



Capítulo 4

Una agenda para la era global

A partir de los análisis presentados en los capítulos anteriores, en éste se describen algunos elementos fundamentales de un mejor ordenamiento internacional en materia económica, social y ambiental. El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional y comprometerse efectivamente a instrumentarla. Esto recoge una lección esencial de la historia: que la mera resistencia y, por ende, las agendas negativas adoptadas en respuesta a procesos que tienen raíces tan profundas, como el actual proceso de globalización a la larga han fracasado. Por lo tanto, las alternativas deseables son el desarrollo de una globalización más sólida y la mejor inserción en dicho proceso.

Mediante la agenda propuesta se procura superar las deficiencias que han puesto de manifiesto las instituciones actuales. En efecto, éstas han demostrado, en primer lugar, una inquietante incapacidad para producir una oferta adecuada de bienes públicos globales. A ello se agregan las tendencias distributivas adversas observadas en todo el mundo y la evidencia de la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita de nuevas instituciones, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros y sólidos de solidaridad internacional. Sólo así será posible, como se expresa en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, "conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo" (Naciones Unidas, 2000a).

A pesar de su reconocida importancia, la estructuración de un nuevo orden global se enfrenta a grandes obstáculos. El primero de ellos es la ausencia de principios compartidos por los principales actores involucrados. El segundo es la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso, que refleja las relaciones asimétricas de poder características de la sociedad global. El tercero es la dificultad para crear coaliciones internacionales que compensen tales desigualdades, ya sea mediante alianzas de los países en desarrollo o de alianzas internacionales de los sectores sociales que se sienten afectados por el proceso de globalización. A todo esto se agrega lo que en el capítulo 1 se identifica como una característica central y paradójica del mundo actual: el contraste entre problemas globales y procesos políticos que siguen siendo esencialmente nacionales y locales.

Por consiguiente, la estructuración de un nuevo orden institucional debe encarar enormes desafíos. En este capítulo se presentan, en primer término, los cuatro principios básicos para la creación de un mejor orden global: objetivos compartidos; normas e instituciones que respeten la diversidad; complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales, y participación equitativa y reglas apropiadas de gobernabilidad internacional. En la segunda sección se reúnen las propuestas de configuración de estrategias nacionales para hacer frente a la globalización: estabilidad macroeconómica en un sentido amplio, creación de competitividad sistémica, sostenibilidad ambiental y políticas sociales activas. En la tercera se destaca el papel crítico que les corresponde a las entidades regionales en un mundo global. En la cuarta y última se plantean algunos de los principales temas que a juicio de la CEPAL deberían integrar la agenda global: provisión de bienes públicos, corrección de asimetrías del orden global (financieras y macroeconómicas, de carácter productivo y tecnológico, y de movilidad de factores) y consolidación de una agenda social internacional basada en los derechos.

En los capítulos incluidos en la Parte II de este libro se ofrecen diagnósticos complementarios referidos específicamente a América Latina y el Caribe y, además, se describen en detalle algunos de los elementos de esta agenda.

I. Principios básicos para la construcción de un mejor orden global

1. Tres objetivos esenciales: suministrar bienes públicos globales, corregir las asimetrías internacionales e incorporar firmemente una agenda social mundial basada en los derechos

La globalización ha puesto más en evidencia la necesidad de ciertos "bienes públicos globales", entre otros la defensa de la democracia (y, por consiguiente, de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluido el combate del terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacionales, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y futura erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera global y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco adecuado a la interdependencia económica (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).¹ Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras

¹ La línea divisoria entre "bienes públicos" en su definición tradicional —bienes cuyo consumo no es excluyente— y bienes con grandes externalidades es difusa, por lo que en la enumeración se incluyen algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, entre otros) que no corresponden exactamente a la definición clásica.

internacionales destinadas a proporcionar ese tipo de bienes, así como el volumen de recursos que se les asignan para cumplir esa función.

De lo anterior se deduce que la prestación de apoyo a los organismos internacionales necesarios para proporcionar o coordinar la provisión de bienes públicos globales es esencial. En este contexto cabe destacar el concepto de coordinación, que prevalece sobre el de provisión, porque en muchos casos el ámbito regional puede ser el más apropiado para su suministro y, asimismo, porque los esfuerzos solidarios de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado deben canalizarse en esa dirección. Por este motivo, la provisión de bienes públicos globales por regla general no es producto de organismos aislados, sino de la operación eficiente de redes de instituciones de diversa índole.

La necesidad de asignar recursos apropiados para el financiamiento de la provisión de bienes públicos globales ha sido resaltada en varios informes recientes (Naciones Unidas, 2000b; Zedillo y otros, 2001a). En relación con esto, cabe destacar la importancia de distinguir claramente entre estos aportes y la asistencia oficial para el desarrollo y reconocer que todos los países deben contribuir a financiar los bienes públicos globales, de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, consagrado en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992).

Evidentemente, la provisión de bienes públicos no es el único objetivo de la agenda internacional. A ella debemos agregar otros dos propósitos complementarios: la superación de las asimetrías del orden global y la formulación de una agenda social internacional basada en los derechos. Estos propósitos podrían incluirse en la agenda de provisión de bienes públicos, pero eso provocaría confusión, porque en última instancia supone la equitativa distribución de bienes que son estrictamente privados. De hecho, el suministro de bienes públicos y el papel redistributivo corresponden a funciones clásicas, pero diferentes, del Estado. Por otra parte, la superación de las asimetrías internacionales y la agenda social basada en los derechos responden a enfoques diferentes: mientras la primera está orientada a corregir las disparidades entre países, la segunda tiene como destinatarios directos a los ciudadanos.

La corrección de las asimetrías del orden global implica reconocer que la aplicación de las mismas medidas ("nivelación del campo de juego") a situaciones muy distintas, como las que se dan en un sistema internacional jerarquizado, contribuyen a aumentar las desigualdades. Según las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, esto exige incluir en la agenda global acciones simultáneas en tres frentes. En primer lugar, crear mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología. En segundo término, contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional y a acelerar el desarrollo financiero de dichos países. En tercer lugar, garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la otorgada al movimiento internacional de capitales.

El desarrollo de una agenda social internacional exige, por su parte, que todos los integrantes de la sociedad global sean reconocidos como ciudadanos del mundo y, por lo tanto, como depositarios de derechos. Las expresiones más concretas de éstos son las declaraciones internacionales de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los distintos grupos étnicos y el derecho al desarrollo.² Los compromisos

² El derecho al desarrollo fue consagrado en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 41/128 del 4 de diciembre de 1986. En la resolución se define este derecho como “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven”. Sengupta (2001) destaca los componentes de justicia y equidad intrínsecos de este derecho y la necesidad de que los países velen por que su tasa de crecimiento

adquiridos por los países en las cumbres mundiales, a algunos de los cuales se les otorga especial importancia en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, son muy complementarios de estos cuerpos jurídicos. En ellos se reconoce, además, que la responsabilidad por el cumplimiento de sus disposiciones descansa fundamentalmente en las naciones. Sin embargo, en cuanto compromisos internacionales, deben ser gradualmente exigibles a nivel internacional, dado que sólo de esta manera podrán contribuir al desarrollo de una auténtica ciudadanía mundial. En este proceso debe tenerse en cuenta la tensión entre identidad cultural y globalización; por lo tanto, la agenda debe responder el reto de conciliar los principios de igualdad, que inspiran las declaraciones de los derechos humanos, con el "derecho a ser diferente".

Los tres objetivos centrales de la agenda global ya mencionados responden al reconocimiento de que la interdependencia implica que la atención de los intereses de todos depende, en última instancia, de un "pacto social global". Este principio, que ha sido ampliamente aceptado en la constitución de las naciones, supone el reconocimiento de que la esfera económica no puede estar separada del tejido social y político y, por ende, que para sobrevivir y prosperar, las fuerzas del mercado deben enmarcarse en un ordenamiento institucional basado en valores y propósitos sociales más amplios e incluyentes.

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de capacidad de consecución de los tres objetivos mencionados. Las Naciones Unidas constituyen el marco institucional apropiado para un diálogo orientado a velar por la coherencia global del sistema y a llenar los vacíos existentes en la cooperación internacional. Sin embargo, las instancias de adopción de decisiones y la capacidad ejecutiva en campos específicos corresponden a múltiples entidades especializadas, no sólo globales, sino también regionales y nacionales.

2. Reglas e instituciones globales respetuosas de la diversidad

El carácter nacional y local de las políticas tiene profundas consecuencias para el ordenamiento internacional. Significa que, pese al proceso de globalización, la nación y el mundo local continuarán siendo los espacios de la vida democrática por mucho tiempo. Por consiguiente, el objetivo esencial de las instituciones globales debería ser el reconocimiento y manejo positivo de la interdependencia, pero descansar en última instancia en responsabilidades y políticas nacionales, por admitirse que la soberanía sigue recayendo en los pueblos organizados en naciones.

Uno de los corolarios de estos principios es la falta de sentido de fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social (Ocampo, 2001a). Por este motivo, el respeto de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia y, por lo tanto, del bien común de la "sociedad cosmopolita", es un elemento crucial de un orden internacional democrático.³

Esta visión es consistente con la idea de que el desarrollo institucional ("capital institucional"), la construcción de consensos sociales ("capital social"), la formación de capital humano y capacidad tecnológica ("capital conocimiento") son procesos esencialmente endógenos. Además, implica el reconocimiento de que no existe un único sendero que conduzca al desarrollo y la integración a la economía global. Las distintas opciones existentes obedecen a la historia política e institucional de cada país, y a los diferentes desafíos y requisitos a los que deben responder (Albert, 1992; Rodrik, 1999a y 2001b; CEPAL, 2000a).

no sólo sea razonable sino también sostenible, y que no signifique una violación de ningún derecho humano ni un retroceso en los índices de realización. Al respecto, véase también Artigas (2001).

³ Conviene recordar el llamado de Kant a la constitución, a través de un pacto entre Estados, de una sociedad cosmopolita. Kant fue uno de los primeros filósofos en proponer la extensión del pacto social a la asociación de los Estados, siempre y cuando cumplieren con la "cláusula republicana", es decir que garantizaran las libertades y derechos individuales, la división de poderes, la supremacía de la ley y el sistema representativo de gobierno.

Este principio ha sido reconocido en las concepciones más recientes de la cooperación para el desarrollo, en las que se hace hincapié en que su eficacia depende del "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas nacionales. Este principio ha sido aceptado como un requisito esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales (OCDE/DAC, 1996; Banco Mundial, 1999b y FMI, 2001b). Sin embargo, en muchos casos va acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso forzar ese "sentido de pertenencia" con respecto a las políticas que los organismos internacionales consideran apropiadas. Con todo, el "sentido de pertenencia" establece la regla básica para el funcionamiento de los organismos internacionales: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de adopción de decisiones.

3. Complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización está demostrando ser una fuerza desintegradora. En el nivel nacional, hay regiones, sectores productivos y grupos sociales "ganadores" y "perdedores" en el intenso proceso de "destrucción creativa" descrito por Schumpeter que está en marcha en el mundo entero (CEPAL, 2000a). A la vez que este proceso acentúa la heterogeneidad dentro de los países, se debilita la capacidad del Estado para garantizar la cohesión del conjunto. A esto se une el hecho de que, debido a las poderosas fuerzas centrípetas que se han manifestado en la economía global a lo largo de varios siglos, (Prebisch, 1987), los países en desarrollo centran su atención en la conquista de los mercados de los países industrializados y compiten entre sí para atraer inversiones susceptibles de reubicación. Esto relega a un segundo plano el fomento de la integración con el fin de conformar unidades económicas de mayor tamaño. Frente a estas fuerzas, es necesario fomentar una complementariedad virtuosa entre desarrollo institucional global, regional y nacional.

Los debates internacionales han servido para ir construyendo un amplio consenso sobre la influencia fundamental que ejercen las estrategias nacionales en la determinación del éxito o el fracaso de los países en su incorporación a la economía mundial. Dichas estrategias son, además, esenciales para corregir los elementos desintegradores que la globalización está teniendo en los países y, como ya se ha dicho, son la expresión más importante de la democracia aun en la era global.

No obstante, de no existir un marco internacional apropiado, la oferta de bienes públicos globales será inadecuada y tendrá consecuencias negativas para el desarrollo nacional. Además, si no se atacan directamente las marcadas tendencias a la desigualdad internacional que han prevalecido en los dos últimos siglos, los esfuerzos nacionales pueden resultar relativamente ineficaces. Específicamente, pueden llegar a acentuar la heterogeneidad entre países, sectores productivos y grupos sociales "ganadores" y "perdedores", dentro de un marco de crecimiento del mundo en desarrollo que seguirá siendo, en su conjunto, frustrante.

La esfera regional, al igual que la subregional, tiene una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional. Sin embargo, este ámbito en el que puede darse un "regionalismo abierto", de acuerdo a la terminología de la CEPAL (1994), ha sido ignorado o bien considerado abiertamente negativo en las principales propuestas sobre reforma económica y social internacional. Hay por lo menos cuatro argumentos que avalan la importancia de esta esfera intermedia.

El primero es la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. La defensa de la democracia, de la paz y del desarme son ejemplos de esferas en las que, en vista de la heterogeneidad internacional, es aconsejable que la provisión de los correspondientes bienes públicos se encomiende a un conjunto de organizaciones mundiales y regionales. Otro ejemplo es la defensa de ecosistemas estratégicos y

múltiples instancias económicas, como la coordinación de las políticas macroeconómicas y de otras que se examinarán más adelante.

