



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 22 a) del programa provisional*

Globalización e interdependencia: a) Papel de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo en el contexto de la globalización y la interdependencia

Reseña general de los principales obstáculos económicos y normativos para el logro de un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible equitativos e incluyentes, así como del papel de las Naciones Unidas en la resolución de estos problemas mundiales a la luz del nuevo orden económico internacional

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 64/209 de la Asamblea General, titulada “Hacia un nuevo orden económico internacional”, y contiene una reseña general de diversas dimensiones de la globalización y de los grandes cambios y problemas económicos y normativos internacionales para lograr un crecimiento económico sostenido, equitativo e incluyente y un desarrollo sostenible. A continuación, el informe destaca el papel de las Naciones Unidas, a través de diversas conferencias y cumbres mundiales, en la resolución de estas cuestiones y su pertinencia para los principios incorporados en la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

* A/65/150.



I Introducción

1. En los últimos decenios se ha producido en el mundo una globalización económica sin precedentes en relación con la circulación de bienes, valores financieros y fuerza de trabajo. Debido a la rápida globalización, el mundo se ha vuelto mucho más interdependiente, lo cual ha creado enormes oportunidades de innovación, y al mismo tiempo, serios problemas, por la distribución desigual de sus beneficios y costos. También ha aumentado el riesgo de que los problemas sociales, económicos y ambientales se difundan de un país a otro produciendo efectos adversos y una mayor inseguridad económica. Las poblaciones más pobres y más vulnerables de los países en desarrollo, en particular, han sido las más afectadas por estas crisis externas.

2. Las crisis alimentaria y energética de 2007-2008 y la actual crisis financiera y económica mundial son ejemplos recientes de cómo problemas originados en una parte del mundo se difunden rápidamente a toda la economía mundial y afectan negativamente a los países en desarrollo. Por tanto, la transmisión de las perturbaciones —a través de la merma del comercio, las remesas, las inversiones y las corrientes financieras— ha exacerbado las desigualdades asociadas con la globalización, poniendo en peligro el desarrollo y el bienestar humano. Aunque la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) aumentó ligeramente en cifras reales entre 2008 y 2009, se prevé que se reducirá a niveles muy inferiores a los convenidos hace tiempo¹.

3. El desafío, entonces, es materializar los posibles beneficios de la globalización y al mismo tiempo reducir al mínimo los considerables costos, riesgos y vulnerabilidades que también acarrea. En la situación actual, caracterizada por múltiples crisis (crisis alimentaria, crisis energética, cambio climático y crisis financiera) la tarea parece ingente.

4. Sin embargo, las crisis mundiales también brindan una oportunidad excepcional a la comunidad internacional para poner la economía mundial en la vía de un crecimiento y recuperación económicos sostenibles que permitan afrontar más eficazmente los problemas de la seguridad alimentaria y el cambio climático. Este objetivo podrá alcanzarse con un mayor grado de multilateralismo y la participación equitativa de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, como se prevé en la Declaración y el Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, aprobados en 1974, durante el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI)).

5. Teniendo en cuenta que los recursos disponibles son escasos, se requieren criterios de financiación innovadores para hacer frente a los retos de la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la reducción de la pobreza y el logro de los demás objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Esos nuevos métodos deberán desarrollarse con un espíritu de asociación, cooperación y solidaridad, teniendo en cuenta los intereses comunes y las prioridades nacionales de cada país. En su calidad de principal institución multilateral incluyente, las Naciones Unidas pueden desempeñar un importante papel de facilitación de ese esfuerzo.

¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets”, 14 de abril de 2010. Puede consultarse en http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_44981579_1_1_1_1,00.html.

II. Dimensiones de la globalización y desafíos para el logro de un crecimiento sostenido, equitativo e incluyente

6. La globalización tiene distintos significados para distintas personas. Al menos cinco aspectos de la globalización económica han tenido efectos de distinto tipo en el mundo en desarrollo, a saber, el comercio internacional, la inversión extranjera directa, las finanzas internacionales, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, y la nueva gobernanza económica internacional. Las causas profundas de las recientes crisis alimentaria y energética y de la Gran Recesión de 2008-2009 pueden relacionarse con aspectos de la globalización, pero estos y otros problemas también pueden abordarse mediante un multilateralismo más incluyente.

Comercio internacional

7. Hace más de medio siglo, Hans Singer y Raul Prebisch demostraron en las Naciones Unidas que durante la primera mitad del siglo XX los precios de los productos básicos se habían reducido en comparación con los precios de los productos manufacturados. Esas tendencias continuaron en la segunda mitad del siglo XX, especialmente durante el decenio de 1980, cuando los precios de los productos básicos cayeron, junto con el crecimiento económico, después de haber registrado un ligero aumento en el decenio anterior.

8. Hay dos tendencias relacionadas que conservan su pertinencia. Primero, la relación de intercambio de los productos básicos agrícolas de zonas tropicales ha sufrido un mayor deterioro que la de productos básicos agrícolas de zonas templadas. Segundo, el comercio de manufacturas genéricas empeoró, pues la gran competencia produjo procesos de “empobrecimiento del vecino” que depreciaron los productos de los países en desarrollo. Por tanto, estos tienen buenas razones para considerar preocupantes esas tendencias observadas desde hace tiempo.

9. Cuando se habla de los beneficios de la liberalización del comercio, se suelen dejar de lado o subestimar los “costos transicionales” (incluidas las pérdidas de empleo y de ingresos causadas por la eliminación de industrias, puestos de trabajo, etc.), y se olvida que sólo excepcionalmente se ha logrado algo más que reemplazar los empleos perdidos con nuevos y mejores empleos, pues la mayoría de los modelos del impacto comercial hacen suposiciones irrealistas de pleno empleo, etc. La eliminación de las barreras que imponen todos los países de altos ingresos a la exportación de mercancías de los países en desarrollo —incluidos los productos agrícolas, los textiles y otros productos manufacturados— producirían muy poco ingreso adicional para los países exportadores; por ejemplo, el Banco Mundial estimó que la plena liberalización del comercio para 2015 añadiría sólo un 0,6% al PIB de los países de ingresos medios².

10. Contrariamente a la creencia general, los países en desarrollo no serán los principales beneficiarios de la liberalización del comercio agrícola por los países desarrollados. Aunque la mayoría de las economías en desarrollo se beneficiarán de un acceso más fácil y mayor a los mercados agrícolas protegidos de los países desarrollados, los principales beneficiarios serán, en realidad, los países desarrollados exportadores de productos agrícolas. Un mayor acceso a los mercados

² Banco Mundial, *Global Economic Prospects, 2002*, cuadro 6.1.

agrícolas beneficiará a todas las economías exportadoras de productos agrícolas, incluidas algunas de las menos desarrolladas, pero los principales beneficiarios no pertenecerán al mundo en desarrollo³. La liberalización del comercio de los últimos decenios también ha dificultado enormemente el uso de las políticas comerciales como instrumento para la formulación de políticas industriales y otras estrategias de desarrollo. Sin embargo, casi todas las economías industrializadas han utilizado instrumentos de política comercial para crear nuevas capacidades y aptitudes económicas, incluidas muchas en el sector manufacturero.

