica elemental; migración internacional; el sistema de normas internacionales del trabajo y el papel del tripartismo.
27. El informe fue acogido favorablemente por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) y las propuestas del Director General recibieron un amplio apoyo. Por supuesto, se advirtió que la OIT no debería hacerse cargo temas, con independencia de su pertinencia o actualidad, para los que no disponía de recursos humanos y financieros, o que entraran en el ámbito de competencia de otras organizaciones. Se puso de relieve que la Comisión era independiente y que no comprometía a la OIT. Sin embargo, se apoyó firmemente la colaboración con otras organizaciones con mandatos cruzados para elaborar un enfoque de política coherente de la globalización.
28. Tras estos debates, muchas de las ideas y propuestas de la Comisión se han incorporado o integrado en el programa de trabajo de la OIT, cuyo tema principal es el trabajo decente como objetivo global. Las recomendaciones y posturas de la Comisión se examinaron detenidamente en los procesos de diálogo tripartito de la OIT al establecer el programa de la Organización para 2006-07, y se tomaron decisiones que reflejaron las posturas y perspectivas de cada mandante de la OIT. En la actualidad, una globalización justa es una de las estrategias integradas de la OIT, que se aborda en sus programas en general. El trabajo decente como objetivo global o regional, considerado clave para una globalización justa, también se ha puesto repetidamente de relieve en las reuniones regionales tripartitas de la OIT celebradas en Europa (Hungría, 2005), América Latina (Brasil 2006) y Asia (República de Corea, 2006).

29. Los efectos más generales de la Comisión Mundial se deben en gran parte al compromiso permanente de sus miembros y, en particular, de los dos Copresidentes. Tanto la Presidenta Halonen como el Presidente Mkapa se dirigieron al Consejo de Administración de la OIT y a la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Presidenta Halonen se dirigió al Consejo Europeo en diciembre de 2005 y a la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC en julio de 2005, fue miembro del Grupo de Personas Eminentes de la UNCTAD y ha promovido ampliamente el programa de globalización justa junto con otros Jefes de Estado en los foros internacionales en todo el mundo. El Presidente Mkapa ha actuado en varios grupos y comisiones internacionales importantes, inclusive la

Comisión para África, el Investment Climate Facility para África, el Grupo de Personas Eminentes de la UNCTAD, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres. Ha señalado que las secretarías de todos estos grupos y comisiones fueron debidamente informadas de la labor y las recomendaciones de la Comisión Mundial, adoptaron su estilo de consultas y, en muchos aspectos, se basaron en las conclusiones de la Comisión Mundial. A su juicio, el informe de la Comisión Mundial ha tenido y sigue teniendo efectos claros y positivos en el paradigma y el espectáculo de la globalización. La creación de una serie de comisiones y grupos de expertos para examinar detenidamente cuestiones planteadas por la Comisión Mundial es una prueba fehaciente de sus continuos efectos.

30. Los efectos generalizados también podrían observarse en la respuesta de numerosos dirigentes políticos, incluidos Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros de Estado y parlamentarios de todo el mundo. Muchos pusieron de relieve la pertinencia y oportunidad de las recomendaciones del informe en el debate sobre la globalización, bien en las declaraciones públicas o en las cartas al Director General de la OIT. La prensa dio una amplia cobertura al informe cuando se publicó.¹

Se han
realizado
muchas
actividades en
todo el mundo

31. De una encuesta realizada recientemente por la OIT se desprende que, desde 2004, más de 100 reuniones en los planos nacionales, regional y global se dedicaron al informe de la Comisión Mundial y su seguimiento. Éstas fueron organizadas por diferentes actores de la globalización – gobiernos, organizaciones internacionales, parlamentarios, sindicatos, empresas, la sociedad civil, consejos nacionales económicos y sociales, instituciones académicas o los medios de comunicación. En estas reuniones se celebraron debates tripartitos o de múltiples partes interesadas en los planos nacional y local en lugares tan diferentes como Argentina, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Burkina Faso, China, Corea del Sur, Dinamarca, Estados Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Ghana, India, Italia, Líbano, Marruecos, México, Panamá, Polonia y Tanzania. Algunas de estas reuniones fueron parte de los programas de trabajo decente por país apoyados por la OIT para hacer frente a desafíos específicos de cada país relacionados con la globalización (véase la sección 4.5 sobre la gobernanza económica nacional más adelante). Muchos de los miembros de la Comisión participaron de forma destacada en dichas reuniones.

Todas las partes
en el debate
sobre la
globalización
han participado
en el
seguimiento del
informe,
inclusive las
empresas, la
sociedad civil,
los sindicatos y
los
parlamentarios,
entre otras
muchas

32. Todas las partes en el debate sobre la globalización han participado en el seguimiento del informe. Las reuniones dedicadas a los temas de la Comisión Mundial fueron una característica destacada de las reuniones anuales mundiales del Foro Económico Mundial (FEM) celebradas en Davos en 2005 y 2006. Éstas incluyeron el Debate Mundial (“World Debate”) anual en directo de BBC Mundo de Davos 2006, que se centró en el desafío de crear puestos de trabajo en una economía en proceso de globalización como uno de los problemas más urgentes a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. Asimismo, en una conferencia de tres días sobre la dimensión social de la globalización que tuvo lugar durante el Foro Social Mundial en enero de 2005, organizaciones sindicales y de

¹ Véanse extractos en la dirección <http://www.ilo.org/fairglobalization/report/reference.htm>

la sociedad civil mundiales aprobaron una declaración conjunta en la que apoyaron las recomendaciones de la Comisión Mundial y se comprometieron a no escatimar esfuerzos para hacer del trabajo decente un objetivo mundial y una visión política común. En el Foro Social Mundial que tuvo lugar en enero de 2007 en Nairobi, este propósito se reforzó con el lanzamiento de una campaña mundial multianual “Trabajo decente para una vida decente”. El compromiso de los dirigentes religiosos también ha sido notable, inclusive el del difunto Papa Juan Pablo II.

33. El Proceso de Helsinki sobre Globalización y Democracia ha retomado muchos de los temas y recomendaciones del informe, en particular en relación con la gobernanza, la pobreza y el desarrollo. En el marco del Proceso se celebró una importante conferencia sobre “la movilización de la voluntad política”, en septiembre de 2005, que congregó a numerosos actores estatales y no estatales para ayudar a forjar coaliciones de partes interesadas sobre la democratización de la gobernanza de la globalización. En particular, el déficit de trabajo decente se identificó en la conferencia como un problema que exige la acción de múltiples partes interesadas y fue el tema de una reunión internacional de seguimiento organizada por el Gobierno de Tanzania en 2006.
34. Los parlamentarios también han participado en el seguimiento del informe. Por ejemplo, la Unión Interparlamentaria (UIP) lanzará un programa conjunto con la OIT en 2007 encaminado a “situar el empleo en el centro de la formulación de políticas nacionales”, inclusive con respecto al papel de supervisión previsto por la Comisión Mundial y subrayado asimismo en el Proceso de Helsinki.
35. La necesidad de una coherencia de las políticas en todos los niveles fue un tema destacado de muchas reuniones de seguimiento, como en la conferencia internacional organizada por el Gobierno de Alemania sobre “Globalización justa –una política coherente para fomentar el empleo y el trabajo decente”, celebrada en noviembre de 2006 en Berlín, a la que se dirigió la Presidenta Halonen. Alemania ha decidido incorporar la dimensión social de la globalización en los programas para sus períodos de presidencia de la Unión Europea y el G8 en 2007.
36. En general, los resultados de la encuesta de la OIT muestran que unos 30 documentos políticos negociados en los planos nacional, regional y global hacen referencia al informe o retoman aspectos de sus recomendaciones. Al menos 36 programas y otras actividades permanentes se establecieron o reforzaron en consecuencia. Más de 100 publicaciones académicas o de orientación política y otros documentos registrados están relacionadas con elementos del informe de la Comisión Mundial, que actualmente se ha traducido a 17 idiomas diferentes². Sólo en 2006 se registraron más de un millón de visitas al sitio Web sobre globalización justa de la OIT, de las cuales más de medio millón fueron consultas/descargas en línea del informe.

La coherencia de las políticas es un tema recurrente

Como consecuencia del informe se elaboraron numerosos documentos políticos negociados y programas prácticos, y se obtuvieron otros resultados

La movilización regional ha sido particularmente destacada

² Además de las siete lenguas oficiales de la OIT (alemán, chino, español, inglés, francés y ruso), el informe se ha traducido al tamil, singalés, turco, griego, coreano, portugués (Portugal), portugués (Brasil), Farsi, swahili (sólo una sinopsis) e italiano (que se publicará próximamente).

Como consecuencia, se ha producido un cambio cualitativo en las percepciones

37. La movilización regional ha sido particularmente destacada. En una Cumbre Extraordinaria sobre el empleo y la reducción de la pobreza (Ouagadougou, septiembre de 2004), los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana adoptaron una declaración por la que se comprometían a apoyar y aplicar las recomendaciones de la Comisión Mundial –en particular, “situar la creación de empleo como objetivo explícito y central de nuestras políticas sociales y económicas en los planos nacional, regional y continental”, y “promover el programa de desarrollo del trabajo decente”. En diciembre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea subrayaron la importancia que revestía fortalecer la dimensión social de la globalización a la luz del informe de la Comisión Mundial. Asimismo, los Presidentes y los Primeros Ministros de las Américas se comprometieron a “implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano (...)” (IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, noviembre de 2005). Como parte del apoyo a una globalización justa, el programa de trabajo decente también fue respaldado en una serie de comunicaciones, conclusiones políticas y nuevas estrategias de desarrollo por diferentes instituciones de la Unión Europea. La Comisión Europea ha sido particularmente activa a este respecto.
38. Considerados conjuntamente, estos cambios políticos indican un cambio cualitativo en las percepciones en los círculos oficiales de política. Se reconocen cada vez más la injusticia y los desequilibrios en las reglas globales actuales, y la vital importancia que reviste el trabajo decente para todos como medio para lograr una globalización más justa.
39. En la sección 4 del presente documento se examina la medida en que estos efectos políticos se han traducido en los cambios de política concretos en los que insistió la Comisión Mundial. Sin embargo, para poder evaluar los progresos realizados en materia de aplicación, debemos analizar en primer lugar el modo en que han evolucionado tanto el proceso de la globalización como sus dimensiones sociales en los tres últimos años.

3. Naturaleza y efectos de la globalización

Unas políticas económicas abiertas y la nueva tecnología han sido los principales motores de la globalización, al transformar una amalgama de economías nacionales

40. La Comisión Mundial expuso sus opiniones sobre la naturaleza y los efectos de la globalización en la Parte II de su Informe. Éstas proporcionaron un marco básico para los análisis y recomendaciones posteriores sobre las medidas que habrían de adoptarse con miras a lograr una globalización justa. La Comisión veía la globalización en términos de rápido crecimiento del comercio en todo el país, inversión y otra corrientes financieras, e identificó dos motores fundamentales en este proceso; una reorientación a escala mundial hacia unas políticas económicas más abiertas y los efectos habilitadores de la nueva tecnología. Documentó las tendencias elementales, mostrando que el comercio mundial había aumentado dos veces más rápido que el PIB mundial, y que la IED y otras corrientes financieras se habían incrementado incluso con más rapidez. También documentó el cambio de

orientación en todo el mundo hacia unas políticas económicas más abiertas: la reducción considerable de los aranceles y otros obstáculos para el comercio, una mayor voluntad de atraer la inversión extranjera directa, la mayor liberalización financiera interna y la apertura de cuentas de capital.

en una
economía
global más
integrada

41. Los efectos acumulativos de estos cambios de política fueron la transformación de lo que todavía era, en gran medida, una amalgama de entidades económicas nacionales en una economía global más integrada, en la que los bienes, los servicios y los fondos de inversión podían circular con mayor libertad y, por lo tanto, desempeñar un papel cada vez más importante en la estructura de producción global. Asimismo, los efectos de este cambio radical en el entorno de política mundial se vieron exacerbados por los efectos habilitadores del desarrollo contemporáneo y la difusión de la nueva tecnología: la disminución de los costos del transporte y las comunicaciones que abarataron las transacciones internacionales; la ampliación de la gama de bienes y servicios que podían comercializarse a nivel internacional, y la aparición de sistemas globales de producción basados en el alcance cada vez mayor que proporciona la nueva tecnología de la información y las comunicaciones para que la fragmentación de los procesos de producción se beneficie de las diferencias de los costos entre los países.

Si bien
estaba
forjándose
rápidamente
una
economía
global, se
observaba
un gran
retraso con
respecto al
establecimie
nto de
instituciones
a nivel
global que la
apoyaran y
regularan

42. Esta descripción básica del proceso de globalización fue complementada por una serie de ideas adicionales. En primer lugar, la Comisión expresó su preocupación por el hecho de que, si bien estaba forjándose rápidamente una economía global, había un gran retraso con respecto al establecimiento de instituciones a nivel global que fueran claramente esenciales para apoyar y regular esta nueva entidad. Todos los mercados que funcionan bien a nivel nacional cuentan con instituciones que los apoyan, tales como un sistema jurídico para asegurar los derechos de propiedad intelectual y el cumplimiento de los contratos, regímenes normativos para corregir los fracasos del mercado y prevenir el abuso de poder de mercado, e instituciones sociales que atenúen los efectos sociales más marcados de las fuerzas del mercado. Por analogía, así debería ser el nuevo mercado a escala mundial, pero éste aún debe arraigarse. Las lagunas eran más pronunciadas con respecto a la inversión extranjera directa, el sistema financiero mundial, las leyes de la competencia y la gobernanza empresarial en los sistemas globales de producción, y los movimientos transfronterizos de la mano de obra. Esta situación se debe en gran medida al hecho, subrayado por la Comisión, de que si bien las economías son cada vez más globales, la política sigue siendo nacional y local. Este desequilibrio entre economía y política ha aumentado con la creciente globalización. En segundo lugar, además de estos argumentos *a priori*, la Comisión también ha señalado pruebas directas de los efectos perjudiciales que ya ha tenido este déficit institucional en ámbitos como el sistema financiero global y la migración internacional. En el primer ámbito, indicó la frecuencia y gravedad cada vez mayores de las crisis y los elevados costos sociales que éstas suponen. En el segundo ámbito, puso de relieve que la presión cada vez mayor hacia la migración internacional impulsada por la globalización estaba reflejándose en cambios negativos como el incremento de la migración clandestina y la trata de personas. En tercer lugar, la Comisión observó que los diferentes elementos de la globalización económica –

comercio, inversión y finanzas- estaban cada vez más interrelacionados en un todo sistémico y complejo. Esto tenía grandes consecuencias en la formulación y el análisis de las políticas, por lo que cada vez revestían más importancia los análisis integrados del proceso de globalización y de la coherencia a la hora de formular políticas para aprovechar los beneficios de la globalización y mitigar sus costos.