El segundo se relaciona con la gran desigualdad existente entre los actores que intervienen en los procesos globales. En términos políticos, esto implica, en primer término, que la voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho, la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa. En cambio, los actores más influyentes tratan de evadir los compromisos o de obligar a otros actores a que acepten sus propias reglas. Estos problemas sólo se pueden solucionar mediante una adecuada organización de los países más pequeños.

El tercer argumento, íntimamente relacionado con los dos anteriores, es el mayor "sentido de pertenencia" que despiertan las instituciones regionales y subregionales. Por supuesto, existen argumentos discrepantes, según los cuales las instituciones regionales y subregionales tienen escaso poder en comparación con el de sus miembros. Por este motivo, la validez del argumento depende del grado de profundidad de los acuerdos regionales, factor determinante, por ende, de su eficacia.

Por último, debido a la creciente interdependencia existente a nivel mundial, en muchos casos la autonomía se ha visto desplazada en algunas áreas hacia la esfera subregional o regional. Este hecho ha quedado de manifiesto en el ámbito de la política macroeconómica. También se hace evidente en la regulación de la competencia y de los servicios públicos en respuesta a la acción de las empresas transnacionales. En todos estos campos, el ámbito regional se está convirtiendo en la esfera crítica para ejercer cierto grado de autonomía, y es posible que este fenómeno se acentúe cada vez más.

La conclusión más importante de este análisis es que la provisión de bienes públicos globales debe realizarse por intermedio de una red de instituciones mundiales y regionales, en lugar de circunscribirse a una o pocas instituciones de alcance mundial. Un sistema de esta naturaleza no sólo puede ser eficiente, sino también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Concretamente, es el sistema que más favorece a los países menos poderosos dentro del orden global.

La auténtica construcción de una nueva arquitectura internacional es producto del efecto conjunto de las reformas de las instituciones globales y regionales. Lamentablemente, gran parte de las propuestas sobre el tema presentadas en los últimos años, en el campo financiero y sobre todo en el social, consisten casi exclusivamente en la adecuación de las estructuras nacionales a las características de la era global. Esto significa que las propuestas no se refieren realmente a la arquitectura internacional, sino a la nacional, lo que constituye su debilidad fundamental.

4. Participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad

La inadecuada participación de los países en desarrollo en las instituciones económicas internacionales ha sido uno de los temas más debatidos en los últimos años. En algunos casos, entre otros en la elaboración de normas financieras, la participación es nula o muy reducida; no es consistente con su peso económico y, menos aún, con la magnitud de su población, argumento que se ha aducido, en particular, en relación con el poder de su voto en algunas instituciones. Además, en ciertos casos, las decisiones se toman por consenso, pero los acuerdos responden a otra dinámica, idea que se ha planteado en relación con el sistema mundial de comercio. Por último, varios analistas consideran que el costo de la participación activa en un ordenamiento mundial complejo puede resultar prohibitivo para los países más pobres y pequeños.

Esta serie de circunstancias subraya la importancia de garantizar una participación adecuada en los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional. En el caso de los países pobres y pequeños, exige una discriminación positiva por parte de la comunidad internacional. Como se señala en la sección anterior, también exige esfuerzos de los países más pequeños por organizarse en torno a sus instituciones regionales o subregionales.

Otro elemento digno de mención en este contexto es la preferencia por mecanismos institucionales en los que participe activamente el mayor número posible de actores. Esto significa fundamentalmente que, aunque las agrupaciones de países con intereses particulares o propósitos específicos pueden desempeñar un papel positivo en la consolidación de consensos, no deberían convertirse en un sustituto de los mecanismos regulares; por el contrario, deberían utilizarlos como medio para que los países canalicen sus opiniones.⁴

En este contexto, también es esencial la adopción de reglas adecuadas de gobernabilidad. Los principios formulados en los países, tanto en materia de gobernabilidad democrática como corporativa, pueden servir de base para el desarrollo y perfeccionamiento de instituciones mundiales (Marfán, 2002). En este ámbito no hay recetas únicas, ya que las constituciones, leyes, normas y tradiciones varían de un contexto histórico a otro y van evolucionando con el paso del tiempo. Sin embargo, las formas de gobernabilidad más eficaces y legítimas se basan en principios comunes, que no surgen espontáneamente, sino que exigen un esfuerzo explícito de institucionalización.

En este sentido, cabe destacar cuatro principios de gobernabilidad. El primero consiste en encomendar las funciones gubernamentales a una entidad con capacidad ejecutiva, en lugar de asignarlas a una asamblea. De acuerdo al segundo, los derechos civiles de los gobernados tienen prioridad sobre las normas y reglamentos impuestos por los diversos niveles de gobierno. Con tal propósito, los derechos de las minorías deben estar claramente consagrados, teniendo presente que su identificación y su reconocimiento como derechos fundamentales son el fruto de un proceso de aprendizaje. Según el tercer principio, las autoridades deben informar periódicamente cómo han resguardado los intereses de la comunidad y han respetado los derechos de todos sus miembros. La transparencia y la provisión oportuna de información y, en términos más generales, la rendición de cuentas (*accountability*), son elementos esenciales de este proceso comunitario. Según el cuarto principio, las autoridades deben someterse al escrutinio y la auditoría de entidades independientes, que brinden confianza a las minorías, que no gobiernan pero sí tienen derecho a fiscalizar a quienes detentan el poder. Además, las entidades encargadas de velar por el respeto de los derechos deben estar facultadas para penalizar las transgresiones.

Un buen ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad política en una democracia representativa, en el que el poder ejecutivo es ejercido por los representantes de la mayoría electoral. El ejecutivo debe respetar los derechos ciudadanos básicos consagrados en la constitución y las leyes, aplicables a todos los ciudadanos por igual, y debe rendir cuenta de los fines y medios de su gestión periódicamente. La fiscalización de sus actos y del respeto de los derechos ciudadanos y de las leyes es ejercido por instancias independientes. Dentro de éstas, se destaca la auditoría que ejerce la oposición en el parlamento.

Otro ejemplo de aplicación de estos principios es la gobernabilidad corporativa. En este caso, los accionistas mayoritarios controlan el directorio de la empresa y su administración, en tanto que la atomización y variedad de los accionistas minoritarios dificulta su organización eficaz. Una buena gobernabilidad corporativa es la destinada a evitar que quienes ejercen el control reciban beneficios desproporcionados al número de acciones que poseen. Con tal fin, deben imponérseles a los ejecutivos y al directorio normas sobre transparencia y provisión oportuna de información, junto a la asignación de responsabilidades. También se puede recurrir a evaluadores independientes, entre

⁴ Véase, entre otros, Culpeper (2000), en relación con la proliferación de agrupaciones que se ocupan de temas financieros.

otras empresas de auditoría externa y comités internos de auditoría normalmente integrados por directores elegidos por los accionistas minoritarios, que complementan la labor de sanción de las transgresiones que desempeñan los entes reguladores y el poder judicial.

La gobernabilidad de la globalización también podría realizarse sustancialmente si evolucionara de acuerdo a los principios enunciados. Es indudable que las grandes naciones encabezan el proceso de globalización y tienen una posición dominante en las instituciones financieras internacionales, en las que el poder de voto está vinculado a los aportes de capital. Las similitudes se limitan a este ámbito, ya que los demás principios no están claramente establecidos. Por ejemplo, no es evidente que el control que ejercen los países más grandes esté legitimado por el respeto a los derechos de todos los países. Tampoco hay una institucionalidad aceptada por todos, que permita velar por el respeto de los derechos de las naciones con menor poder. En muchos casos, ni siquiera hay una noción clara de estos derechos.

La aplicación de los principios mencionados para realzar la gobernabilidad de la globalización exige, por lo tanto, consagrar el predominio de los derechos básicos de los países en desarrollo, especialmente de los más pequeños; institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas, y fortalecer la auditoría a través de instituciones que den confianza a todos los actores. Esto implicaría poner límites al poder de los países que ejercen mayor control, pero sólo así se podrá mejorar la normativa de la globalización. Uno de sus frutos más importantes será el mayor compromiso de los países en desarrollo con la institucionalidad global, gracias a un reforzado sentido de pertenencia.

II. Estrategias nacionales ante la globalización

1. El papel y los elementos básicos de las estrategias nacionales

Como se ha destacado reiteradamente en la literatura sobre desarrollo institucional de los últimos años, toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política; sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Éstos son, además, factores básicos de un clima adecuado de inversión.

No obstante, estos elementos institucionales de carácter general son insuficientes, de hecho constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, pero no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo ni tampoco, en muchos casos, su agotamiento.⁵ Las estrategias que adopten los países en la era global deben tener como mínimo cuatro elementos esenciales: i) políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; ii) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica; iii) un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y iv) políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social (CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b y CEPAL/PNUMA, 2001).

En ninguno de estos campos existen modelos de validez universal, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, la democracia. Uno de los grandes errores cometidos en el último cuarto del siglo XX fue fomentar la adopción de soluciones únicas en todos estos campos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica lleva a

⁵ Según la terminología de Maddison (1991), estos factores se refieren a la "causalidad última" y no a la "causalidad inmediata" del crecimiento económico. En relación con este tema, véase también Ocampo (2002a).

ignorar la naturaleza de muchas estrategias igualmente exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en diversas formas de articulación virtuosa de Estado y mercado. Cabe agregar que también es errónea la actitud opuesta, es decir el intento de revivir patrones que dieron buenos resultados en períodos de menor integración de la economía mundial, pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo de la economía mundial.

2. La estrategia macroeconómica

Lo ocurrido en América Latina y el Caribe en el último cuarto del siglo XX demuestra que todas las formas de desequilibrio macroeconómico son costosas en términos económicos y sociales, lo que permite llegar a varias conclusiones. Según la primera, la disciplina macroeconómica es esencial, pero debe ser considerada en un sentido mucho más amplio que en los debates de los últimos decenios, en los que la atención se ha centrado en el balance fiscal y los bajos niveles de inflación. Esta visión restringida ignora múltiples e importantes dimensiones de la estabilidad macroeconómica: la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros nacionales y la estabilidad de las variables reales, es decir el crecimiento económico y el empleo. En consecuencia, la gestión macroeconómica debería centrarse en evitar los déficit insostenibles, públicos y privados; vigilar los desajustes financieros, tanto en los flujos como en las estructuras de los balances, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía.

El logro de esta serie de objetivos supone importantes disyuntivas de política y, por ello, no existe una definición simple de estabilidad, ni un sistema de gestión macroeconómica de validez universal. Lo deseable en este contexto es un cierto grado de flexibilidad, en el marco de reglas adecuadas, para el manejo macroeconómico en un ambiente internacional volátil. La historia reciente demuestra convincentemente que el manejo prudente de la flexibilidad es, a la larga, un mejor instrumento que la adopción de reglas excesivamente rígidas, como medio para despertar confianza en las autoridades macroeconómicas.⁶

Dentro de este marco, las autoridades deberían fijarse como una de sus metas más importantes la ampliación del horizonte temporal de la gestión macroeconómica, con el fin de considerar como referencia el conjunto del ciclo económico y de apoyar un crecimiento dinámico de largo plazo. El primero de estos objetivos implica rescatar los márgenes para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, orientadas tanto a evitar auges insostenibles como a mantener grados suficientes de flexibilidad para hacer frente a las crisis externas. Los márgenes para adoptar políticas anticíclicas son limitados cuando no hay instituciones internacionales que apoyen estos esfuerzos; ésta se ha tornado, por lo tanto, en una de las funciones básicas de dichas instituciones en la actual fase de globalización. Los objetivos de corto y largo plazo de la política macroeconómica son, en gran medida, complementarios, ya que la mayor estabilidad del crecimiento económico es uno de los mejores incentivos para la inversión en capital fijo, pero también puede plantear difíciles disyuntivas.

De acuerdo con estos principios, la política fiscal debe inscribirse en un marco plurianual y regirse por criterios de largo plazo orientados a garantizar un equilibrio fiscal estructural, que admita superávit y déficit coyunturales moderados y contracíclicos, o bien una meta explícita de relación entre deuda pública y PIB. El uso activo de fondos de estabilización, o de instrumentos equivalentes, puede ser el principal instrumento para acumular excedentes en los períodos de auge, a fin de contar con esos fondos para hacer frente a las crisis. El nivel y la estructura deseables de los ingresos y del gasto público dependerá en el largo plazo de las demandas que reciba el Estado como consecuencia del "pacto fiscal" vigente (CEPAL, 1998c). En los países que tienen una carga tributaria muy baja, entre otros varios de América Latina, ésta deberá incrementarse para financiar las funciones esenciales del Estado, sobre todo en el área social. De hecho, como señala el Banco

⁶ Ésta puede ser, de hecho, la lección más importante de lo sucedido en Argentina en la última década.

Mundial en una publicación reciente (2002a), la carga tributaria y los niveles de gasto público en el mundo en desarrollo tienden a ser bajos en comparación con los países desarrollados.

Como se sabe, el manejo monetario y cambiario están estrechamente relacionados. Un cierto grado de flexibilidad cambiaria es esencial para un manejo monetario anticíclico, es decir para aplicar políticas restrictivas durante los períodos de auge y políticas expansionistas en la etapa descendente del ciclo. El grado ideal de flexibilidad es mayor en las economías más grandes, y con mercados de capitales y cambiarios bien desarrollados. La apreciación del tipo de cambio puede ser conveniente para absorber un exceso de divisas durante los auges, en tanto que la devaluación puede ser necesaria para incentivar la producción de bienes y servicios transables a nivel internacional durante las crisis, y para otorgar márgenes adecuados a las políticas fiscales y monetarias que se adopten con fines de reactivación.