Inversión extranjera directa

11. El debate sobre las ventajas y desventajas de la inversión extranjera directa sigue sin lograr consenso, aunque hay poco desacuerdo respecto de que es más probable obtener beneficios de una inversión extranjera directa cuya finalidad sea la creación de empresas y empleos que de cualquier otro tipo de corriente de capital. Sin embargo, en decenios recientes se destacan con mayor frecuencia, e incluso se exageran, los beneficios de la inversión extranjera directa para el desarrollo económico, tanto en el pasado como más recientemente.

12. La contribución de la inversión extranjera directa al milagro del Asia oriental fue pequeña, pues representó menos del 2% de la formación de capital interno bruto durante los períodos de gran crecimiento del Japón, la República de Corea y Taiwán, provincia de China, en tanto que la media correspondiente a los países en desarrollo era del 5% al 6% y algunos países del Asia meridional recientemente industrializados que dependían de la inversión extranjera directa tenían tasas aun más altas. Durante las crisis económica que se produjo en el Asia sudoriental en 1997-1998, la capacidad industrial de la región era mucho menor debido a la mayor dependencia y prevalencia de la inversión extranjera directa.

13. El *Informe de 1999 sobre las inversiones en el mundo* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo demostraba que, durante el decenio de 1990, más del 80% de la inversión extranjera directa mundial se relacionaba con fusiones y adquisiciones —más adquisiciones que fusiones— en la mayoría de los países en desarrollo. Por tanto, la mayor parte de la inversión extranjera directa no era una inversión destinada a la creación de empresas y empleos que realmente produjera nueva capacidad económica. Las “fusiones y adquisiciones” han sido principalmente adquisiciones extranjeras, sobre todo durante períodos de crisis, y especialmente después de las crisis monetarias y financieras, cada vez más frecuentes en los últimos tiempos. Esa inversión extranjera directa para adquisiciones y fusiones a precios “regalados” reduce la probabilidad de una buena gestión después de la fusión y adquisición, como sugiere la teoría económica tradicional.

Tecnología

14. El fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual en los últimos decenios ha aumentado los costos de la adquisición de tecnología, lo cual ha reducido la transferencia de tecnología, ha aumentado su costo y ha reforzado los poderes monopolísticos de las empresas transnacionales, con consecuencias adversas

³ Kym Anderson, “Trade liberalization, agriculture and poverty in low-income countries”. Documento presentado en el Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS) Annual Forum (Septiembre de 2002). Puede consultarse en www.tips.org.za.

para el desarrollo y la industrialización. Los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reforzado los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) en formas no contempladas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), los acuerdos comerciales y de inversiones bilaterales, regionales o plurilaterales han impuesto con frecuencia condiciones incluso más estrictas que los ADPIC. De este modo, los ingresos procedentes de los derechos de propiedad intelectual han aumentado enormemente y ahora constituyen fuentes importantes de ingresos en divisas para las empresas basadas en la tecnología de algunos de los países industrializados avanzados. Más tarde, los países miembros de la OMC acordaron reducir sustancialmente los precios de los fármacos para algunos medicamentos esenciales con éxito desigual, lo cual hizo vislumbrar la posibilidad de un examen y revisión más amplios del nuevo régimen de derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, la reciente evolución de la situación no da lugar a optimismo, a pesar de la urgente necesidad de hacer progresos para abordar los problemas del cambio climático y la seguridad alimentaria, entre otros.

Finanzas internacionales

15. La desregulación, la globalización y la liberalización financiera han ido ganando cada vez más terreno en todo el mundo debido a la creciente influencia de las finanzas. En el plano nacional, se suponía que la liberalización financiera mejoraría la asignación de los escasos recursos y promovería, por tanto, la inversión y el crecimiento. Sin embargo, no hay pruebas concluyentes del mayor crecimiento económico de los países que han liberalizado las finanzas. Por el contrario, la liberalización financiera se ha asociado con una mayor inestabilidad macroeconómica y el aumento de las desigualdades.

16. Con algunas excepciones, la apertura de la cuenta de capital ha facilitado la fuga de capitales en vez del ingreso de capital, especialmente a largo plazo, para crear nuevas capacidades económicas. Los países en desarrollo siguen haciendo transferencias netas de recursos financieros a las economías desarrolladas, y estas alcanzaron en 2008 un nivel sin precedentes de 883.000 millones de dólares. El decenio perdido de 1980 en América Latina, los dos decenios perdidos a finales del siglo XX en África, y el prolongado estancamiento después de las crisis en las economías en transición se produjeron conjuntamente con la liberalización financiera⁴. Y cuando el capital se dirigió hacia mercados emergentes, el fenómeno fue a menudo temporario, y acabó revirtiéndose con consecuencias devastadoras, como ocurrió en las crisis del Asia oriental en 1997-1998, de Rusia en 1998, de Turquía en 2000 y de la Argentina en 2002. No es sorprendente que investigaciones recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) reconozcan que la liberalización financiera no ha logrado un mayor crecimiento⁵.

17. La liberalización de la cuenta de capital tampoco ha logrado reducir considerablemente el costo de las finanzas. Por el contrario, este sube drásticamente cuando la economía se contrae (obligando a aumentar el tipo de interés real) y se

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2003* (Nueva York, Oxford University Press, 2003).

⁵ Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-jin Wei y M. Ayhan Kose. "The Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence". Documento de trabajo del FMI, 17 de marzo de 2003, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

reduce en los momentos de expansión económica (generando tasas de interés real bajas). En las economías de los países de la OCDE, la mayoría de las rentas de los últimos decenios han procedido de las finanzas⁶. Entretanto, la liberalización financiera ha aumentado la importancia del sector financiero, lo cual ha aumentado la intermediación y la correspondiente reclamación de rentas financieras.

18. Se suponía que la liberalización de la cuenta de capital y la desregulación financiera producirían un sistema financiero más estable. Aunque el aumento de la importancia del sector financiero y algunos nuevos productos financieros derivados han reducido algunas antiguas fuentes de inestabilidad (por ejemplo, las fluctuaciones cambiarias o las tasas de interés), esos mismos instrumentos han creado nuevas fuentes de inestabilidad. Esta situación se ha visto agravada por una mayor “financiarización”, reflejada, por ejemplo, en el aumento de los fondos de cobertura. Debido a una mayor concentración y al considerable apalancamiento, los riesgos son ahora mucho más concentrados y sistémicos y producen un sistema más volátil e inestable. Las crisis monetarias, financieras y de la cuenta de capital se han vuelto más frecuentes y tienen mayor magnitud⁵. La desregulación financiera generalizada también facilitó la explosión descontrolada de nuevos instrumentos financieros, como los valores respaldados por hipotecas de alto riesgo que se vendieron a las instituciones financieras de todo el mundo.