En los tres últimos años, la tendencia hacia una creciente globalización ha continuado, y el alcance de las transacciones económicas internacionales se ha ampliado con el incremento de la subcontratación

43. Tres años después, los elementos fundamentales de este análisis siguen siendo útiles e importantes. A pesar de los numerosos cambios importantes operados en el proceso de globalización en estos años, todos estos cambios deben entenderse en términos del marco establecido en 2004. En los tres últimos años, el comercio global, la inversión extranjera directa y las corrientes financieras han seguido aumentando rápidamente, lo que confirma la tendencia hacia una creciente globalización. Al mismo tiempo, la tendencia en todo el mundo hacia unas políticas económicas más abiertas que nunca también ha continuado. Las barreras al comercio han seguido cayendo en todo el mundo a pesar de los limitados progresos realizados en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales; cada vez más países están desplegando esfuerzos por atraer IED y participar en el sistema financiero global. El desarrollo y la difusión de las nuevas tecnologías han mantenido su rápido ritmo, y sus efectos en el crecimiento de sistemas globales de producción y en la consiguiente ampliación del alcance de las transacciones económicas internacionales se han hecho más visibles. Un caso destacado es la polémica generada en los Estados Unidos por el incremento de la subcontratación, a través de Internet, de un creciente número de tareas profesionales especializadas en la India. Esto ha conducido a apocalípticas predicciones sobre el menoscabo de los trabajos en los Estados Unidos y sobre la ventaja comparativa que evaluaremos en breve.

Se han alcanzado algunos límites

44. Pero no todos los cambios se han orientado a apoyar una globalización más creciente que nunca. Se está llegando a los límites de la caída continua de los costos de transporte y de las comunicaciones.³ El precio del petróleo ha aumentado bruscamente, al igual que los costos asociados con la satisfacción de la demanda de una mayor seguridad. Los progresos técnicos que reducen los costos en el transporte de mercancías se han ralentizado, mientras que el valor de los bienes transportados ha disminuido rápidamente debido a la reducción de los precios impulsada por el rápido crecimiento de la productividad. En consecuencia, los costos del transporte de mercancías como porcentaje del valor de los bienes transportados se han incrementado y probablemente sigan aumentando a medida que entren en vigor medidas para combatir las emisiones de CO₂ y el calentamiento de la Tierra. Del mismo modo, los costos de la transmisión digital ya han caído prácticamente a cero, dejando poco margen para mayores reducciones.

La continua expansión de una economía de mercado y un sistema de producción globales aún debe ir emparejada con la creación paralela de instituciones para su gobernanza

45. En su conjunto, sin embargo, la globalización ha seguido intensificándose. ¿Dónde nos sitúa este hecho en relación con las tres preocupaciones por la naturaleza del proceso expresadas por la Comisión hace tres años? En primer lugar, la continua expansión de una economía

³ Anthony J. Venables: "Shifts in economic geography and their causes" (documento preparado para el simposio de Jackson Hole en 2006 organizado por The Federal Reserve Bank of Kansas City).

de mercado y un sistema de producción globales aún debe ir emparejada con la creación paralela de instituciones para su gobernanza. Como tal, la inquietud expresada por la Comisión por este desfase entre la expansión del mercado y el desarrollo institucional es mayor que nunca. No se ha hecho mucho para empezar a hacer frente a las lagunas institucionales en ámbitos como la inversión extranjera directa, las finanzas globales, los sistemas globales de producción y el movimiento transfronterizo de personas. En segundo lugar, las consecuencias de este retraso en el desarrollo institucional siguen siendo manifiestas. En los tres últimos años no ha habido ninguna crisis financiera, pero ha aumentado la preocupación por la fragilidad de los desequilibrios financieros globales actuales. La tensión por la migración ilegal ha aumentado tras difundirse imágenes de africanos desesperados hacinados en pateras que arriesgan su vida en el mar para llegar a Europa. En tercer lugar, ha quedado más claro que los elementos clave de la globalización están cada vez más entrelazados.

La Comisión había señalado que la globalización había demostrado una gran capacidad productiva, pero que había generado resultados desiguales entre los países y dentro de ellos

46. Una parte central del examen del fenómeno de la globalización en el informe de la Comisión fue un intento de evaluar sus efectos hasta la fecha. Su punto de partida fue el reconocimiento de que “la economía de mercado global había 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, puso de relieve el grado en que la realidad discrepaba de este potencial: “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 (...) Incluso en los países con buenos resultados económicos, hay trabajadores y comunidades que se han visto perjudicados por la globalización.” Al documentar detalladamente estas observaciones, la Comisión señaló que la globalización no había tenido tantos efectos en el crecimiento del PIB global como pretendían sus fervientes defensores. Al mismo tiempo, el crecimiento se había distribuido de un modo muy desigual entre los países; los países industrializados se beneficiaban considerablemente de la globalización, al igual que una minoría de países en desarrollo, pero los países menos adelantados seguían marginados.

Tres años después, estas desigualdades parecen haber aumentado. A pesar del elevado crecimiento registrado en China y la India, la diferencia de ingresos entre el Norte y el Sur ha aumentado. Sin embargo,

47. Al examinar los efectos sociales de la globalización, la Comisión señaló que las tasas de desempleo declarado se habían incrementado y que el empleo de poca calidad en la economía informal había aumentado en la mayoría de las regiones en desarrollo. También había pruebas de que la desigualdad salarial y de ingresos y la concentración de la riqueza habían aumentado en muchos países industrializados y en desarrollo. La Comisión consideró que esto ponía de manifiesto que “los beneficios sociales y los costes económicos de la globalización no están distribuidos equitativamente entre los distintos grupos sociales”. En muchos países, algunos trabajadores se habían visto negativamente afectados por la reestructuración de la producción provocada por la globalización. De un modo más general, las personas con capital, capacidad empresarial, educación y cualificaciones se habían visto beneficiadas, mientras que los pobres, las personas que carecen de recursos, los analfabetos y los trabajadores no cualificados habían salido perdiendo. También señaló

que, en muchos países en desarrollo, las desigualdades basadas en el género histórica y profundamente arraigadas explican que el costo social de la globalización haya caído de manera desproporcionada sobre las mujeres.

48. Tres años después, estas desigualdades sólo han aumentado. Esta declaración se basa tanto en pruebas empíricas adicionales como en nuevas teorías obtenidas de la literatura económica sobre la globalización. En un aspecto se ha experimentado una clara mejora: el crecimiento del PIB global se ha cifrado en casi un 5 por ciento al año en los tres últimos años, lo que refleja la recuperación de la recesión de 2000 y 2001. Pero el panorama es menos positivo con respecto a la desigualdad entre los países y dentro de los mismos. En relación con la desigualdad entre los países, no ha habido indicios de que se hayan tomado medidas para fomentar la convergencia de los niveles de ingresos. A pesar del fuerte crecimiento sostenido experimentado en China y la India⁴, que representan una parte importante de la población del mundo en desarrollo, la diferencia de ingresos promedio entre los países industrializados y los países en desarrollo ha seguido aumentando.⁵ Por lo tanto, es irónico que, como se ha mencionado anteriormente, se haya expresado preocupación en los Estados Unidos y otros países industrializados por los posibles efectos del crecimiento de China y la India en su futuro económico.

se ha expresado preocupación en los países industrializados por la amenaza que supone el crecimiento de China y la India para su futuro económico

49. Las inquietudes expresadas tienen dos componentes. Uno de ellos es que el creciente compromiso de los países de bajos ingresos con la economía global, en particular cuando está encabezado por países tan poblados como China y la India, ha provocado un fuerte incremento de la oferta efectiva de mano de obra no cualificada en la economía global. Se teme que esto pueda traducirse en una mayor pérdida de mano de obra no cualificada de los países industrializados, y en una presión a la baja sobre los salarios cuando la ley del precio único empiece a establecerse en un mercado de trabajo global cada vez más integrado. Pero esto no es todo. También se considera que el incremento de la subcontratación para los trabajos profesionales, a través de Internet y de medios convencionales como la contratación externa y la deslocalización, supone una amenaza para los trabajadores cualificados. Tras este proceso se oculta el rápido aumento de la oferta de científicos, ingenieros y otros profesionales en China y la India, y el hecho de que el número de trabajadores muy cualificados no tardará en ser muy superior al de los países industrializados. Como en el caso de los trabajadores no cualificados, los salarios de estos trabajadores en los países en desarrollo son muy inferiores a los ofrecidos en los países industrializados, por lo que se teme igualmente que desaparezcan los trabajos para los trabajadores cualificados en estos últimos. Lo que es peor, esto podría acabar con la ventaja comparativa para los países industrializados en las industrias de alta tecnología que requieren mano de obra cualificada, y que constituye

Por diversos motivos, estas preocupaciones no se justifican

⁴ Es importante señalar en este contexto que, aunque los resultados en términos de crecimiento han sido indudablemente espectaculares, China y la India no son los milagros económicos que muchas veces se pretende hacer creer. En ambos países, las desigualdades interregionales e interpersonales se han incrementado, y sectores importantes de ambas economías siguen siendo en gran parte locales y están desconectados de sectores dinámicos en proceso de globalización. La pobreza generalizada aún persiste, especialmente en la India.

⁵ Véase E. Leamer "A Flat World, A Level Playing Field, a Small World After All, or None of the Above?" *Journal of Economic Literature*, 2006.

su último verdadero bastión en la economía global. El aumento de las cualificaciones en China y la India dará lugar a que estas industrias arrebaten la ventaja comparativa a los países industrializados debido al menor costo de sus estructuras.

50. Por diversos motivos, es improbable que esto suceda en un futuro inmediato. En primer lugar, este temor se basa en la idea de que no hay límites para la exposición a la libre competencia en los mercados y de que todas las transacciones consisten en comercializar productos básicos normalizados en mercados impersonales.⁶ La realidad es bastante diferente. Hasta la fecha, la subcontratación de mano de obra cualificada ha sido bastante moderada y, de hecho, este proceso tiene un límite. La mayoría de los trabajos subcontratados han sido tareas rutinarias que podían codificarse, pero esto sólo representa una pequeña minoría de los trabajos cualificados. La mayor parte de los trabajos cualificados conllevan el intercambio de mensajes complejos que dependen del contexto, por lo que no pueden codificarse ni subcontratarse fácilmente. En su lugar, exigen una interacción personal, relaciones a largo plazo y confianza. Por lo tanto, la proximidad física y la aglomeración de las actividades seguirán siendo un determinante inevitable de la localización de la actividad económica.
51. En segundo lugar, a pesar de la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones, la geografía sigue siendo un determinante fundamental del comercio, como demuestra la constante solidez del modelo de gravedad del comercio (basado en la idea de que la distancia influye en el comercio). Esto obedece en gran parte a los numerosos beneficios económicos de la proximidad y aglomeración de las actividades. En tercer lugar, con respecto a la pérdida potencial de la ventaja comparativa por parte de los países industrializados, los argumentos esgrimidos pasan por alto algunas consideraciones importantes. Éstas incluyen el considerable poder y control del mercado sobre los derechos de propiedad intelectual de que gozan los países industrializados en industrias que requieren abundante capital y mano de obra; el hecho de que no sea la dotación absoluta, sino relativa, de mano de obra la que determine la ventaja comparativa y, lo que es más importante, que la realización de progresos satisfactorios tanto tecnológicos como en materia de innovación exijan una estructura secundaria de instituciones que siguen siendo relativamente subdesarrolladas en China y la India y que no pueden crearse de la noche a la mañana. También es pertinente señalar en este contexto que sigue habiendo grandes diferencias en la calidad de lo que se considera las mismas categorías de mano de obra cualificada entre los países industrializados y en desarrollo, y que la integración real de los trabajadores no cualificados de los países en desarrollo en un mercado de trabajo global sigue siendo bastante limitada.⁷ Asimismo, el debate sobre la subcontratación pasa por alto los beneficios de la productividad y los beneficios que aumentan la demanda asociados con el proceso.⁸

⁶ Ibid.

⁷ Richard N. Cooper: "How Integrated are Chinese and Indian Labour into the World Economy" (mimeo, Banco Mundial, febrero de 2006).