En economías abiertas desde el punto de vista financiero, la regulación prudencial de los flujos de capitales mediante la fijación de encajes, impuestos al endeudamiento externo o regulación directa⁷ es un elemento complementario extremadamente útil, tanto para evitar un exceso de endeudamiento externo en las etapas de auge como una estructura de pasivos en la que predominen los de corto plazo. En economías que todavía no hayan abierto su cuenta de capitales, la apertura debe ser cautelosa. De hecho, ésta no se justifica cuando el país carece de un desarrollo financiero sólido. El fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial es un pilar complementario de toda política macroeconómica sana, dado que su función esencial es evitar el surgimiento de estructuras financieras insostenibles en los períodos de auge.

A largo plazo, el crecimiento económico depende de la combinación de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para el desempeño de las funciones públicas, de un tipo de cambio competitivo, de tasas de interés reales moderadas y de un desarrollo financiero profundo. La política macroeconómica debe estar orientada al logro de los tres primeros propósitos. El último es un elemento complementario.

El objetivo esencial de un desarrollo financiero profundo es facilitar recursos para el financiamiento de la inversión, con plazos y costos adecuados. Un desarrollo financiero insuficiente lleva a muchos inversionistas, especialmente los de mayor tamaño, a recurrir al financiamiento internacional, sustituyendo los riesgos de plazo por los de cambio. Esta válvula de escape encierra, por lo tanto, serios peligros, además de estar fuera del alcance de las empresas de menor tamaño. La liberalización de los sistemas financieros en América Latina y el Caribe no ha dado los resultados esperados, en términos de profundización o de reducción de los altos costos de intermediación. En consecuencia, el sector público sigue teniendo una importante función que cumplir en este ámbito, consistente en facilitar el surgimiento de nuevos intermediarios y mecanismos de financiamiento (entre otros, fondos de pensiones y de inversión, mercados de bonos e hipotecarios y sistemas de cobertura de riesgos) o en la provisión directa de dichos servicios a través de bancos de desarrollo bien administrados.

A esta demanda insatisfecha de financiamiento para inversiones se agrega la ausencia de servicios financieros adecuados para la micro y pequeña empresa y para los hogares más pobres, lo que da origen a mayores demandas de intervención pública directa o indirecta. Los bajos niveles de ahorro nacional son otro factor que restringe el financiamiento de la inversión en América Latina y el Caribe. El incremento del ahorro público; la adopción de incentivos al ahorro de las empresas, especialmente los relacionados con la retención de utilidades, y el establecimiento de mecanismos de fomento del ahorro familiar, sobre todo con fines jubilatorios, pueden ser instrumentos adecuados para elevar los niveles de ahorro nacional (CEPAL, 2001b, cap. 4).

⁷ Entre otras, normas sobre endeudamiento de todas las entidades del sector público y las restricciones de ciertos flujos de fondos privados (endeudamiento de corto plazo, flujos de cartera o endeudamiento externo de sectores productores de bienes y servicios no transables).

3. El desarrollo de competitividad sistémica

La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista como un elemento pasivo, como un producto automático de un buen desempeño macroeconómico, sino como un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo, aun en la fase actual de globalización (Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a). El objetivo esencial de este tipo de estrategia debe ser la creación de competitividad sistémica. Este concepto, que comenzó a desarrollarse en los estudios de la CEPAL de hace más de un decenio (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990)⁸ se basa en tres elementos de especial importancia. El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos. El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico. El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son i) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas; ii) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y iii) la provisión de buenos servicios de infraestructura. El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole, aunque corresponden a distintos ámbitos, que se analizan más adelante.

Dado el papel clave del conocimiento, toda estrategia de desarrollo de la competitividad debe basarse en el aumento de las inversiones en educación, capacitación laboral y empresarial, ciencia y tecnología; corresponde al Estado encabezar este proceso, destinado a crear sistemas de innovación dinámicos, con una participación activa del sector privado. Estos esfuerzos deben orientarse a asegurar una mayor capacidad de absorción de conocimientos por parte de todos los actores, así como al desarrollo de mecanismos apropiados que permitan una adecuada transferencia y adaptación de tecnología y conocimientos empresariales, especialmente a las empresas medianas y pequeñas. Las asociaciones empresariales y el fomento de múltiples formas de colaboración entre éstas y las dedicadas a ofrecer servicios de educación y capacitación laboral cumplen un papel fundamental en esta área. Los sistemas de innovación deben fortalecerse en todos los niveles territoriales: local, nacional y, cada vez más, regional.

En vista de la importancia intrínseca y el carácter transversal de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, el esfuerzo por garantizar el uso efectivo de estas tecnologías en todo el sistema económico, social e incluso político (e-gobierno) adquieren hoy en día particular importancia. El acceso a una buena red de telecomunicaciones y a equipos de información y comunicaciones a precios competitivos es un primer pilar de este esfuerzo. Los demás están relacionados con la producción de programas de computación, la aplicación de la tecnología en los procesos productivos y comerciales, y la conformación de redes empresariales que apliquen efectivamente las nuevas tecnologías. La incorporación de éstas en el sistema educativo y de salud debe contar con un apoyo especial del Estado y con mecanismos comunitarios que permitan acceder a ellas a los sectores de menores recursos, ya que la amenaza de una "brecha digital interna" (debida

⁸ Estos conceptos tienen, elementos similares a los desarrollados simultáneamente por otros autores, en particular por Porter (1990).

a las diferencias de acceso de los distintos sectores sociales a las nuevas tecnologías) es una amenaza mucho más grave en América Latina y el Caribe que la brecha digital internacional.

El crecimiento económico es inseparable de una constante transformación de las estructuras productivas, en la que algunas ramas encabezan el proceso de crecimiento mientras otras quedan rezagadas. Este proceso no siempre se produce en forma automática y armónica, ya que la expansión de nuevos sectores implica el desarrollo de un conjunto complementario de actividades, lo que a su vez supone un proceso de aprendizaje tecnológico, la creación de redes comerciales y un alto costo de coordinación (Hirschman, 1958; Chang, 1994; Ocampo, 2002a). Por lo tanto, la diversificación de la estructura productiva debería ser una prioridad explícita de toda estrategia de desarrollo de la competitividad, lo que ha sido claramente reconocido en el mundo industrializado, en el que se confunde con el desarrollo de tecnologías de punta. También fue ampliamente aceptada en el pasado, como parte de las estrategias de industrialización inducidas por el Estado en los países en desarrollo, y forma parte esencial de las economías en desarrollo más exitosas, especialmente del este de Asia. En cambio, en la mayoría de los países de la región dicha estrategia ha tendido a desaparecer.

En el contexto de la globalización, este proceso de diversificación productiva tiene tres prioridades. La primera es la diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino, que exige una intensa diplomacia comercial, orientada a asegurar el acceso estable a los mercados externos, y el desarrollo de una infraestructura de servicios competitivos y de buena calidad —financiamiento, seguros, promoción y certificación— que sirvan de complemento a las actividades de exportación de bienes y servicios. En este contexto, es evidente la necesidad de fomentar una mayor participación de la región en el comercio mundial de bienes y servicios con un alto contenido tecnológico.

La segunda prioridad es la ejecución de programas destinados a ampliar los encadenamientos de las ramas de actividad destinadas al mercado internacional o que se caractericen por una amplia participación de empresas transnacionales. La pérdida de impulso de estos encadenamientos es uno de los aspectos más problemáticos de las tendencias recientes observadas en la región. Por este motivo, las "políticas de encadenamientos" orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación o que concentran un gran volumen de inversiones extranjeras directas deben figurar entre las prioridades futuras. Los encadenamientos más importantes son los vinculados a la provisión de servicios con alto contenido tecnológico. La aplicación de las políticas mencionadas significa, de hecho, pasar de una estrategia orientada a maximizar las exportaciones y el volumen de inversión extranjera directa a una estrategia que apunte al mejoramiento de su calidad.

La tercera prioridad es la prestación de apoyo a la formación de conglomerados productivos (clusters) en un determinado territorio. Este proceso responde al creciente dinamismo de los espacios locales, que también caracteriza al período en que vivimos, y puede contribuir en gran medida a orientar a las pequeñas y medianas empresas a la producción para el mercado internacional o facilitar su articulación con sectores exportadores (CEPAL, 2000a, vol. III, cap. 3).

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en servicios de energía (electricidad y gas) (CEPAL, 2001a, cap. 5). No se puede dejar de reconocer que la participación privada en estos sectores ha ido acompañada de un considerable déficit regulatorio y, en varios casos, de la acumulación de pasivos contingentes por parte del Estado, que no siempre responden a una lógica adecuada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). El transporte terrestre, tanto ferroviario como vial, sigue presentando problemas de insuficiencia de la infraestructura. Ésta es particularmente notoria en el segundo caso, tanto en términos de cantidad como de calidad. Por consiguiente, las prioridades que surgen en este campo se relacionan con la mejora sustancial de la

infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización del manejo de los pasivos contingentes, así como con el realce de la eficiencia de las empresas estatales en las áreas en que el Estado sigue prestando servicios directamente.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren amplias medidas institucionales y de organización, que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad, ya que los antiguos aparatos de intervención en el desarrollo productivo fueron desmantelados o debilitados significativamente en la mayoría de los países de la región en la etapa de liberalización de la economía. En todo caso, esos aparatos serían inadecuados en el contexto actual. En este ámbito, al igual que en otros, es necesario "inventar" nuevas instituciones, cuyo manejo exigirá indudablemente un intenso proceso de aprendizaje.

Asimismo y como es evidente, los modelos que podrían aplicarse son variados, ya que dependen de las características de cada contexto. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que los afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y el escaso conocimiento de los procesos globales y multisectoriales en el del segundo. Esto obliga a realizar un diseño institucional en el que se tenga en cuenta tanto el conjunto como los diversos elementos. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en "mecanismos de control recíproco" que permitan establecer un claro vínculo entre incentivos y resultados (Amsden, 2001) y, por lo tanto, evitar la "captación de rentas" (*rent seeking*) por parte de las empresas beneficiadas.

La adopción de medidas en este campo debe incluir diversas combinaciones de instrumentos horizontales y selectivos, dependiendo del contexto institucional, seleccionados sobre la base de visiones estratégicas comunes de los sectores público y privado con respecto a los objetivos a los que se debe otorgar prioridad en el esfuerzo conjunto. Este ejercicio no consiste tanto, como se dice corrientemente, en "escoger entre ganadores", sino en identificar oportunidades y dirigir las acciones necesarias para que algunas de ellas logren materializarse. Éste es un ejercicio estratégico que realizan periódicamente todos los inversionistas privados en relación con sus propios negocios. No se entiende por qué en algunas variantes del análisis económico se considera ilegítimo que se lleve a cabo en un territorio, ya se trate de una localidad, una nación e incluso una subregión o región.

4. La sostenibilidad ambiental

La agenda de sostenibilidad ambiental ha ido permeando gradualmente las instituciones, las políticas públicas y las prácticas empresariales de los países de la región. Pese a que aún no es parte integral del proceso de desarrollo, los progresos logrados constituyen una plataforma institucional y social superior a la existente hace diez años, cuando se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Rio de Janeiro. El concepto de desarrollo sostenible se ha ido incorporando también a los programas de educación, y el cambio en la percepción social de los problemas ambientales ha reforzado la conciencia y el compromiso de los ciudadanos. Los principales escollos que se siguen presentando en esta área son de carácter institucional y financiero, entre otros la percepción de la sostenibilidad ambiental como un costo, más que una oportunidad, en las esferas económicas de los países de la región.

En lo que respecta a los mecanismos institucionales, habría que consolidar marcos regulatorios claros y consistentes y lograr un nivel de gasto público estable, que dé origen a amplias sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada. A partir de los medios de gestión vigentes, ahora se hace necesario impulsar una nueva generación de instrumentos más eficaces y preventivos, orientados a la integración de las áreas económica y ambiental. Este proceso debe consistir fundamentalmente en el uso de instrumentos económicos que permitan ofrecer incentivos adecuados al cumplimiento de las metas de sostenibilidad y a la promoción de un mayor uso de tecnologías de producción limpia por parte de las empresas pequeñas y medianas. Una de las

actividades más promisorias en este campo es la creación de verdaderos mercados nacionales y regionales de servicios ambientales, siguiendo el ejemplo pionero del mecanismo de desarrollo limpio contemplado en el Protocolo de Kyoto. Este tipo de instrumentos tiene el doble propósito de crear incentivos adecuados para minimizar los costos ambientales (el objetivo central de los instrumentos económicos) y de canalizar recursos hacia quienes pueden producir servicios ambientales en forma más eficiente.

La aplicación de una estrategia más dinámica de desarrollo sostenible exige la asignación de un mayor volumen de recursos públicos a las actividades pertinentes. En este campo existen posibilidades de aplicar “impuestos verdes”, como se ha hecho en algunos países industrializados. Aunque ya se han logrado avances significativos, la reducción de los subsidios públicos a las actividades contaminantes también es un objetivo importante.

