

PAGINAS DE COBERTURA

Indice

1.	Introducción	1
2.	Información básica sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).....	3
3.	Más de 50 años de movilización sindical en pro de la financiación y el desarrollo.....	5
3.1.	Los años felices de las décadas de 1950 y 1960.....	5
3.2.	15 de agosto de 1971: fin de la seguridad económica	8
3.3.	La segunda crisis del petróleo: el mundo entra en recesión	11
3.4.	A principios y mediados de la década de 1990 se presta especial atención a Europa Central y Oriental	15
3.5.	Crecientes críticas contra las instituciones de Bretton Woods y primeros indicios de reforma	16
3.6.	La reducción de la pobreza y el alivio de la carga de la deuda pasan a ser cuestiones de máxima prioridad	19
3.7.	Reforma de la condicionalidad y programas de privatización	25
3.8.	Temas laborales en el FMI y el Banco Mundial	28
3.9.	Las reformas del mercado financiero y las instituciones de Bretton Woods.....	31
4.	La evolución del sistema global de comercio y el impacto de la Organización Mundial del Comercio (OMC)	35
4.1.	Las Conferencias Ministeriales de Singapur, Ginebra y Seattle	41
4.2.	De Seattle a Qatar	44
5.	Conclusiones	48

1. Introducción

Obsesionados por los fantasmas de Versalles, el auge de la década de 1920, la depresión de 1930 y los horrores de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de los países más avanzados forjaron en el verano de 1944 una arquitectura financiera internacional destinada a promover la paz, la estabilidad financiera y el crecimiento económico.

En el centro turístico de Bretton Woods, en las montañas de New Hampshire, John Maynard Keynes y Harry Dexter White elaboraron los pormenores de esta nueva arquitectura. Así, fueron creados el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI): las «instituciones de Bretton Woods». La primera debía proporcionar los recursos necesarios para invertir en la infraestructura y la maquinaria pesada indispensables para alcanzar el desarrollo económico; la segunda, con un conjunto de tareas más diversas, ayudaría tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo a superar el déficit de sus balanzas de pago y a establecer las economías y disciplinas internas que permitirían corregir tales desequilibrios. El Banco y el Fondo, operando desde las afueras de Washington, aportarían unos conocimientos sólidos en materia de economía y el mundo acreditado de las finanzas a la tarea del desarrollo económico.

Unos años más tarde, se concebiría una Organización Internacional de Comercio (OIC) para promover el comercio mundial y el pleno empleo. El tratado por el que debía establecerse la OIC no llegó a presentarse nunca ante el Senado de los Estados Unidos y en su lugar un conjunto escueto de normas comerciales (el GATT) constituyó, de forma interina, la arquitectura del comercio mundial durante los siguientes cincuenta años. La Organización Mundial del Comercio (OMC) reemplazó hace poco tiempo al GATT, ampliando enormemente el mandato original de éste al incluir todos los aspectos de la liberalización del mercado y el comercio.

El movimiento sindical salió igualmente destrozado de la Segunda Guerra Mundial. Algunos de los mejores y más brillantes dirigentes del movimiento sindical perdieron la vida durante este período. No obstante, los principios de libertad, derechos de los trabajadores y dignidad defendidos por el sindicalismo le permitieron asumir después de la Guerra una fuerte posición de liderazgo en las naciones democráticas y en el ámbito internacional.

En las últimas décadas, las instituciones financieras y comerciales internacionales han ido adquiriendo cada vez más influencia y responsabilidad en el modelado de la economía mundial. El movimiento sindical internacional ha utilizado toda la fuerza política que tiene para promover un enfoque multilateral del comercio, las finanzas y el desarrollo económico, y al mismo tiempo ha tratado de paliar las consecuencias negativas de las políticas que emanan de estas instituciones internacionales, sobre todo las que afectan a los trabajadores y a los pobres. Los sindicalistas han sostenido que el desarrollo económico debe ir acompañado de una base social que garantice que todos — hombres, mujeres, jóvenes y ancianos — se beneficien de la prosperidad económica.

En el presente documento se procura esbozar el desarrollo histórico de estas instituciones internacionales dedicadas a las finanzas, el desarrollo y el comercio frente al telón de fondo de los principales acontecimientos económicos ocurridos en la segunda mitad del siglo XX. Asimismo, se examina brevemente la evolución de las políticas y estrategias sindicales internacionales adoptadas con respecto a estas instituciones durante el mismo período. Se trata nada más de un rápido recorrido por el tiempo económico, que no es en absoluto concluyente y no puede hacer justicia a todos los hechos y

acontecimientos ocurridos durante este período de más de cincuenta años. No obstante, el documento proporciona el material de referencia básico necesario para que el movimiento sindical internacional examine las repercusiones que sus políticas y estrategias han tenido en la economía mundial. En el documento figura también una reseña más detallada de los acontecimientos más recientes (durante los últimos cuatro años) en las instituciones de Bretton Woods y la OMC.

El presente documento ha sido elaborado por la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) para el Simposio sindical que se celebrará en la OIT en septiembre de 2001. Dicho Simposio proporcionará a los representantes del movimiento sindical la oportunidad de realizar un seguimiento de las discusiones que las organizaciones sindicales internacionales, como la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y diversos Secretariados Profesionales Internacionales (SPI), han celebrado con las instituciones de Bretton Woods y la OMC en los últimos años. Se espera que diversos representantes de estas organizaciones participen en grupos de discusión durante el Simposio, que también proporcionará la oportunidad de que se celebren discusiones sindicales internas sobre la manera en que deberían evolucionar las políticas y estrategias sindicales relacionadas con la economía global en un futuro inmediato y a más largo plazo.

El presente documento debería considerarse como un proyecto que será revisado y analizado a la luz de las discusiones del Simposio. ACTRAV también acogería con agrado todas las observaciones y contribuciones adicionales que deseen realizar los representantes del movimiento sindical internacional, las instituciones mencionadas en el texto y los círculos académicos que se ocupan de las cuestiones evocadas en este documento.

Se pondrán a disposición de los participantes otros documentos que se examinarán también durante el Simposio, entre ellos documentos por separado en los que se analizan las tendencias actuales de las relaciones entre las instituciones financieras internacionales y el movimiento sindical en Asia, Africa, América Latina y Europa Oriental.

2. Información básica sobre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

El Fondo Monetario Internacional (FMI) se constituyó inicialmente con 29 países miembros para fomentar la cooperación monetaria internacional y la estabilidad cambiaria, coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones en divisas, poner a disposición de los países miembros los recursos generales del FMI con las garantías adecuadas y acortar la duración y reducir el grado de desequilibrio de las balanzas de pago de los países miembros ¹. En el Convenio Constitutivo se dispone que la institución ha de contar con una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente y un cuerpo de funcionarios internacionales. La Junta de Gobernadores es oficialmente el máximo órgano decisorio y está integrada por los ministros de Hacienda o los gobernadores de los bancos centrales de todos los países miembros. Sin embargo, el verdadero poder reside en el Directorio Ejecutivo, que está integrado por 24 directores. Estos son nombrados o elegidos por los países miembros o grupos de países. Este Directorio se reúne varias veces por semana y se ocupa de una amplia gama de asuntos relativos a las políticas y operativos, incluidas la supervisión de la política cambiaria de los países miembros, la prestación de asistencia financiera del FMI a los países miembros y la discusión sobre cuestiones económicas clave.

El FMI se ha descrito a sí mismo como una cooperativa financiera, en cierta medida como una cooperativa de crédito ². Esto se debe a que cuando ingresan en el FMI, los países miembros pagan un monto denominado «cuota», de la cual el 25 por ciento se debe pagar en divisa fuerte y el resto en su propia moneda. La cuota determina el número de votos del país en las decisiones del FMI, así como la cantidad máxima de asistencia financiera que puede obtener un país por parte del FMI. Por ejemplo, a finales del año pasado la cuota de Estados Unidos sobrepasaba los 37.000 millones de derechos especiales de giro (DEG), mientras que la de un pequeño país como Côte d'Ivoire superaba apenas los 300 millones de DEG.

Esto constituye una diferencia fundamental entre las instituciones de Bretton Woods y el sistema de las Naciones Unidas. En este último, las contribuciones financieras de los Estados miembros varían según la riqueza económica de cada país pero el valor del voto de todos ellos es el mismo, sea cual sea su tamaño o su grado de riqueza.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, comúnmente denominado «Banco Mundial» o «Grupo del Banco Mundial») se creó originalmente para ayudar a reconstruir Europa después de la guerra. El primer préstamo se ofreció a Francia y, más tarde, a los Países Bajos, Dinamarca y Luxemburgo. Poco después se puso en marcha el Plan Marshall y entonces el Banco se pudo centrar en la ayuda a los países en desarrollo; los siguientes países en recibir ayuda fueron Chile, México y Brasil.

El Banco está constituido por dos importantes organizaciones: el BIRF como tal y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que se creó en 1960. Otras tres organizaciones están asociadas al Banco pero jurídicamente son distintas de él. La

¹ Artículo I del *Convenio Constitutivo* del Fondo Monetario Internacional. A finales de 2000, el FMI contaba con 182 países miembros y el total de sus recursos financieros ascendía aproximadamente a 280.000 millones de dólares de Estados Unidos.

² FMI, *Boletín Suplemento*, septiembre de 2000.

Corporación Financiera Internacional (CFI) fue creada en 1956 para financiar proyectos de empresas privadas (en su mayoría industriales) en los países en desarrollo. Al principio Estados Unidos puso objeciones al respecto, argumentando que las empresas privadas sólidas siempre atraerían fondos. Por ello, en el Convenio Constitutivo de la CFI (artículo I) se restringió específicamente la inversión de la CFI a los casos en que no se disponía de suficiente capital privado en términos razonables. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) proporciona servicios de arbitraje para las diferencias relativas a inversiones. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) garantiza la inversión extranjera frente a los riesgos no comerciales de los países en desarrollo, incluidas la expropiación, la guerra y la insurrección.

El Banco cuenta con más de 180 miembros, y tiene préstamos y créditos pendientes para unos 90 países en desarrollo y en transición. Así pues, tiene una gran influencia en la economía mundial y en la reducción de la pobreza. En sus más de 50 años de existencia, el Banco ha prestado más de 470.000 millones de dólares a países en desarrollo ³. La AIF se financia en gran medida mediante fondos procedentes de países donantes y presta dinero a alrededor de 80 países de bajos ingresos. Los préstamos que otorga la AIF son préstamos sin intereses que tienen un período de vencimiento de entre 35 y 40 años.

Dados los comienzos más bien inocuos y el mandato claro de «hacer el bien» de estas instituciones ¿qué ha pasado para que a finales de la década de 1990 estas instituciones hayan sido objeto de tantas críticas y se hayan convertido en el «pararrayos» de las protestas en contra de la globalización y de los activistas en pro del desarrollo? ¿Cómo han repercutido las reformas llevadas a cabo en respuesta a estas críticas en las políticas y programas cotidianos de dichas instituciones? ¿Qué papel ha desempeñado el movimiento sindical internacional en el análisis crítico y el proceso de reforma actualmente en curso en ellas? ¿Qué otras reformas se pueden esperar de estas instituciones en los próximos años y qué postura debería ahora tomar el movimiento sindical con respecto a ellas para promover mejor los intereses de sus miembros y de los pobres? Estas son tan sólo algunas de las cuestiones que se propondrá considerar a los participantes en el Simposio.

³ Hasta finales de junio de 2000.