⁸ Gene M. Grossman y Esteban Rossi-Hansberg "The Rise of Offshoring: It's Not Wine for Cloth Anymore" (documento preparado para el Simposio de Jackson Hole de 2006 organizado por The Federal Reserve Bank of

No obstante, el crecimiento de China y la India está teniendo grandes repercusiones en el proceso de globalización. Hasta ahora ha reducido las perspectivas de desarrollo de otros países en desarrollo, pero, si miramos hacia el futuro, habrá opiniones más positivas

52. Sin embargo, descartar este discurso alarmista en los países industrializados no significa negar el hecho de que el crecimiento de China y la India está teniendo grandes repercusiones en el proceso de globalización. Como ya se señaló en el Informe de la Comisión Mundial hace tres años, el mero tamaño de estos países ha supuesto que su éxito económico haya marcado una gran diferencia en las evaluaciones globales del impacto de la globalización. Más en particular, su éxito en la reducción de la pobreza, atribuible en parte a su mayor compromiso con la economía global, se ha traducido en una reducción de la incidencia global de la pobreza. No obstante, como también se señala en el informe, “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.” Esta ambigüedad básica subsume la cuestión más general de lo que el crecimiento de China y la India realmente supone para el gran número de países pobres que siguen manteniéndose al margen de la economía global. ¿Se puede emular fácilmente su éxito y, por tanto, hacerlo extensivo al resto del mundo en desarrollo, o se han socavado, o al menos reducido, sus perspectivas de desarrollo? Esta pregunta está estrechamente relacionada, ya que “el resto del mundo en desarrollo” está compuesto por 3.000 millones de personas (casi la mitad de la población mundial) y unos 150 países.
53. Al responder a esta pregunta, es necesario distinguir entre los efectos observados hasta la fecha y el modo en que la situación evolucionará probablemente a medio plazo. En términos de los efectos hasta la fecha, el crecimiento de China en particular como potencia manufacturera ha tenido claramente efectos negativos en otros países recientemente industrializados de medianos ingresos con el mismo perfil de competencia. La tasa de crecimiento de estos países se ha reducido debido a la fuerte e incipiente competencia de China en los mercados de exportación y la inversión extranjera directa y, en algunos casos, también debido a la creciente penetración de las exportaciones de China en los mercados nacionales. Sin embargo, si miramos hacia el futuro, las perspectivas parecen menos sombrías, ya que podemos esperar que también empiecen a ponerse en marcha en este caso mecanismos de ajuste que hayan tenido en cuenta el crecimiento de Japón y de los países recientemente industrializados de Asia.⁹ Estos mecanismos consisten en un incremento de los ingresos reales como consecuencia del crecimiento sostenido, en el aumento de la productividad del trabajo y en el ajuste a la alza de los tipos de cambio. Esto reorientaría su ventaja competitiva hacia actividades de mayor valor añadido, por lo que dejarían libre el espacio económico que ocupan en la actualidad. Asimismo, se crearán nuevas oportunidades de crecimiento para otros países en desarrollo al aumentar la demanda de importaciones en China y la India.
54. Si bien puede ser bastante razonable esperar la puesta en marcha de estos mecanismos generales de ajuste positivo, esto no significa en absoluto que aumentará la convergencia en el resto del mundo en desarrollo. De hecho, las nuevas ideas sobre geografía económica no dan mucho margen para el optimismo a este respecto. Se afirma que existen enormes

Kansas City).

⁹ Véase Banco Mundial: *Perspectivas Económicas Globales 2006* (Banco Mundial, Washington DC).

Parece que existe una desigualdad inherente en el proceso de globalización y desarrollo (...) y la extensión de los beneficios de la globalización exige algo más que lograr que las políticas convencionales sean apropiadas

desigualdades espaciales globales en la actualidad, incluso dentro de las economías nacionales prósperas, y que en la ola anterior de globalización, contrariamente a las predicciones de la teoría del comercio, la convergencia de los niveles de ingresos entre los países también había sido mínima. El mensaje principal es que existe una desigualdad inherente en el proceso de globalización y desarrollo.¹⁰ Con independencia de los problemas a los que se enfrentan muchos países pobres que se encuentran en una clara situación de desventaja debido a una geografía desfavorable, seguirá habiendo fuertes tendencias de desigualdad incluso entre los países que tienen los requisitos previos fundamentales para el crecimiento en términos de una geografía, unas instituciones y unas políticas favorables. El principal problema radica en que las pequeñas diferencias en las condiciones iniciales suelen ser acumulativas y hacen más difícil la entrada a los países que llegan tarde. La tarea de crear instituciones sólidas en los países en desarrollo adquiere unas proporciones cada vez mayores a medida que aumenta el alcance del mercado y la complejidad de las transacciones. Los obstáculos para la entrada siguen siendo considerables, no sólo en términos de control de la tecnología y de derechos de propiedad intelectual, sino también en términos de factores menos tangibles como las ventajas acumuladas de una buena reputación y los efectos de red. Las consecuencias que esto tiene en la creación de una globalización justa es que la extensión de los beneficios de la globalización a través del crecimiento es más complicada que lograr que las políticas e instituciones convencionales sean apropiadas, por muy importante que esto siga siendo. Es improbable que la globalización liberal asegure una distribución justa de los beneficios en todos los países y es evidente la necesidad de buscar otros instrumentos de política nacional e internacional para promover este objetivo.

55. Además de esta cuestión de desigualdad entre los países, en los tres últimos años ha quedado cada vez más claro que la creciente desigualdad es el principal desafío de nuestra época. En todo el mundo, la entrada de China, la India y otros países en desarrollo en la economía global se ha traducido en el enorme incremento de la oferta potencial de mano de obra no cualificada. Estos trabajadores traen consigo un capital físico escaso, por lo que aumentan la relativa escasez de capital. Aunque no deberíamos exagerar la medida en que se ha producido realmente esta absorción de una nueva y abundante oferta de mano de obra no cualificada, queda claro, no obstante, lo que sucederá en el futuro. Esto no augura nada bueno para una distribución equitativa de los beneficios de la globalización entre el capital y la mano de obra en la economía global. Ya hemos empezado a observar una reorientación importante a escala mundial en la distribución funcional de los ingresos hacia el capital. El precio de los activos se ha incrementado considerablemente en todo el mundo, lo que ha provocado una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos. Esto se ha visto exacerbado más aún por la competencia fiscal y las consiguientes reducciones de los impuestos a las corporaciones y a los ricos. Al mismo tiempo, algunos aspectos de la difusión de la nueva tecnología provocan una desigualdad en sí mismos, al aumentar la importancia de las cualificaciones y las competencias, y exagerarse la recompensa potencial para aquellos que

¹⁰ Véase Venables op. cit

las tengan. En cambio, los trabajadores menos cualificados se enfrentan a una presión a la baja sobre sus salarios y condiciones de trabajo ante el fuerte incremento de su abundancia relativa.

56. Sin embargo, existen otras presiones para que aumente la desigualdad que sólo se han reconocido recientemente. Los cambios operados en la naturaleza del comercio internacional señalados anteriormente significan que ya no serán válidas las predicciones de la teoría convencional del comercio acerca de que la expansión del comercio propiciará la igualdad. En su lugar, “parece haber una tendencia generalizada hacia el aumento de la desigualdad salarial y de ingresos tras la liberalización del comercio y cambios contemporáneos como el incremento del comercio de servicios y bienes intermedios, el aumento de los flujos de IED y la subcontratación, y la difusión del cambio tecnológico a favor de la mano de obra cualificada. El incremento de la demanda relativa de mano de obra cualificada es un fenómeno mundial que conduce con frecuencia a la desigualdad salarial”.¹¹

Ha habido una tendencia generalizada hacia el aumento de la desigualdad salarial y de ingresos tras la liberalización. Al mismo tiempo, la turbulencia en el mercado de trabajo se ha incrementado

57. Al mismo tiempo, algunos factores tienden a generar mayor turbulencia en los mercados de trabajo. Por ejemplo, según la literatura reciente, los ajustes operados en el mercado de trabajo tras la reforma del comercio no sólo tienen lugar entre los sectores, sino también dentro de los mismos, por lo que aumenta la necesidad de redistribución de los trabajos. Esto significa que los trabajos están en peligro en todos los sectores y no sólo, como se pensaba tradicionalmente, en aquellos que compiten con las importaciones. Esto puede explicar el aumento generalizado de la percepción de la inseguridad del trabajo a medida que la liberalización del comercio tiene lugar en los países.¹² Asimismo, a medida que se liberalizan más industrias, los pequeños cambios en los costos pueden dar lugar a que la ventaja comparativa cambie bruscamente de un país a otro, lo que conlleva un incremento de la rotación del personal. Asimismo, en los sistemas de producción globalmente integrados, las actividades de costos fijos se concentran en los países industrializados, mientras que las actividades de costos variables se concentran en los países en desarrollo. Dado que los cambios en la producción son impulsados fundamentalmente por los cambios operados en los costos variables, la volatilidad de la producción y el empleo será mayor en los países en desarrollo. Todos estos cambios suponen una mayor inseguridad para los trabajadores, por encima del menoscabo de su poder de negociación en el contexto del proceso de globalización actual.
58. Por lo tanto, existen fuertes presiones nuevas en los mercados de trabajo en todo el mundo provenientes de una mayor exposición a la libre competencia transfronteriza de los trabajos y factores que propicia una mayor desigualdad salarial y una mayor turbulencia en el mercado de trabajo. Un buen modo de salir de este atolladero es aumentar el ritmo al que la economía global está creando trabajos decentes. Aunque la tasa de desempleo global no ha ascendido en los tres últimos años debido a la reactivación cíclica de la economía mundial, del análisis anterior se

¹¹ Jansen, M. y Lee, E.: *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas* (Oficina Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2007).

¹² Ibid.

desprende claramente que es imperativo que aumente el ritmo al que se crean trabajos decentes. En la mayor parte del mundo en desarrollo, este ritmo es muy inferior al del incremento de la oferta de mano de obra que busca trabajos decentes, incluso en países que han experimentado un rápido crecimiento. Por consiguiente, la preocupación expresada en el informe de la Comisión por el hecho de que el grueso de los nuevos empleos se da en la economía informal de escasa productividad sigue siendo igualmente válida en la actualidad. A menos que se impulse el empleo en el sector moderno y se tomen medidas eficaces al mismo tiempo para aumentar la inversión y la productividad en la economía informal, la contribución de la globalización a la reducción de la pobreza seguirá siendo limitada. En este contexto, está claro que las políticas de empleo y de mercado de trabajo se enfrentan a nuevos desafíos de gran envergadura como consecuencia de la creciente globalización.

4. Las recomendaciones de la Comisión Mundial

La recomendación central de la Comisión es mejorar la gobernanza

59. A la luz de estos cambios, ¿qué progresos se han realizado con respecto a las recomendaciones de la Comisión Mundial? Como hemos visto en la sección 2, estas recomendaciones han tenido un eco muy favorable en las declaraciones, debates y llamamientos para la acción en todos los niveles. En la actualidad, la comunidad global se ha comprometido a luchar por alcanzar los objetivos del trabajo decente y una globalización justa. Pero la distancia entre una declaración que apoya unos principios, y unos cambios concretos en las políticas o reglas, muchas veces es considerable. Además, no es fácil alcanzar conclusiones definitivas sobre la influencia de la Comisión, porque la Comisión Mundial sólo es una parte o un factor de los cambios que están operándose. Sin embargo, es posible examinar los cambios que se han producido en algunos ámbitos clave en los que la Comisión formuló recomendaciones, y evaluar en qué medida se adaptan a la visión de la Comisión.

a través de la adopción de medidas en todos los niveles

60. La idea central de las recomendaciones de la Comisión fue mejorar la gobernanza en todos los niveles. La gobernanza, en el sentido de la Comisión, no es sólo una cuestión de Estados y gobiernos, sino que también refleja los papeles y el comportamiento de una gran variedad de actores sociales. La Comisión afirmó que era necesario empezar por la propia casa, en los planos local, nacional y regional, con una gobernanza democrática y eficaz que proporcionara bienes públicos, ampliara el acceso a las oportunidades, asegurara la protección social y gestionara la economía en el interés de todos. En el plano global, la Comisión hizo un llamamiento para que se elaboraran unas reglas justas que regularan el comercio, las corrientes de capital y la migración, y apoyó la formulación de una estrategia global para el empleo y el trabajo decente. Insistió en la necesidad de formular mejores políticas internacionales para la prestación de ayuda, la coordinación macroeconómica y el compromiso con diversos objetivos sociales, y pidió que se crearan instituciones que tuvieran que rendir más cuentas al público en general. Subrayó la importancia que revestía la coherencia de las políticas, en el sentido de la regularidad y complementariedad de las políticas en los

ámbitos social y económico, y entre los diferentes actores nacionales e internacionales.

61. En esta sección examinamos los progresos realizados en una serie de ámbitos clave. Empezamos por las reglas y políticas globales, que agrupamos bajo los siguientes títulos: trabajo y empleo; sistemas globales de producción; comercio y finanzas, y recursos para los objetivos globales. A continuación examinamos las respuestas de política nacionales y regionales, y concluimos con algunos comentarios sobre la coherencia de las políticas. Para anticipar nuestras conclusiones, se han tomado algunas medidas en la dirección adecuada, pero éstas son incipientes en su mayoría y aún queda mucho camino por recorrer.

4.1 El trabajo y el empleo en la economía global

62. Uno de los mensajes principales de la Comisión Mundial fue que el trabajo decente debería convertirse en un objetivo global y, a tales fines, formuló una serie de recomendaciones encaminadas a fomentar el respeto por los derechos laborales y a integrar los objetivos del empleo y la protección social en la economía global.
63. Algunas de las recomendaciones clave fueron las siguientes:
 - debería ponerse en práctica una estrategia equilibrada para el crecimiento global sostenible y el pleno empleo;
 - todas las instituciones internacionales deberían incorporar las normas fundamentales del trabajo en sus prácticas habituales;
 - debería fortalecerse la capacidad de la OIT para promover el respeto por las normas fundamentales del trabajo;
 - se necesita un marco multilateral para el movimiento transfronterizo de personas, y
 - deberían adoptarse medidas para la creación de una base socioeconómica elemental de la economía global, incluido un nivel mínimo de protección social.

El crecimiento global y el pleno empleo

64. Como se ha señalado en la sección anterior, desde que se publicó el informe de la Comisión, la economía global ha experimentado un rápido crecimiento. No obstante, este crecimiento no ha mejorado sensiblemente la situación del empleo global, que sigue caracterizándose por un informalidad generalizada, la dificultad del acceso al empleo para los jóvenes y, en algunos lugares del mundo, una tasa muy elevada de desempleo declarado.
65. Los objetivos de empleo no se han tenido muy en cuenta en los esfuerzos desplegados en el marco de la coordinación macroeconómica internacional. Por lo tanto, sigue sin atenderse el llamamiento de la Comisión para la elaboración de una estrategia equilibrada para el crecimiento global sostenible y el pleno empleo. Asimismo, las crecientes desigualdades globales, debidas a los déficit y excedentes

Sigue sin atenderse el llamamiento para la elaboración de una estrategia para el crecimiento y el empleo

constantes en la balanza de pagos –que ya constituían un motivo de preocupación para la Comisión- crean riesgos de inestabilidad reconocidos ampliamente. La Comisión insistió en la necesidad de distribuir de forma equilibrada las responsabilidades para mantener la demanda efectiva en la economía global, pero, en la práctica, los altos niveles de demanda han dependido fundamentalmente del déficit de los Estados Unidos, considerado normalmente insostenible. Es evidente que urge formular unas mejores políticas internacionales para apoyar el crecimiento sostenido del empleo. Esto se puso de relieve, por ejemplo, en la última reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G8 que tuvo lugar en Moscú, en octubre de 2006, en la que los ministros subrayaron la necesidad de asegurar la coherencia entre las políticas sociales y económicas, y una mejor cooperación internacional para mejorar los resultados del empleo¹³.