Además, es necesario adaptar los marcos actuales, a fin de integrar las políticas ambientales explícitas con aquellas implícitas, vinculadas a políticas económicas de carácter sectorial y a los patrones de cambio estructural que éstas inducen. Dadas las tendencias adversas en materia de eficiencia energética en la región (véase el capítulo 9), una de las prioridades de la integración y del empleo de la batería de instrumentos mencionada debe ser la reversión de estas tendencias.

Por otra parte, para una articulación efectiva de las agendas económica y ambiental es imprescindible sustituir una agenda reactiva por una agenda positiva en cuanto a la forma de concebir la relación entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. En primer término, esto implica identificar las oportunidades que ofrece la agenda ambiental global, en particular las relacionadas con la posibilidad de que haya proveedores netos de servicios ambientales globales, vinculados sobre todo a las agendas de cambio climático y biodiversidad. Entre estas oportunidades destacan las creadas por el mecanismo de desarrollo limpio a nivel internacional. Esta visión positiva implica, asimismo, aprovechar las posibilidades de acelerar el progreso científico y tecnológico a partir del uso sostenible de los recursos bióticos, del mejor conocimiento de los recursos naturales de la región y del desarrollo de tecnologías propias a fin de poder explotarlos en forma sostenible.

Lo anterior supone también un uso intensivo de la inversión extranjera como canal de transferencia de tecnologías limpias, la exportación de bienes y servicios con un alto componente ambiental —productos agropecuarios orgánicos, y turismo ecológico o con certificación ecológica— y el fomento de los instrumentos de certificación internacional que son exigidos, cada vez más, por los consumidores de los países desarrollados. De hecho, la inversión extranjera y las actividades de exportación están demostrando ser en la región las que reflejan mayores adelantos en la incorporación de tecnologías limpias.

Las formas de producción basadas en la abundancia de recursos naturales, pero con una lenta difusión del progreso técnico, tienden a debilitarse ante el éxito de las economías cuya producción se basa en el conocimiento. Por ello es indispensable reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades e incrementar el valor de las basadas en un uso intensivo de recursos naturales. Esto implica impulsar actividades industriales y de servicios que sean complementarias, incluidas las que permiten un desarrollo más sostenible de las actividades primarias correspondientes.

A lo anterior se une el hecho de que la especificidad territorial de la gestión ambiental exige establecer sólidos vínculos operativos con las autoridades locales. La solución de problemas ambientales prioritarios como la gestión de recursos hídricos, el manejo de residuos sólidos, el ordenamiento ecológico del territorio y la gestión urbana imponen la descentralización de políticas e instrumentos de gestión ambiental, y una distribución más equilibrada del gasto público y de la inversión privada en el nivel territorial y local. Precisamente en este nivel es donde se cristaliza más claramente el compromiso entre el Estado y el ciudadano, lo que explica la importancia de seguir fomentando instancias de concertación social en torno a la agenda ambiental, entre otros los

consejos de desarrollo sostenible a nivel provincial y municipal y la aplicación del Programa 21 local. Todos ellos pueden convertirse en poderosos instrumentos, que permitan ordenar el quehacer público y canalizar nuevos recursos al fomento de la sostenibilidad ambiental en áreas subnacionales.

5. Estrategias sociales ante la globalización

La globalización ha acentuado la necesidad de desarrollar una competitividad internacional y la interrelación entre competitividad y empleo, y ha traído aparejados nuevos riesgos sociales. Por lo tanto, las estrategias nacionales que se adopten en respuesta a la globalización en el frente social deben concentrarse en tres áreas: educación, empleo y protección social. Los avances en estos tres campos son esenciales para una participación equitativa en la era global, junto con ser cruciales para concretar en el nivel nacional una agenda internacional basada en los derechos.

Los progresos en estos tres campos se refuerzan mutuamente. La educación es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, y cobra aún más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. El trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales. Esto es aún más importante cuando no existen sistemas de protección social universales. Entre los riesgos que enfrenta la población se cuentan los relacionados con la inestabilidad macroeconómica, la adaptación a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, y el deterioro del empleo que produce en muchos sectores la competencia internacional.

En educación, los esfuerzos nacionales deben estar dirigidos a reducir las diferencias en cuanto a continuidad y logros de los estudiantes de distintos niveles de ingreso y de origen rural y urbano, a lo largo de todo el proceso educativo, es decir en la enseñanza preescolar, básica, técnica y universitaria. Por ello, para fortalecer la equidad es imprescindible que el sistema educativo ofrezca cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad de la educación en función del origen socioeconómico de los estudiantes.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe se enfrenta a dos tipos de desafíos: los tradicionales y los relacionados con las nuevas tecnologías. Para responder a ellos se requiere de un conjunto diversificado de políticas, que cada país debe adaptar a sus características y objetivos. Es indudable que también es necesario incrementar los recursos públicos destinados a educación, con la meta general de que éstos alcancen niveles similares a los de la OCDE: 6% del producto. Para facilitar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo habría que dar prioridad al aumento de la cobertura de la educación preescolar, que sigue siendo comparativamente baja; elevar la cobertura y la tasa de egreso de la educación secundaria; ampliar la oferta de alternativas técnico-profesionales, y lograr una mayor consistencia entre la educación técnica y universitaria con las calificaciones y la competitividad requeridas. Estos esfuerzos deben ir acompañados de medidas compensatorias y focalizadas en zonas de menor rendimiento escolar, que tengan efectos sostenidos en el tiempo; programas de estudios más relevantes; uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, y habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas.

La inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje, que actualmente pasan, en gran medida, por el acceso al conocimiento, la participación en redes, y el uso de tecnologías de información y comunicación. En este sentido, es indispensable el mayor aprovechamiento de la industria audiovisual cultural y educativa, y la armonización del consumo cultural a través de los medios masivos y el aprendizaje en la escuela, ya que ambos se refuerzan mutuamente. Es urgente que en las escuelas de zonas pobres, tanto rurales como urbanas, los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos a los que no tienen acceso en sus hogares, ya que la escuela

es el espacio más propicio para facilitar y democratizar su empleo. Pero no basta con modernizar los soportes educativos. Aún más necesario es desarrollar, en congruencia con estos nuevos soportes, las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje a la identificación y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la distinción entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información. Asimismo, habría que avanzar complementariamente en el diseño y uso de portales (contenidos) y en la capacitación de los agentes educativos (profesores, directivos y familias).

Ante la globalización, el primer desafío en materia de empleo es impedir que la expansión del comercio mundial transgreda los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar una igualación que suponga un deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países con distintos niveles de desarrollo. En la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento se reitera el compromiso de los países con la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición del trabajo esclavo y forzado, la erradicación progresiva del trabajo infantil y la no discriminación, todos ellos derechos fundamentales.

La creación de puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esto impone la necesidad de elevar la productividad y, por lo tanto, de concebir estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre fundamentalmente mediante la reducción de los costos laborales o que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen crear oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral y, por lo tanto, desarrollar su capacidad de empleo. Por consiguiente, se debe invertir en la recalificación de los trabajadores conforme a un nuevo enfoque y, posiblemente, en un nuevo marco institucional. La adquisición de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimientos que le permite adaptarse mejor a los nuevos empleos. Dada la importancia de las actividades informales y de la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, convendría facilitarles la adquisición de las herramientas de la modernización (conocimientos de gestión y tecnológicos) y de activos productivos (capital y tierra), así como instrumentar programas orientados a articularlas a las redes de industrias dinámicas.

Lo anterior implica que los Ministerios de Trabajo deberían adoptar una política laboral basada en mayor medida en la autorregulación de los actores sociales (diálogo social) y dar atención a amplios grupos de trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados). También sería conveniente un reposicionamiento político y administrativo de estos ministerios, que les permita participar en el gabinete económico y, en muchos casos, recuperar su función de entidades rectoras en materia de política laboral.

El desarrollo de sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad (CEPAL, 2000a). El fortalecimiento de la universalidad exige disminuir la notable falta de equidad en lo que respecta al acceso y la calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias, transferencias públicas y subsidios cruzados entre distintos estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La protección social presenta deficiencias importantes, tanto en término de cobertura como de la nueva estructura de riesgos que trae aparejada la globalización. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales (enfermedad, vejez, invalidez y muerte, e incluso nutrición, vivienda y educación), se suma ahora la necesidad de encarar la protección ante nuevos problemas, entre otros la vulnerabilidad laboral y de ingresos.

Los marcados ciclos económicos y la rigidez de los salarios reales —agudizada, de hecho, por el control de la inflación— se han traducido en una mayor vulnerabilidad del empleo asalariado ante las variaciones del ciclo económico. Como gran parte de los sistemas de protección se

desarrollaron en torno al trabajo asalariado, se hace necesario organizar una estructura de protección social que no dependa del hecho de tener un empleo formal y crear sistemas de seguros de desempleo más universales. Naturalmente, en este contexto las políticas para la generación de empleos seguirán siendo cruciales; la orientación de las políticas de protección social en algunos países europeos ha demostrado claramente que su objetivo central debe ser el incremento del nivel de ocupación, para así poder ofrecer protección social universal. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales de empleo y alivio de la pobreza destinados a los sectores vulnerables y basados en estructuras institucionales permanentes, que permitan ponerlos en marcha oportunamente y articularlos con otros objetivos: la capacitación laboral, la provisión de infraestructura y el desarrollo territorial.

La amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social basada en los esquemas tradicionales y, en particular, a la capacidad de recurrir a las contribuciones asociadas al salario como fuente de financiamiento. Por este motivo, resulta prioritario instrumentar sistemas de protección en función de la ciudadanía, no de la vinculación laboral. En las reformas en general y en las del sistema de seguridad social en particular se deben introducir, por lo tanto, mecanismos combinados y complementarios de seguro, que sean consistentes con las variadas formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad y ofrecería protección ante conmociones de origen externo.

La cantidad y calidad de los servicios de protección social financiados con contribuciones obligatorias, impuestos generales o mediante una combinación de ambos depende del grado de desarrollo económico y los pactos fiscales vigentes, que reflejan los acuerdos políticos y sociales sobre el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. Dado que el ámbito fiscal no es estático, un pacto fiscal orientado a la protección de los derechos puede contener normas sobre progresividad, en virtud de las cuales se destine una contribución pública marginal creciente a la protección social y al combate de la pobreza. Además, para desarrollar un sistema de protección social incluyente, hay que otorgar especial importancia a la valoración que hacen los grupos destinatarios y proporcionar información permanente sobre las posibilidades de protección, los mecanismos de acceso y la participación en la toma de decisiones.

III. El papel crítico del espacio regional

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que muestra mayores avances en los procesos de integración regional. En épocas recientes, los avances estuvieron estrechamente relacionados con el fuerte impulso político que recibieron estos procesos a fines de la década de 1980 y comienzos de la siguiente. Lamentablemente, este impulso se ha ido debilitando en forma evidente en los últimos años; además, la institucionalidad continúa siendo frágil y la convergencia de los acuerdos vigentes para conformar áreas de mayor tamaño relativo, así como la consolidación de uniones aduaneras, siguen siendo tareas pendientes. La renovación del compromiso político con la integración regional es una meta imperativa, que no entra en conflicto con negociaciones comerciales más amplias, incluidas las correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas y las de carácter global. Más aún, las posibilidades de los procesos de integración de no perder vigencia pese a la creación de un área de libre comercio hemisférica o del proceso de globalización dependerá de su profundización.

El dinamismo que caracterizó a la integración regional a fines de la década de 1980 fue paradójico. En efecto, según las corrientes económicas más ortodoxas, la integración era y sigue siendo considerada como una fuente de distorsión de los flujos de comercio. Lo ocurrido en la práctica indica que, por el contrario, la integración no provoca una desviación del comercio, sino que es una fuente de nuevos vínculos comerciales, específicamente de flujos de comercio de alta calidad (CEPAL, 1998b). Esto queda demostrado por el mayor contenido tecnológico y los

encadenamientos productivos que caracterizan a estos flujos. Las posibilidades de aprovechar economías de especialización en el comercio intraindustrial entre países con niveles similares de desarrollo es otra de las ventajas más importantes de la integración. La tercera de ellas consiste en la mayor participación de las empresas de menor tamaño en el comercio intrarregional, especialmente con países vecinos, debido a los menores costo de transacción. Esto contrasta con las tendencias tradicionales a concentrar las operaciones de comercio exterior en empresas de mayor tamaño dentro de cada sector productivo o comercial.⁹

Por las razones mencionadas, los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje sobre manejo de los mercados externos, especialmente para las firmas de menor tamaño, por lo que puede contribuir al desarrollo de actividades de exportación de nuevas empresas y nuevos sectores. Otra de las ventajas de la integración es la posibilidad de armonizar un amplio conjunto de normas que suponen costos de transacción, no sólo gracias a la proximidad geográfica sino también a la similitud de las tradiciones institucionales.

Un fenómeno que confirma esta visión positiva es el auge del comercio intrarregional en el período 1990-1997, especialmente entre los países sudamericanos, que se concentró en productos industriales, sobre todo con un alto contenido tecnológico. No obstante, en los últimos años este comercio ha sido víctima de la inestabilidad macroeconómica de la región, por lo que ha mostrado una elasticidad muy elevada ante los marcados ciclos económicos registrados en varios países, particularmente los sudamericanos (CEPAL, 2001d).