3. Más de 50 años de movilización sindical en pro de la financiación y el desarrollo

3.1. Los años felices de las décadas de 1950 y 1960

Las décadas de 1950 y 1960 fueron «los años dorados» de la economía en el mundo desarrollado. A finales de la década de 1940, la producción en los Estados Unidos estaba creciendo rápidamente, las exportaciones estaban en auge y el desempleo era muy bajo. Pero tras la suspensión del control de los precios, la inflación comenzó a ser preocupante. La economía estadounidense se estaba convirtiendo en el eje alrededor del cual giraba la economía mundial. Durante los años cincuenta, los resultados económicos de Estados Unidos se mantuvieron fuertes y se comenzó a centrar más la atención en la distribución de los ingresos.

Europa, en cambio, primero tuvo que reponerse de la devastación de la guerra y restablecer las bases de una economía fuerte en tiempos de paz. A pesar de ello, progresó más rápidamente que Estados Unidos hacia el desarrollo de un estado de bienestar de gran alcance. En el Reino Unido, las conclusiones del Informe Beveridge de 1942 comenzaban a reflejarse en las políticas y los trabajadores corrientes eran los beneficiarios. En el resto de Europa, la ayuda recibida a través del Plan Marshall había contribuido a impulsar la recuperación económica y, afortunadamente, el crecimiento se mantuvo cuando se dejaron de recibir estos recursos extranjeros. El movimiento sindical participó en la aplicación del Plan Marshall y se consideraba que la estrecha colaboración entre sindicatos, empleadores y gobiernos era una condición necesaria para reconstruir la industria y promover una mayor productividad. En parte debido a esto, el período de posguerra fue testigo de un fortalecimiento del poder sindical nacional en Europa. Sin embargo, a nivel internacional, la Guerra Fría y ciertas diferencias internas dividieron el movimiento sindical.

A lo largo de los años cincuenta, Europa Oriental y la Unión Soviética también registraron un crecimiento económico notable, en el que se puso especial énfasis en el desarrollo de las industrias del acero y otras industrias a gran escala, del transporte y de la producción de electricidad. En la época en que los científicos soviéticos pusieron en órbita el satélite espacial Sputnik, es decir, los últimos meses de 1957, las presiones para aumentar los gastos en armamento, la carrera espacial y la Guerra Fría estaban intensificándose.

Durante este período, el mundo actuaba con arreglo a una serie de tipos de cambio fijos. Los gobiernos fijaban el valor internacional de sus monedas, y después compraban y vendían divisas para mantener ese valor. El dólar de Estados Unidos era convertible en oro a un tipo fijo de 35 dólares por onza. La gran mayoría de los gobiernos también impusieron restricciones a los movimientos de capitales que ingresaban o salían de sus países. Por lo tanto, no estaban sometidos a los dramáticos y desestabilizadores movimientos de capitales de los que hemos sido testigos en la última década. El FMI ayudó en el proceso prestando dinero a los países que atravesaban dificultades en su balanza de pagos. En 1952, el Directorio Ejecutivo aprobó propuestas relativas a acuerdos de derecho de giro normalizados, y en los años sesenta se crearon diferentes mecanismos de financiación así como derechos especiales de giro (DEG).

Las décadas de 1950 y 1960 fueron la era de la seguridad económica en el mundo desarrollado: se aplicaban políticas keynesianas de gestión de la demanda; se modificaban periódicamente los tipos de cambio; las empresas revisaban los precios de sus productos una vez al año; los tipos de interés cambiaban quizás dos veces al año, etc. Las decisiones de una empresa sobre el «sector real de la economía» (en materia de existencias, nómina

salarial e inversión fija) eran por lo tanto poco frecuentes. En consecuencia, el proceso de negociación colectiva era bastante previsible. Los empleadores no exigían el grado de flexibilidad del mercado de trabajo que a menudo requieren hoy en día para hacer frente a las conmociones económicas provocadas por las oscilaciones brutales de los tipos de cambio y otras variables ajenas a su control ¹. De vez en cuando había algunos signos de que surgiría una espiral de precios y salarios, pero la inflación que se generaba nunca era suficiente como para acabar con la confianza de las empresas y de los consumidores durante el tiempo suficiente para desestabilizar el crecimiento económico. Esta seguridad económica contrastaba claramente con las crecientes tensiones geopolíticas, que alcanzaron niveles extremos durante la crisis de los misiles de Cuba en octubre de 1962.

La vida económica era definitivamente menos segura para las personas que vivían fuera de los países industrializados. Para muchos países en desarrollo de Asia y África éste fue un período de descolonización y experimentación con políticas de desarrollo. A pesar de que con el tiempo esto dio lugar a algunos progresos económicos notables en Asia Sudoriental, en el resto de Asia y gran parte de África y América Latina la evolución económica fue profundamente decepcionante. Durante los años cincuenta, se calculaba que el mundo en desarrollo en su conjunto, cuya población aumentaba rápidamente, tenía un crecimiento económico *per cápita* inferior al 2 por ciento, aunque a veces se alcanzaran tasas de crecimiento nominal superiores al 5 por ciento. La explosión demográfica y la distribución desigual de los beneficios del crecimiento dieron lugar a un desarrollo social lento y desigual, con niveles generales de pobreza y analfabetismo en aumento en la mayoría de las regiones en desarrollo. Incluso el pequeño superávit comercial registrado por los países en desarrollo en sus intercambios con el mundo desarrollado en 1950, se había convertido en déficit a principios de los sesenta debido a un deterioro de su relación de intercambio como consecuencia de la debilidad de los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales y la tendencia al alza de los precios de sus importaciones.

Según algunos observadores bien informados, éstas fueron las circunstancias en que las Naciones Unidas, en contraposición con el Banco Mundial, tomaron la iniciativa en el debate sobre el desarrollo internacional al proponer el Primer Decenio para el Desarrollo en los años sesenta, poniendo énfasis en un marco global para lograr un desarrollo acelerado y haciendo un llamamiento en favor de una mayor inversión privada y del aumento sustancial de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), con el fin de elevar las tasas de crecimiento por encima del 5 por ciento en el mundo en desarrollo ². El establecimiento en 1964 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la creciente influencia del Grupo de los 77 durante este período fueron otros factores clave que incidieron en el debate sobre el desarrollo.

Los intentos del movimiento sindical internacional por influir en las principales instituciones económicas internacionales y en las políticas económicas mundiales se remontan al menos a mediados de la década de 1950. A pesar de que los recursos y la capacidad técnica de que disponían en ese momento organizaciones como la CIOISL para ocuparse de las cuestiones económicas mundiales eran mínimos, esas organizaciones fueron capaces de preparar y hacer públicas periódicamente declaraciones sobre los acontecimientos más importantes. Por ejemplo, en 1954 la CIOISL preparó su primera declaración exhaustiva sobre el pleno empleo en la que se hacía referencia a la necesidad de una expansión económica mundial, una mayor liberalización del comercio internacional, una mayor asistencia a los países en desarrollo y la creación de un fondo

¹ R. Pennant-Rea: «Hard pounding, this, gentlemen», en *The Economist*, 24 de septiembre de 1983.

² L. Emmerij y otros: *Ahead of the Curve? UN ideas and global challenge* (Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 2001), pág. 44.

especial de las Naciones Unidas para el desarrollo económico. Estas contribuciones fueron positivas para el debate económico mundial y, desde el principio, el movimiento sindical internacional se centró principalmente en intentar mejorar las condiciones económicas del mundo en desarrollo.

Las inquietudes de los sindicatos sobre las condiciones económicas de los países en desarrollo se pusieron de relieve más tarde, entre mediados y finales de los años cincuenta, cuando la CIOSL preparó una campaña para incrementar la inversión extranjera en los países en desarrollo y comenzó a expresar su preocupación por las repercusiones que podían tener la inestabilidad de los precios de los productos básicos y las reservas mundiales de alimentos en las condiciones económicas y sociales de los países en desarrollo. En este período también se lanzó una campaña para promover el aumento de la ayuda internacional a los países en desarrollo. Evidentemente, el movimiento sindical internacional estaba poniendo su grano de arena, con recursos humanos y financieros limitados, para promover algunos elementos que enseguida se convertirían en los objetivos básicos del Primer Decenio para el Desarrollo.

Con la ventaja de poder ver las cosas retrospectivamente, se podría sostener que el movimiento sindical internacional, como muchas otras organizaciones, gobiernos y personas que participaron en ese momento en el debate sobre el desarrollo económico, no logró anticipar ni reconocer una serie de problemas y barreras importantes para el desarrollo. Por ejemplo, no se prestó suficiente atención a garantizar los recursos externos necesarios para poder ofrecer una educación universal y establecer redes básicas de seguridad social en los países en desarrollo. Los sindicatos y otras organizaciones también podían haber sido más críticos con respecto a la corrupción a nivel nacional, los gobiernos inestables, los gastos militares en exceso y el fracaso en la aplicación de la reforma agraria en algunos países. Estos son tan sólo algunos de los factores que contribuirían al estancamiento económico y al surgimiento de conflictos en muchos países en desarrollo durante el período siguiente.

Poco después, el movimiento sindical comenzó a preocuparse por las políticas que se estaban poniendo en práctica para reducir las presiones inflacionarias en los países desarrollados. Estas políticas restringieron el crecimiento económico y dieron lugar a una recesión mundial en 1957 y 1958. Como respuesta a estas condiciones económicas, la CIOSL inició una campaña para organizar una Conferencia Económica Mundial en la que participaran las principales potencias económicas del momento, con el fin de obtener el apoyo para tomar medidas coordinadas destinadas a estimular el crecimiento económico y a restablecer el pleno empleo.

A pesar de que el FMI y el Banco Mundial estaban empezando a ejercer mayor autoridad en la economía mundial, en ese momento no eran la mayor preocupación del movimiento sindical. La mayor parte de las actividades y recomendaciones sindicales con respecto a la economía mundial durante el período en cuestión estaban dirigidas a los gobiernos nacionales, porque contaban con más poder económico discrecional que hoy. En la medida en que intentaban influir en las políticas con respecto a las instituciones de Bretton Woods, los sindicatos eran en general positivos y sus declaraciones estaban destinadas a fortalecer dichas instituciones. A mediados de los años sesenta, por ejemplo, la CIOSL presentó propuestas detalladas para llevar a cabo una reforma monetaria internacional en las que instaba a que se aumentaran las reservas del FMI. Estas reformas eran especialmente importantes para los países en desarrollo porque estaban atravesando graves dificultades en cuanto a sus balanzas de pagos, y se consideraba que una mayor liquidez internacional era una condición previa necesaria para que los países desarrollados pudieran aumentar sus ayudas en el extranjero. En 1962, la CIOSL inició una campaña destinada a incrementar los recursos disponibles de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, que se había creado dos años antes, para poder conceder

préstamos a los países en desarrollo en condiciones más favorables. Al mismo tiempo, los sindicatos instaban al FMI a que liberalizara sus operaciones, especialmente con el fin de ayudar a los países en desarrollo y a que celebrara activamente consultas con los sindicatos en relación con las políticas que propugnaban.

En el transcurso de la década de 1960, el mundo en desarrollo registró un crecimiento económico relativamente rápido, cuya media giraba en torno al 6 por ciento anual. Pero el crecimiento por sí solo no generó desarrollo económico y, de hecho, a finales de la década surgieron problemas cada vez más graves, como el aumento de la pobreza y el desempleo, y un drástico incremento de las desigualdades en relación con los ingresos³. No obstante, a mediados de los años sesenta se tenía la impresión de que se habían solucionado los importantes problemas económicos de Estados Unidos y de sus principales socios comerciales del Norte. La economía estadounidense estaba creciendo a un ritmo considerable y el desempleo se situaba en el 5 por ciento y estaba en descenso y sin embargo, a finales de los años sesenta, el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods estaba bloqueado. La guerra de Viet Nam y la carrera por que el hombre llegara a la luna habían arrastrado a los Estados Unidos a un déficit que cobraba proporciones desmesuradas y a utilizar recursos que, de otro modo, se podían haber empleado en promover una mayor igualdad en el ámbito nacional y una asistencia adicional para el mundo en desarrollo. El sistema de tipo de cambio fijo no podía sostener un déficit elevado en Estados Unidos junto con un aumento de la inflación.

