

RESUMEN

Introducción

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

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

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

Una visión del cambio

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

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

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

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

Para ello, solicitamos lo siguiente:

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

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

La globalización y sus efectos

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

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

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

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

Una estrategia para el cambio

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

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

La gobernanza de la globalización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mobilización para el cambio

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

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

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

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

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