



## PRIMERO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Medios para potenciar la acción del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización****1. Antecedentes**

A la luz del debate que tuvo lugar durante la reunión del Grupo de Trabajo, en noviembre de 1999, y sobre la base de las numerosas intervenciones que confluían en una misma dirección, en la reunión de marzo de 2000 se decidió «modificar la denominación del Grupo de Trabajo, a fin de que refleje de mejor forma la realidad de la evolución de su mandato». Se acordó que el Grupo de Trabajo sobre la Liberalización del Comercio Internacional, constituido en 1994, debería llamarse en adelante «Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización» y se hizo hincapié entonces en que debía entenderse claramente «que este concepto engloba, además de otros aspectos, la liberalización del comercio internacional, que fue el objeto inicial de la creación del Grupo de Trabajo <sup>1</sup>.

En el marco de las deliberaciones de marzo de 2000, se hizo hincapié en las ventajas que ofrecía el Grupo de Trabajo con miras a la promoción de un enfoque integrado y compartido por la OIT y la comunidad internacional para abordar la cuestión de la interacción entre los distintos aspectos económicos y sociales del proceso de globalización o mundialización. Varios delegados insistieron en que la OIT debía promover este tema, apoyándose en sus ventajas comparativas y en particular en su base de conocimientos y en su estructura tripartita única. El Grupo de Trabajo estaba particularmente bien preparado para ampliar dicha base de conocimientos, preparar y debatir opciones políticas y llevar adelante la búsqueda de un consenso, promoviendo al mismo tiempo el entendimiento entre una organización tripartita como la OIT y otras organizaciones internacionales.

<sup>1</sup> Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional. Informe oral del Presidente del Grupo de Trabajo, marzo de 2000, documento GB.277/16, párrafo 17.

Los representantes de tres organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio y Banco Mundial) formularon declaraciones en las que afirmaban su apoyo a la elaboración de un enfoque integrado que permitiera abordar las políticas económicas y sociales, y manifestaron su voluntad de cooperar con la OIT al respecto. Consideraban que el Grupo de Trabajo cumplía una función importante en el fomento de la comprensión de las dimensiones sociales de la globalización y del debate sobre las mismas; precisaron que las tres instituciones estaban evolucionando en un sentido favorable al desarrollo de una colaboración más intensa con la OIT. Estas declaraciones, que constituyeron una primicia, fueron favorablemente acogidas.

En general, todos los oradores manifestaron su satisfacción por lo que Lord Brett llamó el «segundo nacimiento» del Grupo de Trabajo, que había sabido afirmar una personalidad propia al superar las profundas divisiones que habían marcado inicialmente sus trabajos, logrando así afianzar un clima de genuina confianza. El portavoz de los empleadores, Sr. Tabani, habló de una segunda fase del Grupo de Trabajo e hizo hincapié en la necesidad de reforzar aún más su credibilidad, para lograr que el Grupo fuese reconocido como el foro internacional en cuyo seno pueden discutirse sin inhibiciones las dimensiones sociales de la liberalización del comercio internacional y del proceso de globalización.

Por su parte, el portavoz de los trabajadores observó que, habida cuenta de la contribución tan positiva que los representantes de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC habían aportado al debate del Grupo de Trabajo — por lo menos en la primera etapa —, las cuestiones de política general relacionadas con estas Organizaciones podrían abordarse en el Grupo de Trabajo. Destacó también que el Grupo de Trabajo había demostrado que contaba con la experiencia necesaria para debatir con serenidad y eficacia sobre temas sumamente controvertidos, y que, si bien no se trataba en modo alguno de impedir que estas mismas cuestiones se planteasen en otros foros internacionales, la experiencia del Grupo de Trabajo iba a reforzar su autoridad de cara al exterior.

En la reunión de marzo de 2001 del Grupo de Trabajo se hizo notar una vez más que había una importante y creciente demanda exterior de elementos de juicio para mejorar la comprensión de los problemas planteados por la globalización. Se señaló entonces la existencia de una preocupación generalizada respecto de la dimensión social de este fenómeno, así como la necesidad de definir nuevos marcos de acción; la gente estaba reclamando respuestas al sistema multilateral.