Por este motivo, la cooperación macroeconómica se ha transformado en un elemento esencial para consolidar los procesos de integración comercial. En este campo se observan adelantos en todos los acuerdos subregionales vigentes, que deben seguir reforzándose sobre la base del diálogo, el intercambio de información y la adopción de reglas macroeconómicas comunes que conduzcan a la institucionalización del examen de pares con fines preventivos y al diseño de mecanismos más estrictos de coordinación macroeconómica, que en algunos casos pueden convertirse en uniones monetarias. Como complemento de estos esfuerzos, existen amplias posibilidades de avanzar en el intercambio de información, el examen de pares y la formulación de normas comunes de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales.

Como ha afirmado la CEPAL (2001b), se debe prestar igual atención al desarrollo de instituciones financieras regionales y subregionales. En este campo, América Latina y el Caribe tiene activos importantes, ya que cuenta con una amplia red de bancos multilaterales de desarrollo, integrada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. Por otra parte, la experiencia acumulada por el Fondo Latinoamericano de Reservas permite pensar en la posibilidad de ampliar, con recursos regionales, la provisión de financiamiento excepcional a los países en crisis, ya sea a través de una expansión significativa de los miembros y recursos del Fondo, o mediante acuerdos de apoyo mutuo (concretamente de swaps cambiarios) entre los bancos centrales.

Además, la expansión del comercio crea una mayor necesidad de armonización de los distintos sistemas regulatorios. Éstos están integrados, entre otras, por normas técnicas, incluidas las fitosanitarias, los códigos aduaneros, las normas sobre compras gubernamentales y las que regulan la prestación de servicios. Ya se ha observado cierto progreso en varios de estos campos, pero es importante avanzar también en otras áreas, sobre todo en lo que respecta a las normas sobre competencia y regulación de los servicios públicos. En relación con las primeras, cabe señalar que lo ocurrido en Europa permite suponer que, a medida que se consoliden mercados comunes y se dé un proceso activo de inversión intrarregional, los acuerdos sobre competencia y, a la larga, la adopción de una política común sobre la materia, son sin lugar a dudas superiores que las normas

⁹ En relación con este tema, véase Berry (1992).

sobre competencia desleal que regulan exclusivamente el comercio exterior. Un marco de esta naturaleza permitiría, entre otras cosas, hacer frente más eficazmente a las posibles prácticas anticompetitivas de las empresas transnacionales.

Por otra parte, el elevado peso de los productos con mayor contenido tecnológico en el comercio intrarregional revela la importancia de emprender acciones conjuntas para desarrollar los sectores correspondientes, obviamente sin las rigideces de los antiguos, y en gran medida fallidos, acuerdos de complementación sectorial. La adopción de medidas de esta índole debe apuntar al desarrollo de sistemas de innovación de carácter subregional y regional, y conducir a la adopción de esquemas más amplios de cooperación en materia educativa, y en investigación y desarrollo tecnológico. Pueden ser, además, el marco propicio para alianzas estratégicas sobre investigación y desarrollo o creación de nuevos conglomerados productivos, ya sea entre empresas nacionales de los países miembros de un acuerdo subregional o regional, o entre éstas y empresas multinacionales. La conformación de fondos regionales de promoción de estas actividades, siguiendo el ejemplo del Fondo de Ciencia y Tecnología creado por iniciativa de Brasil en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000), debe ser un elemento esencial de este proceso. Estos fondos deben servir, además, para acelerar la transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

En el área de la infraestructura física, además de la formulación de normativas armonizadas sobre transporte, energía y telecomunicaciones, es importante el desarrollo de redes de infraestructura y de sistemas regulatorios concebidos en función de la integración regional. La aplicación de este enfoque pone de manifiesto, además, la necesidad de concebir los espacios de acción con un alcance que supere el nivel nacional. Un buen ejemplo es la constitución en 1994 de la Asociación de Estados del Caribe, con el objeto de fomentar una mayor cooperación en esa subregión. Las medidas de integración física que se acordó tomar en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (2000) y el Plan Puebla-Panamá también representan progresos en esta área. La elaboración de varios planes de desarrollo fronterizo es otro ejemplo de esta nueva concepción del espacio derivada de la integración. En el caso del desarrollo sostenible se han dado intentos graduales por aplicar una visión de este tipo, entre otras cosas en el manejo de ecosistemas comunes a varios países (el amazónico, el Mar Caribe, el andino, el corredor mesoamericano) y de cuencas hidrográficas compartidas.

En este último ámbito, la singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza y relevancia mundial de los servicios ambientales relacionados con sus recursos naturales, como en el riesgo global que implica el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. En lo que se refiere a su contribución a los dos temas más relevantes de la agenda mundial de desarrollo sostenible, el cambio climático y la biodiversidad, hay que destacar la importancia de que varios países que han encabezado las correspondientes negociaciones sigan haciéndolo. Un ejemplo claro de esto ha sido la actitud de apoyo a la agenda de desarrollo sostenible adoptada por América Latina y el Caribe en las negociaciones internacionales destinadas a desarrollar el mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, que puede aportar ingresos a la región.

La posible valoración económica de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales de la región merece una mención especial. El proyectar esta singularidad, dar cohesión al esfuerzo regional para proteger los ecosistemas estratégicos y conseguir el apoyo de todos los países con tal objeto son acciones que constituyen el punto de partida de una agenda regional inspirada por el objetivo de reforzar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes y valiosos desde una perspectiva global.

La estructura actual de la institucionalidad ambiental en la región deberá ser objeto de un proceso de reforma gradual, que comience por consolidar el papel del Foro de Ministros de Medio Ambiente y los programas ambientales de las entidades vinculadas a los mecanismos de integración subregional, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, el Tratado de

Cooperación Amazónica, el acuerdo ambiental de la Comunidad Andina y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares del Caribe. Se deberá propiciar una mayor coherencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales de estos programas, y desarrollar una agenda en la que se integren las políticas sectoriales relevantes y que permita aunar las visiones regionales y subregionales en los debates globales sobre desarrollo sostenible.

En materia social, hay múltiples acuerdos que se enmarcan en los procesos subregionales de integración y algunos de alcance más amplio,¹⁰ pero su instrumentación es muy limitada (di Filippo y Franco, 2000). En esta materia, parece preferible plantearse objetivos más limitados y concretos pero de alcance profundo. Hay dos áreas que parecen particularmente importantes, la primera de las cuales es el apoyo a la emigración de trabajadores. Para favorecerla y asegurar la adecuada protección de los trabajadores migrantes y de sus familias, es fundamental que se adopten medidas que permitan trasladar los beneficios de los fondos de protección social, sobre todo de salud y jubilación, de un país a otro.

La segunda es el área de la educación. En este campo se puede avanzar en la realización de intercambios regionales y conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones, ya sea mediante contactos directos o comunicación electrónica, con el fin de compartir buenas prácticas, experiencias exitosas y creativas, puntos fuertes y débiles de las reformas, métodos pedagógicos y programas de informatización del sistema escolar, entre otros. También es importante el intercambio de ideas sobre contenidos educativos, programas de computación, portales y libros de texto, comparación de logros, fijación de estándares por niveles, y criterios de idoneidad profesional e instrumentación de programas de actualización docente. Además de contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación, estas actividades permitirían fortalecer los sistemas de acreditación regional y contribuir a una mayor fluidez en la homologación de títulos. En otro terreno, también es importante “educar para la integración regional” y así crear mayor conciencia de la pertenencia a una región con una cultura y una historia comunes y, posiblemente, un destino compartido. La educación básica ofrece enormes posibilidades para crear conciencia de la pertenencia a una región y poner fin a las actitudes xenófobas.

Por último, cabe destacar que las “cláusulas democráticas” de los acuerdos de integración y los foros que sirven actualmente de marco a los encuentros de los Jefes de Estado de la región, así como los incipientes parlamentos subregionales y latinoamericano, son los cimientos de una amplia agenda de integración política que se encuentra apenas en sus primeras etapas.

IV. La agenda global

El proceso de globalización es multidimensional, pero el análisis detallado de algunas de sus dimensiones, la política y la cultural entre otras, excede los objetivos de este documento. Por lo tanto, el examen de la agenda global presentado en esta sección y en la Parte II no es exhaustivo. Por ejemplo, en el caso de los bienes públicos globales, el análisis se concentra en sólo dos de un amplio conjunto de temas mencionados en la parte inicial de este capítulo: el ordenamiento macroeconómico internacional y el desarrollo sostenible. La considerable importancia que la CEPAL otorga a la corrección de las asimetrías internacionales justifica un estudio más detallado de sus tres dimensiones: la dimensión financiera y macroeconómica, la productiva y tecnológica, y la movilidad internacional de la mano de obra. El análisis culmina con algunas consideraciones sobre el desarrollo de una agenda social internacional basada en los derechos.

¹⁰ Existen, en efecto, acuerdos sobre garantías individuales y sociales de los migrantes, modalidades de representación de intereses corporativos (empresarios, trabajadores, profesionales, consumidores), movilidad laboral y prestación de servicios de salud en zonas fronterizas, homologación de títulos académicos y profesionales, y reconocimiento de pensiones.

1. Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico

En los últimos años se ha tomado más conciencia sobre el hecho de que la estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global, con externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y que evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto de la euforia ("exuberancia irracional", utilizando el término acuñado por el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan) como de los pánicos financieros e impulsos recesivos en general.

Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes. El primero es el desarrollo de instituciones que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las principales economías. La ausencia de mecanismos que permitan internalizar claramente los efectos que tienen estas políticas en el resto del mundo es una deficiencia básica del ordenamiento internacional actual. La inconsistencia de las políticas se manifiesta en la volatilidad de los tipos de cambio de las monedas más importantes, factor que a su vez afecta negativamente a los países en desarrollo. El Fondo Monetario debe desempeñar un papel central en los intentos de coordinación macroeconómica de las principales economías, más allá de los debates que tengan lugar en foros más restringidos, sobre todo en el Grupo de los Siete.

El segundo frente es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica (política fiscal, monetaria, manejo de la deuda pública, deuda externa y reservas internacionales, en particular). En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años, que se han traducido en el nuevo énfasis otorgado a los criterios preventivos en las consultas realizadas en el marco del Artículo IV de los Estatutos del Fondo Monetario, concretamente al seguimiento de la evolución de los mercados financieros y a la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana.

Otra área que ha recibido un renovado impulso es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, y de provisión de información a los mercados. Aunque éste es, sin duda, un tercer campo de acción para garantizar la estabilidad macroeconómica internacional, ha sido objeto de críticas debido a varios problemas: i) la falta de participación de los países en desarrollo en su formulación; ii) la tendencia a universalizar estándares, sin tener en cuenta las distintas tradiciones regulatorias y la capacidad de absorción de los distintos países; iii) el intento de condicionar la cooperación financiera del Fondo Monetario a la aplicación de códigos y estándares, sin que exista consenso internacional sobre la materia; iv) la limitada atención otorgada a algunos temas, en especial a la regulación de los inversionistas institucionales que operan en los países en desarrollo, a la regulación directa de las actividades con altos niveles de apalancamiento y a las operaciones en mercados de derivados, y v) la escasa atención prestada a la regulación de las actividades de las agencias calificadoras de riesgo, cuyas evaluaciones son muy procíclicas y han recibido severas críticas. Por todos estos motivos, se debería seguir avanzando en el diseño de estándares internacionales, pero corrigiendo estos problemas.

Un tema aún más complejo es la falta de iniciativas relacionadas con el desarrollo de estándares internacionales, centrados en los flujos de capital que reciben los países en desarrollo. Debido al carácter residual de estos mercados desde una perspectiva global, no son el centro de atención de los sistemas regulatorios de los países industrializados. Por consiguiente, su regulación suele limitarse a estándares generales, que podrían reducir drásticamente los flujos de fondos o elevar indebidamente el costo del financiamiento. La propuesta de otorgarles a las calificaciones de riesgo de las agencias especializadas una importancia fundamental en los sistemas regulatorios de los países industrializados, extendiendo a los bancos comerciales una norma ya aplicable a los inversionistas institucionales, podría crear problemas similares, dado el comportamiento procíclico

de las calificaciones. Estos temas han sido objeto de un amplio debate en el análisis de las propuestas de reforma de las normas bancarias del Comité de Basilea. En la adopción de nuevas medidas de regulación, habría que evitar que se acentúe la discriminación contra los flujos de capital orientados a los países en desarrollo que caracteriza al sistema actual (Reisen, 2001; Griffith-Jones y Spraat, 2001).

Aunque en un sentido estricto no podría caracterizarse como un bien público global, la cooperación internacional en materia tributaria tiene una importancia creciente, por ser un elemento esencial para recabar un volumen adecuado de recursos que permitan financiar la provisión adecuada de bienes públicos y de valor social nacionales, regionales y globales (Zedillo y otros, 2001; FitzGerald, 2001). La competencia por atraer inversiones susceptibles de reubicación ha tendido a reducir la tributación al capital, lo que ha afectado la capacidad de captación de ingresos públicos o elevado exageradamente la tributación directa o indirecta impuesta a los factores de producción menos móviles, sobre todo la mano de obra. Esto pone de manifiesto la conveniencia de fomentar la adopción de acuerdos sobre intercambio de información entre las autoridades tributarias, de doble tributación y otros de alcance más amplio, destinados a evitar la competencia tributaria, coordinar medidas contra la evasión y, a más largo plazo, armonizar los sistemas tributarios. El trato que se da a los centros extraterritoriales (*offshore*) merece especial atención en este contexto.