19. La interrelación entre los mercados financieros excesivamente riesgosos y los desequilibrios mundiales, la enorme acumulación de reservas de dólares (especialmente en partes del mundo en desarrollo), la volatilidad de los precios de los productos básicos y la menor cantidad de inversiones productivas explican por qué la crisis de 2008-2009 fue sistémica y prácticamente sincronizada en todo el mundo. Durante algunos años, el sistema de las Naciones Unidas advirtió reiteradamente en varias publicaciones⁷ que la creciente deuda de los hogares, el sector público y el sector financiero en los Estados Unidos de América y en otras partes del mundo, reflejada en grandes equilibrios financieros mundiales, no sería sostenible durante mucho tiempo. Sin embargo, el gran crecimiento económico que se produjo a mediados del decenio pasado hizo que pasaran desapercibidas las bases frágiles de este crecimiento, sólido en apariencia pero insostenible. Aunque un gran aumento de las exportaciones y el alza de los precios de los productos básicos beneficiaron a muchos países en desarrollo, estas pautas de crecimiento también produjeron mayores desequilibrios financieros mundiales y un apalancamiento excesivo de las instituciones financieras. En general, se hizo caso omiso de las advertencias respecto de la exuberancia irracional y la creciente necesidad de corregir los desequilibrios mundiales.

20. El reciente aumento de la influencia de las finanzas ha ejercido una mayor presión sobre los gobiernos para aplicar políticas macroeconómicas mucho más deflacionarias y procíclicas. Por ejemplo, desde el decenio de 1990, los bancos centrales suelen tener estrategias basadas en objetivos de inflación. Las políticas monetarias basadas en objetivos de inflación también han limitado las políticas fiscales, pues el préstamo público se considera inflacionario. En Europa, por

⁶ Gerald Epstein, Dorothy Power y Mathew Abrena. “Trends in the Rentier Income Share in OECD Countries, 1960-2000”. Documento de trabajo núm. 58a, Political Economy Research Institute, (Amherst, Universidad de Massachusetts, 2003). Puede consultarse en: www.Umass.edu/peri/.

⁷ Naciones Unidas, *Situación y perspectivas de la economía mundial*; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*.

ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha impedido toda acción a gobiernos que, de otro modo, habrían utilizado los déficits presupuestarios para reactivar su economía y crear empleos. Esas políticas han sido en parte responsables de que el crecimiento económico y la creación de empleos se ralentizaran en todo el mundo desde el decenio de 1980.

21. Históricamente, el financiamiento a largo plazo para el desarrollo era esencial para el desarrollo. Muchos países, como el Japón, la República de Corea y el Brasil (para dar sólo unos pocos ejemplos) han podido desarrollarse gracias, en gran parte, a esas facilidades financieras. La liberalización financiera ha reducido, o incluso eliminado, esas políticas e instituciones financieras. La mayoría de los bancos regionales de desarrollo han reducido el financiamiento industrial a largo plazo a raíz de la reducción de las facilidades de financiamiento industrial que llevó a cabo el Banco Mundial en el decenio de 1980. Por tanto, la liberalización financiera hizo desaparecer los pocos instrumentos e instituciones que aún quedaban para que los países en desarrollo trataran de avanzar mediante el despliegue de los escasos recursos financieros disponibles para promover e inducir las inversiones deseadas.

Gobernanza económica internacional

22. Las instituciones de Bretton Woods —el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— se establecieron en 1944 para crear las condiciones necesarias para sostener la paz mediante la seguridad económica. El Presidente Franklin D. Roosevelt creía que la promoción de la seguridad económica de todos sentaría las bases de la estabilidad política en el período de posguerra, tanto en el plano nacional como internacional. Por tanto, los encargados de la formulación de políticas en los Estados Unidos trataron de “internacionalizar” el New Deal para que el desarrollo de los países más pobres fuera una responsabilidad internacional. En otras palabras, el objetivo principal de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods era claramente apoyar el crecimiento, la creación de empleos, la reconstrucción de posguerra y el desarrollo poscolonial, no sólo la estabilidad monetaria y financiera.

23. Tras el desmoronamiento del sistema de posguerra de Bretton Woods a principios del decenio de 1970, la promoción de la liberalización económica, especialmente desde el decenio de 1980, no logró alcanzar los objetivos de desarrollo prometidos. Las estructuras de gobernanza y el funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods —un dólar básicamente da un voto— tampoco reflejan las aspiraciones de desarrollo y las prioridades estratégicas de los países en desarrollo ni las nuevas realidades económicas del mundo.

24. La sustitución del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a mediados del decenio de 1990 entrañó mucho más que un simple cambio de nombre. La OMC creó y fortaleció mecanismos de solución de controversias poderosos, capaces de promover los intereses de los países en desarrollo si estos tienen recursos jurídicos comparables. El actual mecanismo impone onerosos costos jurídicos y de coordinación a los países pobres y no garantiza que se preste atención a las controversias que afectan a las economías que no pueden permitirse los costos de litigios prolongados.

25. El programa de comercio de la OMC es más amplio que el del GATT, que se centraba en el comercio de manufacturas, pues incluye la agricultura y los

servicios⁸. A través de su Acuerdo sobre los Servicios Financieros, la OMC ha ayudado a promover la liberalización financiera internacional. Aunque las medidas de inversión vinculadas con el comercio propuestas en la Ronda Uruguay no se adoptaron cabalmente, y el Acuerdo multilateral sobre inversiones de la OCDE no se concluyó, varias partes han estado preparando acuerdos de inversión multilaterales con objetivos similares.

III. Globalización y bienestar humano

26. Se suponía que la globalización promovería el crecimiento económico en todo el mundo y produciría la convergencia mundial en el ámbito del desarrollo económico y los ingresos. Sin embargo, a partir del decenio de 1980 se produjo una importante ralentización del crecimiento (excepto durante el quinquenio anterior a la Gran Recesión), en particular durante el período normalmente asociado con la globalización contemporánea. El crecimiento económico se redujo drásticamente entre 1980 y 2002 en la mayoría de los países en desarrollo, excepto en China, el Asia oriental y la India, en comparación con los tres decenios anteriores.

27. Durante la “Edad de oro” que siguió a la Segunda Guerra Mundial, las diferencias en el PIB per cápita desaparecieron por un tiempo, y las disparidades se redujeron en forma casi tan drástica hasta aproximadamente 1980, cuando empezaron a aumentar otra vez, incluso más que durante los ocho decenios anteriores a 1950, e irónicamente, después del llamamiento a un nuevo orden económico internacional de 1974. El aumento de la desigualdad en el mundo durante los dos últimos siglos se debió casi exclusivamente al aumento de la desigualdad en el plano internacional y no en el plano nacional. La inversión temporaria de la situación que se produjo entre 1950 y 1980 fue en gran parte el resultado del crecimiento del PIB per cápita en Asia, que fue mucho más rápido que el crecimiento en occidente⁹.

28. La liberalización económica produjo en general efectos fiscales menos progresivos, o incluso regresivos, en todo el mundo, debido a que los sistemas fiscales recaudan una menor proporción de impuestos directos que de impuestos indirectos, y estos son en general más regresivos. Este fenómeno ha ido acompañado de diversas medidas para reducir las tasas impositivas en general. Muchos países en desarrollo se lanzaron en una competición fiscal para atraer la inversión extranjera. Entretanto, la reducción de los ingresos fiscales y la creciente insistencia en presupuestos equilibrados, o incluso en superávits fiscales, siguieron limitando los gastos públicos, incluidos los gastos sociales, con consecuencias deflacionarias y procíclicas.