El Director General observó que en el sistema internacional se tenía conciencia de la necesidad de proponer un enfoque más integrado, pero que no se habían logrado avances suficientes hacia la consecución de este objetivo. Además, subrayó que ya habían comenzado a agotarse las posibilidades analíticas y políticas del enfoque fragmentario hasta entonces aplicado para comprender un fenómeno cuya complejidad e integración eran cada vez mayores. El Director General observó que la evolución del programa de la OIT hacía posible el fortalecimiento del Grupo de Trabajo a tal respecto.

El Director General recalcó también la función del Grupo de Trabajo como foro para el diálogo y la construcción de un consenso. El Grupo de Trabajo «ofrece un contexto en el que pueden intercambiarse ideas con más libertad que en una negociación sobre intereses inmediatos». Anteriormente había señalado que el Grupo de Trabajo no era un órgano normativo ni un foro en el que se adoptan decisiones, ya que estas tareas incumben a las comisiones y a otros órganos pertinentes de la OIT. Sin embargo, como lo ha demostrado el proceso que condujo a la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Grupo de Trabajo hace una contribución que le es propia, pues sirve de semillero en el que las ideas pueden nutrirse y afinarse antes de plasmarse en

acciones concretas. En el contexto del sistema multilateral, este foro es particularmente idóneo para llevar adelante el examen de las dimensiones sociales de la globalización en forma integrada, sobre todo gracias a su composición tripartita. Esta visión integrada debería abarcar tanto la globalización como el mundo del trabajo, y tomar en consideración las formas que reviste la integración de la meta del trabajo decente en los objetivos generales del desarrollo.

El Director General consideraba que, con el fin de desempeñar eficazmente este cometido, el Grupo de Trabajo debía intensificar su presencia. Al respecto, mencionó algunas opciones. «Por ejemplo [el Grupo de Trabajo] podría reunirse con más frecuencia y celebrar reuniones especiales para tratar de cuestiones importantes; también podría organizar coloquios o formar una comisión internacional, e incluir en sus trabajos una serie de sesiones de alto nivel; también podría emprender nuevos estudios detallados». El Director General no pretendía que todas estas sugerencias se llevaran a la práctica, sino que se consideraran, junto con otras posibilidades, como eventuales cauces de acción. Fundamentalmente, le interesaba que se iniciara un intercambio de ideas acerca de la orientación estratégica del Grupo de Trabajo <sup>2</sup>.

La importancia de las cuestiones planteadas por el Director General fue ampliamente reconocida. Muchos delegados intervinieron para apoyar una o más de las posibilidades indicadas por el Director General. Hubo un claro consenso sobre la necesidad de que el Director General siguiera celebrando consultas acerca de estas ideas, que deberían ser objeto de un informe a la reunión del Grupo de Trabajo que tendrá lugar durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001.

## 2. Avanzar hacia el futuro

En marzo de 2000, el Grupo de Trabajo discutió sobre sus actividades futuras basándose en un documento presentado en esa reunión <sup>3</sup>. El Director General examinó las principales cuestiones en la declaración que hizo ante el Grupo de Trabajo en esa oportunidad. En el documento presentado al Grupo de Trabajo se recalcó la necesidad de «profundizar la base de conocimientos de la OIT respecto de la interacción entre las distintas dimensiones de las políticas económicas y sociales en el nuevo marco de una economía mundial. Esto serviría de base para formular propuestas de política que aumenten la capacidad de los países para hacer frente de manera más adecuada al impacto social de la mundialización. Los resultados contribuirán al diálogo y a los intercambios con otras organizaciones internacionales sobre cuestiones de interés común».

Para abordar las dimensiones sociales se requieren medidas tanto nacionales como internacionales más inclusivas, transparentes y participativas a fin de asegurarse de que los beneficios de la globalización sean accesibles para todos de manera equitativa. Para que la globalización sea plenamente inclusiva y equitativa es fundamental adoptar políticas y medidas globales que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de éstos.

<sup>2</sup> Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Informe oral del Presidente del Grupo de Trabajo, marzo de 2001, documento GB.280/17, párrafo 16.

<sup>3</sup> OIT, Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional, *Actividades futuras del Grupo de Trabajo*, Consejo de Administración, documento GB.277/WP/SDL/1.