En este campo prácticamente no existen mecanismos institucionales de carácter internacional, por lo que no sólo habría que adoptar nuevos acuerdos, sino también crear un nuevo organismo que se encargue de la cooperación tributaria internacional. Algunas alternativas intermedias que también valdría la pena explorar son la adopción de acuerdos subregionales o hemisféricos y la extensión de la cooperación ya existente sobre esta materia en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos a países que no son miembros de la organización.

2. El desarrollo sostenible como bien público global

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue, sin duda, un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible, por haber materializado un consenso político del más alto nivel. Con ella se inicia la transición hacia un nuevo régimen internacional sobre medio ambiente, representado por una nueva generación de convenios y un programa de acción global. En la conferencia se adoptaron también nuevos principios destinados a dotar a la cooperación internacional de bases más equitativas. Aunque la comunidad internacional asumió con entusiasmo el compromiso de aplicarlos, en el transcurso de los años noventa fue disminuyendo el ímpetu inicial. Al cabo de una década de la celebración de la Conferencia, los principios adoptados en esa oportunidad siguen manteniendo plena vigencia. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que debe celebrarse en Johannesburgo en el curso de 2002, debería ofrecer nuevas oportunidades de dar mayor cohesión a la agenda global, reforzar su instrumentación y establecer vínculos operativos con las agendas regionales y nacionales.

Entre los temas más relevantes de una agenda global que se derivan de los debates en curso en el contexto internacional (Naciones Unidas, 2002a; CEPAL/PNUMA, 2001) destaca, en primer término, la necesidad de modificar los patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes de la agenda, que debe contribuir a la constitución de una alianza mundial para el empleo de fuentes de energía renovables y tecnologías convencionales limpias y eficientes. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia que puede dar impulso a esta estrategia. Los recientes acuerdos de Bonn y de Marrakesh, que lo desarrollan, permiten contemplar con prudente optimismo la instrumentación del mecanismo de desarrollo limpio que, con una notoria excepción, ha recibido el apoyo de toda la comunidad internacional.

Este mecanismo representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales, que debe extenderse en éste y otros campos en el futuro. Los acuerdos sobre recursos energéticos deben formar parte de un conjunto más amplio de actividades orientadas a promover la ecoeficiencia y el uso de tecnologías limpias a nivel mundial, sobre la base del compromiso de las empresas transnacionales de contribuir al logro de este propósito; la extensión de estándares internacionales voluntarios (ISO 14000); la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, y la prestación de asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Un segundo campo de acción importante es la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. Se trata concretamente de establecer una alianza global que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación in situ de la biodiversidad y los ecosistemas pertinentes, que se exprese en metas cuantitativas y medios para alcanzarlas, y haga suyos los principales objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Para lograr la instrumentación efectiva de estas iniciativas, habría que fomentar la creación de un fondo de compensación multinacional que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales globales que prestan los ecosistemas naturales prioritarios. Esto también exige lograr sinergias entre las convenciones y los instrumentos multinacionales y regionales vinculados a la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas. En lo que respecta a los recursos genéticos, es importante propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, mediante su ratificación, y aplicar los mecanismos aprobados para realizar los análisis de riesgo que podrían representar para la biodiversidad los organismos vivos modificados.

Para desarrollar mecanismos como los mencionados hay que contar con un volumen adecuado de recursos financieros y consolidar enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este ámbito, convendría explorar las posibilidades de imponer exacciones globales a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial, y destinar los recursos recabados por este concepto a la constitución de fondos específicos que permitan dar una solución a esos problemas, con un enfoque multilateral. La ampliación a nuevos campos de instrumentos similares al mecanismo de desarrollo limpio es una alternativa para lograr este propósito, mediante la creación de mercados auténticamente globales de servicios ambientales. El criterio rector debe ser el que sirve de base al principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), según el cual quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, pero a la vez debería otorgarse la flexibilidad necesaria para que la mitigación tenga lugar en otro espacio geográfico.

La educación, la investigación, el desarrollo, la transferencia y la adaptación de tecnologías, y el acceso a la información harán un aporte cada vez más importante a la sostenibilidad. Ante la evidencia de una mayor fragilidad ecológica producida por la acumulación de daños ambientales a diferentes escalas, el principio precautorio ha adquirido un nuevo y mayor sentido. Llegará un momento en que los esfuerzos de protección serán insuficientes, en tanto que la necesidad de adaptación y mitigación y, sobre todo, de desarrollo científico y tecnológico para hacer frente a los nuevos desafíos irá en constante aumento. En esta esfera, adquieren especial relevancia los mecanismos de protección de la propiedad intelectual, tanto del conocimiento formal como del informal, que forma parte del saber tradicional.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema comercial internacional, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. La Declaración de Doha, aprobada en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (noviembre del 2001), representa un avance importante en este campo, por reconocer explícitamente la necesidad de analizar las interrelaciones

entre las normas de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales. En la declaración se especifica claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas de protección ambiental no se conviertan en mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Asimismo, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso al mercado, particularmente en el caso de los países en desarrollo; las disposiciones relevantes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

3. La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas

Aparte de los temas "sistémicos" asociados a la estabilidad macroeconómica y financiera global ya analizados en secciones anteriores, la reforma financiera internacional debe centrarse en la corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas básicas del sistema económico internacional. Esta tarea debe emprenderse con un enfoque integral y abarcar actividades destinadas a la supervisión macroeconómica, la regulación de los flujos de capital, la provisión de liquidez en casos de crisis, el diseño de esquemas multilaterales para manejar los problemas de sobreendeudamiento, el fortalecimiento de la banca multilateral de desarrollo y el logro de un nuevo consenso en torno al alcance de la condicionalidad en lo que respecta al acceso a recursos oficiales internacionales. Estas actividades integrales deben tener como objetivo la reducción del acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y la apertura de espacios que les permitan ampliar los márgenes para la adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas.

El empleo de este enfoque integral indica, en primer término, que las actividades de supervisión macroeconómica del Fondo Monetario y de las instituciones regionales complementarias (véase la sección III) deben tener una orientación esencialmente preventiva; es decir, su propósito debe ser evitar la acumulación de desequilibrios y estructuras de endeudamiento de alto riesgo durante los períodos de auge. Los programas que ejecuta el Fondo Monetario en conjunto con bancos multilaterales y con el Banco de Pagos Internacionales para dar respaldo a la creación de sistemas financieros más sólidos en los países en desarrollo es parte esencial de esta tarea. También sería conveniente ofrecer claros incentivos por el cumplimiento de estrictos estándares preventivos, macroeconómicos y financieros, consistentes sobre todo en el acceso automático a las líneas de crédito contingente del Fondo en situaciones de crisis. En el caso de los bancos de desarrollo, supone el establecimiento de líneas de crédito destinadas específicamente a incentivar un manejo económico anticíclico por parte de los países en desarrollo.¹¹

Desde el punto de vista regulatorio, el objetivo principal debe ser la reducción del riesgo que pueden suponer las operaciones con países que hayan contraído deudas netas, especialmente de corto plazo, cuya magnitud no guarde proporción con el tamaño de la economía y los sectores financieros, como una forma de desestimar el financiamiento de alto riesgo en su fuente. Esto puede exigir la adopción de normas especiales para regular las operaciones financieras con los países en desarrollo, en lugar de aplicar normas generales diseñadas en función de los mercados de los países industrializados. La evaluación de riesgo por parte de las agencias calificadoras no debería emplearse con fines regulatorios; lo que habría que regular son las actividades de estas agencias, obligándolas a calificar el riesgo soberano sobre la base de criterios objetivos de público conocimiento.

¹¹ Entre otras alternativas figuran el establecimiento de líneas de crédito caracterizadas por el "ahorro" en los bancos de los recursos nacionales de contrapartida durante los auges, que posteriormente se desembolsen, junto con los aportes de los bancos, en los períodos de crisis, y la creación de líneas de crédito que se pongan a disposición de los países que lo necesiten en épocas de crisis y que se rijan por cláusulas de aceleración de la amortización en función de determinadas variables macroeconómicas.

Los países en desarrollo deben seguir teniendo plena autonomía para el manejo de su cuenta de capitales. Los organismos financieros internacionales tendrían que otorgar especial atención al análisis de los casos concretos de regulación en esta área y estimular a los países a adoptar medidas restrictivas del endeudamiento externo durante los períodos de auge, cuando perciben que éstos, o su contrapartida en el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, son insostenibles.

Por su parte, el Fondo Monetario debería irse convirtiendo gradualmente en un cuasiprestamista internacional de última instancia. Esto implicaría el uso de los derechos especiales de giro como principal medio de financiamiento de sus operaciones. En particular, para satisfacer la mayor demanda de recursos del Fondo en épocas de crisis habría que recurrir a emisiones temporales de derechos especiales de giro, en lugar de emplear los mecanismos de financiamiento especiales vigentes (*arrangements to borrow*), que dependen de la discrecionalidad de algunos países industrializados. A más largo plazo, los derechos especiales de giro deberían utilizarse para satisfacer multilateralmente las demandas adicionales de liquidez asociadas al crecimiento de la economía mundial.

En los programas de ajuste en períodos de crisis se deberían tomar en consideración los efectos que tienen en los sectores más vulnerables de la población. Este principio, que ha ido recibiendo creciente aceptación internacional en los últimos años, debe extenderse más allá de la creación de redes de protección social y abarcar el diseño de la política de ajuste macroeconómico, con el fin de que se adopte la combinación de políticas que tenga menos consecuencias sociales negativas en los sectores más pobres (Naciones Unidas, 2001a).

El control de los problemas de "riesgo moral" descansa en la supervisión macroeconómica preventiva y en un buen régimen regulatorio. Éstos podrían complementarse con un elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional: un mecanismo que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento. Aunque un mecanismo de este tipo podría emplearse para hacer frente a problemas de liquidez, existen instrumentos más eficaces que han sido utilizados en el pasado con ese propósito, en particular la presión que ejercen las autoridades regulatorias en los países industrializados para que los bancos mantengan abiertas las líneas de crédito de corto plazo a los países afectados; en todo caso, ese debería ser el foco del financiamiento de emergencia del Fondo Monetario. De hecho, la inexistencia de un buen financiamiento de emergencia puede convertir los problemas de falta de liquidez en problemas de solvencia. Por este motivo, los mecanismos para encarar los problemas de sobreendeudamiento cuyo propósito esencial es el manejo de los problemas de solvencia deben considerarse complementarios del financiamiento de emergencia, y no como un sustituto del mismo.

Los principales elementos de este nuevo mecanismo deben ser los siguientes: i) el establecimiento de cláusulas de acción colectiva, que faciliten la negociación con los acreedores y que sean de carácter universal, para evitar que den origen a un nuevo factor de discriminación contra los países en desarrollo; ii) un instrumento que permita la suspensión de pagos con sanción internacional, que podría ser otorgada por el Fondo Monetario; iii) la negociación voluntaria entre las partes, que abarque los pasivos externos públicos y privados y que puede incluir instrumentos de mediación y, posiblemente, de arbitraje internacional, ya sea a través de un nuevo organismo o de paneles de expertos organizados por el Fondo; iv) la concesión de preferencia en el proceso de reestructuración al financiamiento privado en situaciones de crisis y, en algunos casos, la exigencia de proporcionar mayores recursos; y v) el apoyo crediticio de los organismos multilaterales de financiamiento durante la fase de renegociación y el período inmediatamente posterior, con el objetivo primordial de facilitar la reinserción de los países en los mercados privados de capitales. En relación con este último objetivo, el instrumento más apropiado podría ser un sistema de

garantías, que tuviera como respaldo un fondo especial manejado por los principales bancos de desarrollo.¹²

El mantenimiento de una banca multilateral de desarrollo fuerte es otro componente de esta estrategia. Los bancos que la integran han demostrado ser esenciales para garantizar la provisión de financiamiento a los países que no tienen acceso a los mercados privados, especialmente los más pobres, como también para otorgar financiamiento de largo plazo a los países de ingreso medio durante los períodos de sequía en esos mercados. Esta función contracíclica del financiamiento multilateral, que incluye la prestación de apoyo a los programas de protección a los sectores más vulnerables de la población durante las crisis, se suma a la provisión de liquidez, el objetivo central de las actividades del Fondo Monetario, por lo que no debe confundirse con ésta. El empleo más frecuente de garantías para apalancar recursos privados en esos períodos puede ser el instrumento más adecuado en este contexto. A ésta deben agregarse otras funciones críticas de los bancos multilaterales: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y de la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y a las medidas que adopten con tal objeto los bancos nacionales de fomento; la prestación de asistencia técnica en general, y el respaldo a la provisión de bienes públicos globales, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas.

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances importantes, entre otros el análisis y la discusión del tema en el Fondo Monetario durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que explica la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia. Dada la tendencia al predominio de visiones homogéneas en los organismos financieros internacionales, el debate público de sus visiones sobre el desarrollo es irremplazable como mecanismo de control y un ejercicio esencial para poner en práctica las diversas opciones de desarrollo (Stiglitz, 1999). La existencia de una mayor variedad de visiones en esos organismos puede ser fundamental para evitar la marcada tendencia a la homogenización institucional observada en los dos últimos decenios.

4. Superación de las asimetrías productivas y tecnológicas

La transmisión de los impulsos productivos y tecnológicos desde el mundo industrializado a los países en desarrollo consiste en dos procesos básicos. El primero de ellos es el traslado gradual hacia estos últimos de la producción de materias primas, de actividades industriales maduras y de la demanda de servicios más estandarizados. El segundo es la transferencia de tecnología, y la participación creciente de los países en desarrollo en su producción y en las ramas productivas con mayor contenido tecnológico. La agenda comercial internacional debe estar orientada a la consecución del primero de estos propósitos, pero a largo plazo la verdadera superación de las asimetrías internacionales depende del segundo.