En 1970, la CIOISL subrayó la imperiosa necesidad de: una administración más flexible del sistema de tipo de cambio fijo; medidas para bajar los tipos de interés; medidas para extender la institución de los derechos especiales de giro en el FMI con el fin de incrementar las reservas internacionales, y de que el FMI asumiera la responsabilidad de encontrar maneras de estimular el aumento de las ayudas a los países en desarrollo. El movimiento sindical internacional mantenía una opinión favorable con respecto a las principales instituciones financieras internacionales y promovía el multilateralismo.

3.2. 15 de agosto de 1971: fin de la seguridad económica

El 15 de agosto de 1971, el Presidente de Estados Unidos anunció que su país ya no se comprometía a mantener un valor externo específico para el dólar de Estados Unidos⁴. Esta breve declaración desintegró las bases del sistema de reservas de oro tan cuidadosamente elaborado por el FMI. Como «solución de parche», algunos gobiernos firmaron en diciembre de 1971 los acuerdos del Smithsonian Institute (Washington), en virtud de los cuales las monedas iban a fluctuar dentro de un margen de $\pm 2,25$ por ciento con respecto a sus tipos centrales. Esta situación duró menos de dos años, puesto que la mayoría de las monedas estaban flotando entre sí a principios de 1973, cuando los países de la Comunidad Europea introdujeron una «flotación conjunta» de sus monedas con respecto al dólar. A mediados de 1974, se pusieron en práctica recomendaciones del Comité del FMI para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines y se adoptaron directrices para la gestión del sistema del tipo de cambio flotante. En 1979,

³ *Ibidem*, pág. 60.

⁴ J. Gold: *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*, vol. II (Washington, Fondo Monetario Internacional, 1984), pág. 18.

los bancos centrales gastaron más de 40.000 millones de dólares de Estados Unidos en la compra y venta de sus «monedas flotantes»⁵.

Durante esta crisis monetaria, el movimiento sindical hizo públicas recomendaciones en las que instaba a que se aplicaran políticas coordinadas para estimular el crecimiento y contrarrestar las repercusiones que tenía la crisis en el empleo y en el ámbito social. También instó a las centrales sindicales nacionales afiliadas a que ejercieran presión sobre los gobiernos nacionales con respecto a las cuestiones económicas mundiales — lo cual se convertiría en una petición frecuente —, y les envió una serie de recomendaciones para que pudieran responder a la crisis monetaria internacional.

Durante este período, el sistema de tipos de cambio flotantes funcionó mejor de lo que se esperaba, aunque con algunas dificultades considerables. Si el tipo de cambio de un país flotaba a la baja, el precio de los bienes de dicho país se volvía barato para la exportación e inundaba otros mercados, provocando así agudas protestas proteccionistas por parte de las industrias afectadas. Las fuertes oscilaciones en los tipos de cambio generaron cambios en las exportaciones y las importaciones, que dieron lugar a llamamientos en favor de la adopción de restricciones a las importaciones, contingentes y acuerdos «voluntarios» con respecto a las exportaciones. Los logros del GATT en cuanto a la liberalización del comercio fueron objeto de fuertes críticas.

La primera crisis mundial del petróleo de 1973-1974 indujo numerosos cambios en las políticas económicas mundiales. Los precios del petróleo se cuadruplicaron y la inflación superó el 10 por ciento. Las personas hacían colas interminables en las gasolineras. Los países en desarrollo importadores de petróleo se vieron fuertemente afectados porque el precio de los bienes que exportaban se mantenía igual o descendía, mientras que el precio de los bienes importados como el petróleo aumentaba. Una de las reacciones inmediatas del movimiento sindical internacional fue pedir a las centrales sindicales nacionales que comenzaran a ejercer presión en los gobiernos para que se celebrara una reunión mundial en la que se estudiaran las maneras de reciclar los fondos excedentes de los países exportadores de petróleo en los países en desarrollo a tipos de interés bajos y en condiciones muy favorables, así como para que se tomaran medidas destinadas a reactivar la economía mundial.

En muchos países desarrollados las presiones inflacionarias provocadas por la crisis del petróleo se vieron agravadas por una espiral de precios y salarios, lo cual estimuló un resurgimiento del pensamiento económico neoclásico y un mayor énfasis en la política monetaria. En la segunda mitad de los años setenta, en Estados Unidos, el Gobierno del Presidente Carter trató de contrarrestar el fuerte aumento de la inflación provocado por los ajustes en los salarios y los precios, y especialmente por el incremento de los precios de la energía, apoyándose cada vez más en una política monetaria restrictiva. El incremento de los precios al consumo se situaba en la banda de dos dígitos y la tasa de descuento de la Reserva Federal oscilaba alrededor del 12 por ciento en 1978 y 1979. Durante este mismo período, la tasa de desempleo en los Estados Unidos aumentó de aproximadamente el 5 por ciento a un poco más del 7 por ciento.

En los años setenta, las tasas de crecimiento económico en el mundo en desarrollo empezaron a disminuir, especialmente en África. En este período se empezó a prestar atención a los problemas relacionados con la creciente desigualdad de los ingresos, la pobreza generalizada, la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas y la expansión del sector informal; estas cuestiones se convirtieron en el centro de atención del sistema de

⁵ Véase el artículo sobre el sistema monetario internacional publicado en *The Economist* con fecha 29 de noviembre de 1980.

las Naciones Unidas y, en particular, del Programa Mundial del Empleo (PME) de la OIT. Según las personas que participaron en los inicios del PME, éste proporcionaba un marco de ideas en el que encajaban «nuevos» elementos y constituía una nueva estrategia de desarrollo⁶. Entre algunos de los componentes de esta nueva estrategia figuraban: una definición más clara de los problemas relacionados con el empleo y la pobreza; la identificación y el fomento de tecnologías apropiadas por sector; la importancia de la educación y del desarrollo de los recursos humanos; y la promoción de un círculo virtuoso que vinculara la creación de empleo, la mejora de la distribución de los ingresos, el consumo de la producción local y el empleo productivo.

El movimiento sindical internacional encontró un aliado fiel y una fuente de ideas nuevas sobre el desarrollo económico cuando se crearon el PME y los equipos regionales para la promoción del empleo de la OIT a mediados de la década de 1970. La OIT comenzó a idear enfoques innovadores acerca de la integración de las políticas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas. La política de desarrollo ortodoxa se basaba en la promoción de un único objetivo, a saber, un crecimiento económico más rápido. Esta política se inspiraba en la teoría de la filtración, según la cual después de un tiempo los beneficios del crecimiento económico habrían de llegar también a los pobres. La OIT puso en tela de juicio esta hipótesis y comenzó a defender políticas que promovían explícita y directamente tres objetivos: el crecimiento económico, el empleo productivo y la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación, vivienda, ropa y transporte público). El fundamento de esta estrategia consistía en un nuevo modelo de crecimiento económico que era más intensivo en empleos, más equitativo y más eficaz en la lucha contra la pobreza⁷. Estas eran políticas que el movimiento sindical podía respaldar políticamente y difundir. Para el movimiento sindical, la existencia del PME y la presencia de equipos altamente calificados de economistas de la OIT en las regiones del mundo en desarrollo contribuía a superar el problema de la capacidad muy limitada con que contaba para investigar y elaborar políticas. Sin embargo, el movimiento sindical criticaba a veces el PME porque no lograba poner el énfasis adecuado en la importancia de las normas del trabajo para la promoción de un enfoque equilibrado del empleo.

El movimiento sindical internacional siguió participando en el diálogo sobre la economía mundial y, a partir de 1977, la CIOISL empezó a preparar exámenes anuales sobre la situación económica en el mundo. Otro acontecimiento importante fue la adopción en 1978 de una Carta para el Desarrollo titulada «Hacia un nuevo orden económico y social», que respaldaba decididamente la «estrategia de las necesidades esenciales y del empleo» de la OIT. El interés activo del movimiento sindical internacional por las cumbres anuales del G7 (y luego del G8) se remonta también a este período.

Mientras tanto, en Washington, el Fondo era a menudo objeto de graves controversias. Reaccionó ante esto asumiendo una actitud pública más activa y, en 1980, creó su primera Oficina de Relaciones Exteriores. Su Director Gerente, Sr. Jacques De Larosiere, pronunció más discursos que cualquiera de sus predecesores⁸. La labor del Fondo en los países iba en aumento: en 1978 la cuota aumentó en un 50 por ciento, lo que incrementó considerablemente los recursos del FMI, y en 1980 el Fondo decidió desempeñar un papel más dinámico con respecto a las políticas de ajuste y proporcionar ayuda en lo tocante a la balanza de pagos durante períodos más largos y ofreciendo montos

⁶ *Ahead of the Curve?*, *op. cit.*, pág. 63.

⁷ *Ibidem*, pág. 69.

⁸ R. Pennant-Rea: «Preacher and policeman», en *The Economist*, 26 de septiembre de 1981.

más elevados ⁹. En 1981, el FMI tenía programas con más de 40 países, muchos más que la media de diez países por año del período comprendido entre 1974 y 1978 ¹⁰. El FMI pidió incluso a países relativamente ricos como Gran Bretaña e Italia que mejoraran su situación fiscal o monetaria.

3.3. La segunda crisis del petróleo: el mundo entra en recesión

La segunda crisis del petróleo, en 1979, hundió nuevamente a la economía mundial en un profundo caos. En el Norte, la inflación se aceleró aún más y se agravaron los problemas relativos a la balanza de pagos. Los responsables de formular las políticas consideraron la lucha contra la inflación como una absoluta prioridad: se ajustó aún más la política monetaria y los tipos de interés aumentaron bruscamente, con una media de la tasa de descuento en Estados Unidos de más del 15 por ciento en 1980. Los elevados tipos reales de interés provocaron una entrada de capital y una valorización del dólar, mientras que las restricciones fiscales resultaron en una fuerte contracción de la demanda mundial. Con Ronald Reagan y Margaret Thatcher al frente de las dos principales economías «anglosajonas», el entorno económico iba a estar listo en los años venideros para que aquellos países que lo desearan pudieran dismantelar el Estado de bienestar, «flexibilizar» más los mercados laborales y reducir el poder de los sindicatos.

En el Sur, el aumento de los tipos reales de interés en países que necesitaban préstamos y la valorización del dólar agudizaron la crisis de la deuda emergente; al mismo tiempo, seguían empeorando las condiciones comerciales de los exportadores de productos básicos. Esto dio lugar a otra crisis de la deuda internacional y a una gran amenaza para los mercados internacionales de capital cuando México dejó de pagar sus deudas en 1982. Antes de la crisis de México, el movimiento sindical internacional había organizado una importante campaña para apoyar las recomendaciones de la Comisión Brandt, que había hecho hincapié en la interdependencia entre la riqueza económica de los países desarrollados y la de los países en desarrollo. El Informe Brandt ponía de relieve, con razón, que el respaldo económico de los países industrializados al mundo en desarrollo no debía considerarse como caridad o como un costo, sino más bien como una inversión beneficiosa para ambas partes. Un crecimiento más rápido y niveles de empleo más elevados en los países en desarrollo incentivarían la demanda de productos importados del mundo industrializado. Desafortunadamente, esta idea no tuvo repercusiones importantes en las políticas de los países industrializados, a pesar de que el movimiento sindical trató de divulgarla. Las instituciones de Bretton Woods asumieron entonces un papel protagónico, que mantuvieron durante las dos décadas siguientes, estableciendo de manera eficaz las políticas económicas en toda África y gran parte de América Latina. Este proceso comenzó en la segunda mitad de 1982, cuando el FMI intervino para reescalonar la deuda de México e implantar un programa de ajuste estructural de gran envergadura. Durante los meses siguientes, otros países con graves problemas de servicio de la deuda recibieron apoyo, en condiciones parecidas, por parte del FMI ¹¹.