A partir de estas consideraciones se pueden identificar tres campos de actividad en los que el Grupo de Trabajo puede reforzar su acción. Estos se refieren a:

- a) sus capacidades técnicas;
- b) su función como foro de alto nivel para el intercambio y el diálogo, y
- c) su contribución a un marco integrado de orientaciones políticas para abordar la dimensión social de la globalización.

Dado que estos tres campos son complementarios, los progresos que se logran en cada uno de ellos se reforzarán entre sí. En todos los campos de actividad se incluirá como un elemento integrante una perspectiva orientada hacia el desarrollo.

**a) *Incrementar las capacidades técnicas del Grupo de Trabajo para abordar temas esenciales del programa de la OIT***

El Grupo de Trabajo tiene que sustentar sus debates en análisis detallados de los diversos aspectos que comprende la dimensión social de la globalización con vistas a reforzar la capacidad de la OIT para abordar cuestiones que forman parte de su mandato y alcanzar sus objetivos, entre los que ocupa un lugar muy importante la concreción del trabajo decente en el plano nacional. Esto supone, en particular, evaluar objetivamente los instrumentos alternativos que puedan proponerse para abordar determinados problemas, y aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización. Para alcanzar esta meta será necesario fortalecer las bases técnicas de su trabajo.

- El Grupo de Trabajo debería trazar un programa a mediano plazo con miras a la formulación detallada de opciones en materia de conocimientos y de políticas sobre los temas principales que se analizarán en sus reuniones. Cada reunión debería focalizarse en uno de dichos temas. Las decisiones al respecto deberían tomarse con la debida anticipación, a fin de que la Oficina disponga del tiempo necesario para llevar a cabo los estudios necesarios. Por lo que se refiere a la reunión de noviembre de este año, y habida cuenta del escaso tiempo disponible, se propone tratar el tema de la liberalización del comercio y el empleo, respecto del cual ya se han iniciado actividades de investigación y para el cual se puede aprovechar la labor de preparación del Foro Global del Empleo. En la reunión de marzo de 2002 podrían abordarse las relaciones entre las inversiones en la economía globalizada y los cuatro objetivos estratégicos de la OIT. En cuanto al tema para la reunión de noviembre de 2002, la decisión podría tomarse en noviembre de 2001.
- El Grupo de Trabajo también podría complementar sus dos reuniones ordinarias — en el marco de las reuniones del Consejo de Administración de marzo y de noviembre — con la organización cada año de uno o más seminarios técnicos especializados en que uno o más grupos analicen temas específicos. Para estos seminarios técnicos se podría recabar el aporte de círculos académicos y políticos, así como de miembros del propio Grupo de Trabajo. Su función debería ser el examen en profundidad de los temas cuyo debate esté previsto para las reuniones futuras del Grupo de Trabajo, o el estudio preliminar de temas que podrían ser incluidos en análisis futuros. Los trabajos de los seminarios podrían concluir con la preparación de un informe, que serviría de contribución al debate correspondiente en el Grupo de Trabajo. Es ya demasiado tarde para organizar un seminario sobre comercio y empleo antes de la reunión del Grupo de Trabajo de noviembre de 2001; en cambio, sería posible organizar un seminario sobre las inversiones en la economía globalizada, hacia fines de 2001 o a comienzos

de 2002, en caso de que este tema sea incluido en el orden del día de la reunión del Grupo de Trabajo de marzo de 2002.

- Habría que explorar otros cauces para la adquisición de informaciones, el enriquecimiento de los conocimientos y el fomento del debate sobre estos temas. Además de la preparación de documentos para la Oficina, debería considerarse la posibilidad de organizar coloquios con expertos exteriores. También podrían constituirse equipos de trabajo en colaboración con otras organizaciones a fin de profundizar el análisis de determinados temas, o establecer redes de investigación en cooperación con el Instituto Internacional de Estudios Laborales, los departamentos técnicos competentes y la estructura orgánica regional, con miras a formar una comunidad interactiva de investigadores que haga avanzar los conocimientos sobre las dimensiones sociales de la globalización.