Las normas fundamentales del trabajo y los derechos laborales

En la actualidad, muchas organizaciones internacionales aseguran el respeto de los derechos laborales

66. Con respecto a la promoción de las normas fundamentales del trabajo, se han tomado una serie de medidas importantes. En la actualidad, cada vez es más frecuente que los programas internacionales de ayuda y financiación incorporen el respeto de las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Entre las organizaciones que han aplicado dichas políticas, la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial ha venido exigiendo, desde mayo de 2006, que todas las empresas que reciban préstamos suyos acaten las normas fundamentales del trabajo, y el antiguo Presidente del Banco Mundial, el Sr. Wolfowitz, anunció más tarde la extensión de esta política a los préstamos concedidos por el Banco Mundial al sector público para proyectos de infraestructura a través del IBRD y la IDA. Los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo, han estado aplicando políticas similares, al igual que importantes donantes internacionales como el DFID. Este apoyo es importante para hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el plano nacional. Puede que todavía haya cierta tensión en lo que respecta al asesoramiento en materia de política económica, en la que ciertos derechos fundamentales en el trabajo y, en particular, la libertad sindical, se consideran algunas veces una “distorsión económica” de las relaciones del mercado, sin tener en cuenta los efectos distorsionadores que tienen las relaciones de negociación colectiva asimétricas entre los empleadores y los trabajadores. Pero los progresos realizados son manifiestos.

La OIT es la organización legítima responsable de las normas del trabajo,

67. La legitimidad de la OIT como institución responsable del establecimiento y la supervisión de estas normas se ha reiterado en diversas declaraciones internacionales, incluidas declaraciones clave de las Naciones Unidas como las mencionadas anteriormente. El debate sobre las normas del trabajo y la OMC se ha hecho menos estridente, y hay indicios de un entendimiento mutuo. Las opiniones siguen difiriendo en lo que respecta a las referencias a las normas del trabajo en los acuerdos y procedimientos de la OMC, pero la primacía de la OIT en este ámbito es incuestionable. Sin embargo, cada vez se hace más referencia a las normas del trabajo en los acuerdos de comercio, tanto en

¹³ Conclusiones de la Presidencia de la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G8 sobre “Empleo productivo como factor del crecimiento económico y la integración social” (Moscú, 9-10 de octubre de 2006).

los bloques de comercio regional, como MERCOSUR, como en los acuerdos bilaterales, especialmente con los Estados Unidos, que ha velado normalmente por que el respeto de las normas del trabajo establecidas en los países sea una característica de estos acuerdos. En esto también, la legitimidad de la OIT como fuente global de dichas normas está ampliamente reconocida, y se ha comprobado que la mayoría de los países signatarios de los acuerdos de libre comercio (ALC) han realizado progresos con respecto al cumplimiento y la mejora de sus normas del trabajo¹⁴.

pero los recursos no se han incrementado

68. Por otra parte, no se han incrementado de forma apreciable los recursos asignados normalmente por la OIT para supervisar y apoyar estos progresos. Las actividades de promoción –incluido un fuerte incremento de los esfuerzos encaminados a erradicar el trabajo forzoso– dependen en gran parte de los recursos extrapresupuestarios. Tampoco se ha demostrado un gran entusiasmo por recurrir en mayor medida al artículo 33 de la Constitución de la OIT, que prevé medidas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las normas del trabajo ratificadas, y que ya está siendo aplicado al caso del trabajo forzoso en Myanmar. Existe un convencimiento general de que unas medidas menos drásticas pueden ser eficaces excepto en los casos más extremos.
69. Si bien pueden observarse los progresos realizados con respecto a los instrumentos formales, se dispone de pocas pruebas de sus efectos en las personas. Existen pruebas de que el trabajo infantil está disminuyendo¹⁵ y, si bien las pruebas de la discriminación son ambiguas, la importancia de las políticas e instituciones que están abordando este problema está aumentando claramente. Sin embargo, es evidente que se necesitan mejores datos para confirmar estas impresiones.

La migración

Se han realizado progresos para el establecimiento de un marco para la migración internacional

Los sistemas globales de producción desempeñan un papel importante

70. Con respecto al movimiento transfronterizo de personas, en la OIT se ha tenido en cuenta el llamamiento de la Comisión Mundial para que se cree un marco multilateral para las leyes de inmigración y las prácticas consulares. Un primer paso importante fue la adopción de principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, conocido como Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales¹⁶. Este marco engloba muchas de las cuestiones señaladas por la Comisión Mundial. Abarca la gobernanza, la protección y la promoción de los derechos de los migrantes, los vínculos del desarrollo y la cooperación internacional –sin embargo, se limita a la cuestión de las migraciones laborales, objeto del mandato de la OIT.
71. Más allá de la OIT, el informe final de 2005 de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales coincidió con la opinión expresada por la Comisión Mundial acerca de que hacer avanzar el programa de

¹⁴ Véase C. Doumbia-Henry y E. Gravel, “Acuerdos de libre comercio y derechos laborales: Evolución reciente”, en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 145, núm. 3 (Ginebra, OIT, 2006).

¹⁵ Véase OIT, “*La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*”, Informe Global en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006).

¹⁶ OIT, *Marco multilateral para las migraciones laborales; principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* (Oficina Internacional del Trabajo, 2006)

migraciones supondría fortalecer las organizaciones multilaterales existentes que se encargan del movimiento de las personas y mejorar la coordinación entre las mismas. En consecuencia, propuso el establecimiento de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la migración internacional y el desarrollo, y el Diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas sobre este tema, que tuvo lugar en septiembre de 2006, también ponen de relieve muchas de las cuestiones subrayadas por la Comisión Mundial. La Comisión Mundial había señalado la necesidad de un foro mundial que permitiera el intercambio periódico de información y opiniones sobre cuestiones relacionadas con el movimiento transfronterizo de personas entre todos los países y partes interesadas. En su informe presentado al Diálogo de alto nivel (documento de las Naciones Unidas A/60/871), el Secretario General propuso el establecimiento de un Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo que permitiera a los países formular enfoques constructivos. La Asamblea General aprobó esta propuesta en principio; sin embargo, había y sigue habiendo opiniones divergentes con respecto al contexto institucional en el que debería tener lugar este Foro Mundial.

Una base socioeconómica elemental a nivel global

Apenas se han realizado progresos con respecto a una base socioeconómica elemental a nivel global

72. Apenas se han realizado progresos con respecto a la consecución del objetivo de una base socioeconómica elemental a nivel global, cuestión que ha tenido poco eco en el plano internacional. La Comisión Mundial estimó que los Objetivos de Desarrollo del Milenio podían considerarse “los requisitos mínimos para conseguir un mundo decente”, así como el fundamento para un entendimiento común de la base socioeconómica elemental a nivel global. Así pues, en la medida en que, en el marco de los ODM, se pone de relieve a nivel global que a todos nos incumbe la responsabilidad de asegurar que se cumplen unos objetivos mínimos de reducción de la pobreza, se proporciona un punto de partida. La OIT ha hecho suyo este mensaje con el lanzamiento de una campaña destinada a promover una seguridad social para todos, y un Fondo Fiduciario Global, pero en la práctica ha sido difícil movilizar recursos a tales fines.

En general

En general, se han dado pasos importantes, pero los progresos son desiguales

73. En términos generales, puede concluirse que se han realizado grandes progresos con respecto a algunas de las recomendaciones clave de la Comisión Mundial relativas a las políticas globales para el trabajo y el empleo. En cambio, los progresos han sido desiguales. Tal vez se hayan realizado más progresos en relación con el respeto de los derechos laborales que en lo concerniente a una estrategia para el pleno empleo, y éstos han sido muy limitados con respecto a la necesidad de seguridad y de una base socioeconómica elemental a nivel global. En otras recomendaciones de política examinadas más adelante en esta sección se contemplan estos objetivos, y retomaremos esta cuestión en el debate sobre la coherencia de las políticas.

4.2 Los sistemas globales de producción

74. La Comisión reconoció la creciente importancia que revestían los sistemas globales de producción, como característica fundamental de la

nueva economía global y como factor clave al hacer realidad los beneficios de la globalización y determinar su distribución. Sus recomendaciones tuvieron por objeto ampliar el acceso a estos sistemas y asegurar que éstos abordan importantes objetivos sociales.

La Comisión recomendó tomar medidas con respecto a los mercados competitivos, los marcos de inversión, el diálogo social y las iniciativas privadas voluntarias

- En primer lugar, señaló que los intereses dominantes en los mercados globales crean grandes obstáculos para la entrada en los mismos, y recomendó que se redoblaran los esfuerzos para que los mercados mundiales fueran más transparentes y competitivos.
- En segundo lugar, abogó por un marco multilateral más transparente, equilibrado y orientado al desarrollo para la inversión extranjera directa, que entrara en gran parte dentro de los sistemas globales de producción, e instó a celebrar un foro para entablar un diálogo de política a tal efecto.
- En tercer lugar, insistió en la necesidad de que los empleadores y trabajadores redoblaran sus esfuerzos para entablar un diálogo social encaminado a promover el trabajo decente en los sistemas globales de producción. Subrayó la importancia que revestían los progresos realizados en esta dirección, como los Acuerdos Marco Globales entre las empresas multinacionales y las Federaciones Sindicales Mundiales.
- En cuarto lugar, propuso varias formas en que podrían reforzarse las iniciativas voluntarias de las empresas encaminadas a incorporar objetivos sociales en sus políticas.
- Habida cuenta del alcance de la reestructuración y el ajuste en los sistemas globales de producción, la Comisión insistió también en la necesidad de formular políticas globales adecuadas para brindar readaptación profesional y nuevas oportunidades a los trabajadores afectados.

Se han realizado escasos progresos con respecto a las normas vinculantes para los mercados globales,

pero los actores privados han realizado progresos con respecto a los Acuerdo Marco Globales, y

75. Los progresos realizados en estos ámbitos han sido desiguales. Se han tomado pocas medidas importantes para promover una mayor competitividad en los mercados globales, que siguen siendo dominados por un número relativamente pequeño de empresas multinacionales influyentes. Tampoco se han realizado progresos con respecto a la elaboración de un marco multilateral de desarrollo para las IED. Como se había previsto, ambas cuestiones fueron excluidas de los debates en la Ronda de Doha en la OMC, pero no ha surgido ningún foro creíble en el que pudieran establecerse reglas multilaterales. En el informe se señala que la presión de la competencia extranjera para las IED en los tipos impositivos sobre sociedades sigue influyendo en las políticas nacionales.
76. Los actores privados han realizado más progresos. Las federaciones sindicales mundiales han tratado de fortalecer sus capacidades globales y su posición de negociación mediante el establecimiento de una Confederación Sindical Internacional (CSI) en 2006. Asimismo, el número de Acuerdos Marco Globales, negociados entre las empresas multinacionales y las organizaciones de los trabajadores, se ha duplicado desde la publicación del informe de la Comisión Mundial. En la actualidad abarcan a casi 5 millones de trabajadores. Existen pruebas de los efectos reales de estos acuerdos en algunos ámbitos –derechos fundamentales en el trabajo, seguridad y salud, etc.–, pero aún es

demasiado pronto para determinar si éste puede considerarse un marco incipiente para las relaciones laborales globales, como algunos creen. Por el momento, las sociedades matrices están concentradas en Europa continental, y tienen pocos efectos en el mundo anglosajón.

77. Las iniciativas privadas voluntarias, que ya estaban expandiéndose rápidamente cuando se publicó el informe de la Comisión Mundial, siguen haciéndolo. Pocas grandes empresas pueden permitirse ignorar esta cuestión, y la política de desarrollo cuenta con actores cada vez más visibles¹⁷. El Pacto Mundial, la iniciativa más importante en este ámbito, abarca actualmente 2000 empresas establecidas en 80 países. La Iniciativa de Comercio Ético, otra importante iniciativa que tiene por objeto explícitamente incorporar los códigos de conducta en las cadenas de suministro, ha tenido importantes consecuencias, especialmente en el ámbito de la seguridad y salud, y de un modo menos constante en las horas de trabajo, el trabajo infantil y los salarios. El impacto ha sido menor en lo que respecta a la libertad sindical, la discriminación y, de un modo más general, en los trabajadores migrantes y los trabajadores sujetos a un contrato.¹⁸
78. Si bien la responsabilidad social de las empresas tiene límites, es evidente que se están realizando progresos y muchos actores siguen movilizándose en torno a esta cuestión –incluida la Organización Internacional de Empleadores (OIE), que ha apoyado la celebración de debates y la formulación de políticas entre sus miembros. Dentro de la OIT, en el marco de un programa ampliado se están examinando cuestiones como los modos en que las empresas pueden aprovechar las normas internacionales del trabajo al elaborar sus propias políticas.
79. También siguen expandiéndose los marcos para la inversión “ética”. En 2005-2006, por iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas, los inversores institucionales más importantes del mundo (fondos de pensión y otros que, debido su escala de operaciones, están adoptando cada vez más un enfoque a más largo plazo de los resultados sociales, ambientales y económicos de los países) elaboraron los Principios de Inversión Responsable (PIR), que obligan a los signatarios a incorporar principios medioambientales, sociales y de gobernanza empresarial en sus decisiones en materia de inversión.
80. En los últimos años se ha prestado cada vez más atención a la reestructuración asociada con la continua evolución de la estructura del comercio dentro de los sistemas globales de producción. Un ejemplo concreto son los efectos en las empresas y trabajadores que tuvo la supresión de las restricciones al comercio global de textiles y vestido en 2005. La OIT convocó una reunión internacional tripartita más tarde ese año para empezar a abordar la grandes incertidumbres y a elaborar respuestas integradas, en particular para los países de bajos ingresos.
81. Más en general, en las políticas nacionales y regionales se reconoce ampliamente la necesidad de unos recursos adecuados para proporcionar

¹⁷ M. Hopkins: *Corporate social responsibility and international development: Is business the answer* (Earthscan, Londres, 2007).