Las condiciones necesarias para recibir apoyo financiero de las instituciones de Bretton Woods tenían dos grandes componentes. En primer lugar, se requerían políticas de estabilización que normalmente incluían una disciplina fiscal destinada a recortar los déficit presupuestarios, una reducción del gasto público, la devaluación de la moneda y la

⁹ FMI, *Boletín Suplemento*, septiembre de 2000.

¹⁰ *The Economist*, 26 de septiembre de 1981, *loc. cit.*

¹¹ FMI, *Boletín Suplemento*, septiembre de 1999.

eliminación de los controles a la importación y de los subsidios a la exportación. En segundo lugar, esto se combinaba con programas de ajuste estructural encaminados a reorientar la economía hacia sectores de producción para la exportación de propiedad privada, principalmente hacia el sector de la agricultura y otros productores de materias primas. Las políticas que se aplicaban abarcaban la liberalización del comercio y de los mercados financieros, la privatización, la desreglamentación de los mercados de trabajo y de productos, la reducción del personal en el sector público y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. A menudo el recorte del gasto público suponía una reducción de los gastos en ámbitos como la educación y la salud, lo cual empeoraba la pobreza y las desigualdades en los ingresos. La reducción de personal en el sector público hizo que se engrosaran las filas de los subempleados y de aquellos que intentaban ganarse la vida en el sector informal. Para muchos países del África al Sur del Sahara y de América Latina, éste fue un período de estabilización y ajustes sin crecimiento.

Durante el resto de los años ochenta y los primeros años de la década de 1990, se consolidó lo que más tarde se conocería como el «Consenso de Washington». En realidad, la crisis de la deuda internacional se intensificó, la pobreza se generalizó aún más y el subempleo alcanzó niveles extremos en la mayoría de los países en desarrollo. Las instituciones de Bretton Woods respondieron modificando parcialmente sus programas de estabilización y de ajuste estructural. Por ejemplo, a mediados de los años ochenta, comenzó la segunda fase de los programas de Bretton Woods destinados a promover el crecimiento mediante ajustes. Se partía de la idea de que si el nivel de crecimiento descendía por debajo de un nivel determinado previamente, se pondrían más recursos a disposición de los países afectados para impulsar la economía. Poco después comenzó la tercera fase de los programas que ponían énfasis en el crecimiento, el ajuste y las políticas destinadas a mitigar las repercusiones sociales adversas de las reformas económicas. Sin embargo, se mantenían los elementos fundamentales de los programas de estabilización y ajuste, y se imponían a cada vez más gobiernos. Estos programas entrañaban una devaluación sustancial de la moneda, una reducción drástica del gasto público con el fin de equilibrar los presupuestos fiscales, unas políticas monetarias restrictivas y tipos de interés elevados, privatizaciones, la implantación del cobro de derechos a los usuarios en ámbitos tales como la salud y la educación, y una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo.

La introducción de programas de estabilización y de ajuste a gran escala impulsó una ampliación significativa de los contactos entre el movimiento sindical internacional y las instituciones de Bretton Woods. En opinión del movimiento sindical, los primeros años de la década de los ochenta fueron de los más duros para los trabajadores de todo el mundo desde 1945; en ese contexto, el movimiento sindical aseguró que estaba respondiendo mediante el aumento del alcance y la amplitud de sus políticas relativas a los problemas económicos mundiales y que procuraba coordinar la presión que se ejercía ante las reuniones intergubernamentales más importantes¹². Esta grave situación económica dio lugar a una cooperación más eficaz entre una serie de organizaciones sindicales internacionales, y el movimiento sindical se volvió más visible e hizo oír más su voz en las reuniones internacionales dedicadas a las cuestiones de desarrollo económico y ajuste.

En respuesta a los programas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa, la CIOSL, la CMT y muchas centrales sindicales nacionales apoyaron con su peso político los intentos tendentes a hacer más transparente el proceso por el que se fijaba la política económica de los países en desarrollo. Los paquetes de reforma económica de un determinado país solían surgir de discusiones apresuradas y secretas entre los representantes de las instituciones de Bretton Woods con sede en Washington y los

¹² CIOSL, Informe del decimotercer Congreso Mundial, junio de 1983.

dirigentes políticos con mayor experiencia de ese país y sus asesores financieros. El movimiento sindical hizo un llamamiento al Banco Mundial y al FMI para que las centrales sindicales nacionales participaran en las negociaciones a nivel nacional sobre las reformas económicas. Las instituciones de Bretton Woods respondieron a las peticiones de mayor transparencia alegando que las decisiones sobre estas cuestiones eran responsabilidad de los gobiernos nacionales interesados y que no podían interferir legítimamente en las mismas.

El movimiento sindical internacional y las centrales nacionales también fueron muy críticos con respecto a las repercusiones que tuvieron las políticas de Bretton Woods en la libertad sindical, la negociación colectiva, los salarios mínimos y otras cuestiones relativas a las relaciones laborales. Los altos funcionarios de las instituciones financieras internacionales hicieron caso omiso de dichas críticas. En respuesta a las inquietudes de los sindicatos sobre el hecho de que las condiciones impuestas para los préstamos podían perjudicar la capacidad de los gobiernos de poner en práctica obligaciones jurídicas internacionales con respecto a la libertad sindical y a la negociación colectiva, el Director Gerente del FMI envió un mensaje por escrito a un seminario sindical en el que aseguraba al movimiento sindical internacional que dicha preocupación estaba «completamente injustificada». En dicho mensaje, el Director Gerente afirmó que el FMI estaba obligado a respetar los objetivos nacionales, sociales y políticos de sus miembros, y que sería impensable que el FMI exigiera, como condición para utilizar sus recursos, que un país miembro aplicara cualquier medida que pudiera limitar de alguna manera dichos derechos fundamentales de los individuos»¹³.

Durante los años ochenta y la mayor parte de los noventa, se presentó un gran número de casos ante el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT relacionados con violaciones de la libertad sindical resultantes de las reformas introducidas como parte de los programas de ajuste estructural y de estabilización. En muchos de estos casos la defensa de los gobiernos se basaba en el hecho de que estaban aplicando las condiciones exigidas por el FMI y el Banco Mundial.

El movimiento sindical reiteró periódicamente la necesidad de diálogo y su preocupación por las repercusiones de las políticas de ajuste en las relaciones laborales, desafortunadamente sin tener mucho éxito al principio. Los sindicatos internacionales también organizaron numerosas conferencias regionales o subregionales en África, América Latina y Asia durante la segunda mitad de los años ochenta y a principios de los noventa. Muchas de las recomendaciones y resoluciones adoptadas en dichas conferencias eran críticas con respecto a las políticas y los programas aplicados por las instituciones de Bretton Woods pero, en líneas generales, las alternativas que proponían los sindicatos en materia de políticas económicas no eran exhaustivas o específicas para cada país.

Con recursos financieros limitados y una capacidad técnica precaria en lo relativo a los asuntos económicos tanto a nivel internacional como nacional, el movimiento sindical no era capaz de idear de forma independiente estrategias económicas alternativas detalladas para todos los países que estaban sometidos a políticas ortodoxas de estabilización y ajuste. Por lo tanto, el movimiento tuvo que recurrir a organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con las que tenía relaciones amistosas con el fin de llevar a cabo la investigación necesaria para sustentar un análisis crítico de las políticas de ajuste. Desafortunadamente, a mediados de los años ochenta, el PME de la OIT estaba en declive y la OIT se topó con barreras políticas cuando intentó convocar una reunión de alto nivel

¹³ *Ibidem.*

sobre el empleo y el ajuste estructural. Esta reunión y la investigación de base para la misma estaban destinadas a poner de manifiesto las repercusiones sociales y laborales de las políticas de ajuste. A pesar de que esta reunión tuvo lugar finalmente en 1987, sin la participación de Estados Unidos y otros gobiernos clave del Norte, algunos observadores perspicaces señalaron que el sistema de las Naciones Unidas se mantenía considerablemente al margen del debate sobre el ajuste en la década de los ochenta ¹⁴.

Había, sin embargo, una importante excepción: el trabajo realizado por el UNICEF sobre el «ajuste con una dimensión humana», que planteaba una visión crítica del enfoque ortodoxo y proponía que el desarrollo se centrara en las preocupaciones humanas y las personas. Posteriormente este enfoque se extendió a los Informes sobre desarrollo humano del PNUD. El movimiento sindical hizo uso, tanto a nivel internacional como nacional, de algunos de los argumentos que figuraban en estos diferentes informes durante los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la década de 1990 para atacar a los programas de estabilización y de ajuste; pero el movimiento sindical y sus aliados no lograron suscitar el respaldo político necesario entre los gobiernos del Norte más poderosos para obligar a las instituciones de Bretton Woods a que realizaran cambios fundamentales.

El movimiento sindical internacional se pronunciaba cada vez más y en términos críticos con respecto a las políticas y programas del Banco Mundial y del FMI, pero seguía siendo optimista acerca de su capacidad de influir en las instituciones de Bretton Woods. En un informe de la CIOSL elaborado en 1988 se afirmaba que el FMI había mostrado cierta flexibilidad en la formulación de sus programas de recuperación, y se añadía que se habían dado algunos pasos hacia la creación de un marco para lograr una coordinación más estrecha entre las políticas económicas de los países industrializados más importantes. En dicho informe se decía, asimismo, que la CIOSL podía afirmar con razón que había contribuido a esos cambios ¹⁵.

En su informe de 1992 sobre los contactos con las instituciones de Bretton Woods, la CIOSL hizo los siguientes comentarios:

Cada una de estas reuniones [entre las delegaciones de la CIOSL y los altos funcionarios de Bretton Woods] dio lugar a grandes progresos y, en términos prácticos, contribuyó a crear mayor conciencia acerca de la necesidad de tener en cuenta los niveles de pobreza y de vida a la hora de formular políticas. En 1987 se obtuvo un resultado concreto cuando el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Africano de Desarrollo pusieron en marcha proyectos relacionados con los aspectos sociales del ajuste. La CIOSL podría preciarse de haber contribuido al proceso que culminó con la elaboración de este programa, [...] ¹⁶.

Se suponía que estos proyectos debían mitigar las peores repercusiones sociales de las reformas económicas, pero no lograron introducir ningún cambio fundamental en la evolución económica de África.

El movimiento sindical internacional también parecía ser relativamente optimista con respecto a su influencia en las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial, en las que empezaron a participar en calidad de observadores a finales de los años ochenta. Sin embargo, la CIOSL señaló que el valor de las declaraciones de los sindicatos dependía de

¹⁴ *Ahead of the Curve?*, *op. cit.*

¹⁵ CIOSL, Informe del decimotercer Congreso Mundial, *op. cit.*

¹⁶ CIOSL, Informe del decimoquinto Congreso Mundial, marzo de 1992.

que las instituciones afiliadas lograran que sus gobiernos nacionales incorporasen las propuestas de la CIOSL en sus discursos, ya que las ONG no podían hacer uso de la palabra en dichas reuniones anuales. Se afirmó, no obstante, que este proceso había funcionado bien en varias ocasiones ¹⁷.