**b) *Servir de foro de alto nivel para el intercambio y el diálogo***

La función del Grupo de Trabajo como foro permanente de intercambio y diálogo se podría reforzar desarrollando más una interacción de alto nivel en torno a las cuestiones clave de la formulación y la coordinación de políticas, en particular:

- Invitando a los directores de las organizaciones internacionales a intercambiar opiniones con miembros del Consejo de Administración en el marco del Grupo de Trabajo sobre cuestiones de interés común y sobre las maneras de mejorar la cooperación mutua. Esta práctica ya se inició con la participación del Secretario General de la UNCTAD y del Alto Comisionado para los Refugiados en la reunión de marzo de 2001. Del mismo modo, se podría invitar a importantes personalidades internacionales que se ocupan de algunas cuestiones específicas que figuran en el programa del Grupo de Trabajo.
- Convocando una serie de reuniones especiales de alto nivel a fin de que los miembros del Grupo de Trabajo puedan beneficiarse de la contribución y experiencia de importantes personalidades de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El objeto sería desarrollar un diálogo de alto nivel sobre las maneras de lograr los objetivos de las políticas de la OIT en el contexto de la globalización. Según los temas que se examinen, podrían participar no sólo los mandantes de la OIT, sino también otras personalidades competentes y representantes de organizaciones internacionales.

**c) *Incrementar la contribución de la OIT a un marco integrado de políticas sobre la dimensión social de la globalización***

En este caso, el objetivo consistiría en contribuir sustancialmente a formular y aplicar un marco integrado para fomentar los objetivos económicos y sociales en la economía globalizada.

Un medio eficaz para avanzar hacia este objetivo consistiría en preparar un informe de gran alcance y autoridad, en el que se haga un análisis completo y exhaustivo de la dimensión social de la globalización, y en particular de la interacción entre la economía globalizada y el mundo del trabajo. Tal informe constituiría un primer esfuerzo dentro del sistema multilateral para ordenar todas las cuestiones altamente complejas que intervienen en la formulación de un enfoque más integrado del impacto social de la globalización, y se basaría en la labor que ya han realizado distintas organizaciones. El informe se prepararía

bajo la total responsabilidad del Director General y en él se podrían recomendar una serie de medidas y de orientaciones políticas que permitan abordar estas cuestiones. Además de proponer medidas a nivel nacional, el informe trataría de identificar los medios prácticos para promover el establecimiento de un marco normativo equitativo para la cooperación internacional en lo que respecta a la vertiente económica y social del desarrollo.

El objetivo sería someter el informe a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003 y las labores preparatorias comenzarían durante el segundo semestre de 2001. Las propuestas que requieran medidas específicas de la OIT deberían remitirse a los órganos competentes de la Organización encargados de adoptar decisiones. El Grupo de Trabajo sería informado con regularidad sobre los progresos alcanzados en la preparación del informe. El resultado final se presentaría al Secretario General de las Naciones Unidas y también se transmitiría a todas las organizaciones internacionales pertinentes para que procedieran a los análisis que considerasen oportunos.

En particular, en el informe se podrían analizar las siguientes cuestiones y elaborar las respuestas correspondientes:

- Primeramente, se necesitan datos e informaciones más sistemáticos sobre la globalización y sobre sus principales características. Una gran parte del debate sobre la globalización se basa en informaciones parciales y sesgadas. Hace falta un conjunto muy amplio de datos y de ejemplos que reflejen las distintas dimensiones de la globalización. Debemos empezar por tener una visión acertada de la realidad y detectar las lagunas importantes que existan respecto de algunos datos esenciales.
- En segundo lugar, es necesario comprender de manera precisa la gran variedad de percepciones y de opiniones que se tienen sobre la globalización. Aunque hay muchos grupos que expresan sus opiniones, también son numerosos los particulares, familias y comunidades que no lograron hacer oír su voz. Debemos buscar medios para superar las divergencias de comprensión y de reacción que la globalización suscita entre los distintos sectores de la sociedad y las diferentes regiones del mundo. A juicio de muchos, la estabilidad del progreso económico y social está siendo afectada por la falta de equidad en el programa mundial de desarrollo y por la distribución desigual de los beneficios de la globalización y también debido a los variadísimos diagnósticos que se hacen respecto de esta última y a las numerosas respuestas y protestas a que da lugar. Tenemos que reconocer la diversidad de voces y explorar nuevos cauces que les permitan expresarse en un diálogo constructivo.
- En tercer lugar, debemos saber con claridad cuáles son las cuestiones fundamentales, y en particular cuál es la mejor manera de abordar el déficit de trabajo decente. Hace falta mejorar nuestro análisis sobre la manera en que los distintos aspectos de la globalización afectan el progreso económico y social. Es necesario comprender los distintos efectos que tiene la globalización sobre los trabajadores y las empresas, tanto individual como colectivamente. Esto implica lograr una comprensión interactiva de la manera en que los marcos sociales y ambientales influyen en los resultados económicos y también de la manera en que las relaciones económicas tienen consecuencias sociales y ambientales.
- En cuarto lugar, la intensificación de la globalización no ha ido acompañada de un desarrollo comparable de normas concertadas, de una política de coordinación y de una acción de cooperación en el plano internacional. Un reto particularmente urgente consiste en superar la dificultad permanente que tiene el sistema multilateral para atender la necesidad cada vez mayor de que haya una coherencia entre las políticas, por ejemplo entre la política macroeconómica y la política de empleo para abordar eficazmente los principales problemas mundiales. Si bien se han hecho importantes avances en cuestiones específicas, tales como el VIH/SIDA, el sistema sigue