29. El presupuesto de gastos sociales de los gobiernos de los países de bajos ingresos, con poca capacidad fiscal, se ha vuelto cada vez más dependiente de la asistencia extranjera. Sin embargo, la volatilidad de la asistencia y la falta de

⁸ La liberalización de los servicios ha afectado principalmente a los servicios financieros hasta el momento, y no a los servicios de construcción o los servicios marítimos, sectores en los cuales los países en desarrollo están en mejores condiciones para competir.

⁹ Andrés Solimano. “The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization”, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago (Chile), 2001).

previsibilidad de su aportación hacen insostenibles muchos programas sociales en momentos en que la inseguridad económica aumenta.

30. Entretanto, la proporción del PIB que se dedica a la asistencia oficial para el desarrollo sigue reduciéndose, y pasó del 0,49% en 1992 al 0,29% en 2001, en vez de aumentar a la meta del 0,7 por ciento fijada tres decenios atrás. Sin embargo, la tendencia se ha invertido desde la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 en Monterrey, y en 2009, la AOD aumentó al 0,31%. Una proporción mucho mayor de AOD ha ido a los programas sociales que a las actividades vinculadas más directamente con el desarrollo. Actualmente, suscita preocupación la eficacia de la asistencia, las condicionalidades a que se somete, su fragmentación, su volatilidad, su carácter de asistencia vinculada, y otros problemas conexos.

31. Aún no hay pruebas concluyentes de los efectos de la privatización en el crecimiento de los países en desarrollo. La mayoría de las privatizaciones suponen una pérdida de empleo directo. Esto no sólo se debe a que las empresas públicas suelen tener un exceso considerable de personal, sino también a que los nuevos propietarios prefieren normalmente comenzar con menos empleados de los necesarios para tener una mayor flexibilidad en la gestión. Por ejemplo, la privatización de los servicios públicos en los países en desarrollo ha tenido importantes efectos de reducción del empleo, afectando a veces hasta al 50% de la fuerza de trabajo¹⁰. Esto ha tenido importantes efectos adversos en la pobreza y la desigualdad, especialmente por la falta de un sistema de protección social adecuado y por los recortes en los gastos públicos del sector social.

32. El empleo pleno y productivo no figuraba entre los objetivos de la mayoría de las políticas macroeconómicas de los últimos tres decenios. La opinión generalizada era que una baja inflación y presupuestos equilibrados, junto con la estabilidad de las variables macroeconómicas nominales, generarían un rápido crecimiento. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no lograron un rápido crecimiento económico, y menos aún un crecimiento del empleo, como resultado de la reducción de la inflación, presupuestos con poco déficit o incluso excedentarios, y las reformas estructurales.

33. Las políticas de ajuste estructural, incluida la mayor flexibilidad del mercado de trabajo, han sido elementos importantes en la actual fase de liberalización económica. En los últimos tres decenios, se ha promovido la desregularización del mercado de trabajo y normas laborales más laxas como un medio para atraer inversiones, mejorar la eficiencia de la asignación de recursos e intensificar la competitividad internacional. Se suponía que esto, a su vez, impulsaría el crecimiento y crearía empleos.

34. Sin embargo, incluso durante el período de expansión económica anterior a la actual crisis financiera y económica mundial, el ritmo de la creación de empleos fue lento. La expresión “crecimiento sin empleo” refleja esa situación desalentadora del mercado de trabajo, a pesar de un crecimiento económico razonablemente alto. Entretanto, el valor real del salario se estancó en la mayoría de los países, al tiempo

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, “Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities (Water, Gas and Electricity)” (1998). Puede consultarse en: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure2.htm>.

que las ganancias de los directores ejecutivos, especialmente en el sector financiero, aumentaba rápidamente.

35. La falta de un sistema adecuado de protección social y de políticas macroeconómicas anticíclicas exacerbó la inseguridad económica y los efectos sociales adversos causados por las recientes crisis alimentaria, energética y financiera. La recuperación frágil, lenta y desapareja no ha logrado generar una suficiente recuperación del empleo.

IV. Los desafíos de la sostenibilidad ambiental

36. El concepto de “sostenibilidad ambiental” se expresó por primera vez en la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en 1987 (véase el informe de la Comisión titulado *Nuestro Futuro Común* (Informe Brundtland)). El logro del desarrollo sostenible requiere una modificación de las tendencias y la facilitación de cambios estructurales que produzcan el fortalecimiento mutuo de los tres componentes: económico, social y ambiental. Por tanto, el desafío del desarrollo sostenible que enfrenta actualmente la comunidad internacional supone el mejoramiento de la convergencia en materia de bienestar humano, y la inversión o contención de las tendencias negativas, como la creciente desigualdad, con una rápida convergencia descendente de los efectos ambientales adversos, como la destrucción de ecosistemas y las “huellas ecológicas”. Esta situación requerirá cambios fundamentales en la producción y el consumo, exigiendo que el ingenio humano y la innovación tecnológica se pongan al servicio de la aceleración del desarrollo y la sostenibilidad.

37. La teoría, sin embargo, es más fácil que la práctica, pues existe una tensión fundamental en la base de la economía internacional. La globalización de la producción (y el consumo) ha brindado oportunidades sin precedentes a los países en desarrollo para participar en las redes mundiales de producción. Sin embargo, el extraordinario crecimiento del comercio mundial y la economía mundial de los últimos decenios no se ha visto acompañado de un importante aumento de la capacidad de gestión de las consecuencias adversas del crecimiento en el medio ambiente mundial.

38. Hasta el momento, la “desmaterialización” y la “descarbonización” en algunos países desarrollados han sido posibles por la modificación de las pautas mundiales de producción: los procesos de producción con un uso intensivo de recursos y energía se concentran cada vez más en las economías emergentes y los países en desarrollo en general, en tanto que el consumo, que se mantiene alto —pero es cada vez menor— se concentra en los países desarrollados. De este modo, a nivel mundial, ha habido muy poca desvinculación de la economía y el medio ambiente. Se requieren urgentemente soluciones colectivas para hacer frente a los problemas que plantea la globalización para la capacidad de carga de la Tierra, soluciones que sostengan —no reviertan— el progreso social y económico, especialmente para los pobres.

39. La globalización ha producido un cambio en los problemas que plantea el desarrollo sostenible debido a la reubicación de la producción. En los países de altos ingresos de la OCDE se ha producido una moderada reducción de la intensidad energética y del uso de materiales por unidad de PIB (desacoplamiento) y la reducción absoluta de unos pocos contaminantes. Aunque la inversión en el control

de la contaminación y en tecnologías de conversión de la energía más eficientes ha ayudado, la nueva división internacional de la producción —según la cual la producción industrial con un uso intensivo de energía y materiales aumenta mucho más rápidamente en los países en desarrollo que en los países desarrollados— ha producido pocos cambios o ninguno en la desmaterialización y la descarbonización generales.

40. A pesar de esta reubicación de la producción, las pautas de consumo no han cambiado tan drásticamente, pues aún la mayor parte del consumo final per cápita de productos fabricados en los países en desarrollo con un uso intensivo de energía y materiales tiene lugar en los países de altos ingresos. Este cambio ha acelerado la industrialización de los países en desarrollo, pero también ha acarreado importantes problemas nuevos para el medio ambiente. Por ejemplo, las complejas pautas de especialización de la producción mundial dificultan la solución de los problemas del cambio climático, pues las mismas emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera pueden atribuirse a un país en desarrollo, por su producción, como a un país desarrollado, por su consumo.