3.4. A principios y mediados de la década de 1990 se presta especial atención a Europa Central y Oriental

Las relaciones entre el movimiento sindical internacional y las instituciones de Bretton Woods tomaron una nueva dimensión a principios de los años noventa, como consecuencia de los cambios políticos ocurridos en Europa Central y Oriental. La implantación de una economía de mercado, unida a las alarmantes circunstancias económicas de una serie de países de la región, hizo que aumentara aún más la influencia de las instituciones de Bretton Woods. Muchas de las reformas que recomendaban y de las condiciones que exigían para acceder a los préstamos eran parecidas a los programas de estabilización y ajuste que habían preconizado en los países en desarrollo. Sindicatos internacionales como la CIOSL, la CMT y los SPI se unieron para respaldar tanto a los sindicatos nacionales existentes en la región, que llevaban a cabo reformas políticas internas, como a los nuevos sindicatos que trataban de defender los intereses de sus afiliados frente a las repercusiones sociales negativas de los programas de ajuste económico. En 1994, la CIOSL señaló lo siguiente:

La década anterior vio cómo estas dos instituciones [el FMI y el Banco Mundial] asumían una posición de importancia sin precedentes en la mayoría de los países en vías de desarrollo y en los antiguos países comunistas, siendo en este período las instituciones que más influencia tuvieron sobre las políticas económicas de estos países ¹⁸.

A partir de principios de los años noventa, la CIOSL empezó a celebrar conferencias nacionales sobre la dimensión social del ajuste en los países de Europa Oriental (Hungría, en 1991; Rumania, en 1992; Bulgaria, en 1993; Polonia, en 1994), que promovían el diálogo entre los dirigentes sindicales nacionales y los funcionarios del Banco Mundial y del FMI. En algunos casos, se organizaron reuniones de seguimiento entre los sindicatos y funcionarios del Banco Mundial y del FMI con la esperanza de que desembocaran en contactos permanentes y en un proceso de formulación de políticas más abierto y transparente. Desafortunadamente, a principios de la década de 1990, este objetivo no se había alcanzado y el proceso de diseño de reformas económicas en Europa Oriental quedó exclusivamente en manos de las instituciones financieras internacionales, los ministerios de hacienda, los bancos centrales y sus asesores.

En consecuencia, los sindicatos intentaron influir en las políticas de Bretton Woods en Europa Oriental por otras vías, con inclusión de contactos más periódicos entre los altos dirigentes sindicales tanto de la CMT como de la CIOSL y los dirigentes del Banco Mundial y del FMI (véase el recuadro sobre los contactos entre la CMT y las instituciones de Bretton Woods durante los años noventa). Una vez más, el movimiento sindical internacional se mostró optimista en cuanto a las repercusiones de este enfoque. En un informe sobre una de estas reuniones que tuvo lugar a mediados de la década de 1990, la CIOSL señaló que el Director Gerente del FMI había tomado la palabra en la reunión, lo

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ CIOSL, Informe de Actividades, 1991-1994, pág. 71.

cual demostraba, en principio, el interés cada vez mayor del FMI y del Banco Mundial en mantener contactos con el movimiento sindical.

3.5. Crecientes críticas contra las instituciones de Bretton Woods y primeros indicios de reforma

A mediados de los años noventa comenzó a conocerse la real dimensión de las políticas de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods. Los análisis más independientes sobre su impacto eran extremadamente negativos, y empezaba a crecer el número de responsables de la formulación de políticas, ONG, intelectuales y otros actores de la sociedad civil que eran sumamente críticos con respecto a estas instituciones, como lo muestra, por ejemplo, la campaña «50 Años es Suficiente» lanzada por *U.S. Network for Global Economic Justice*. De hecho, las reuniones anuales de las instituciones de Bretton Woods en estos últimos años se han convertido en el «pararrayos» de las protestas de los activistas antiglobalización. Al mismo tiempo, diferentes partidarios de derechas así como algunos grupos aislacionistas y gobiernos conservadores han comenzado a atacar a las instituciones de Bretton Woods.

Con este telón de fondo, estas dos instituciones financieras internacionales empezaron a intentar mejorar su imagen pública y dar la impresión de mayor transparencia. En un principio el Banco Mundial tuvo más éxito que el FMI a este respecto. Entre los esfuerzos realizados figuraba el de invitar a representantes del movimiento sindical internacional y de otras organizaciones internacionales como la OIT a que formularan comentarios sobre los proyectos de sus publicaciones emblemáticas (el *Informe sobre desarrollo mundial* y las *Perspectivas de la economía mundial*)¹⁹. Las instituciones de Bretton Woods también empezaron a invertir considerables recursos en la organización de seminarios de formación para explicar sus políticas y programas a sindicalistas. El movimiento sindical respondió favorablemente a estas invitaciones y dedicó un esfuerzo considerable a preparar comentarios sobre determinadas publicaciones. Por ejemplo, realizó importantes esfuerzos para influir en el contenido del *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: El mundo del trabajo en una economía integrada*. Probablemente como resultado de esta labor, el Banco admitió por primera vez que la «voz» sindical podía tener un valor económico positivo. Pese a ello, el Banco se mantuvo escéptico con respecto a las repercusiones económicas de la negociación colectiva y siguió siendo crítico con respecto a la negociación a nivel sectorial, regional o nacional.

Fue aproximadamente en esta época (1994) cuando la CIOSL y varios SPI decidieron abrir una pequeña oficina en Washington en la que dos personas actuarían como punto de contacto con las instituciones de Bretton Woods. En los últimos años, esta oficina ha podido proporcionar al movimiento sindical internacional información actualizada y análisis extremadamente valiosos sobre el FMI y el Banco Mundial. Además, también ha facilitado un diálogo innovador y más profundo entre las instituciones de Bretton Woods y una amplia gama de organizaciones sindicales, y ha hecho que el seguimiento de las discusiones sea mucho más sistemático.

¹⁹ Por ejemplo, la Internacional de Servicios Públicos desempeñó un papel especialmente importante en la redacción del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en proceso de cambio* y, en consecuencia, se le pidió que participara en una consulta electrónica sobre la elaboración del *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*.

La CMT y las instituciones de Bretton Woods

La CMT ha ejercido presión activamente sobre el Banco Mundial y el FMI, para impulsar propuestas parecidas a las de la CIOSL en materia de políticas. En los años setenta empezaron informalmente las discusiones entre la CMT y los representantes belgas en las instituciones de Bretton Woods. Las discusiones celebradas en los años setenta y ochenta se centraron principalmente en el papel y la competencia de las empresas multinacionales. La naturaleza de esta relación ha evolucionado desde finales de la década de 1980 ya que la CMT ha intentado establecer una relación más estructurada con el FMI y el Banco Mundial, con una doble finalidad:

- crear una mayor conciencia en los sindicatos afiliados sobre las repercusiones que las políticas del FMI y el Banco Mundial estaban teniendo en las políticas económicas y sociales de sus países; y
- lograr que los dirigentes y el personal del FMI y el Banco Mundial entendieran que no se debían elaborar programas de ajuste estructural y otras políticas sin prestar la debida atención a las consecuencias que podrían tener en la pobreza y en los derechos de los trabajadores.

Durante la década de los noventa, los contactos entre la CMT y las instituciones de Bretton Woods mejoraron y fueron más frecuentes.

- En 1989 y 1990, un economista de la ACV-CSC trabajó durante varios meses en la oficina del Director Gerente del FMI, de nacionalidad belga, con el fin de adquirir conocimientos más precisos sobre el funcionamiento de estas instituciones.
- Posteriormente se organizaron seminarios regionales; asimismo, se invitó al personal del FMI y del Banco Mundial a que participara en discusiones detalladas con los representantes sindicales.
- Las delegaciones de la CMT acudieron a la sede del FMI y del Banco Mundial, en Washington, para celebrar debates tanto con el personal técnico como con los directivos de dichas organizaciones. En los últimos años, esto se ha convertido en un acontecimiento anual. En marzo de 2001, la CMT y los representantes de las instituciones de Bretton Woods se reunieron en Washington; en esa ocasión, se hizo hincapié en la necesidad de establecer vínculos más estructurados entre el Banco, el Fondo y los sindicatos. Tanto el FMI como el Banco Mundial reaccionaron favorablemente a esta propuesta, pero hasta ahora no han tomado medidas concretas para establecer un vínculo estructurado.
- En 1998, la CMT abrió una oficina en Washington, en la que un funcionario a tiempo parcial es responsable de la labor de seguimiento en relación con el FMI y el Banco Mundial.
- La CMT está actualmente estudiando la posibilidad de crear un grupo de trabajo sobre las instituciones de Bretton Woods a fin de poder seguir más de cerca sus políticas y fortalecer los contactos entre las organizaciones regionales de la CMT y dichas instituciones.

Las estrategias del movimiento sindical internacional con respecto a las instituciones de Bretton Woods se diversificaron aún más mediante iniciativas sectoriales de una serie de Secretariados Profesionales Internacionales²⁰. (Véanse los recuadros en los que se describen las actividades de la Internacional de la Educación, la ISP, la ITF y la FITCM.)

La Internacional de la Educación

La Internacional de la Educación (IE) se creó en enero de 1993 a partir de la unión del Secretariado Profesional Internacional de la Enseñanza (SPIE) y la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza (CMOPE). Desde su creación, la IE ha trabajado para contrarrestar las repercusiones negativas del ajuste estructural y de la reforma educativa en los sistemas educativos y las condiciones de trabajo en el sector de la educación. La IE ha instado y ayudado a las instituciones afiliadas para que ejerzan presión a nivel nacional sobre el Banco Mundial a fin de que cumpla los compromisos con respecto a la triple financiación de la educación que formuló en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990 organizada por la UNESCO, el UNICEF, el PNUD y el Banco Mundial.

²⁰ Estas iniciativas se describen con mayor detalle en el documento de la CIOSL que se refiere al sindicalismo del siglo XXI, cuyas copias estarán disponibles en el Simposio.

La Internacional de Servicios Públicos y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte

La Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) han tratado de emprender un diálogo con el FMI y el Banco Mundial sobre una serie de cuestiones, incluidas las relativas a la calidad de los servicios públicos, la privatización y la subcontratación, el ajuste estructural y las restricciones generales en los servicios públicos.

Se ha creado una alianza formal entre el Banco Mundial, la ISP y la ITF con la CIOSL y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC), conocida como *Public Enterprise Reform and Labour Network (PERL-NET)*. Esta red fue creada para lograr un diálogo constructivo entre el Banco y las organizaciones laborales sobre cuestiones relativas a la reforma del sector público y a sus consecuencias. Ni la ISP ni la ITF han señalado aún que se hayan logrado progresos significativos en cuanto a las políticas gracias a la PERL-NET, pero se considera un paso importante en el fortalecimiento del diálogo y un reconocimiento en sí de la creciente participación de los sindicatos en el Banco Mundial.

A diferencia de la IE, la ISP ha afirmado que han sido casi totalmente infructuosas las peticiones realizadas a sus afiliados para que ejerzan presión sobre los directores ejecutivos del Banco, y a través de ellos en el Banco a nivel político. La ISP ha atribuido esto a la falta de confianza de las instituciones afiliadas para abordar problemas aparentemente técnicos con su propio gobierno o los altos funcionarios del Banco. La ISP ha respondido a este reto y ha tratado de cubrir las necesidades de sus afiliados proporcionando información y material de difusión, incluida una nueva publicación que aparece en Internet denominada «¡Paren el mundo!». En esta publicación se explica el fenómeno de la globalización y sus consecuencias para los miembros de la ISP, se analizan las organizaciones e instituciones que gobiernan la economía global o tienen influencia sobre la misma, y se explica por qué y cómo la ISP y sus afiliados pueden tratar de influir en las políticas económicas globales.

La Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera

En 1996, la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) inició una campaña para incluir las normas fundamentales del trabajo en las directrices sobre compras, en los documentos de licitación estándar y en los convenios de préstamo del Banco Mundial. La FITCM ha trabajado con sus instituciones afiliadas para que el Banco tenga en cuenta esto tanto en la sede como a nivel operacional en los países que solicitan préstamos.