¹⁸ S. Barrientos y S. Smith: *The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?* (Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, 2006).

readaptación profesional y ayuda a los ingresos a los trabajadores afectados por el nuevo curso que ha tomado la producción global. Una importante iniciativa emprendida recientemente es el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización (FEAG) de la Comisión Europea, que tiene por objeto ayudar a los trabajadores europeos despedidos a consecuencia de la liberalización del comercio. Para percibir estos fondos, los países de la Unión Europea tendrán que demostrar la conexión entre la pérdida de los puestos de trabajo y los cambios estructurales operados en la estructura del comercio y de la producción. En los Estados Unidos han existido programas similares durante muchos años en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 2002, aunque desde entonces han sido objeto de importantes recortes presupuestarios¹⁹.

Sin embargo, sigue habiendo importantes lagunas

82. En general, la multiplicación de iniciativas en torno a los sistemas globales de producción refleja una mayor concienciación sobre la importancia que revisten los objetivos tanto sociales como económicos. Sin embargo, el hecho de que los Estados no hayan realizado progresos con respecto al establecimiento de unas reglas más formales y de unas medidas más coordinadas pone un límite a los efectos de estas iniciativas, al no existir un mecanismo que pueda evitar la libertad de movimiento cuando la política social exige la acción colectiva. Queda pendiente la importante labor de elaborar unas normas y de crear instituciones con competencia para velar por su cumplimiento a nivel transnacional. Tampoco se ha prestado mucha atención a la cuestión de la creación de empleo en los sistemas globales de producción, ya que la mayoría de las iniciativas existentes se centran en los derechos y condiciones del trabajo.

4.3 Unas reglas justas en materia de comercio y finanzas globales

La existencia de unas reglas injustas en materia de comercio y finanzas globales fueron una preocupación central de la Comisión

83. Una preocupación central de la Comisión Mundial fue la injusticia de reglas clave en materia de comercio y finanzas, y sus repercusiones desiguales para los países ricos y los países pobres. Esto se manifestaba en obstáculos injustos al comercio y a las subvenciones agrícolas, y en reglas multilaterales que limitaban el “espacio de política” para que los países en desarrollo pudieran elaborar estrategias nacionales de desarrollo apropiadas. Unas reglas justas se basarían en el principio de que la liberalización no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar objetivos primordiales como el pleno empleo o la reducción de la pobreza, y deberían evaluarse en consecuencia. Las recomendaciones clave de la Comisión Mundial relativas al comercio y las finanzas globales fueron las siguientes:

- la elaboración de reglas clave globales de tal modo que los países en desarrollo tengan un mayor margen para adoptar políticas destinadas a acelerar su desarrollo en un entorno económico abierto;
- la prohibición de nuevos créditos y subvenciones a la exportación, así como de medidas nacionales de apoyo; y la rápida eliminación de las medidas existentes;

¹⁹ Véase <http://www.aflcio.org/issues/bushwatch/2007budget.cfm>

- el fortalecimiento de medidas de “acción afirmativa” en favor de los países que no tienen las mismas capacidades que los países que se han desarrollado antes;
- una mayor representación de los países en desarrollo en la gobernanza y la reforma del comercio y las finanzas globales;
- un mecanismo para facilitar la consulta, la coherencia y la supervisión de las políticas macroeconómicas nacionales, que tenga en cuenta las necesidades de los países en diferentes niveles de desarrollo;
- el incremento de la financiación de urgencia en tiempos de crisis, y
- el establecimiento de un mecanismo eficaz que prevea un reparto justo de las responsabilidades y las cargas entre deudores y prestatarios.

La cuestión del espacio de política

Cada vez se reconoce más la importancia que reviste el espacio de política, aunque los progresos realizados han sido modestos

84. Poco después de publicarse el informe, en la XI Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Brasil en 2004, se alcanzó un consenso multilateral inicial, aunque limitado, sobre el espacio de política (concepto que no todos los países habían reconocido hasta entonces). El Consenso de Sao Paolo reza así: “Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de espacio normativo. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el espacio normativo nacional y las disciplinas y compromisos internacionales” (párrafo 8). No obstante, éste es un paso modesto, ya que el espacio de política sigue viéndose limitado por unas reglas desequilibradas, la condicionalidad y la rápida integración de los mercados financieros internacionales.²⁰

El comercio

85. Con respecto a las recomendaciones de la Comisión Mundial relativas al comercio, muchas de ellas se están examinando en el marco de la Ronda de Doha; pero dado que las negociaciones siguen su curso, aún es pronto para llegar a conclusiones firmes. Una consideración importante es que el resultado de las negociaciones tendrá consecuencias importantes en el empleo nacional, pero éstas no suelen entenderse bien *ex ante*, y varían considerablemente en términos de quienes son los “ganadores” y los “perdedores” dentro de los países y entre los mismos²¹.
86. No obstante, es probable que se realicen progresos en algunos ámbitos. Como parte de las negociaciones comerciales, los miembros de la OMC acordaron eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación y medidas equivalentes para finales de 2013. La Comisión Mundial instó a que se emprendiera esta iniciativa, aun cuando sólo corresponde a una

²⁰ Yilmaz Akyüz, “Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries” (será publicado próximamente por el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo, 2007).

²¹ Sandra Polaski “Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries”, (Fundación Carnegie para la Paz Internacional, 2006); Sandra Polaski “The Future of the WTO” en *Policy Outlook* (Fundación Carnegie para la Paz Internacional, septiembre de 2006).

pequeña parte de los programas de apoyo al desarrollo agrícola de los países industrializados²². Con respecto a la cuestión más general de las subvenciones y medidas conexas de los países que distorsionan el comercio, en el curso de las negociaciones se ha propuesto efectuar recortes importantes en términos nominales, pero éste es uno de los ámbitos más difíciles y no está claro en estos momentos que se consigan realizar finalmente grandes progresos.

87. También es preciso examinar la cuestión del espacio de política. Durante 2004-2005, el 75 por ciento de las propuestas sobre el refuerzo del trato especial y diferencial pedían que las reglas y los mecanismos concedieran un mayor espacio de política para aumentar la capacidad productiva. Por otra parte, según algunos observadores, incluidas las federaciones sindicales mundiales, las negociaciones permanentes celebradas en torno al tema Acceso al Mercado de Productos no Agrícolas (AMPNA) tenderían a reducir, en lugar de aumentar, el espacio de política de los países en desarrollo para el desarrollo industrial. Las consecuencias para el empleo aún deben evaluarse de forma adecuada.
88. Merece la pena subrayar el potencial de una propuesta colectiva que ahora forma parte integrante de las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha, y que refleja en muchos aspectos el verdadero espíritu del llamamiento de la Comisión Mundial para que se tomen medidas encaminadas a asegurar que las reglas del comercio mundial sean justas y equitativas. La propuesta, a la que se hace referencia como “Productos especiales” y se complementa con un “Mecanismo especial de protección”, permitiría a los países en desarrollo hacer frente al aumento rápido y sostenido de las importaciones, que corren el riesgo de socavar los medios de subsistencia de los agricultores, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Cada país en desarrollo miembro podría indicar productos específicos sobre la base de una serie de indicadores sociales, incluida la dependencia del producto para unos medios de vida sostenibles. Estos productos estarían exentos de otras reducciones arancelarias, y cabría la posibilidad de reajustar los niveles arancelarios por encima de los tipos arancelarios que “están obligados a pagar” en la OMC, como un mecanismo de protección ante el aumento rápido y sostenido de las importaciones. Ésta tal vez sea la primera propuesta sobre una regla del comercio que vincula aspectos del programa de trabajo decente desde una perspectiva de desarrollo y que podría aumentar la seguridad de los medios de subsistencia de la mayoría de los pobres del mundo, que todavía viven en las zonas rurales de los países en desarrollo²³.

Una nueva propuesta vincula el comercio con los medios de subsistencia

Finanzas globales

89. Desde la publicación del informe de la Comisión Mundial, se han realizado escasos progresos con respecto a la reforma de la arquitectura financiera internacional, en parte debido a relativa estabilidad del sistema financiero global en los últimos años. No obstante, como se ha señalado

²² Oxfam Internacional “¿Qué pasó en Hong Kong?” Documento Informativo de Oxfam, núm. 85 (diciembre de 2005).

²³ La lista ilustrativa de indicadores para la designación de Productos Especiales está contenida en el anexo de la propuesta G-331 (JOB (05)/304).

anteriormente, el potencial de una inestabilidad renovada debido a los desequilibrios actuales globales en la balanza de pagos está ampliamente reconocido, inclusive por el FMI, que celebró debates sobre la supervisión multilateral del tipo de cambio en 2006. Aún queda por ver si esta iniciativa puede ayudar a abordar parte de un problema de mayor envergadura.

90. La recomendación de la Comisión de aumentar la financiación de urgencia en tiempos de crisis no puede dissociarse de su recomendación de que un marco mejor para la coordinación internacional asegura que los países tienen un mayor espacio para aplicar políticas anticíclicas y pueden introducir instrumentos selectivos para gestionar las cuentas de capital de forma apropiada. A falta de progresos significativos en estos frentes²⁴, una tendencia que se ha intensificado considerablemente en los tres últimos años es el despliegue de esfuerzos por parte de los países en desarrollo para acumular grandes reservas con miras a reducir la necesidad de recurrir al FMI en caso de crisis financiera. Estos esfuerzos están siendo destacados en los países de Asia Oriental.²⁵ Sin embargo, gracias a unos elevados ingresos por exportación, un número creciente de países han acumulado suficientes reservas para poder pagar toda la deuda al FMI antes de lo previsto, siguiendo el ejemplo de Argentina y Brasil en 2006.²⁶
91. Sin embargo, algunos economistas destacados han advertido que este método de acumulación de reservas impone unos costos enormes a los países en desarrollo, en particular si se miden como el “costo de oportunidad” que supone mantener grandes reservas en lugar de invertir en proyectos socioeconómicos muy rentables. En promedio, las reservas de los países en desarrollo representan el 30 por ciento del PIB, lo que contrasta drásticamente con el promedio del 5 por ciento registrado en los países desarrollados. Las oportunidades perdidas en términos de una expansión fiscal más ambiciosa generadora de empleos en la economía global pueden ser notorias²⁷.
92. Tampoco se han tomado más medidas para abordar el problema del reparto injusto de responsabilidades entre deudores y prestatarios, que sigue inclinándose a favor de los segundos. Incluso se ha concedido menor prioridad a la versión atenuada de la propuesta del FMI para el establecimiento de un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda

²⁴ Con respecto a la gestión de cuentas de capital, en un informe reciente de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI se señala que “el FMI ha aprendido mucho con el tiempo sobre las cuestiones del capital” y que “el nuevo paradigma (...) reconoce la utilidad de los controles del capital en determinadas circunstancias (...)”, pero esto todavía no se refleja en el asesoramiento de política debido a “la falta de una posición clara por parte de la institución” (Informe de la Oficina Independiente de Evaluación del FMI sobre el enfoque del FMI respecto de la liberalización de la cuenta de capital, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. 2006).

²⁵ Injoo Sohn: “East Asia’s Counterweight Strategy: Asian Financial Cooperation and Evolving International Monetary Order”, Documento Técnico G24 (septiembre de 2006).

²⁶ Los países que han formulado dichas declaraciones son Indonesia, Uruguay, Serbia Ghana y, más recientemente, Filipinas. Véanse los núms. 51 y 52 del Boletín Bretton Woods; Marcel E. Burgonio “Philippines to break free from IMF yoke by year-end” *The Manila Times* (29 de diciembre de 2006).

²⁷ Joseph Stiglitz, *Making Globalization Work* (Penguin/Allen Lane, 2006); Dani Rodrik “The Social Cost of Foreign Reserves”, Documento de Trabajo núm. 11952, NBER (Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, enero de 2006). Rodrik se centra en el cálculo del excedente de reservas, que representa el 1% del PIB promedio de los países en desarrollo.

Soberana por motivos que pueden atribuirse a la recuperación de los flujos de capital para los países en desarrollo.²⁸

En términos generales

En general, se han realizado progresos limitados con respecto al comercio y las finanzas

93. En general, se han realizado progresos muy limitados con respecto a la mejora de las reglas en materia de comercio y finanzas, y, al mismo tiempo, están surgiendo nuevos desafíos. En lo que concierne a la representación de los países en desarrollo en las estructuras de gobernanza, la mayoría de los países en desarrollo sigue teniendo dificultades para expresar sus opiniones en las negociaciones comerciales multilaterales, pero es evidente que los países más grandes de medianos ingresos desempeñan un papel más importante y tienen una mayor influencia en comparación con los debates anteriores sobre el comercio. Se tomaron medidas para aumentar el derecho de voto de unos pocos países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales en 2006, pero esto sigue distando mucho de lo que la Comisión Mundial consideró necesario. En las siguientes subsecciones se examinan otras cuestiones y recomendaciones sobre las finanzas globales que conciernen a los países de bajos ingresos en particular, relativas a la movilización de recursos para los objetivos globales y la gobernanza económica nacional.

4.4 Recursos para los objetivos globales

Se recomendó un fuerte incremento de los recursos para el desarrollo

94. La Comisión Mundial señaló que la consecución de los ODM dependía en primer lugar de la movilización de recursos nacionales, pero que también era fundamental contar con nuevos recursos internacionales adicionales. Formuló una serie de recomendaciones sobre la movilización de recursos internacionales, en particular con los siguientes objetivos:

- Cumplir el viejo compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7 por ciento del PIB de los países industrializados para la AOD, mejorando al mismo tiempo la prestación y coordinación de la asistencia.
- Aprovechar más el potencial de las contribuciones voluntarias y los esfuerzos filantrópicos.
- Intensificar y acelerar el alivio/la condonación de la deuda para los países pobres, financiada a través de recursos adicionales y no de recursos desviados de los fondos existentes para la AOD.
- Considerar seriamente una serie de fuentes de financiación innovadoras, desde una mejor cooperación fiscal internacional hasta la creación de nuevos impuestos e instrumentos monetarios a escala internacional.

Los medios convencionales tal vez no sean suficientes

Pero la AOD esencial no ha mejorado

95. A primera vista, en 2005 se realizaron algunos progresos en lo que respecta al cumplimiento del objetivo del 0,7 por ciento para la AOD. La AOD total prestada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) aumentó a 106.800 millones de dólares de EE.UU., lo que equivale al 0,33 por ciento de los Ingresos

²⁸ Akyüz, Y., 2007, op cit.