Los elementos más esenciales de la agenda comercial son bien conocidos (UNCTAD, 1999a, Third World Network, 2001, Banco Mundial, 2002b). El primero de ellos es una amplia liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, que incluya la eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones; la reducción sustancial de los cuantiosos subsidios a la producción en los países industrializados; la disminución de los aranceles aplicables a estos productos, y la supresión progresiva del sistema de aranceles y cuotas que, en la práctica, equivale a una restricción cuantitativa. El segundo es la culminación exitosa del desmantelamiento del acuerdo multifibras contemplado en los acuerdos de la Ronda Uruguay, y la reducción de las crestas arancelarias y del

¹² Véanse UNCTAD (1998 y 2001), Krueger (2001) y Machinea (2001), en los que se ofrece un análisis más extenso de este tema.

escalonamiento de los aranceles en función del nivel de procesamiento. El tercero es la apertura de los servicios que suponen uso intensivo de mano de obra en los países industriales, la construcción y el turismo entre otros, a fin de posibilitar la migración temporal de todo tipo de trabajadores para la prestación de esos servicios. El cuarto es la adopción de disciplinas multilaterales más estrictas en materia de antidumping y de garantías de pleno cumplimiento de la prohibición de imponer restricciones voluntarias a las exportaciones acordada en la Ronda Uruguay.

A estos objetivos prioritarios debe sumarse la necesidad de garantizar una amplia participación de los países en desarrollo en la formulación de normas técnicas de todo tipo y facilitar una amplia aplicación de los mecanismos de solución de controversias de la OMC, que representan una de las mejoras más importantes del orden multilateral en el último decenio. El elevado costo de contar con equipos negociadores y de emplear los mecanismos institucionales establecidos implica que todo lo anterior depende de una organización adecuada de los equipos de que disponen los países más pobres y pequeños, de cuerpos jurídicos que sirvan de respaldo a los procesos de solución de controversias en los que participen estos países y del aporte de recursos multilaterales para financiarlos.

Además de estas consideraciones, la comunidad internacional debe reconocer que las estrategias orientadas a crear competitividad sistémica son un componente esencial de los procesos de desarrollo. En esta materia, la Ronda Uruguay mantuvo cierto grado de libertad para la sustitución de importaciones (mediante los niveles de protección fijados y el principio de protección de las industrias incipientes) y para el ajuste de estas industrias a fin de hacer frente a la competencia (mecanismos de salvaguardia), pero redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios. Entre otras cosas, se adoptaron disciplinas aplicables a los subsidios a las exportaciones y se prohibió la adopción de medidas comerciales relacionadas con la inversión (convenios de desempeño y reglas sobre integración nacional), que redujeron la discrecionalidad para fomentar activamente las "industrias incipientes de exportación" y la diversificación exportadora. Asimismo y al igual que en otros campos, por regla general en los acuerdos se autorizan las subvenciones más empleadas en los países industrializados (tecnológicas, al desarrollo regional, al medio ambiente), en tanto que se restringieron las utilizadas con más frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño). Aunque la transformación de los sistemas de incentivos para armonizarlos con las conclusiones de la Ronda Uruguay debe seguir siendo una prioridad de los países en desarrollo, el análisis del espacio de que disponen los países para la adopción de políticas, especialmente para diversificar su oferta de exportaciones, debe ocupar un lugar destacado en la agenda de la "Ronda de Desarrollo", iniciada en Doha a fines del 2001.¹³

En materia de comercio de bienes y servicios, las negociaciones multilaterales se conjugan en América Latina y el Caribe con varios otros procesos de negociación con países industrializados, que la región lleva a cabo en conjunto, por bloques subregionales o bilateralmente. Entre éstas, destacan las negociaciones con Estados Unidos y Canadá, por una parte, y con la Unión Europea, por otra. Estos procesos son muy importantes, ya que están orientados a garantizar el libre acceso a los principales mercados de los países industrializados, más allá de los esquemas preferenciales establecidos en varias subregiones, que por su naturaleza no constituyen compromisos permanentes.

¹³ En este sentido debe entenderse el artículo 10.2 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, en la que la Conferencia Ministerial "Toma nota de la propuesta de considerar subvenciones no recurribles las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr objetivos legítimos de desarrollo como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico, la diversificación de la producción y el desarrollo y la aplicación de métodos de producción que no perjudiquen al medio ambiente...". Estrictamente, la única restricción importante de los acuerdos de la Ronda Uruguay es la relativa a la "diversificación de la producción" y, más específicamente, de la oferta de exportaciones, puesto que las subvenciones con los demás propósitos señalados están ampliamente amparadas en el Acuerdo de Marrakesh.

Estas negociaciones también tienen otras dimensiones, entre las que cabe destacar la protección de la inversión y la propiedad intelectual.

Por consiguiente, los acuerdos que surjan de estas negociaciones deben garantizar el logro de los objetivos comerciales prioritarios mencionados, pero a la vez proteger la autonomía de los países en desarrollo para adoptar políticas activas de competitividad, orientadas fundamentalmente a la diversificación de la base exportadora. Los temas relativos a la protección de la propiedad intelectual se consideran más adelante.

El Área de Libre Comercio de las Américas es el esfuerzo más ambicioso realizado en este campo, ya que tiene como propósito la creación del área de ese tipo más grande del mundo, conformada por países con niveles de desarrollo y tamaño muy dispares. Desde el punto de vista estrictamente comercial, en la medida en que los aranceles de los Estados Unidos son ya bajos en promedio (menos del 2% en 2000) y cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones de la región ingresan a los Estados Unidos sin pagar aranceles (CEPAL, 2002), los mayores beneficios potenciales para los países latinoamericanos y caribeños procederían de la exclusión de algunos productos que gozan de una protección muy elevada (productos agrícolas, textiles y confecciones, en particular) y, sobre todo, de la eliminación de barreras no arancelarias, entre las que destaca el uso discrecional del estatuto antidumping.

Es esencial que el acuerdo contenga disposiciones especiales en consideración de las profundas diferencias de las economías en cuanto a nivel de desarrollo y de tamaño, tanto en el período de transición como después de su plena entrada en vigor. En el primer caso, es importante la prestación de apoyo técnico y financiero para financiar programas de reestructuración productiva que permitan hacer frente a los desafíos que plantea el acuerdo. En el segundo, es fundamental que los países de la región conserven la autonomía necesaria para adoptar políticas activas de competitividad.

En todo caso, la información presentada en los capítulos anteriores indica que el libre comercio no es suficiente por sí solo para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo de los países. En tal sentido, la experiencia indica que se necesitan por lo menos otros dos tipos de políticas, que han desempeñado un papel importante en el pasado en los procesos de convergencia de ingresos entre países industrializados, así como en el proceso más importante de integración a la economía de los Estados Unidos por parte de una economía latinoamericana, específicamente de Puerto Rico (véase el recuadro 4.1). Las primeras son las orientadas a agilizar la movilidad internacional de mano de obra, tema al que nos referiremos más adelante. Las segundas se relacionan con la transferencia de recursos desde las regiones más adelantadas a las más atrasadas, con el propósito explícito de garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo que, en el caso de Puerto Rico, también incluyó incentivos tributarios cuantiosos para inversiones en la isla.

La creación de la Unión Europea ha sido, indudablemente, el proceso internacional en el que este principio se ha plasmado más claramente, a través de una política de "cohesión social". Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en el último decenio del siglo XX fuera acompañada por el fortalecimiento de la política de cohesión, en virtud de un objetivo explícito (Marín, 1999). Más aún, actualmente esta política se aplica también en los países de Europa central interesados en integrarse a la Unión Europea. La posibilidad de establecer un fondo de cohesión o de integración, como complemento necesario de los acuerdos hemisféricos, fue planteada por varios jefes de Estado y de gobierno en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril del 2001,¹⁴ y por lo tanto debería recibir atención especial.

¹⁴ El Presidente de México se refirió, en particular, a un fondo de cohesión, en tanto que varios Primeros Ministros del Caribe destacaron la importancia de un fondo de integración. Posteriormente, el gobierno ecuatoriano, que tiene a su cargo la coordinación de las negociaciones, ha propuesto crear un fondo de pro competitividad.

Recuadro 4.1

LOS VÍNCULOS ECONÓMICOS ENTRE PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS CONTINENTAL

Las economías de Puerto Rico y Estados Unidos continental están estrechamente integradas. Puerto Rico comparte ciudadanía, fuerza de defensa, moneda y mercado con los Estados Unidos, y hay libre movimiento de bienes y factores de producción entre ambos. A diferencia de un Estado soberano, el Gobierno de Puerto Rico no realiza actividades como acuñar moneda o gravar impuestos sobre las importaciones o las exportaciones, ya que forma una unión económica con el continente.

Los principales pilares de la estrategia de desarrollo, conocida como Operación Bootstrap, que Puerto Rico lanzó en los años cuarenta, fueron los incentivos tributarios, los créditos tributarios contra el pago de impuestos federales sobre los ingresos percibidos en la isla por las empresas de Estados Unidos (artículo 936 del Código de Impuestos Internos de los Estados Unidos, que paulatinamente se está dejando de aplicar) y el libre comercio garantizado con el continente. Alentadas por estos incentivos, muchas empresas que operaban en Puerto Rico decidieron dejar sus utilidades en la isla y depositarlas en instituciones financieras, con lo cual pasaron a ser una importante fuente de liquidez para los intermediarios financieros. Hace una década, había 936 fondos —así se los llamaba—, cuyo monto ascendía a unos 10 000 millones de dólares, lo que representaba cerca de un tercio del total de depósitos en poder de los bancos comerciales. Para el año 2000, los 936 fondos componían aproximadamente el 5.9% de tales depósitos.

Las transferencias federales también han tenido un papel preponderante en la economía de Puerto Rico, aunque su magnitud relativa se ha reducido con el correr del tiempo. En 2000, el total de transferencias federales equivalía al 20% del PIB. Las transferencias a personas ascendían a 5 500 millones de dólares, o un 14.3% de los ingresos de las personas (cifra que representa una baja respecto del 22% de los ingresos de las personas que registraban en 1990). Alrededor del 60% de estas transferencias eran prestaciones percibidas, incluidas pensiones de ex combatientes y pagos del seguro Medicare y del seguro social. Las donaciones, que consisten principalmente en pagos realizados en el marco del Programa de cupones para adquirir alimentos, ascendían a 39% de las transferencias federales a personas.

Además de los flujos de comercio y capital, la mano de obra también se mueve libremente entre Puerto Rico y el continente, dado que miles de puertorriqueños viajan por temporadas. En 1950, la población residente de Puerto Rico ascendía a 2.21 millones de personas, y había 226 000 naturales de la isla que residían en el continente. Para el año 2000, estas cifras habían aumentado a 3.8 millones y 1.2 millones, respectivamente.

Gracias a la Operación Bootstrap se robusteció el crecimiento industrial, que transformó la base agrícola de Puerto Rico en una economía impulsada por los servicios y las manufacturas. Entre 1950 y 1990, el PIB de la isla creció un 4.4% al año, y la participación del sector manufacturero en el producto total aumentó de 22% a 39%. No obstante, la convergencia con los niveles de vida del continente ha sido parcial. Para 1990, el ingreso per cápita en Puerto Rico (6 000 dólares) era casi la mitad del de Mississippi, el estado de la Unión de menor ingreso. Con todo, había mejorado respecto de 1950, cuando el ingreso per cápita de Puerto Rico correspondía al 39% del ingreso del estado en último lugar. Sin embargo, en el año 2000 el ingreso personal per cápita de Puerto Rico (10 150 dólares) aún se acercaba a la mitad del de Mississippi.

La extensión de la agenda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio con el objeto de incluir nuevos temas ha sido objeto de un vasto debate. La CEPAL reconoce ampliamente la necesidad de un enérgico compromiso regional con la agenda ambiental internacional, la defensa de los principios y derechos laborales fundamentales y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, también comparte la convicción de que esos compromisos deben plasmarse en otros ámbitos internacionales y no vincularse a los de carácter comercial.

Por su parte, un acuerdo multilateral de inversiones puede contribuir a simplificar la compleja red de acuerdos bilaterales o regionales de este tipo que se han suscrito en los últimos años, pero debe cumplir tres requisitos esenciales: limitarse a la protección de la inversión, mantener la autonomía de los países en desarrollo para regular la cuenta de capitales por razones macroeconómicas, y mantener igualmente su autonomía para adoptar políticas activas hacia la inversión extranjera directa, incluidas aquellas orientadas a mejorar los encadenamientos entre dicha inversión y la producción nacional. Además, sería útil avanzar en un acuerdo sobre competencia global, que regule la marcada tendencia a la concentración mundial observada en ciertas ramas de actividad, así como las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas transnacionales.¹⁵ Además, un acuerdo de esta naturaleza puede servir a largo plazo como marco que sustituya los mecanismos más discrecionales de intervención (entre otros, el estatuto antidumping). No es evidente, sin embargo, que el marco más apropiado para los acuerdos multilaterales de inversión o de competencia sea la OMC y, menos aún, que ésta sea la instancia adecuada para poner en marcha acuerdos en estos campos. En tal sentido, sería más apropiado crear una nueva organización internacional que, aparte de estos dos acuerdos, tuviese a su cargo la instrumentación de los de propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio, concentrando así las acciones de la OMC en la regulación estricta del comercio de bienes y servicios.