En octubre de 2000, el Banco anunció que estudiaría la posibilidad de elevar las cláusulas optativas sobre el trabajo que figuran en los documentos de licitación estándar a la condición de «obligatorias». El personal del Banco reconoció que era improbable que los textos incluyeran cláusulas en las que figurasen las normas fundamentales del trabajo, tales como las relativas a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva. Sin embargo, los funcionarios del Banco indicaron que estaban estudiando la posibilidad de modificar la formulación de dichas cláusulas con el fin de dar efecto al Convenio núm. 182 de la OIT para garantizar que no se hace uso de las peores formas de trabajo infantil en los proyectos financiados por el Banco. La publicación de los documentos de licitación estándar revisados estaba prevista para mayo de 2001; en el momento de redactar el presente documento, no se habían realizado aún dichos cambios, pero sigue existiendo un diálogo entre el Banco y el movimiento sindical a este respecto.

Durante los últimos años de la década de 1990, el diálogo entre el movimiento sindical internacional y las instituciones de Bretton Woods se centró en la crisis económica de Asia y los consiguientes intentos de reformar y fortalecer la arquitectura financiera internacional. La crisis económica asiática, que se extendió rápidamente a América Latina y a Europa Oriental, puso de manifiesto la enorme discrepancia existente entre un mundo financiero e internacional cada vez más sofisticado y dinámico y la falta de un marco institucional adecuado para regularlo. Además, la crisis también acentuó enormemente la creciente disparidad entre los ricos y los pobres, poniendo de relieve que, a pesar del crecimiento económico sin precedentes, cada vez son más numerosas las personas que quedan atrapadas en la mayor miseria.

La crisis asiática hizo que se intensificaran más los contactos entre el movimiento sindical internacional y los dirigentes del Banco Mundial y del FMI. Durante 1998 y 1999, los sindicatos organizaron numerosas reuniones en la región de Asia y produjeron muchas publicaciones relativas a la crisis económica, en las que presentaron propuestas de políticas

destinadas a restablecer la estabilidad y el crecimiento económicos. Representantes del Banco y del Fondo participaron en muchas de estas actividades. Posteriormente, el antiguo Director Gerente del FMI, el Sr. Camdessus, se refirió a menudo a la colaboración positiva entre el Fondo y el movimiento sindical internacional que tuvo lugar durante la crisis económica y política de Indonesia. Si bien resulta difícil evaluar el impacto de estos contactos en las políticas económicas adoptadas por las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos asiáticos, numerosos observadores han señalado que la colaboración con las instituciones de Bretton Woods y el Banco Asiático de Desarrollo en el contexto de la crisis asiática ayudó probablemente a promover un mayor grado de diálogo social en algunos países de la región. No obstante, se siguen planteando interrogantes con respecto a la durabilidad de dicho diálogo.

3.6. La reducción de la pobreza y el alivio de la carga de la deuda pasan a ser cuestiones de máxima prioridad

Hacia finales de los años noventa, las instituciones de Bretton Woods anunciaron una serie de reformas de sus procedimientos y programas; esto se debió quizás a la crisis asiática y su posterior propagación, así como al creciente descontento público con respecto a las políticas de dichas instituciones. Durante su reunión anual en septiembre de 1999, las dos instituciones convinieron en centrar sus programas en la reducción de la pobreza en los países miembros más pobres por medio de una serie de cambios en el sistema y la estructura con arreglo a los cuales se conceden préstamos en condiciones favorables y un alivio de la carga de la deuda a los países en desarrollo y en transición.

El FMI sustituyó el muy criticado Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) por un nuevo Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) cuyo principal objetivo consiste en reducir la pobreza. El Banco Mundial y el FMI anunciaron el lanzamiento de una iniciativa mejorada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), después de realizar un examen interno pormenorizado. También se decidió que todas las concesiones de préstamos en condiciones favorables así como el alivio de la carga de la deuda debían estar respaldados por una estrategia de reducción de la pobreza, cuyo resumen debía figurar en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que deben aprobar los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI antes de conceder préstamos o de aprobar el alivio de la carga de la deuda ²¹. Los DELP también servirán de marco para las estrategias de asistencia a los países (EAP) del Banco Mundial (véase el recuadro que proporciona detalles sobre el SCLP, las EAP y el MID).

No es nuevo el hecho de que los países en desarrollo y en transición cuenten con estrategias para reducir la pobreza, pero las instituciones de Bretton Woods han admitido que las estrategias pasadas variaban considerablemente en cuanto a su alcance, profundidad y carácter participativo. Además, no siempre dejaban claros los vínculos causales entre la acción pública y la reducción de la pobreza ni reflejaban forzosamente un enfoque participativo. El objetivo era contribuir a catalizar en mayor medida la reducción de la pobreza ²².

²¹ Esto significa que aproximadamente 80 países tendrán que redactar DELP. En marzo de 2001, 77 países tenían derecho a préstamos del SCLP. En julio de 2001, 79 países tenían derecho a préstamos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

²² Grupo del Banco Mundial: «Poverty Reduction Strategy Papers», Internal guidance Note, 21 de enero de 2000, pág. 1.

SCLP, EAP y MID

El Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) es un mecanismo de préstamo para los países con ingresos bajos, cuyo objetivo fundamental es reducir la pobreza; el sistema de préstamos del SCLP respalda medidas específicas que deben basarse en los DELP. El FMI afirma que la importancia que concede el SCLP al protagonismo de los países y a una mayor colaboración con el Banco Mundial significa que la condicionalidad del FMI es menos extensiva y está más centrada que nunca en las esferas de responsabilidad fundamentales del FMI ¹.

Al menos en teoría, esto debería crear un enfoque más coherente de la reducción de la pobreza en función de cada país, en el que la participación de la sociedad civil tendría una función clara.

El Directorio toma como base principal la estrategia de asistencia a los países (EAP) para estudiar la estrategia de asistencia que el Grupo del Banco Mundial aplicará con respecto a los prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El documento de la EAP describe la estrategia del Grupo basada en una evaluación de las prioridades de cada país. Este documento indica el nivel y la composición de la asistencia que se debe proporcionar sobre la base de la estrategia y los resultados en relación con la cartera de préstamos del país. Los elementos clave de la EAP se discuten con el gobierno antes de someterlos al Directorio, pero no se trata de un documento negociado. En el documento sobre la EAP se señala cualquier diferencia que exista entre el propio programa del país y el del Banco.

El Marco Integral de Desarrollo (MID) es básicamente un proceso o manera de efectuar operaciones mediante el cual se pretende lograr una mayor eficacia en el desarrollo. El MID tiene sus bases en el mismo enfoque macroeconómico que ha caracterizado siempre al FMI y al Banco Mundial, pero reconoce la necesidad de dar la misma importancia a las políticas sociales, estructurales e institucionales. El MID tiene un enfoque holístico con respecto a la política de desarrollo y reconoce la necesidad de que dichas políticas se elaboren mediante una consulta con la sociedad civil y los donantes externos ².

Por consiguiente, las estrategias deberían:

- *estar impulsadas por los países*, con una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado en todas las fases operativas;
- *estar orientadas hacia los resultados* y centrarse en los resultados que habrán de beneficiar a los pobres;
- *ser integrales*, esto es, reconocer la naturaleza pluridimensional de la pobreza, pero también *tener un orden de prioridades* para que su aplicación sea factible tanto en términos fiscales como institucionales;
- *estar orientadas hacia los vínculos de asociación*, con una participación coordinada de los interlocutores para el desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales);
- estar basadas en una perspectiva a largo plazo para reducir la pobreza.

¹ Véase la ficha técnica del FMI sobre el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), marzo de 2001.

² Los principios del MID se señalaron por primera vez en un discurso del Sr. Wolfensohn sobre «El Desafío de la Inclusión», pronunciado en Hong Kong en el otoño de 1997, y se expusieron más detalladamente en su discurso sobre «La Otra Crisis», pronunciado en las Reuniones Anuales de 1998.

Los DELP tienen por finalidad facilitar este objetivo determinando la manera en que se puede centrar la asistencia financiera en mejorar la situación de los miembros más pobres de la sociedad. El proceso de los DELP se ha concebido para incluir consultas más sistemáticas con la sociedad civil a fin de garantizar que se fijen y alcancen adecuadamente los objetivos de reducción de la pobreza. Las autoridades de cada país deben preparar estos documentos, de acuerdo con los principios que figuran en el Marco Integral de Desarrollo (MID), para presentarlos al Banco Mundial y al FMI ²³.

En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001* del Banco Mundial se ha puesto énfasis en la necesidad de realizar consultas más amplias a nivel nacional. En el informe se afirma que el logro de la reducción de la pobreza de manera sostenida requiere la potenciación de los pobres, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

²³ FMI: Comunicado del Comité para el Desarrollo, 27 de septiembre de 1999.

(incluidos los sindicatos) y la formación de alianzas entre los pobres y los que no son pobres.

A pesar del compromiso manifiesto adquirido por el Banco Mundial y el FMI de aumentar las consultas con la sociedad civil, es evidente que hay que hacer más en ese sentido. Los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial ya han refrendado cinco DELP completos²⁴; los sindicatos de Burkina Faso, la República Unida de Tanzania y Uganda informan de que, durante el proceso de elaboración de los DELP, se realizaron pocas consultas o ninguna a los sindicatos²⁵. En el caso de Bolivia, la evaluación de Bretton Woods afirma que el Gobierno hizo un esfuerzo de buena fe por promover un enfoque participativo de la formulación de la estrategia, pero también observa que las ONG y grupos de la sociedad civil han planteado cuestiones respecto de si las personas responsables de adoptar decisiones influyeron indebidamente en algunas consultas, si los grupos vulnerables estaban bien representados, sobre todo las mujeres y las poblaciones indígenas, y si la metodología empleada promovía la participación real, en el sentido de que estaba sumamente estructurada y de que el orden del día de las discusiones no era suficientemente flexible.

El movimiento sindical internacional ha respondido favorablemente al mayor énfasis puesto en las consultas con la sociedad civil gracias al proceso de los DELP, y ha tratado de apoyarlo. La CIOSL ha elaborado una Guía Sindical para el DELP para sus afiliados, destinada a alentar la participación sindical en el proceso y a facilitarla (en el Simposio habrá copias de esta guía a disposición de los participantes). En julio de 2001, durante una reunión con los representantes de las instituciones de Bretton Woods, una delegación de la CIOSL expresó su decepción ante la falta de progresos sustanciales con respecto al logro de una participación sindical eficaz en el proceso de elaboración de los DELP. El movimiento sindical ha propuesto que las consultas con la sociedad civil sean una condición para que se aprueben los DELP y ha pedido al FMI y al Banco Mundial que en el futuro no den su aprobación a los DELP que hayan sido preparados sin haber consultado a los sindicatos. El Banco Mundial y el FMI no han contraído compromiso alguno a este respecto. Los DELP deberían incluir información más clara y detallada sobre el nivel de consulta y las partes consultadas. Esto sería posible si el Banco Mundial adoptara un criterio más uniforme con respecto a las consultas a la sociedad civil en todos los aspectos de la ayuda al desarrollo. Si bien en teoría el Banco respalda plenamente las consultas en el proceso de elaboración de las EAP (por ejemplo), en la práctica, esto sólo ocurre con el acuerdo general previo del gobierno²⁶; en consecuencia, se debería prescindir del acuerdo del gobierno.

En cuanto a las cuestiones de género, este problema no se ha abordado aún de manera firme y sistemática en el proceso de preparación de los DELP. El Movimiento Mundial para el Desarrollo (WDM) examinó el aspecto relativo a la igualdad de género en los DELP provisionales y los DELP y llegó a la conclusión de que, si bien ésta es una cuestión que al menos se menciona en casi todos los casos, hay muy pocas propuestas directas para contrarrestar las consecuencias de la desigualdad de género en relación con la pobreza. Si

²⁴ Bolivia (marzo de 2001), Burkina Faso (mayo de 2000), Mauritania (diciembre de 2000), República Unida de Tanzania (octubre de 2000) y Uganda (marzo de 2000).