trabajando de manera desorganizada en otros campos. Esto es contrario a la creciente interdependencia que existe entre los países y entre las variables políticas de una economía globalizada e integrada.

- En quinto lugar, debemos encontrar maneras de promover una reflexión integrada, lo cual es esencial para formular el conjunto de políticas globales y coherentes que hacen falta para resolver los actuales problemas mundiales<sup>4</sup>. Se podrían considerar temas tales como la incidencia del comercio y la inversión en el empleo y la reducción de la pobreza, y las relaciones entre el funcionamiento de los mercados financieros y la protección social. Es indispensable dejar de lado la costumbre que tienen los encargados de las políticas de reflexionar sobre todo en términos estrictamente sectoriales. Si no se adoptan modos de reflexión más integrados que permitan reconocer la complejidad de las cuestiones de política y las múltiples interrelaciones entre los factores causales, la promoción de una mayor cooperación entre las organizaciones no bastará por sí sola para producir una mejora real de la gobernanza global y lograr el objetivo de permitir que más personas se beneficien de la globalización.

Para preparar este informe, la OIT tendría que constituir un sólido equipo profesional que esté integrado por miembros de los diferentes sectores. Los recursos necesarios para los trabajos preparatorios podrían obtenerse mediante ajustes internos. Para el bienio 2002-2003, se presentaría una propuesta específica al Consejo de Administración en noviembre.

Este informe se podría preparar de distintas maneras.

- i) La OIT podría preparar el informe por sí misma, recabando en el exterior todos los aportes que sean necesarios.
- ii) La OIT podría preparar el informe en cooperación con las secretarías de las organizaciones internacionales interesadas en participar como interlocutoras en esta actividad. Estas podrían destacar a miembros de su personal a tal efecto, o podrían contribuir de otras maneras que habría que definir.
- iii) El informe podría ser el resultado de una comisión mundial de personalidades eminentes, que cuenten con un conocimiento y una experiencia reconocidos sobre las dimensiones sociales de la globalización; dicha comisión debería estar presidida por una personalidad de renombre internacional y del más alto nivel político. Su composición debería reflejar las principales opiniones y perspectivas de política de los debates sobre la globalización, y ofrecer perspectivas para el desarrollo de soluciones obtenidas mediante un amplio consenso. Todos los miembros participarían a título personal. Se podría aumentar al máximo el impacto de esta comisión si se organizara bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas. Tendría a su disposición una secretaría, organizada por la OIT, a la que las secretarías de las organizaciones interesadas podrían destacar miembros de su personal.

Si se elige esta opción, las cuestiones relativas al número de miembros y a la composición de la comisión, su mandato específico, su financiación y demás disposiciones

<sup>4</sup> Las cuestiones que esto implica se resumen en un documento informal que el Director General presentó a la reunión de abril de 2001 del Comité Administrativo de Coordinación, en el que se proponían maneras de reforzar la relación de asociación y la coherencia del sistema multilateral; este documento se puede consultar en el sitio Web de la OIT en [www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/messages/acc.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/messages/acc.htm).

prácticas serían objeto de consultas entre julio y octubre de 2001, y se someterían a la decisión del Consejo de Administración en su reunión de noviembre de 2001.

Ginebra, 6 de junio de 2001.