Nacionales Brutos combinados –esto representa un incremento en relación con el 0,26 por ciento registrado en 2004. Éste es el porcentaje más elevado desde 1992. Sin embargo, dejando a un lado puntos excepcionales (como la condonación de la deuda a Iraq y Nigeria, y la asistencia humanitaria relacionada con los maremotos), la asistencia combinada para el desarrollo ha seguido siendo prácticamente la misma. Con excepción de Nigeria, la asistencia para África se ha reducido más de un 2 por ciento²⁹. Esto ha de compararse con el enorme incremento de la AOD que se necesita para que puedan cumplirse los ODM.

La filantropía está aumentando

96. Es indudable que las aportaciones caritativas y filantrópicas están aumentando, como muestra el donativo de 31.000 millones de dólares de EE.UU. del magnate financiero Warren Buffet a la Fundación Bill y Melinda Gates. No obstante, estas iniciativas privadas no se consideran un sustituto de la acción colectiva mucho más enérgica que se necesita.

Grandes progresos con respecto al alivio de la deuda

y se han realizado grandes progresos con respecto al alivio de la deuda

97. Esta acción enérgica fue el tema central de la campaña sobre la sociedad civil global de 2005 para que la pobreza fuera historia, en cuyo marco 36 millones de personas en más de 70 países pidieron a los dirigentes mundiales que tomaran medidas respecto de la “alivio de la deuda, más y mejor ayuda, y comercio justo”. Esta movilización global ha tenido efectos en el frente de la deuda. En la Cumbre de Gleneagles de julio de 2005, los líderes del G8 acordaron condonar la deuda pendiente de países pobres muy endeudados elegibles al FMI, la Asociación de Desarrollo Internacional (ADI) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo.³⁰ La Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés) lanzada en Gleneagles abarca hasta la fecha a más de 40 países elegibles para la cancelación de la deuda. A mediados de 2006, se estimó que el FMI había condonado la deuda de 19 países y la ADI la de 18 países, y que otros 25 países podrían ser elegibles en los cinco años siguientes. En general, esto representa entre el 21 y el 79 por ciento del saldo total de la deuda³¹.

Fuentes innovadoras de financiación

Se han lanzado nuevas iniciativas de financiación

98. Si bien no puede afirmarse que se hayan realizado grandes progresos con respecto a la cooperación fiscal internacional, o a la propuesta de aumentar la concesión de derechos especiales de giro (DEG) a los países en desarrollo, se han tomado algunas medidas muy importantes en relación con otras iniciativas apoyadas por la Comisión. La propuesta del Servicio Financiero Internacional (IFF, por sus siglas en inglés) de Gordon Brown, Primer Ministro del Reino Unido (por aquel entonces Ministro de Hacienda) –consistente en movilizar fondos de los mercados financieros a través de la emisión de bonos a largo plazo por un gobierno donante- tomó forma cuando el Reino Unido, en colaboración con otros países, lanzó el Servicio Financiero Internacional para Inmunización en septiembre de 2005, que debía proporcionar 4.000 millones de dólares de

²⁹ Fuente: CAD-OCDE

³⁰ Párrafo 29 del Comunicado de Gleneagles sobre África del G8.

³¹ Alex Wilks y Francesco Oddone “Forever in your Debt?”, en *Social Watch Report 2006* (Instituto Tercer Mundo, Montevideo, 2006); Oxfam Internacional, “The view from the Summit – Gleneagles G8 Summit one year on” (nota informativa de Oxfam, junio de 2006).

EE.UU en los diez próximos años para apoyar programas de inmunización³². Del mismo modo, la propuesta del Presidente Chirac sobre nuevos gravámenes ha sido apoyada por más de 40 gobiernos que ya se han unido al Grupo Piloto sobre recaudaciones solidarias para financiar el desarrollo, entidad de carácter internacional establecida en marzo de 2006 para promover una serie de proyectos de financiación, empezando por un organismo de adquisición de medicamentos llamado UNITAID, que se ha financiado hasta la fecha a través de impuestos nacionales sobre el transporte aéreo en una docena de países³³.

Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo en 2008

99. Éstas y otras cuestiones conexas se examinarán sin duda en la próxima Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió celebrar en Qatar, en el segundo semestre de 2008. La Conferencia deberá evaluar los progresos realizados desde la Conferencia de Monterrey de 2002 sobre el mismo tema y “facilitar el intercambio de las mejores prácticas y experiencias adquiridas e identificar los obstáculos y dificultades encontrados, las acciones e iniciativas para superarlos y otras medidas importantes para continuar avanzando, así como los nuevos problemas y cuestiones que se planteen.”³⁴

4.5 Gobernanza nacional y regional

100. Está fuera del alcance de este informe llevar a cabo una extensa evaluación de los progresos realizados con respecto a las recomendaciones de la Comisión en los planos nacional y regional. Muchas de sus propuestas de reforma de la gobernanza nacional son demasiado complejas y específicas de los países para poder realizar un análisis genérico con conocimiento de causa. Sin embargo, podemos señalar algunas tendencias y evoluciones en relación con las siguientes recomendaciones:
- La adopción del trabajo decente como un objetivo de política fundamental y una mayor coherencia entre las políticas nacionales a tales fines, en particular a través de unas políticas macroeconómicas que fomenten el empleo y del compromiso con el diálogo social en la formulación de políticas sociales y económicas.
 - Una reorientación decidida para pasar de la condicionalidad externa al control nacional de las políticas.
 - Unas políticas y unas reformas institucionales encaminadas a integrar la economía informal en la corriente principal de la economía.
 - El refuerzo de las dimensiones sociales de la integración regional.

³² Véase http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/international_development/development_iff.cfm

³³ Véase www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20060301.gb.html#Chapitre2; John Foster “Beyond consultation: innovative sources” (Social Watch Report 2006), op.cit.

³⁴ Véase <http://www.un.org/esa/ffd/>

Programas de trabajo decente por país

En la actualidad, los programas de trabajo decente por país son un instrumento nacional clave

101. El instrumento fundamental de la OIT para apoyar un programa nacional integrado son los programas de trabajo decente por país (PTDP). Sobre la base del diálogo y el consenso entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, estos programas identifican los ámbitos de acción prioritarios para proseguir con el programa de trabajo decente en su conjunto, y determinar aquellas actividades en las que se puede recurrir al apoyo y los conocimientos especializados de la OIT. La respuesta a la globalización es un factor clave en la concepción de estos programas. Los programas piloto de trabajo decente en un grupo fundamental de países han elaborado los métodos y, en la actualidad, este enfoque sistemático se está adoptando en un número creciente de países. Los PTDP también se consideran un modo de integrar los objetivos de política laboral y social en marcos más generales –como el marco de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los marcos integrados por país de las Naciones Unidas, que se están reforzando en el contexto del proceso de reforma de las Naciones Unidas.

De la condicionalidad externa al control nacional de las políticas

Se reconoce ampliamente la necesidad de pasar de la condicionalidad externa al control nacional de las políticas

102. La Comisión Mundial había subrayado que una mejor gobernanza de la globalización empieza por la propia casa, pero que los países en desarrollo necesitaban un espacio de política que les permitiera tomar medidas apropiadas que se adaptaran a sus condiciones locales. Por lo tanto, las instituciones de Bretton Woods y la comunidad de donantes tenían que “reorientarse de manera más decidida para pasar de la condicionalidad externa al control nacional de las políticas.”

103. Desde entonces, los principales gobiernos que toman parte en las instituciones financieras internacionales se han comprometido firmemente con el control nacional de las políticas económicas: en la Cumbre de Gleneagles de 2005, los líderes del G8 acordaron que “de los países en desarrollo y sus gobiernos depende encabezar el desarrollo. Necesitan decidir, planificar y establecer la secuencia de sus políticas económicas para que se ajusten a sus estrategias de desarrollo, para las cuales deben rendir cuentas ante todos sus ciudadanos.”³⁵ Sin embargo, en la práctica sigue habiendo problemas de condicionalidades, en particular con respecto a marcos macroeconómicos principales que, según muchos observadores, no se han alejado suficientemente de los antiguos enfoques basados en el principio “un modelo válido para todos”. Según un estudio independiente reciente de la asistencia prestada por el Banco Mundial y el FMI a 20 países pobres, las condiciones para adoptar políticas económicas específicas han aumentado en los últimos años.³⁶ Esta cuestión también se examinó atentamente en una conferencia internacional sobre la condicionalidad organizada recientemente por el Gobierno de Noruega con la participación de muchos gobiernos donantes, que insistieron en la necesidad de un mayor

³⁵ Párrafo 31 del Comunicado de Gleneagles sobre África del G8.

³⁶ Eurodad, “La condicionalidad del Banco Mundial y el FMI: una injusticia para el desarrollo” (Red Europea sobre Deuda y Desarrollo, junio de 2006).

espacio de política en los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales (IFI)³⁷.

Marcos macroeconómicos que fomenten el empleo

Los estudios muestran que es posible elaborar una política macroeconómica que fomente el empleo

104. La Comisión insistió en la necesidad de elaborar estrategias nacionales para alcanzar la tasa de crecimiento de la producción y el empleo más alta posible y compatible con la estabilidad macroeconómica a medio plazo. Señaló que una política centrada en el empleo puede exigir un equilibrio diferente de la política fiscal y monetaria. La literatura existente sobre una política macroeconómica que fomente el empleo es limitada, pero cada vez más abundante.³⁸ En un estudio comparativo realizado recientemente en un amplio espectro de países en desarrollo se indica que puede atribuirse menos importancia a las políticas orientadas fundamentalmente a la inflación y centrarse más en políticas más heterodoxas que favorezcan el empleo y que puedan mantener la estabilidad macroeconómica y generar al mismo tiempo altos niveles de crecimiento y empleo.³⁹

La experiencia positiva de Argentina en lo que respecta a la coherencia de las políticas para el empleo y el trabajo decente

105. En este contexto, cabe señalar la experiencia positiva de Argentina con respecto a la estrategia de recuperación de la crisis que tuvo por objeto coordinar las políticas macroeconómicas que fomentan el empleo. Tras haber defendido acérrimamente el modelo neoliberal –que acabó repentinamente con el levantamiento popular provocado por la crisis del país en 2001-2002-, Argentina es actualmente uno de los países que ha integrado más explícitamente el trabajo decente en su estrategia de desarrollo. El Presidente ha situado el trabajo decente en el centro de la toma de decisiones y los objetivos del trabajo decente se incluyen en la estrategia de los ODM del país. Durante la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2004, el gobierno y los interlocutores sociales lanzaron el Programa Nacional de Trabajo Decente de Argentina con el telón de fondo del seguimiento de la Comisión Mundial. El Ministro de Trabajo puso de relieve que el país estaba superando la crisis “no con recetas tradicionales, sino más bien apelando a los principios propulsados por la OIT, es decir, colocando el empleo en el centro de las estrategias de desarrollo”. En el Memorando de Entendimiento que firmaron los mandantes tripartitos de Argentina con la OIT, el Programa de Trabajo Decente subrayó, entre otras cosas, que “el trabajo decente debería ser planteado como meta a la hora de adoptar política macroeconómicas y sociales. Esto requiere una articulación explícita entre las políticas económicas, las laborales y las sociales.”⁴⁰

106. En la práctica, esto significaba tener que hacer frente a las dificultades que la Comisión había señalado en relación con la necesidad de unas

³⁷ Véase <http://www.dep.no/ud/english/topics/dev/032201-220074/dok-bn.html>

³⁸ Véanse, por ejemplo: Gerald Epstein y Erinc Yeldan (eds.) “Alternatives to Inflation Targeting Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth” (Political Economy Institute, Massachusetts 2007, <http://www.peri.umass.edu/Alternatives-to.382.0.html>); OIT-CEPA “Employment-friendly macroeconomic policy for Africa” (mimeo, Organización Internacional del Trabajo y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, 2005); Roberto Frenkel “Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico” (Documento Técnico G24, agosto de 2004), y varios estudios de casos por país publicado por el Centro Internacional para la Pobreza del PNUD, <http://www.undp-povertycentre.org/ipcpublications.htm#country>

³⁹ Epstein y Yeldan, eds. (2007), op. cit.

⁴⁰ OIT, Argentina saliendo de la crisis: Evento especial, Conferencia Internacional del Trabajo, 14 de junio de 2004 (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2004).

políticas macroeconómicas que favorezcan más el empleo: concretamente, si la apertura financiera significa que los países tienen que renunciar a cierta autonomía por la política cambiaria o monetaria. Ambas están relacionadas con la estabilidad financiera y el crecimiento del empleo. El Gobierno declaró que el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo real y estable era el principal objetivo de su estrategia macroeconómica para el crecimiento y el empleo. En estrecha coordinación con el banco central nacional independiente, ha podido hacer frente hasta ahora a este “trilema de política” planteado por la Comisión –manteniendo al mismo tiempo un tipo de cambio competitivo real y estable, así como el control de la oferta monetaria y, por tanto, limitando la inflación y asegurando que las empresas locales siguen siendo competitivas en el mercado⁴¹. Esta política fue complementada por otras medidas, que incluyen reservas legales con respecto a las entradas de capital a corto plazo, acuerdos colectivos sobre los precios, programas sociales para las personas desempleadas, extensión de la seguridad social, inversiones en obras públicas e incrementos periódicos del salario mínimo. De los datos obtenidos se desprende que, el primer trimestre de 2006, el país había alcanzado las tasas de empleo más elevadas desde principios del decenio de 1980, y que se estaban reduciendo las grandes desigualdades, así como los niveles de pobreza existentes. En 2006, los resultados económicos y fiscales globales del país permitieron al Gobierno pagar su deuda al FMI antes de lo previsto.⁴²

107. Estas políticas no habrían sido posibles si el Gobierno no hubiera estado en posición de exigir un espacio de política al seguir adelante, a pesar de la oposición del FMI, con una serie de cuentas, en particular intervenciones en el mercado de divisas. El Gobierno también ha creado un espacio fiscal considerable a través de la conclusión de un acuerdo excepcionalmente exitoso sobre la reducción de la deuda soberana denominada en dólares con titulares extranjeros de bonos en un marco de devaluación posterior a la crisis, combinado con impuestos a los elevados ingresos de exportación y elevadas reservas/PIB –que, sin embargo, pueden no bastar por sí mismos para neutralizar un fuerte incremento de las entradas de capital si no se toman otras medidas para gestionar la cuenta de capital. Así pues, a falta de progresos en lo que respecta a unas reglas financieras globales (en particular, más ingresos, una autonomía de política y unas reglas más justas entre deudores y prestatarios), no está claro hasta qué punto podría repetirse la experiencia de Argentina en otros países en desarrollo muy endeudados. Sin embargo, este ejemplo muestra que, con las competencias adecuadas, con el compromiso de los dirigentes políticos con la coherencia de las políticas para el empleo en cooperación con el banco central nacional, y con un espacio de política adecuado para experimentar con otras alternativas (todas las recomendaciones clave de la Comisión), pueden obtenerse resultados tangibles a través de una acción nacional apropiada.