²⁵ *El combate contra la creciente desigualdad mundial y las amenazas renovadas de inestabilidad financiera internacional*, Declaración de la CIOSL, TUAC y los SPI ante las reuniones de primavera de 2001 del FMI y del Banco Mundial (Washington, 29 y 30 de abril de 2001).

²⁶ «Country Assistance Strategies (CASs): Ten features of a good CAS», en el sitio del Banco Mundial en Internet, <http://www.worldbank.org/html/pic/cas/tenfeat.htm>.

se efectúan consultas equilibradas y de gran alcance con la sociedad civil, esto podría redundar en DELP concebidos para ayudar a las mujeres a superar muchos de los obstáculos adicionales a los que se enfrentan al tratar de escapar de la pobreza. La discriminación por razón de género impide que las mujeres accedan a las tierras, a los créditos y a la propiedad de activos. En el ámbito laboral, la reducción de las desigualdades puede aumentar el acceso de las mujeres al empleo y sus oportunidades al respecto, y puede dar lugar al incremento de los ingresos de las mujeres y del ingreso nacional. La inversión en la educación de las niñas y las mujeres puede aportar importantes mejoras en cuanto a la reducción de la mortalidad infantil y de la superpoblación, así como al fomento de la producción y de la participación de las mujeres en los asuntos locales y nacionales.

El proceso de preparación de los DELP está resultando lento. Hasta junio de 2001, tan sólo cinco países habían terminado de preparar DELP y otros 36 contaban con DELP provisionales²⁷. Más de 80 países reúnen los requisitos necesarios para recibir préstamos en condiciones muy favorables y beneficiarse de la Iniciativa PPME. Esto significa que más de 75 países aún tienen que completar los DELP; por lo tanto, aún queda mucho por hacer. Las instituciones de Bretton Woods han justificado los plazos prolongados relativos a la formulación de los DELP alegando la necesidad de un criterio cualitativo. Existen muchas posibilidades de que las estrategias elaboradas apresuradamente estén mal concebidas, no se apoyen en consultas y estén destinadas intrínsecamente al fracaso. Estas son inquietudes legítimas, que comparte el movimiento sindical. No obstante, si bien se debe lograr la calidad, esto no debe utilizarse como excusa para evitar reconocer y solucionar los múltiples problemas logísticos e institucionales a los que se enfrentan los gobiernos en el proceso de preparación de los DELP. Es necesario el compromiso de invertir mayores recursos técnicos y financieros para acelerar el proceso.

Si bien las estrategias de lucha contra la pobreza deberían ayudar a mejorar el objetivo de la asistencia financiera futura, los beneficios se reducirán si los países tienen que seguir luchando contra los efectos residuales de la deuda existente. Los sindicatos están sobre todo preocupados porque el énfasis que ponen constantemente el Banco Mundial y el FMI en la reducción del gasto para recibir alivio de la carga de la deuda y otros tipos de asistencia chocará con el objetivo declarado del proceso de los DELP. No queda claro hasta qué punto un país puede realmente dirigir y reconocer como propia una estrategia de lucha contra la pobreza si ésta debe establecerse siempre según los parámetros de una trayectoria positiva de cumplimiento de los programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial. Es evidente pues la necesidad de un alivio de la carga de la deuda eficaz y efectivo.

La fuerte carga de la deuda pone en peligro la asistencia financiera no sólo en forma de préstamos procedentes del Banco Mundial y del FMI, sino también de otros tipos de ayuda al desarrollo. Muy a menudo, estos fondos se utilizan para pagar la deuda existente en lugar de dedicarlos a los fines previstos de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo. Por añadidura, durante la década de 1990, la cantidad de dinero disponible en forma de ayuda al desarrollo se redujo constantemente. La reducción del servicio de la deuda no será suficiente para compensar la reducción de la ayuda, que en 1997 representaba sólo el 59 por ciento de la cifra correspondiente a 1991, año en que se registraron los valores más altos en materia de ayuda al desarrollo.

²⁷ Los DELP provisionales resumen la información y el análisis de la situación de pobreza de un país, describen la estrategia existente para reducir la pobreza y exponen el proceso de producción de un DELP elaborado totalmente de manera participativa.

El costo de la deuda

En 1998, la deuda total de *Uganda* ascendía a 3.600 millones de dólares de los Estados Unidos; los gastos en concepto de servicio de la deuda han sido superiores a los gastos en salud y educación. Uganda tiene una de las tasas de esperanza de vida más bajas del mundo (en 1994 se situaba en 40,2 años).

Burkina Faso es uno de los países más pobres del mundo; su deuda total es dos veces y medio el valor total de las exportaciones anuales del país y más de la mitad del PNB anual. En términos de valor actual, el total de la deuda ha aumentado en un 20 por ciento en dos años.

Mozambique es otro de los países más pobres del mundo y es incapaz de reembolsar dos tercios de los pagos previstos en el servicio de su deuda. Después de tres intentos de reducir la deuda, Mozambique seguirá pagando casi un millón de dólares de los Estados Unidos por semana y seguirá gastando casi lo mismo en el servicio de la deuda que en los servicios de salud.

En 1996, *Nicaragua* pagó 221 millones de dólares de los Estados Unidos en concepto de servicio de la deuda; esta cifra representaba más del 50 por ciento de los ingresos del Estado. Entre 1994 y 1996, la razón media deuda/exportación era del 763 por ciento.

... estos países pueden acogerse a la Iniciativa PPME.

En 1998, *Bangladesh* pagó por el servicio de la deuda casi 700 millones de dólares de los Estados Unidos, casi lo mismo que lo que el país gastó en concepto de salud. Por cada dólar que el país recibe en subsidios de asistencia gasta 1,04 dólares en el servicio de la deuda.

Se calcula que la deuda de *Nigeria* asciende a más de 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos, es decir, el 14 por ciento de la deuda total de África. Desde 1980, las tendencias de los gastos correspondientes al servicio de la deuda y a la educación se han invertido completamente: el gasto en concepto de deuda ha pasado del 1,9 al 8 por ciento del PNB, mientras que el gasto en materia de educación ha bajado del 6,4 al 1,3 por ciento. En 1996, Nigeria pagó 104,45 dólares en concepto de servicio de la deuda por cada dólar recibido en concepto de subsidios de asistencia. A pesar de ello, los reembolsos de Nigeria rebasan apenas la mitad de la cuantía de los pagos programados.

Haiti tiene una razón deuda/exportación del 300 por ciento. En 1980, su deuda ascendía a 302 millones de dólares de los Estados Unidos y desde entonces la cifra se ha más que triplicado. En 1997, la cifra correspondiente era 1.100 millones de dólares, casi el 40 por ciento del PNB. Las cifras de 1996 relativas al servicio de la deuda muestran que el Gobierno gastaba más recursos en el reembolso de la deuda que en salud.

... estos países no pueden acogerse a la Iniciativa PPME. ¿Por qué no?

Fuente: sitio de Jubilee 2000UK en Internet: <http://www.jubilee2000uk.org>.

En 1999, el FMI llevó a cabo un importante examen interno de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). El examen dio como resultado una Iniciativa PPME mejorada, que el Banco Mundial y el FMI describieron como «más profunda, amplia y rápida». El Banco Mundial y el FMI han afirmado que el principal objetivo de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados es reducir la carga de la deuda de un país a niveles sostenibles²⁸, a condición de que se registren resultados satisfactorios en materia de políticas, con el fin de garantizar que los esfuerzos por llevar a cabo los ajustes y las reformas necesarios no corran peligro debido a las elevadas cargas de la deuda y del servicio de la deuda²⁹.

Los países pobres para los que la carga de la deuda constituye un peligro para el desarrollo son los que pueden recibir préstamos en condiciones concesionarias ya sea de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) o del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI. Esta sería la situación de unos 80 países, pero el número de países que se pueden acoger a la Iniciativa PPME queda reducido por otro

²⁸ El FMI considera insostenible una razón deuda/exportación por encima del 250 por ciento.

²⁹ Véase el sitio del Banco Mundial en Internet: <http://www.worldbank.org/hipc>.

criterio exigido: el país debe enfrentarse a una «situación de deuda insostenible» incluso después de la aplicación total de los mecanismos previamente acordados de alivio de la carga de la deuda (tales como las «condiciones de Nápoles» en el marco del acuerdo del Club de París).

El FMI determinó que un total de 41 países tenía derecho a una condonación parcial de la deuda a finales de 2000³⁰. Esta cifra no es tan favorable para los países en comparación con la propuesta del Jubileo 2000 (refrendada por la CIOSL), que abarcaba a 52 países muy pobres y fuertemente endeudados, incluidos algunos que no pueden acogerse a la Iniciativa PPME (Bangladesh, Gabón, Haití, Nepal y Nigeria). Algunas de estas exclusiones son especialmente difíciles de entender. La CIOSL ya ha puesto en tela de juicio la exclusión de Nigeria³¹, el país más endeudado de África, y de Haití, el país más pobre de las Américas; el Banco Mundial ha clasificado a estos dos países como países de bajo ingreso gravemente endeudados.

No sólo es limitado el número de países, sino que los progresos en materia de alivio de la carga de la deuda en virtud de la Iniciativa PPME han sido lentos³². Hasta septiembre de 2000, tan sólo diez países habían alcanzado el denominado «punto de decisión» de la Iniciativa PPME; es decir, el punto en que los Directorios Ejecutivos tanto del Banco Mundial como del FMI determinan que la deuda de un país no se puede reducir a niveles sostenibles por otros medios y que es necesario condonar la deuda al menos parcialmente.

En otoño de 2000, el Banco Mundial y el FMI anunciaron una aceleración del proceso de lucha contra la pobreza en el marco de la Iniciativa PPME, basada en una mayor asistencia técnica a los países en cuestión y en un enfoque más flexible de las condiciones exigidas para recibir alivio de la carga de la deuda. En consecuencia, hasta julio de 2001, un total de 23 países había obtenido la aprobación para recibir alivio de la carga de la deuda y otras tres solicitudes están en trámite. El FMI asegura que estas ayudas reducirán en 34.000 millones de dólares de los Estados Unidos (la mitad de lo que deben) la carga que llevan estos países a sus espaldas³³. Sin embargo, si los 41 PPME se consideran como un grupo, el porcentaje del PNB que representa la deuda externa descenderá del 99,5 por ciento en 2000 al 94,5 por ciento en 2001, lo cual es una disminución extremadamente modesta.

A pesar de los esfuerzos realizados por mejorar la Iniciativa PPME, hasta junio de 2001 tan sólo Uganda y Bolivia habían alcanzado el denominado «punto de culminación» del proceso y reciben ahora alivio de la carga de la deuda. Resulta significativo que tan sólo Chad hubiera alcanzado el «punto de decisión» desde diciembre de 2000, lo cual

³⁰ Los países en cuestión eran los siguientes: Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, República Democrática Popular Lao, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Unida de Tanzania, Togo, Uganda, Viet Nam, Yemen y Zambia.

³¹ Inicialmente, Nigeria figuraba entre los países que se podían acoger a la Iniciativa PPME, pero fue excluido de la lista en 1998.

³² Véase: *El combate contra la creciente desigualdad mundial y las amenazas renovadas de inestabilidad financiera internacional*, op. cit.

³³ Véase la ficha técnica del FMI titulada: *Debt Relief for Poor Countries (HIPC): What has been achieved?*, abril de 2001.

indica que se está ralentizando el proceso que ya era lento ³⁴. El Banco Mundial y el FMI han tomado pocas medidas destinadas a acelerar el proceso y han anunciado que tomarán disposiciones especiales para ayudar a los 11 países que salen de un conflicto y que constituyen la mayoría de los 19 países que cumplen los criterios de admisibilidad ³⁵.