41. Se ha producido un mejoramiento de los indicadores ambientales, como el acceso al agua potable y el saneamiento, aunque los progresos aún son demasiado lentos en las zonas rurales del Asia meridional y en el África Subsahariana. A nivel mundial, la presión en los ecosistemas sigue aumentando, y la pérdida de bosques y biodiversidad continúa, aunque a un ritmo desacelerado. Sin embargo, es posible que ya se haya superado el umbral de seguridad en relación con los ecosistemas, el cambio climático y el ciclo del nitrógeno¹¹.

42. Aunque se acepta en general que la gran variedad de especies da resiliencia a los ecosistemas, poco se sabe acerca de la cantidad y el tipo de biodiversidad que puede perderse antes de vulnerar la resiliencia. Se estima que la cantidad de especies perdidas es entre 100 y 1.000 veces la considerada natural, y que puede estar entre 10 y 100 veces por encima del umbral de seguridad. La Lista Roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales indica que 17.291 especies de las 47.677 evaluadas están en peligro de extinción, incluido el 21% de los mamíferos y el 70% de los vegetales¹². En el curso de este siglo estarán en peligro de extinción hasta el 30% de las especies de mamíferos, aves y anfibios. Las especies marinas están sufriendo la presión del calentamiento global, la acidificación, la contaminación y la excesiva explotación de los océanos¹³. Las metas fijadas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, a saber, reducir considerablemente la tasa de pérdida de biodiversidad para 2010 y proteger el 10% de los bosques del mundo, no se han cumplido. Dado que la mayoría de los pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen de los recursos locales para su vida y su sustento, la tasa de pérdida de biodiversidad tiene efectos directos en estas poblaciones más vulnerables.

¹¹ J. Rockstrom y otros. “A safe operating space for humanity”. *Nature*, vol. 461, 24 de septiembre de 2009, págs. 472 a 475.

¹² http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/red_list??4143/Extinction-crisis-continues-apace.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Anuario del PNUMA, 2010*, se puede consultar en: http://www.unep.org/pdf/year_book_2010.pdf.

43. La Declaración de Río aprobada en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo tenía por finalidad proporcionar a la generación actual vidas saludables y plenas, dando al mismo tiempo a las generaciones futuras los medios para hacer lo mismo. Al margen de su distribución despareja, el crecimiento, especialmente la industrialización, producen un gran aumento de la demanda de energía. Las actuales fuentes de energía fósil satisfacen alrededor del 80% de las necesidades totales de energía, en tanto que el uso de energía es responsable del 60% del total de las emisiones de gas de efecto invernadero. El dióxido de carbono es el gas de efecto invernadero que más contribuye al calentamiento mundial. Desde 1950, los países en desarrollo representan hasta las tres cuartas partes del aumento de las emisiones, aunque tienen menos del 15% de la población mundial.

44. Las reducciones de las emisiones también han sido decepcionantes, pues la mayoría de los países desarrollados no han cumplido los objetivos de mitigación fijados en el Protocolo de Kyoto. Si se desea reducir las emisiones de gases de efecto invernadero será preciso realizar inversiones importantes e interrelacionadas en varios sectores, con el objetivo de frenar la deforestación y la degradación del suelo, remodelar los edificios para lograr un mayor rendimiento energético y rediseñar los sistemas de transporte. Sin embargo, una nueva estrategia integrada que permita afrontar el problema del cambio climático y lograr los objetivos de desarrollo requiere una transición energética. El objetivo último de esa transición debe ser aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de combustibles fósiles, especialmente el petróleo y el carbón, y aumentar la utilización de fuentes renovables de energía, especialmente la energía solar y eólica, y los biocombustibles (no alimentarios) avanzados.

45. Durante los tres últimos decenios, el comercio se ha expandido drásticamente para abarcar una gran variedad de sectores que van mucho más allá del comercio de bienes y productos. Las decisiones normativas relacionadas con el comercio, la deuda, las inversiones, los ajustes estructurales y los derechos de propiedad intelectual tienen aspectos importantes para el medio ambiente. Sin embargo, las consecuencias ambientales de la globalización son distintas de las económicas. Las consecuencias ambientales son generalmente a más largo plazo, con características dinámicas y cumulativas difíciles de medir porque, en algunos casos, se relacionan con parámetros cualitativos, y muchas veces no se reflejan en los precios del mercado; por ejemplo, la contaminación transfronteriza, los efectos en los bienes públicos mundiales, la extinción de las especies y la pérdida de biodiversidad.

46. La globalización ha cambiado los estilos de vida y las pautas de consumo. La presión para producir más a fin de satisfacer la creciente demanda ha aumentado la presión ambiental directa sobre la base de recursos, pues la frontera agrícola y las zonas edificadas han seguido expandiéndose, incorporando zonas más frágiles de gran importancia ecológica, y la extracción de recursos minerales, forestales y pesqueros sigue aumentando. La introducción de nuevas formas biológicas o incluso de ecosistemas exóticos, y de fertilizantes y plaguicidas químicos también puede conducir a una explotación excesiva y a la degradación de los ecosistemas en muchos países pobres donde hay poca reglamentación ambiental efectiva.

47. La globalización ha entrañado aumentos masivos de exportaciones extractivas con gran impacto ambiental. Ha habido también un rápido crecimiento de las exportaciones de industrias contaminantes como las del hierro y el acero, los

productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, el papel y la celulosa, el cobre y el aluminio¹⁴. Esto se debe en parte a que, con frecuencia, la globalización aceleró la competencia para bajar los estándares relativos a los impuestos y reducir las reglamentaciones ambientales. A fin de atraer la inversión extranjera, los países han competido para ver quién ofrecía condiciones fiscales más favorables y mayores exenciones de las leyes de protección ambiental, lo cual tuvo la consecuencia no deseada de alentar la instalación de industrias contaminantes de los países desarrollados, que tienen normas ambientales más estrictas, en los países más pobres.

48. Las preocupaciones ambientales han generado normas ambientales. Las normas ambientales internacionales son principalmente de dos tipos: para proteger el suministro de bienes públicos mundiales o para incorporar cláusulas ambientales en otros acuerdos internacionales. El primer tipo incluye acuerdos ambientales multilaterales sobre varias cuestiones, como la diversidad biológica, el cambio climático y la protección de la capa de ozono, en tanto que el segundo tipo incluye reglamentaciones ambientales asociadas con acuerdos comerciales. Sin embargo, a diferencia del sistema de comercio multilateral, la gestión del medio ambiente internacional es deficiente y carece de coherencia.

49. Más importante aún, no existe ningún mecanismo para resolver los posibles conflictos entre la presión para desregularizar y promover la globalización (normas de la OMC) y la necesidad de intervenir adecuadamente en el mercado para proteger el medio ambiente. En la mayoría de los casos, la presión para desregularizar es más fuerte. La presión para mantener la competitividad, impuesta a los países por la globalización, disuade a los gobiernos de tomar medidas para internalizar los costos ambientales y reducir los efectos en el medio ambiente si eso supone altos costos para los productores nacionales. También hay renuencia, especialmente en los países en desarrollo, a incluir cuestiones ambientales en los acuerdos de comercio e integración, por el temor de que estas puedan utilizarse con fines proteccionistas. Estos conflictos son potencialmente nocivos para el medio ambiente.