⁴¹ Esto se consiguió fundamentalmente por medio de intervenciones concertadas en el mercado de divisas por parte del Gobierno y el Banco Central, al objeto de mantener el tipo de cambio real dentro de la banda de fluctuación; estas intervenciones fueron complementadas por políticas “de esterilización” encaminadas a absorber el exceso de liquidez consiguiente, principalmente mediante la expedición de cartas y notas del Banco Central.

⁴² Roberto Frenkel, Mario Damill y Roxana Maurizio “Macroeconomic policy changes in Argentina at the turn of the century” (será publicado próximamente por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, 2007).

108. Entre otros países que han situado el empleo y el trabajo decente en el centro de su estrategia de desarrollo destaca Tanzania, que, bajo la presidencia del Copresidente de la Comisión Mundial y de su sucesor, ha tenido muy en cuenta el empleo, el trabajo decente y las políticas para combatir el trabajo infantil, al asegurar que la creación de empleo figura claramente en los documentos del Gabinete Ministerial.

Integrar la economía informal en la corriente principal de la economía

Las iniciativas con respecto a la economía informal se enfrentan a una tarea hercúlea

109. Desde la publicación del informe de la Comisión Mundial, se han emprendido varias iniciativas nacionales en África, Asia y América Latina encaminadas a integrar a los actores de la economía informal (trabajadores asalariados o por cuenta propia y pequeñas empresas) en la economía formal. Muchos Programas de Trabajo Decente nacionales han integrado la economía informal en sus programas. Sin embargo, la tarea sigue siendo hercúlea: en la gran mayoría de los países en desarrollo, la economía informal representa menos de la mitad del empleo, y en grandes regiones menos del 10 por ciento. A escala mundial, los responsables de la formulación de políticas, agentes del desarrollo, académicos e investigadores están mostrando un creciente interés por identificar enfoques eficaces que puedan poner freno a la expansión de formas no protegidas de trabajo y empresa. Esto se observa claramente en una serie de iniciativas emprendidas por diversas organizaciones internacionales y en el surgimiento de nuevas asociaciones globales en este frente, en particular la Comisión de Alto Nivel para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, establecida en 2006 y presidida por Madeleine Albright, antigua Secretaria de Estado de los Estados Unidos, y por Hernando Soto, miembro de la Comisión Mundial.

Es absolutamente necesario aumentar la financiación

110. Es necesario redoblar los esfuerzos para captar las diversas realidades de los actores de la economía informal y hallar medidas adaptadas que permitan preservar el empleo y el potencial para la generación de ingresos, y ampliar la protección. Pocas iniciativas nacionales adoptan de forma coherente y simultánea el amplio enfoque de política que se necesita. Asimismo, aún siguen elaborándose “historias de éxitos” a través de marcos de proyectos experimentales con financiación a corto plazo. En el programa de la OIT para 2006-2007 se ha incorporado una iniciativa centrada en la economía informal, pero sigue siendo absolutamente necesario aumentar y mantener la financiación en este ámbito.

Reforzar las dimensiones sociales de la integración regional

111. Si bien pueden realizarse grandes progresos en el plano nacional, la Comisión consideró que la integración regional era “un paso importante” para gestionar mejor los beneficios y riesgos de la globalización. Expresó inquietud por el hecho de que la integración regional estuviera motivada fundamentalmente por consideraciones económicas o políticas, y por que la dimensión social se delegara normalmente a un segundo plano y, en algunos casos, no formara parte del programa. Tres años después, pueden señalarse algunos cambios prometedores, aunque algunos nuevos desafíos están adquiriendo más peso.

La dimensión social de la integración regional se ha tratado en muchos acuerdos

112. Las dimensiones sociales de la integración regional se han convertido en una parte importante de las negociaciones y acuerdos interregionales, pero fundamentalmente en lo que respecta a las relaciones Norte-Sur. Como se ha señalado, los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos incluyen cada vez más el respeto por las normas fundamentales del trabajo. No ha habido cambios tangibles con respecto al proyecto hemisférico dirigido por los Estados Unidos para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pero, como hemos visto, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se comprometieron en 2005 a promover el Programa de Trabajo Decente como parte de una iniciativa encaminada a conferir una dimensión humana y ética a la globalización. La Unión Europea también ha fortalecido la dimensión social de sus relaciones estratégicas con los países de América Latina, poniendo de relieve en particular la cohesión social como objetivo y eje fundamental de la cooperación (Cumbres de la Unión Europea y América Latina de 2004 y 2006). Su marco de cooperación UE-ACP (el Acuerdo de Cotonou, que hace referencia explícita a derechos sociales internacionalmente reconocidos, incluidas las normas fundamentales del trabajo) se transformará en Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre diferentes subregiones del Grupo de África, el Caribe y el Pacífico. Estos acuerdos, que se concluirán para 2008, han sido objeto de considerables críticas por parte de grupos de la sociedad civil, que estiman que dichos acuerdos están negociándose en condiciones de relaciones de negociación asimétrica que no tienen debidamente en cuenta la realidad económica local⁴³. Sin embargo, más recientemente, la Comisión Europea señaló que “tendría en cuenta” el programa de trabajo decente en el contexto del Acuerdo de Cotonou y las estrategias regionales con respecto a África, el Caribe y el Pacífico.
113. La preocupación por los posibles resultados asimétricos del tratado regional/bilateral, ya expresada por la Comisión Mundial, se refleja indudablemente en la proliferación de los acuerdos bilaterales/regionales de libre comercio entre países industriales importantes y países en desarrollo que reducen más el espacio de política que los acuerdos existentes de la OMC en ámbitos como los aranceles industriales, la inversión, los servicios y la propiedad intelectual⁴⁴. La Comisión insistió en la necesidad de reforzar la dimensión social de los acuerdos regionales concluidos entre los países de niveles similares de desarrollo. A este respecto, pueden señalarse cambios más limitados pero potencialmente importantes.
114. La Cumbre Extraordinaria de la Unión Africana sobre el empleo y alivio de la pobreza en África, que tuvo lugar en septiembre de 2004, no sólo comprometió a los dirigentes políticos africanos a considerar la creación de empleo como “un objetivo explícito y central” de las políticas económicas y sociales en los planos nacional, regional y continental. También adoptó un mecanismo de seguimiento por el que se espera que los gobiernos informen sobre los progresos realizados con respecto a la integración del empleo en la planificación de políticas y otros mecanismos por los que estén cumpliendo sus compromisos. En la

⁴³ UNU-CRIS “Deepening the Social Dimensions of Globalization: An Overview of Recent Trends and Future Challenges in Light of the Recommendations of the Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization” (será publicado próximamente por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2007).

⁴⁴ Akyüz, Y. (2007), op. cit.

Cumbre Presidencial del MERCOSUR, que tuvo lugar en Córdoba, en julio de 2006, se puso de relieve la necesidad de elaborar y aplicar un programa social para el MERCOSUR. En consecuencia, se tomaron medidas para establecer un Instituto Social regional que contribuyera a la elaboración, promoción y aplicación de políticas sociales regionales y de un sistema armonizado de indicadores sociales. En Asia no existen sistemas de integración regional comparables. Sin embargo, es importante señalar que la Reunión Regional Asiática de la OIT (Busan, agosto-septiembre de 2006), reconociendo que el Programa de Trabajo Decente puede contribuir en gran medida a la consecución de los ODM y a la realización de progresos hacia una globalización justa, se comprometió a una “Década del Trabajo Decente en Asia” para el período hasta 2015. Esto conllevará “esfuerzos concertados y sostenidos encaminados a hacer realidad el trabajo decente en todos los países” de la región. Como se ha señalado anteriormente, los países de Asia Oriental han reforzado sus mecanismos financieros para proporcionar amortiguadores endógenos contra los riesgos de crisis financieras, y están contemplando asimismo la posibilidad de establecer una Unión Monetaria Asiática⁴⁵.

115. El informe de la Comisión Mundial dio sin duda un impulso renovado a la intensificación de las dimensiones sociales de los marcos de integración de la Unión Europea, en particular a través de mecanismos orientados a gestionar mejor los costos sociales del ajuste a la globalización, como el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización mencionado anteriormente. Tanto los órganos políticos de la UE como su Comisión han demostrado desplegar esfuerzos decididos para integrar el trabajo decente en el programa y la estrategia de desarrollo de la UE al objeto de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de promover una mayor coherencia entre las organizaciones internacionales en torno a este programa.

Sin embargo, es preciso redoblar los esfuerzos para invertir radicalmente la competencia basada en incentivos

116. En definitiva, se han producido cambios graduales, pero potencialmente importantes, en la intensificación de las dimensiones sociales de la integración regional. Sin embargo, los progresos han sido limitados con respecto al llamamiento de la Comisión Mundial para que se elaboren marcos intrarregionales encaminados a invertir la competencia basada en incentivos a fin de empobrecer al vecino en ámbitos como las normas fiscales, laborales y medioambientales entre los países en desarrollo, y como un paso intermedio para lograr un marco de inversión multilateral más equilibrado que fomente el desarrollo.

4.6 Coherencia de las políticas

La Comisión abogó firmemente por una mayor coherencia de las políticas

117. Un mensaje central de la Comisión Mundial fue que la realización de progresos hacia una globalización justa dependía de la coherencia entre las políticas económicas y sociales en los planos nacional y global. Los objetivos del trabajo decente y el pleno empleo sólo podrían alcanzarse a través de una serie de políticas que se refuerzan mutuamente y que abarquen el comercio, las finanzas, los sistemas de producción y otras relaciones económicas clave, junto con políticas encaminadas a fortalecer las capacidades, proporcionar representación y participación

⁴⁵ Sohn, I. (2006), op. cit.

activa, y asegurar que el acceso a las oportunidades esté ampliamente distribuido. No era suficiente suponer, como hacen algunos, que la globalización generará suficientes recursos para hacer frente después a sus consecuencias sociales. Por lo tanto, además de realizar progresos en los distintos ámbitos indicados anteriormente, era necesario avanzar en lo que respecta a la elaboración de enfoques coherentes del programa económico y social en su conjunto. La coherencia era fundamental para las políticas, pero también para los actores políticos y sociales, que necesitaban mancomunar esfuerzos en torno a unos objetivos comunes.

118. La Comisión Mundial recomendó:

y propuso
varios
modos de
lograr este
objetivo

- el lanzamiento de “iniciativas de coherencia de las políticas” por parte de las organizaciones internacionales, con miras a formular unas políticas equilibradas y complementarias para una globalización justa e inclusiva;
- un enfoque más integrado y coherente de los objetivos de política económica cuando las organizaciones del sistema multilateral presten asesoramiento en materia de política a los actores nacionales;
- nuevos instrumentos y métodos dentro de la OIT para promover la coherencia entre la política económica y social global, y
- unos mejores procesos de diálogo entre los actores clave para apoyar enfoques de política coherentes.

La OIT ha
dado el
primer paso
con su
Iniciativa de
Coherencia
de las
Políticas,

119. En 2004, la OIT lanzó una Iniciativa de Coherencia de las Políticas en materia de inversión, crecimiento y empleo, en la que participaron las instituciones de Bretton Woods, la OMC y organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. Se han celebrado seis reuniones en las que se han examinado diversas cuestiones técnicas con respecto a la formulación de políticas económicas y del mercado de trabajo, y a la elaboración de sistemas de datos adecuados. Las reuniones han confirmado el interés común por las políticas relativas al empleo, con frecuencia integradas en los mandatos constitucionales –como en el caso del Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio- o impulsadas por los mandantes cuyos intereses atiende cada organización, como en el caso del Banco Mundial. La coherencia se basa en el principio de que cada organismo tiene una ventaja comparativa característica que puede influir en una cuestión de interés común y en la necesidad de evitar un asesoramiento contradictorio sobre mandatos cruzados. En la actualidad se han previsto reuniones y una acción conjunta en los planos nacional y regional para impulsar esta iniciativa en la que tomarán parte los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

y la OIT y la
OMC
también han
realizado un
estudio
conjunto

120. No se han lanzado otras iniciativas de coherencia de las políticas, pero los esfuerzos desplegados también son más limitados y específicos. Por ejemplo, la OIT y la OMC han realizado un estudio conjunto de las relaciones entre el comercio y el empleo, con miras a reforzar los efectos del crecimiento del comercio en la creación de empleo, y a identificar cuestiones clave que necesitan abordarse, en términos de creación de capacidad, asistencia para la realización de ajustes, una política de

comercio que fomente el empleo, y la desigualdad de acceso y oportunidades.⁴⁶

La coherencia también es una cuestión central en la reforma de las Naciones Unidas

121. La coherencia también fue el tema principal del Grupo de Alto Nivel sobre la reforma de las Naciones Unidas del Secretario General. El punto central del informe del Grupo es la propuesta de que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto funcione de forma coherente y coordinada para apoyar los programas de política nacionales. Aunque el Grupo no mencione la Comisión Mundial, ésta es precisamente la recomendación de la Comisión. En la actualidad, éste es un objetivo central del proceso de reforma de las Naciones Unidas. En este marco, como se ha mencionado anteriormente al hacer referencia a la gobernanza nacional, los programas de trabajo decente por país de la OIT desempeñan claramente un papel central, al integrar como lo hacen los objetivos económicos y sociales.