Otro elemento de los acuerdos de la Ronda Uruguay que ha sido objeto de un amplio debate es el relativo a la aplicación a todos los miembros de la OMC de las disciplinas multilaterales en materia de propiedad intelectual. Si bien este acuerdo puede considerarse fundamental para la provisión de un bien público global, la creación de conocimiento, esto sólo puede lograrse mediante la concesión de un monopolio transitorio, es decir definiendo como bien privado lo que es potencialmente un bien público. Como el desarrollo tecnológico es la actividad que más se concentra en los países industrializados, esta forma de protección y la redistribución de recursos que conlleva refuerza una de las asimetrías básicas que caracterizan a la economía internacional.

Debido al alto costo que puede tener este mecanismo para los países en desarrollo, el Banco Mundial (2002b, capítulo 5) ha señalado que sus beneficios no son patentes para los países de ingresos bajos y, por ende, que su instrumentación debe ser gradual, dependiendo del nivel de desarrollo. Los países de ingresos medios reciben indudables beneficios de una mayor protección intelectual en los sectores en que la denominación de origen es importante; en el comercio intraindustrial, que depende de la protección de las marcas; en el de productos cinematográficos y televisivos, y en la industria de programas de computación, entre otros. Esta protección también juega un papel importante como garantía para la inversión extranjera y como mecanismo que asegura a los consumidores el acceso a una gama amplia de productos. Sin embargo, los acuerdos pertinentes elevan el costo de la tecnología y pueden impedir su transferencia cuando la protección de la propiedad intelectual no va acompañada de la producción del bien o el uso de la tecnología correspondiente en el país que otorga la protección.

Los acuerdos adoptados en la cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio representan un importante adelanto en la definición de un área concreta —la salud pública— en la que la protección de la propiedad intelectual puede tener efectos netos nocivos. El principal problema que se plantea en este caso es el efecto de la protección sobre los precios al consumidor, que excluye del uso de los bienes o servicios protegidos a amplios sectores de la población. Esto ilustra también un principio más general, según el cual el carácter de bien público que tiene el conocimiento debe prevalecer, en ciertas circunstancias, sobre el carácter de bien privado que le otorga la protección de la propiedad intelectual.

¹⁵ Con este propósito, podría establecerse una cláusula de minimis que establezca que el acuerdo correspondiente sólo se aplica a empresas que mantengan una participación superior a un cierto porcentaje de los mercados internacionales relevantes.

Esta situación ha dado lugar a un debate más amplio sobre campos en los cuales también debe predominar el carácter de bien público del conocimiento. Algunos de los ejemplos más evidentes son aquellos en que un conocimiento potencialmente patentable es de carácter estrictamente científico (ciertos conocimientos sobre genética, esencialmente) o en que un determinado conocimiento es la base para la adquisición de nuevos conocimientos (hecho que se reconoce, entre otros, en el convenio sobre protección de las obtenciones vegetales, que garantiza el acceso a variedades protegidas para desarrollar otras nuevas). En realidad, en la medida en que el desarrollo tecnológico es el resultado de un proceso de aprendizaje acumulativo, estrechamente dependiente de la experiencia adquirida en el ámbito productivo, este último caso es parte de un conjunto más amplio, que incluye las innovaciones secundarias resultantes de la adaptación de tecnología y de la ingeniería inversa.

Como ya se ha señalado, el problema que se produce en estos casos es aún más grave cuando las prioridades de diversificación productiva de un país se enfrentan a protecciones de la propiedad intelectual de empresas que no producen un bien o no usan la tecnología en ese país y, por ende, la protección se convierte en un obstáculo que dificulta la consecución de los objetivos de desarrollo. En estos casos, como en el de la salud pública, es necesario lograr nuevos consensos sobre las limitaciones de la protección de la propiedad intelectual o bien formular normas más amplias sobre el uso de la licencia obligatoria o el agotamiento del derecho (véase el capítulo 7).

Otra serie de problemas son los relacionados con algunos aspectos de la agenda sobre propiedad intelectual de interés para los países en desarrollo, pero que no han sido plasmados en acuerdos o instrumentados adecuadamente. El primero se vincula con la necesidad de disponer de mecanismos efectivos de transferencia de tecnología y de instrumentos que garanticen una participación más amplia de los países en desarrollo en la generación de nuevos conocimientos. La OMC debería dar prioridad a estos mecanismos e instrumentos, puesto que son necesarios para compensar los efectos distributivos adversos que produce en todo el mundo la protección de la propiedad intelectual. El segundo obedece a la relación entre la protección de la propiedad intelectual y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y a la protección de los conocimientos tradicionales y del folclore. Estos últimos casos demuestran, además, la urgencia de que los países de la región hagan un inventario de los recursos que desean proteger a nivel internacional, para defender su patrimonio cultural, intelectual, genético y geográfico.

5. Plena inclusión de la migración en la agenda internacional

La plena incorporación de la migración en la agenda internacional también es un elemento esencial de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden global. No existe justificación teórica alguna para liberalizar los mercados de bienes, servicios y capitales, mientras se siguen aplicando estrictas restricciones a la movilidad internacional de la mano de obra. Más aún, la liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos evidentemente regresivos en el nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada). Esta restricción anula, además, uno de los mecanismos que, según varios análisis históricos, desempeñó un papel fundamental en la convergencia de ingresos entre los países actualmente industrializados (véase el capítulo 3). Por otra parte, el imponer mayores restricciones a la movilidad de la mano de obra menos calificada drena selectivamente el capital humano de los países en desarrollo, tiende a acentuar las desigualdades de ingreso en función de la calificación y da origen a una de las ramas de actividad más dañinas del mundo actual: el tráfico de trabajadores y otras personas. Fuera de ser un factor de relevancia económica, la migración es una fuente muy importante de enriquecimiento cultural mutuo y de constitución de una sociedad cosmopolita.

Por lo tanto, una de las prioridades de la agenda internacional debe ser la concertación de acuerdos que amplíen la movilidad de la mano de obra y fortalezcan la gobernabilidad de la migración internacional. En este campo, el principal objetivo debe ser la adopción de un acuerdo global sobre políticas migratorias. En general, los instrumentos vigentes tienen un alcance limitado. El más amplio de todos, pero que aún no se ha ratificado, es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. La importancia de la ratificación de esta Convención estriba en que reitera los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes y de sus familiares, incluidos los de quienes puedan encontrarse en situación irregular. Asimismo, brinda a los Estados un instrumento legal que facilita la articulación de legislaciones nacionales uniformes.

Un elemento estrechamente relacionado con el anterior es la reducción de los peligros que plantean la discriminación y xenofobia, mediante la ratificación de los instrumentos internacionales correspondientes y el cumplimiento del Plan de Acción suscrito en la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban (Sudáfrica) en el año 2001.

La ampliación de los compromisos de movilidad temporal de trabajadores en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC también es importante. Como se ha indicado, una de las prioridades en este campo es la suscripción de mayores compromisos por parte de los países industrializados, en materia de servicios que supongan un uso intensivo de mano de obra poco calificada, ámbito en el que los países en desarrollo pueden tener ventajas comparativas.

Es innegable que el tema de la migración debe formar parte de la agenda hemisférica, de los acuerdos multilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y de los procesos de integración regional. Existe, además, una amplia gama de negociaciones y convenios bilaterales que pueden contribuir al propósito de ampliar las posibilidades de migración internacional. Un ejemplo reciente y promisorio es el inicio de un diálogo entre México y Estados Unidos sobre este tema. Todos estos acuerdos, ya sean multilaterales o bilaterales, deben incrementar la movilidad temporal y permanente de los trabajadores y avanzar en otras áreas, estrechamente vinculadas a la migración, como la seguridad social y el reconocimiento de estudios y calificaciones personales.

Cabe destacar que, además de los esfuerzos encaminados a eliminar la xenofobia y la discriminación y garantizar los derechos de los inmigrantes, los gobiernos de los países receptores deben adoptar medidas que apunten a su plena incorporación en las sociedades de destino. Éste es, de hecho, un requisito esencial para garantizar la cohesión social en sociedades receptoras de un gran número de inmigrantes. Con tal objeto, los Estados deben establecer mecanismos que faciliten su integración, entre otros a la educación pública y a los servicios de protección social, como una forma de contribuir a la ampliación de sus derechos económicos y sociales. La otra cara de la moneda del proceso de la integración es la exigencia de que respeten y adopten la cultura que los acoge y acaten plenamente las normas jurídicas del país receptor.

Los países de origen de la migración también pueden verse beneficiados por este fenómeno a través de diversos mecanismos. En primer lugar, mediante las remesas, que ya constituyen de hecho flujos importantes de recursos para muchos países de la región. La reducción de los costos de transferencia de las remesas, la promoción de programas de apoyo que los emigrantes pueden ofrecer a sus comunidades de origen y el uso productivo de estos recursos son algunas de las actividades posibles en este frente. El empleo de los vínculos con emigrados también puede ser importante para aprovechar su preparación científica, profesional y empresarial, así como para crear un mercado potencial de productos idiosincrásicos. Asimismo, los países de la región deberían reconocer el derecho de los emigrantes a participar en los procesos políticos de sus países de origen.

Por último, tanto los países de origen como los de destino tienen la responsabilidad de combatir conjuntamente el tráfico de migrantes, lo que incluye la difusión de información en los primeros con el fin de alertar a la población sobre los riesgos de estas prácticas.

6. Los derechos económicos, sociales y culturales: cimientos de la ciudadanía global

Uno de los principales adelantos que ha traído aparejado la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a todo el mundo de valores y principios éticos, como los derechos humanos, la equidad, la democracia, el respeto por la diversidad étnica y cultural, y la protección del medio ambiente. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresalen los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en virtud del cual los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para una vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. Desde otro punto de vista, los bienes y servicios relacionados con un nivel básico de bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, “bienes de valor social” (meritorios) de acuerdo con la terminología de la economía del bienestar, por lo que deben ser reglamentados como parte del proceso de garantía de su suministro; asimismo, se debería dar a conocer públicamente su nivel de desarrollo y permitir su exigibilidad real (CEPAL, 2000a). Este proceso debe considerarse la esencia de un programa integral de lucha contra la pobreza.

Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen un todo indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, se reconoce que el ejercicio de los primeros difícilmente puede ser automático y que exige esfuerzos económicos y políticos importantes, que garanticen su concreción progresiva. Estos esfuerzos se confunden con los procesos democráticos orientados a determinar los niveles de nutrición, salud, educación, vivienda y otros derechos o bienes de valor social que pueden garantizarse en forma sostenible a todos los ciudadanos, de los mecanismos de provisión (pública, privada o mixta) y de los recursos públicos necesarios.

Esto nos remite al proceso político de constitución de pactos sociales y fiscales nacionales, pero cada vez más globales, en los que se considere que el acceso a dichos bienes es producto de una decisión política sobre asignación de recursos destinados a velar por la observancia de los derechos civiles. Estos pactos deberían basarse, asimismo, en un debate político sobre el papel del Estado y la relación entre las políticas económicas y el desarrollo social, que permita concertar acuerdos sobre las prioridades y el ritmo de progreso posible en la aplicación gradual de los derechos o bienes de valor social.¹⁶

No obstante, el respeto de estos derechos sigue siendo una responsabilidad básicamente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas. Por último, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación.

Por este motivo, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales debe evolucionar gradualmente, de evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, y sobre todo, en

¹⁶ Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, la difusión y el análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, y el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales, para contribuir a determinar las prioridades, crear una cultura de responsabilidad y lograr cambios de política.

foros nacionales representativos, en los que se discutan las evaluaciones internacionales de la aplicación efectiva de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral y abarcar no sólo el respeto de estos derechos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales aplicables en la esfera del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos), así como los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales, con los que están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. En todos los casos, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países, y en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, lo que permite evitar tanto el voluntarismo como el populismo.

Las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo; ésta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (0.7% del PIB de los países industrializados, del cual entre 0.15% y 0.20% de dicho PIB debe destinarse a los países menos adelantados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el sentido de pertenencia con respecto a las estrategias de desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo debe concebirse desde esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la construcción de la democracia, el fomento de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, de acuerdo a un enfoque en que se dé un papel destacado a los derechos. Las propuestas internacionales sobre la materia, entre otras la “Iniciativa 20/20”, representan un avance importante en esta dirección.¹⁷ Dado que un proceso universal de esta magnitud tardará largo tiempo en concretarse, los programas de integración regionales o subregionales están destinados a constituir etapas intermedias obligatorias.

La responsabilidad por la observancia de los derechos, su desarrollo y su aplicación supera las fronteras de lo nacional y lo estatal. Por lo tanto, es fundamental el establecimiento de alianzas entre múltiples actores. Consciente de ello, las Naciones Unidas han hecho un amplio llamado al sector empresarial de todos los países, a través del Convenio Global, a promover el respeto de los derechos humanos en ese ámbito, tanto en sus prácticas como mediante el respaldo de políticas públicas adecuadas sobre derechos humanos, el respeto de los derechos laborales básicos y la protección del medio ambiente.¹⁸ Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben contribuir a la consolidación de una verdadera cultura basada en los derechos humanos, que es la esencia de la construcción de la ciudadanía global.

¹⁷ Véase Ganuza, León y Sauma (2000), en el que se presenta una evaluación de esta iniciativa en el contexto de la región.

¹⁸ (www.unglobalcompact.org).