V. El llamamiento para un nuevo orden económico internacional de 1974

50. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en 1974, los Estados Miembros de las Naciones Unidas proclamaron solemnemente su “determinación común de trabajar con urgencia por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia” (resolución 3201 (S-VI)). La Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional fue, en efecto, un llamamiento para asumir la responsabilidad compartida y diferenciada del desarrollo basado en la equidad. Lamentablemente, muchos aspectos del Programa de acción

¹⁴ Industrias que el Banco Mundial considera contaminantes (un grupo de 40 industrias con un nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (SITC, Rev.1).

sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (resolución 3202 (S-VI)) nunca se cumplieron. Por el contrario, como se señala en secciones anteriores, la globalización, la liberalización y la privatización continuaron, con frecuencia poniendo en una situación más desventajosa a los países en desarrollo.

51. La Declaración y el Programa de Acción incluían la estabilización de los precios de los productos básicos, mejorando los ingresos de exportación de los países en desarrollo al establecer reservas de estabilización internacionales de productos básicos, relaciones justas y equitativas entre los precios de los productos básicos y las manufacturas exportadas e importadas por los países en desarrollo (en particular, materias primas, alimentos, productos semimanufacturados y equipo). También incluían medidas para lograr la seguridad alimentaria y mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados a través de la eliminación progresiva de los obstáculos arancelarios y no arancelarios y las prácticas comerciales restrictivas, así como la aplicación, el mejoramiento y la ampliación del Sistema Generalizado de Preferencias a las exportaciones de los países en desarrollo.

52. En lo que respecta a la gobernanza económica internacional, el Programa de Acción pedía medidas para eliminar la inestabilidad del sistema monetario internacional, en particular la incertidumbre de los tipos de cambio, especialmente porque afectaba en forma negativa el comercio de productos básicos, para mantener el valor real de las reservas monetarias de los países en desarrollo. También pedía la participación plena y efectiva de los países en desarrollo en todos los órganos encargados de la adopción de decisiones, incluidos el FMI y el Banco Mundial, y en la formulación de un sistema monetario equitativo y duradero.

53. El Programa de Acción también pedía la creación adecuada y metódica de liquidez adicional para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo mediante la asignación adicional de derechos especiales de giro, teniendo en cuenta el nuevo entorno internacional, y destacaba que la creación de liquidez internacional debía realizarse siempre a través de mecanismos multilaterales incluyentes.

54. El Programa de Acción pedía que se examinaran los métodos de funcionamiento del FMI, en particular las condiciones para el reembolso de los créditos, los acuerdos de fuerzas de reserva, la financiación compensatoria y la financiación de existencias de reserva de productos básicos, para que los países en desarrollo pudieran utilizarlos mejor.

55. El Programa de Acción destacaba que los bancos de fomento multilaterales debían proporcionar efectivamente la financiación para el desarrollo no vinculada sin discriminar a ningún país miembro por motivos de su sistema político.

56. Muchos compromisos del nuevo orden económico internacional comenzaron a revertirse a principios del decenio de 1980. La caída de los precios del petróleo a finales del decenio de 1970 vino acompañada, aunque a distintos intervalos, de la reducción de los precios de otras materias primas, a pesar de esfuerzos por detener, o incluso revertir, el colapso del comercio de productos básicos. La estanflación que se produjo en occidente a partir de mediados del decenio de 1970 contribuyó sin duda alguna al colapso de los precios.

57. La marcada reducción de los tipos de interés en los países desarrollados para revertir la inflación precipitó crisis fiscales y de la deuda soberana, principalmente en los países en desarrollo, después de un período de tipos de interés real bajo, con el creciente “reciclaje” de los petrodólares. Por consiguiente, a mediados y finales

del decenio de 1970 el auge que había tenido lugar en muchos países en desarrollo se vio abruptamente seguido de una recesión mundial que redujo en forma drástica los precios de los productos básicos y los ingresos de las exportaciones.

58. La crisis de la deuda externa obligó a muchos países en desarrollo a buscar financiación de emergencia de las instituciones financieras internacionales, lo cual, a su vez, precipitó o exigió políticas de estabilización de precios a corto plazo, así como un conjunto de medidas de ajuste estructural a mediano plazo. Muchas políticas keynesianas desarrollistas y anticíclicas fueron ulteriormente reemplazadas por la liberalización del mercado, la globalización económica y políticas macrofinancieras procíclicas y, a menudo, deflacionarias.

59. Por tanto, el orden económico mundial que surgió fue totalmente distinto del nuevo orden económico internacional previsto en 1974, y estaba dominado por el Grupo de los Siete (G-7), integrado por naciones poderosas que insistían en reducir al mínimo la función del gobierno en la generación y distribución de la riqueza. Las políticas de desarrollo gubernamentales se sometieron a condicionalidades impuestas externamente, así como a los requisitos del mercado. Fundamentalmente, se esperaba que los gobiernos sometieran cada vez más las decisiones sobre políticas e instituciones a los donantes, los acreedores y los intereses del mercado.

60. Casi todos los países en desarrollo dependen aún de las exportaciones de materias primas, que están sujetas a la volatilidad de los precios. La exportación de productos extractivos no crea mucho valor añadido ni muchos empleos productivos. La mayoría de los países en desarrollo no han podido atraer un gran volumen de inversión extranjera directa más que para esos sectores extractivos de bajo valor añadido. Entretanto, la carga de la deuda externa de muchos países de bajos ingresos ha seguido aumentando. El Banco Mundial y el FMI elaboraron con éxito el marco de sostenibilidad de la deuda para los países pobres muy endeudados con la finalidad de que todos los acreedores aliviaran la deuda de los países más pobres y más endeudados, aunque aún no existe ningún mecanismo multilateral para la gestión estructurada de otras deudas externas.

61. Al mismo tiempo, la desregulación financiera generalizada y la globalización facilitaron la corriente neta de capitales del Sur hacia el Norte. Los países en desarrollo, en su conjunto, siguieron proporcionando recursos financieros netos a las economías desarrolladas, fenómeno que alcanzó su punto máximo en 2008, con una suma sin precedentes de 833.000 millones de dólares. A pesar del agravamiento de la crisis a partir de finales de 2008, esas corrientes de capital fueron en 2009 de 513.000 millones de dólares.

62. Desde las crisis financieras que se produjeron en América Latina y Asia en el decenio de 1990, los países en desarrollo han acumulado aún más reservas de divisas para protegerse de las crisis financieras externas, agravando así los desequilibrios mundiales y reduciendo los recursos que podrían utilizarse en inversiones más productivas. Esta sucesión caótica de desequilibrios mundiales durante la Gran Recesión puso de manifiesto la urgente necesidad de establecer una red de seguridad financiera mundial para hacer frente a estos problemas.