Dentro de la OIT, la próxima Conferencia Internacional del Trabajo examinará nuevos instrumentos posibles

122. En el informe de la Comisión Mundial se pone de relieve tanto el grado en que la OIT podría contribuir a la mayor coherencia entre los objetivos económicos y sociales gracias al amplio alcance de su constitución y a sus mandantes, como la necesidad de desarrollar su capacidad en términos de supervisión y asistencia a la promoción. Previa celebración de amplias consultas, en noviembre de 2005, el Consejo de Administración decidió incluir un punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007 titulado “El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización”. La Conferencia examinó propuestas sobre diversas medidas que podían adoptarse, y retomará la cuestión en 2008 con miras a llegar a una conclusión definitiva.

Está surgiendo un ECOSOC más fuerte

123. Por lo tanto, se han producido una serie de cambios que están llevando adelante las recomendaciones de la Comisión Mundial. Asimismo, esto necesita analizarse en el contexto del apoyo a las recomendaciones formuladas por la Comisión Mundial dentro de las Naciones Unidas y a nivel regional, al que se ha hecho referencia en la sección 2. En particular, es importante señalar los esfuerzos desplegados actualmente para reforzar las funciones del ECOSOC a fin de que se convierta en un órgano eficaz para la coordinación de políticas, y para el examen y el diálogo sobre cuestiones de desarrollo económico y social. En la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005 se decidió que el ECOSOC debería celebrar un foro de cooperación de alto nivel para el desarrollo con miras a promover la coherencia entre los actores en el ámbito del desarrollo. Esto proporcionaría la primera plataforma global que brindaría a todos los actores interesados la oportunidad de celebrar debates sobre cuestiones de política fundamentales que afectan a la cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, las diferencias de poder limitan la coherencia

124. A pesar de estos cambios, no sería injusto decir que la mayoría sigue estando al nivel de las buenas intenciones. La aplicación efectiva de muchas recomendaciones para la coherencia de las políticas topa con la distribución desigual del poder en la economía global. ¿Significa la coherencia que las políticas sociales son coherentes con los objetivos

⁴⁶ Jansen, M. y Lee, E: (2007), op. cit.

económicos, o que las políticas económicas son coherentes con los objetivos sociales? Esta pregunta rara vez se plantea de una forma tan abierta, pero es real y, a la hora de la verdad, normalmente sigue sacrificándose la política social. La convergencia de las políticas en torno a objetivos sociales depende en última instancia de la movilización de muy diversos actores para la consecución de dichos objetivos. Retomaremos esta cuestión en la próxima sección.

5. ¿Cuál es el siguiente paso?

125. El Informe de la Comisión Mundial concluyó con una sección titulada “Movilización para el cambio”, en la que se formulan una serie de propuestas sobre cómo poner en práctica sus recomendaciones. En particular, tuvo por objeto alentar a participar a una amplia gama de actores en los debates, los exámenes y las iniciativas. Como hemos visto anteriormente, esto se ha conseguido en gran parte, y se han realizado progresos importantes. Se ha tomado mayor conciencia sobre las cuestiones planteadas por la Comisión Mundial, como ponen de relieve los diversos eventos, declaraciones y cambios de política resumidos anteriormente. Por lo tanto, existe un entorno favorable para los esfuerzos desplegados permanentemente para dar curso a las recomendaciones de la Comisión. Al mismo tiempo, algunos cambios nuevos pueden exigir esfuerzos adicionales, y también hay ámbitos de política importantes en los que los progresos han sido muy limitados. En los párrafos siguientes se identifican algunos de estos cambios y cuestiones, y se plantean ideas, preguntas y opciones sobre prioridades para el futuro.

5.1 Nuevos cambios

Creciente desigualdad

Se necesitan nuevos enfoques para hacer frente a la creciente desigualdad

126. Las crecientes desigualdades en la economía global, algunas de ellas nuevas, exigen que se reflexione sobre el modelo global de crecimiento y desarrollo en su conjunto, y sobre el modo en que se reparten sus beneficios. Desde que se publicó el informe de la Comisión, se ha expresado preocupación por el hecho de que hayan surgido nuevas desigualdades inaceptables y por la necesidad de hacer frente a las mismas, pero pocas ideas nuevas sobre cómo abordar esta cuestión se examinan atentamente, y se observa una resistencia considerable a soluciones evidentes como una política fiscal redistributiva. Urge adoptar nuevos enfoques que puedan contrarrestar las nuevas presiones para que aumenten la riqueza, los ingresos y la desigualdad salarial, sin que ello suponga demasiados sacrificios en términos de eficiencia y crecimiento.

Turbulencia en el mercado de trabajo

Existe una creciente vulnerabilidad e inseguridad para muchos trabajadores

127. Una segunda cuestión que ha adquirido mayor notoriedad es la vulnerabilidad e inseguridad de muchos trabajadores en la economía global. La creciente preocupación por las consecuencias de la subcontratación interna y la subcontratación deslocalizada es un aspecto de este problema, pero éste también hace referencia a la dificultad más

general de crear trabajos formales y regulares protegidos en un entorno internacional cada vez más competitivo. Se trata de crear instituciones del mercado de trabajo que logren tanto la seguridad como la eficiencia económica. Esta necesidad es particularmente urgente en los países en desarrollo, en los que las instituciones establecidas para brindar protección son relativamente débiles y sólo llegan a unos pocos trabajadores, mientras que en los países industrializados se reconoce ampliamente la necesidad de reformar los modelos sociales existentes, aunque no se ha alcanzado un acuerdo sobre el contenido de la reforma.

La verdad inconveniente

Las políticas deben vincular las dimensiones medioambientales y sociales de la globalización

128. Una cuestión que la Comisión Mundial sólo abordó de forma pasajera, pero que se ha convertido en una importante preocupación global, es la relación entre las dimensiones social y medioambiental de la globalización. El cambio climático y el agotamiento de los recursos energéticos fósiles (incluidas medidas para combatir las emisiones de dióxido de carbono) tendrán sin duda grandes consecuencias sociales que difícilmente pueden imaginarse. ¿Cómo afecta la introducción de objetivos medioambientales a la capacidad de lograr objetivos económicos y sociales? ¿Qué situaciones beneficiosas para ambas partes podemos imaginar entre la creación de empleos y la conservación y rehabilitación del medio ambiente? Por una parte, existe un déficit de trabajo decente y, por otra, un déficit de servicios sociales y medioambientales. ¿Qué mecanismos financieros innovadores podrían captar el valor de un trabajo de este tipo, que suele estar infravalorado en el mercado? La elaboración de enfoques de política viables en este ámbito parece tener carácter de urgencia.

5.2 Ámbitos en los que los progresos han sido limitados

129. Entre las recomendaciones formuladas por la Comisión Mundial, existen ámbitos importantes en los que apenas se han realizado progresos, o en los que es difícil llegar a un acuerdo.

Reglas globales para la financiación y la inversión

Se necesitan soluciones duraderas a la inestabilidad financiera

130. Aunque las negociaciones permanentes en la OMC probablemente propicien la realización de progresos hacia unas reglas de comercio más justas, no puede decirse lo mismo del sistema financiero internacional. La falta de progresos en lo que respecta a la reforma de la arquitectura financiera internacional da lugar a que muchas economías en desarrollo sigan siendo vulnerables a la inestabilidad y las crisis financieras, mientras que un acceso inadecuado a la liquidez de emergencia está impulsando a los países en desarrollo a crear grandes reservas a un alto costo de oportunidad. Joseph Stiglitz –que también fue miembro de la Comisión Mundial- ha llevado un paso más adelante la propuesta (hasta ahora estancada) de volver a otorgar unos derechos especiales de giro, al proponer la creación de un nuevo sistema global de reservas, destinado a compensar los costos de la inestabilidad y el desempleo provocados por lo que él describe como el “juego de suma cero” de desequilibrios

persistentes en los pagos. Stiglitz señala que “esta iniciativa podría ayudar más que ninguna otra a que la globalización funcione (...)”⁴⁷.

131. No se han realizado grandes progresos con respecto a unas reglas globales justas para la IED o para la política de competencia.

Espacio de política

El espacio de política debería convertirse en parte integrante de las reglas multilaterales

132. El consenso sobre el espacio de política alcanzado en la XI Conferencia de la UNCTAD podría considerarse un paso adelante en la medida en que reconoció la legitimidad de la solicitud de los países de contar con un espacio adecuado para aplicar unas políticas nacionales apropiadas. Sin embargo, sigue tratando esta cuestión como un “punto de equilibrio” entre las políticas nacionales, por una parte, y las reglas y disciplinas multilaterales, por otra, y no como una parte integrante de dichas reglas. Lo cierto es que los principales países industrializados siguen sin estar dispuestos a hacer las considerables concesiones y exenciones al cumplimiento de las reglas internacionales que se necesitarían para que muchos países actualmente en desarrollo puedan superar sus desventajas iniciales como países que se han desarrollado tarde.

Una base socioeconómica elemental

Es preocupante la falta de progresos con respecto a una base socioeconómica elemental

133. Apenas se han realizado progresos en torno a la idea de una base socioeconómica elemental, que fue una de las pocas ideas de la Comisión Mundial que no tuvo mucho eco en los debates internacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no sustituyen esta base elemental, ya que no tratan adecuadamente las cuestiones de la vulnerabilidad y la inseguridad. Esta falta de progresos es preocupante, aunque sólo sea porque esta base elemental sería una parte importante de cualquier estrategia destinada a frenar el crecimiento de la desigualdad.

Debates sobre la formulación de políticas

Es necesario celebrar más debates sobre la formulación de políticas

134. La Comisión Mundial también insistió en la necesidad de celebrar debates sobre la formulación de políticas con miras a abordar cuestiones como la globalización, el ajuste y la protección social; la creación de capacidad en materia de educación y cualificaciones; la integración regional, y la igualdad de género para una globalización más inclusiva. Si bien parece que la tendencia apunta a la dirección adecuada con respecto a algunas de estas cuestiones (por ejemplo, la integración regional y la igualdad de género), no se han celebrado los debates globales necesarios para crear un marco de acción internacional.

5.3 Ámbitos en los que se han realizado progresos, pero en los que éstos necesitan reforzarse

135. También existen muchos ámbitos en los que se han tomado medidas para dar curso a las recomendaciones de la Comisión Mundial, pero en

⁴⁷ Stiglitz 2006, op. cit. p.268. Esta idea se basa en la idea original de John Maynard Keynes de una moneda de reserva mundial llamada “bancor”, pero que tendría que ser compatible con el nuevo contexto de la movilidad global del capital.

los que aún queda mucho por hacer. Entre ellos podrían mencionarse los siguientes:

Migración

Es necesario fortalecer los derechos de los migrantes y los trabajadores en los sistemas globales de producción

136. Como se ha señalado anteriormente, el Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales representa un paso adelante en este ámbito, pero las ambiciones de la Comisión Mundial fueron considerablemente superiores. Existen pocos indicios de que los principales países receptores de mano de obra concedan poder de decisión a una autoridad internacional en este ámbito, aunque éste es sin duda el único modo de hacer frente de forma adecuada a los abusos y desequilibrios.

Sistemas globales de producción

137. Son evidentes los progresos realizados con respecto a la integración de los derechos laborales en los sistemas globales de producción, a través de las medidas adoptadas por las empresas, los sindicatos, los gobiernos y las organizaciones internacionales, pero sigue prestándose escasa atención a los objetivos del empleo. La elaboración de políticas e incentivos que puedan aumentar los efectos en el empleo de las redes globales de producción contribuiría sensiblemente a la consecución del objetivo mundial del trabajo decente para todos. Incluso en lo que respecta a los derechos laborales, sigue ejerciéndose presión para que se ignoren los derechos en el entorno económico global, por ejemplo el derecho a la libertad sindical en las zonas francas industriales, y también es preciso hacer frente a esta presión en todos los países.

Coherencia de las políticas

Unas políticas más coherentes exigen más conocimientos y capacidades en materia de políticas macroeconómicas para el empleo

138. La necesidad de coherencia entre las políticas sociales y económicas ha sido ampliamente reconocida, y las iniciativas emprendidas por la OIT en este terreno han conseguido la participación activa de las instituciones de Bretton Woods y la OMC, junto con otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas. Pero lo cierto es que los progresos prácticos realizados en el terreno siguen siendo limitados. El fundamentalismo del mercado sigue dominando el pensamiento económico global. Un buen ejemplo de ámbito en el que se sigue necesitando una mayor coherencia es el de la formulación de políticas macroeconómicas que fomenten el empleo. Necesitamos adquirir más conocimientos sobre los modos en que distintas combinaciones de políticas fiscales, monetarias y de otro tipo pueden ayudar, no sólo a generar un mayor crecimiento manteniendo al mismo tiempo una estabilidad macroeconómica relativa, sino también a aumentar la intensidad en empleo de dicho crecimiento. También es necesario que mejore el intercambio de estos conocimientos entre los países en desarrollo, a fin de que refuercen su capacidad para articular unos enfoques nacionales apropiados.

5.4 Crear coaliciones para el cambio

139. La Comisión Mundial había observado el modo en que nuevas formas de “gobernanza en red” están caracterizando la reorientación de una

comunidad internacional de Estados nación a una comunidad global de actores estatales y no estatales. En la actualidad, tal vez haya llegado el momento de impulsar la movilización que empezó en 2004 con miras a forjar coaliciones globales para el trabajo decente y una globalización justa. Es inmenso el potencial de sinergias entre los actores y las redes/coaliciones existentes con puntos fuertes y conocimientos prácticos complementarios en torno a este programa. Hemos visto que los gobiernos, las autoridades locales, los parlamentarios, los bancos centrales, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las empresas, los sindicatos, las instituciones académicas y otras partes tienen contribuciones específicas que aportar. Un desafío clave es cómo facilitar esta convergencia a través de las fronteras, pero de un modo que también esté firmemente arraigado en los procesos políticos nacionales.

La OIT ha previsto celebrar un foro sobre el trabajo decente para una globalización justa

140. Un paso importante en esta dirección es la decisión de la OIT de celebrar un Foro sobre el trabajo decente para una globalización justa, en noviembre de 2007, que se deriva de la recomendación de la Comisión para la creación de un foro de políticas sobre la globalización. Esta reunión proporcionará un espacio importante para la celebración de debates sobre cómo poner en práctica este programa de política. La OIT sigue siendo un actor fundamental en el proceso, en gran parte debido a su estructura tripartita, que le permite adoptar enfoques coherentes que integran las diferentes perspectivas clave de los actores de la economía global.