63. La Gran Recesión de 2008-2009 produjo inicialmente una revisión del orden económico internacional surgido a partir del decenio de 1980. La influencia de los ministros de economía del Grupo de los Siete (G-7) parece haber quedado parcialmente neutralizada por el Grupo de los Veinte (G-20), que ahora también,

desde finales de 2008, se reúne al más alto nivel, y ha conseguido mitigar algunos de los efectos adversos de la Gran Recesión y coordinar la acción colectiva necesaria para acelerar la recuperación económica. Sin embargo, sigue habiendo dudas respecto de la rendición de cuentas, la eficacia y la legitimidad de esos arreglos plurilaterales exclusivos.

64. Aunque los mejores resultados económicos de los mercados emergentes y de otras economías en desarrollo permitieron que varios países de economías emergentes con ingresos medianos pasaran a integrar el Grupo de los Veinte (G-20), los países desarrollados siguen dominando las principales instituciones y estructuras financieras internacionales. Especialmente desde la crisis de 2008-2009, piden una mayor participación en la gobernanza económica internacional como condición para ayudar a rescatar el orden económico internacional después de la Gran Recesión.

65. Sin embargo, la modesta reforma que anunció el FMI en 2008 respecto de las cuotas y los votos, que incluye también alguna redistribución de cuotas entre los mercados emergentes y los países en transición, aún no ha entrado en vigor. En abril de 2010, sólo 70 de los 112 miembros requeridos, (equivalentes al 73% del total de votos asignados frente al 85% requerido), aceptaron la enmienda propuesta a los artículos del Acuerdo para redistribuir los votos y la participación en el Fondo¹⁵.

66. Del mismo modo, los cambios propuestos en el número de votos asignados a los países en desarrollo y las economías en transición en el Grupo del Banco Mundial no cumplen la recomendación de la Comisión de alto nivel sobre la modernización del sistema de gobierno del Grupo del Banco Mundial de que los votos en el Banco Mundial se distribuyan en partes iguales entre los países desarrollados y los países en desarrollo¹⁶.

67. Por tanto, a pesar del rápido crecimiento y del mayor peso económico de varias economías emergentes, sería prematuro concluir que los países en desarrollo están teniendo la debida influencia. Retrospectivamente, es obvio que el mundo está sufriendo una transformación del orden económico internacional, pero no en la forma propuesta por el nuevo orden económico internacional de 1974.

VI. El cambio de función de las Naciones Unidas

68. Una serie de conferencias y cumbres mundiales trascendentales de las Naciones Unidas que se celebraron en el decenio de 1990 generaron un consenso mundial sin precedentes respecto de una concepción compartida del desarrollo, conocida como objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos. Estas conferencias y cumbres históricas reafirmaron parte del espíritu y los objetivos de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional de 1974. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), los Estados Miembros reafirmaron los compromisos de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas de movilizar esfuerzos de desarrollo a todos los niveles y orientar la labor del sistema de las Naciones Unidas.

¹⁵ FMI, “Executive Board Progress Report to the International Monetary and Financial Committee: The Reform of Fund Governance”, párr. 3, puede consultarse en www.imf.org.

¹⁶ “Repowering the World Bank for the 21st Century”, Informe de la Comisión de alto nivel sobre la modernización del sistema de gobierno del Grupo del Banco Mundial, octubre de 2009, puede consultarse en: www.worldbank.org.

También reafirmaron enérgicamente su compromiso de cumplir las metas y objetivos convenidos en las conferencias y cumbres, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

69. El “Programa de desarrollo de las Naciones Unidas: desarrollo para todos”¹⁷ se basa en estos compromisos compartidos de la comunidad internacional y facilita su ejecución, de conformidad con la importancia que se asigna actualmente a la coherencia sistémica y la armonización. El Programa, que resume los objetivos y metas convenidos para ayudar a promover y evaluar su consecución y enuncia principios compartidos para posibles políticas de desarrollo, pertenece a todos, y su ejecución depende de los esfuerzos de todas las partes interesadas. Por tal razón, el Programa, que reconoce las inmensas disparidades que caracteriza actualmente al mundo globalizado y abarca una gran variedad de cuestiones intersectoriales, tiene una importancia crítica.

70. El Programa comprende cuestiones interrelacionadas que van desde reducción de la pobreza, igualdad entre los géneros, integración social, salud, población, empleo y educación hasta derechos humanos, medio ambiente, desarrollo sostenible, finanzas y gobernanza. También aborda la relación entre el desarrollo y los conflictos.

71. Estos procesos participatorios y los objetivos de desarrollo convenidos sentaron las bases para la Cumbre del Milenio de 2000, durante la cual se aprobaron una serie de metas y objetivos ambiciosos que debían cumplirse en un plazo determinado. Muchos de ellos fueron luego definidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El proceso de conferencias contó con la participación de muchas partes interesadas fundamentales (gobiernos, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado) y ha producido una alianza mundial para el desarrollo, con un marco para la rendición mutua de cuentas, reconocida ahora como fundamental para progresar hacia el cumplimiento de todos los objetivos de desarrollo.

72. El concepto de “desarrollo sostenible”, que se elaboró en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo —conocida como la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992— asignó a los Estados la responsabilidad de tener plenamente en cuenta el impacto ambiental de sus políticas económicas. En esta reunión en la cumbre se reconoció que el desarrollo sostenible tenía dimensiones económicas, sociales y ambientales que eran interdependientes y se reforzaban mutuamente. Este enfoque del desarrollo sostenible también se propone erradicar la pobreza en el mundo en desarrollo y lograr que los estilos de vida humanos sean menos nocivos para el medio ambiente.

73. En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se pone de relieve que la protección ambiental debe formar parte integrante del proceso de desarrollo. El principio 7 de la Declaración de Río afirma la existencia de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, con lo cual se reconoce la deuda ambiental mucho mayor de los países desarrollados. Además de reflejar las diferencias de los países en lo que respecta a sus respectivas contribuciones históricas a los problemas ambientales contemporáneos, reconoce sus respectivas capacidades y obligaciones financieras y tecnológicas. Esto implica que los países

¹⁷ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.07.I.17.

desarrollados deben asumir un compromiso mucho mayor que los países en desarrollo en los acuerdos ambientales multilaterales¹⁸.

74. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002 volvió a poner de relieve que el ordenamiento sostenible de los recursos naturales es un objetivo de desarrollo fundamental y pidió a todos los gobiernos que comenzaran a aplicar estrategias nacionales de desarrollo sostenible para 2005. El Programa 21 prevé una transformación de actitudes y comportamientos necesaria para el desarrollo sostenible. En el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial se pide a todos los países que elaboren programas para promover el consumo y la producción sostenibles. Los gobiernos reiteraron su promesa de proteger la base de recursos naturales del mundo en apoyo del desarrollo sostenible.

75. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 se reconoció la interdependencia de la sostenibilidad demográfica, ambiental y del desarrollo, y se pidieron políticas macroeconómicas y socioeconómicas para promover el desarrollo sostenible. Las recomendaciones incluidas en el Programa de Acción reconocieron que la formulación y aplicación de las políticas relacionadas con la población incumbían a cada país y debían tener en cuenta la diversidad económica, social, religiosa, étnica y ambiental. En la Conferencia también se reconoció la importancia de empoderar a las mujeres a todos los niveles.

76. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se estableció el actual programa de políticas mundiales sobre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, vinculado al marco de prioridades normativas internacionales sobre desarrollo y paz¹⁹. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing aprobadas por la Conferencia proporcionan un plan de acción amplio sobre la igualdad entre los géneros y los derechos humanos de las mujeres.

77. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague también en 1995, se centró en la reducción de la pobreza, la creación de empleos y la integración social. Mediante la Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social²⁰, la Cumbre aprobó 10 compromisos para lograr el desarrollo social, erradicar la pobreza absoluta, promover el pleno empleo, fomentar la integración social, lograr el acceso equitativo universal a la educación y la atención primaria de

¹⁸ El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono es un ejemplo perfecto de cooperación multilateral efectiva para hacer frente a los problemas del medio ambiente mundial reparando el agujero de la capa ozono estratosférico. En este caso, hubo prácticamente apoyo universal para un acuerdo vinculante entre todos los países con miras a eliminar gradualmente el uso de las sustancias que agotan el ozono con arreglo a un calendario estricto. Las características principales del acuerdo son: un período de gracia para que los países en desarrollo realicen la eliminación gradual; un fondo multilateral financiado por los países desarrollados para cubrir los gastos incrementales de la eliminación gradual en los países en desarrollo; un acuerdo para proporcionar información y hacer análisis sobre opciones tecnológicas y sus consecuencias económicas para todos los países; y una disposición en materia de comercio para desalentar a los beneficiarios parásitos. Muchas de estas características se han considerado como posible modelo para hacer frente al cambio climático, aunque los problemas son ligeramente distintos, en particular por la magnitud de la financiación requerida.

¹⁹ Las tres anteriores Conferencias Mundiales sobre la Mujer se celebraron en México D.F. (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985).

²⁰ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.IV.8, resolución 1, anexo I.

la salud y aumentar los recursos financieros para el desarrollo social. El Programa de Acción fue aprobado por la mayor reunión de dirigentes nacionales jamás celebrada hasta entonces, a la cual asistieron 117 Jefes de Estado y de Gobierno.

78. Muchos de los objetivos del nuevo orden económico internacional de 1974 se reflejaron en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en 2002, en particular por el alcance de su programa y de la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods. En el Consenso de Monterrey, los gobiernos y el sistema multilateral se comprometieron a tomar medidas en relación con la movilización de recursos internos, las corrientes de recursos privados, la asistencia oficial para el desarrollo, el comercio, la deuda y cuestiones (económicas mundiales) sistémicas.

79. El Consenso de Monterrey subraya la necesidad de mantener corrientes suficientes y estables de finanzas y otros recursos hacia los países en desarrollo, y pide la adopción de medidas para aumentar la transparencia y la sostenibilidad de las corrientes financieras y poner coto a la excesiva volatilidad de las corrientes de capital a corto plazo y las transacciones fuertemente apalancadas. Estos llamamientos se reiteraron en la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en Doha en 2008, y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en Nueva York en 2009. En la Declaración de Doha sobre Financiación para el Desarrollo se destacó la necesidad de mejorar la coherencia y la consistencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales para promover los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente y avanzar “hacia un sistema económico mundial plenamente inclusivo y equitativo”.

80. El Consenso de Monterrey destacó la importancia de seguir mejorando la gobernanza económica mundial y de fortalecer el papel rector de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo. Las medidas para reformar la arquitectura financiera internacional debían incluir una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas entre los principales países desarrollados y mejores mecanismos para la prevención y gestión de las crisis. También reconocía la importancia fundamental de fortalecer la cooperación internacional en cuestiones tributarias y pedía una mayor participación efectiva de los países en desarrollo y las economías en transición en el proceso de formulación de decisiones económicas internacionales, incluida la formulación de normas y códigos financieros. De este modo, los Estados Miembros dejaron claro su interés en reformar las instituciones financieras internacionales para fortalecer la participación efectiva de los países en desarrollo en el proceso de formulación de decisiones financieras y económicas multilaterales.

81. La Cumbre del Milenio de 2000 y la Cumbre Mundial de 2005 tuvieron un carácter mundial, tanto a nivel de la participación como del programa. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Nueva York en septiembre de 2000 reafirmaron su “fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo”. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por dirigentes de 189 países, también se afirma que “los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se

distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social” (resolución de la Asamblea General 55/2, párrs. 1 y 6).

82. En la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Miembros se comprometieron a atender las necesidades especiales de los países en desarrollo en las esferas de la salud, la agricultura, la conservación, el uso sostenible de los recursos naturales y la ordenación del medio ambiente, la energía, la silvicultura y los efectos del cambio climático. En esta reunión en la cumbre se reafirmó que el comercio internacional debía promover el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo para todos (resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 27). La reunión fue concebida como una cumbre de seguimiento de la Cumbre del Milenio y otras conferencias mundiales, y en ella se pidió la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo, así como empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.

83. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas encarna, pues, el espíritu y los objetivos de la Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional de 1974, al tiempo que aborda los problemas del progreso social y la sostenibilidad ambiental. En el plano internacional, el Programa incluye los problemas contemporáneos de la gobernanza económica mundial, como las finanzas internacionales, la deuda, la asistencia, el comercio, la tecnología y la migración.

VI. Conclusión

84. En el régimen de Bretton Woods y el GATT, vigente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta el decenio de 1970, los países eran libres de aplicar sus propias políticas comerciales e industriales si eliminaban determinadas restricciones fronterizas al comercio y no discriminaban entre sus asociados comerciales. Las normas desalentaban restricciones cuantitativas, pero no la aplicación de aranceles a la importación. En el ámbito de las finanzas internacionales, los países podían imponer restricciones a las corrientes de capital, y de hecho se los alentaba a hacerlo. Esto permitía aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas y favorables a la inversión, que produjeron lo que ahora se considera la “Edad de Oro”.

85. La globalización exige que los gobiernos mantengan condiciones atractivas para los mercados internacionales tanto de bienes como de capital. Las reglamentaciones y políticas internas deben estar armonizadas con el mercado o cumplir otros requisitos para la integración económica internacional. Las nuevas obligaciones internacionales en materia de comercio e inversiones extranjeras limitan la acción de los gobiernos y reducen sus posibilidades de formular políticas nacionales, lo cual es contrario al espíritu del nuevo orden económico internacional de 1974.

86. En un mundo de esas características, los órganos de formulación de políticas económicas, como los bancos centrales y las autoridades fiscales, se han visto cada vez más aislados del proceso político, supuestamente, para mantener la confianza del mercado, con lo cual se ha reducido aún más el margen para formular políticas nacionales y se han socavado las estrategias de desarrollo nacionales. Esto no ha logrado llevar la prosperidad a los pobres y los más vulnerables.

87. En las conferencias y cumbres históricas que vienen celebrando las Naciones Unidas desde el decenio de 1990, los Estados Miembros han tratado de recuperar el terreno perdido en lo que respecta a sus posibilidades de formular sus propias políticas. Han afirmado el control nacional de las estrategias de desarrollo y han pedido una mayor participación en la gobernanza económica mundial. El programa de desarrollo de las Naciones Unidas, dimanante de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, refleja parte del espíritu del nuevo orden económico internacional de 1974 y también se propone lograr el “desarrollo para todos”.