El movimiento sindical internacional considera que se necesita hacer mucho más para incrementar el número de países que pueden acceder a la asistencia a los PPME y aumentar el nivel de condonación de la deuda concedida a los países en cuestión. Los sindicatos han propuesto que el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos fundamentales de los trabajadores, sea un requisito previo para que los PPME puedan acogerse a los mecanismos de alivio de la deuda. El Banco Mundial y el FMI no han mostrado intención alguna de revisar la lista de los PPME.

Para los pocos países afortunados, la reducción de la deuda debería proporcionar al menos un alivio temporal, pero existe la preocupación de que incluso una vez reducida la deuda no sea sostenible. Las instituciones financieras internacionales calculan los niveles de sostenibilidad a partir de proyecciones del crecimiento. En pocas palabras, el Banco Mundial y el FMI parten de la hipótesis de que la economía del país crecerá a un ritmo determinado y de que las exportaciones producirán un cierto ingreso; estos datos se utilizan para calcular la razón deuda/exportación, que no debe sobrepasar el 250 por ciento. Si la economía de un país no consigue los resultados esperados, se corre el riesgo de que la deuda se convierta en insostenible; en otras palabras, el país no dispondrá de suficiente dinero para cubrir sus gastos y cumplir al mismo tiempo el servicio de la deuda.

En el marco de la reciente desaceleración general de la economía global, esto se está convirtiendo en un verdadero problema. En el informe bianual titulado *Perspectivas de la economía mundial* del FMI publicado el 26 de abril de 2001 se estima que la economía global sólo crecerá un 3,2 por ciento en 2001, en comparación con el 4,8 por ciento que se registró en 2000. Si la economía global se está desacelerando, es muy probable que las economías en desarrollo y en transición no alcancen los niveles de crecimiento previstos y, por lo tanto, que incluso la deuda reprogramada siga siendo insostenible.

3.7. Reforma de la condicionalidad y programas de privatización

Desde la década de 1950, la asistencia financiera que han aportado las instituciones de Bretton Woods ha dependido de cierta forma de condicionalidad y, como se ha indicado anteriormente, el alcance de ésta aumentó considerablemente durante los años ochenta y noventa. Sin embargo, el Director Gerente del FMI, Sr. Horst Kohler, expresó recientemente su intención de racionalizar la condicionalidad y dar un mayor alcance a los programas que se llevan a cabo con control nacional financiados por el FMI (véase el recuadro siguiente).

³⁴ Información obtenida en el sitio del Banco Mundial en Internet: <http://www.worldbank.org>.

³⁵ Esta intención se hizo pública con ocasión de las Reuniones a nivel ministerial del Comité Internacional Monetario y Financiero del FMI y del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial, celebradas en Washington los días 29 y 30 de abril de 2001.

La racionalización de la condicionalidad en materia de préstamos del FMI

El FMI ha manifestado su deseo de racionalizar las condiciones para otorgar préstamos y ha señalado tres importantes pasos para lograrlo:

1. reexaminar el alcance de la condicionalidad (a saber, *qué* políticas debe cubrir la condicionalidad del FMI), especialmente en las esferas estructurales;
2. establecer el grado de detalle adecuado de la condicionalidad (a saber, *cómo* se deben supervisar estas políticas); y
3. determinar claramente los límites entre lo que cubre la condicionalidad y lo que no, así como entre la condicionalidad del FMI y la de otras instituciones.

A pesar de esto, existen pocos indicios que indiquen que el FMI será menos estricto a la hora de exigir que se adopten medidas de ajuste estructural específicas tales como la reducción del gasto público, la privatización y la liberalización del comercio. El Subdirector Gerente del FMI, Sr. Stanley Fischer, confirmó esto durante una conferencia de prensa del FMI celebrada en mayo de 2001, cuando afirmó que, si bien las condiciones más racionales estaban destinadas a fortalecer la condicionalidad y a hacerla más efectiva, no se tenía la menor intención de sustituir la condicionalidad macroeconómica por la condicionalidad relativa a la gobernanza.

De hecho, durante las discusiones celebradas entre una delegación de la CIOSL y representantes de las instituciones de Bretton Woods en julio de 2001, se confirmó que no había habido muchos cambios sustanciales en los aspectos macroeconómicos de la condicionalidad vinculada a la asistencia de las instituciones de Bretton Woods.

No obstante, existen algunos indicios de mejora. Por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI han reconocido que, en muchos países, la privatización rápida ha tenido consecuencias desastrosas. Recientemente también han admitido que el ritmo de la liberalización del sector financiero a veces era demasiado rápido en el marco de los programas anteriores de estabilización y ajuste. Varios estudios del Banco Mundial han revelado que, en muchos casos, las políticas de privatización de los gobiernos, adoptadas a instancias del Banco Mundial y del FMI, han dado lugar a recortes presupuestarios masivos, a una reducción de los servicios acompañada por un aumento de los precios y a la falta de mejora de la eficiencia económica general.

El fracaso de la privatización ha sido más pronunciado en los países que carecen de un entorno jurídico e institucional apropiado, de instituciones financieras que funcionen adecuadamente y de un marco normativo satisfactorio; esto se podría decir seguramente de la mayoría de los países en desarrollo y de muchos países en transición. Este hecho queda reflejado en una serie de informes recientemente realizados por el Banco Mundial y el FMI sobre los países³⁶. Los sindicatos acogieron con agrado estas declaraciones, pero consideran que se deben reflejar en cambios en las políticas contemporáneas. En la práctica, parece que la privatización sigue siendo un elemento frecuente del apoyo del Banco Mundial y del FMI para el desarrollo de servicios clave. Los encomiables «cambios» en materia de políticas llevados a cabo en las sedes no parecen haberse traducido en cambios a nivel de los países, y existen pocas pruebas de que las intervenciones del Banco Mundial y del FMI en los países se basen en un nuevo enfoque determinado en menor medida en función del mercado.

³⁶ Véanse, por ejemplo, las estrategias de asistencia a los países (EAP) del Banco Mundial publicadas en enero de 2001 y noviembre de 2000 para Eslovaquia y Jamaica, respectivamente.

Las instituciones de Bretton Woods y la privatización

La EAP de diciembre de 2000 para Uganda critica el hecho de que muchos programas de privatización sigan incompletos y advierte que la financiación de un nuevo proyecto hidroeléctrico por parte del Banco está «atada a hitos en las reformas del sector, en particular el progreso hacia la privatización de la Empresa de electricidad de Uganda».

En un informe de consulta del artículo IV del FMI de octubre de 2000 se critica al Gobierno de Malí por no haber logrado un «progreso suficiente» en la privatización de sectores clave tales como el del algodón, la energía, las telecomunicaciones y el transporte. Además, se insta a las autoridades a que muestren una «resolución renovada» de seguir adelante con la privatización.

Estas mismas políticas se aplican a los países industrializados:

En un informe de consulta del artículo IV de noviembre de 2000, el FMI instó al Gobierno de España a que adoptara «más medidas para aumentar la competencia en sectores clave tales como el de la electricidad».

Del mismo modo, se han registrado pocos cambios sustanciales en las políticas de liberalización comercial y de inversión expuestas por las instituciones financieras internacionales, a pesar de que se han reconocido errores cometidos. Pese a que estas instituciones dicen ser más flexibles a la hora de exigir que los países en desarrollo eliminen los obstáculos al comercio, siguen al parecer dando gran importancia a las estrategias de desarrollo orientadas hacia la exportación. Por ejemplo:

- En el informe del FMI relativo a la consulta del artículo IV de enero de 2001 para Haití se elogia la política comercial abierta del Gobierno, una de las menos restrictivas de la región, a pesar de las dificultades que han creado las importaciones agrícolas ilimitadas para los pequeños agricultores.
- También en enero de 2001, el informe de consulta del artículo IV para Mozambique fue crítico con los intentos del Gobierno de proteger la producción y elaboración de alimentos nacionales, definidos como una «evidencia perturbante de una política industrial orientada hacia adentro». Estos comentarios se hicieron en el contexto de un país que estaba luchando por recuperarse de los efectos devastadores de una guerra civil prolongada.

Con respecto a la privatización y a la liberalización comercial, los sindicatos consideran que:

- El FMI y el Banco Mundial deberían poner a disposición de los países recursos para desarrollar y modernizar las empresas públicas según proceda.
- Se debería respetar el deseo de los países de lograr una seguridad alimentaria y promover la creación de empleo.
- Es necesario desarrollar las infraestructuras y diversificar las industrias de exportación para que sea factible una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones.
- Los programas de privatización y liberalización deberían ir acompañados por el apoyo institucional y normativo, del cual se ha carecido en el pasado.

El «impulso hacia la privatización» es especialmente fuerte en el ámbito de la protección social. En enero de 2001, el Banco Mundial lanzó una estrategia sectorial de protección social titulada «De la red de seguridad al trampolín». La estrategia deja claro que el Banco seguirá promoviendo la reducción progresiva de los regímenes estatales de pensiones de jubilación a favor de los sistemas de jubilación privados. Esta política se basa

en el supuesto muy discutible de que los sistemas privados basados en el mercado son vehículos más eficientes para proporcionar protección social.

En sus recomendaciones estratégicas, el Banco Mundial se opone a los programas públicos y administrados por el Estado tales como los relativos a las pensiones de jubilación, el seguro de desempleo y la formación profesional. La política del Banco Mundial es impulsar a los gobiernos a que reduzcan paulatinamente sus regímenes públicos a favor de sistemas de pilares múltiples, en los cuales una parte sustancial de las jubilaciones sería voluntaria y su gestión quedaría a cargo del sector privado.

La reforma de la seguridad social fue una de las cuestiones importantes que se trataron en las consultas de julio de 2001 entre las instituciones de Bretton Woods y la CIOSL. Esta última hizo las siguientes observaciones:

- En varias repúblicas de la ex Unión Soviética, las reformas en materia de pensiones financiadas por el Banco Mundial han eliminado totalmente el pilar público.
- En noviembre de 2000, el Banco Mundial y el FMI aprobaron la propuesta del Gobierno argentino de dismantelar totalmente el régimen público de pensiones. El Gobierno debió abandonar esta propuesta ante la fuerte oposición popular.

Los sindicatos consideran que las redes de seguridad social son imprescindibles, y deberían incluir las pensiones de jubilación, prestaciones de desempleo y asignaciones para los hijos, así como prestaciones de maternidad, de enfermedad y de invalidez. A su juicio, el Banco Mundial y el FMI deberían animar y respaldar a los gobiernos a este respecto. Los sindicatos no son los únicos en opinar de esta manera. Durante su período extraordinario de sesiones celebrado en Ginebra en 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que las instituciones financieras internacionales deberían participar en un proceso impulsado por la OIT destinado a animar y respaldar a los gobiernos para que elaboren un sistema exhaustivo de redes de seguridad social, en el que se incluyan pensiones de jubilación, subsidios de desempleo, asignaciones para los hijos y prestaciones de maternidad, de enfermedad y de invalidez. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, se adoptó una serie de conclusiones sobre «Seguridad social: temas, retos y perspectivas», y se reconoció que la «[seguridad social] forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. [...] La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social»³⁷. La respuesta de las instituciones de Bretton Woods a estas recomendaciones y a las inquietudes de los sindicatos no ha sido alentadora.

3.8. Temas laborales en el FMI y el Banco Mundial

Otro tema importante que dominó el diálogo entre las instituciones de Bretton Woods y el movimiento sindical internacional durante la última parte de los años noventa fue el de los derechos de los trabajadores. En 1995 se dio un primer paso importante cuando el movimiento sindical internacional realizó con éxito actividades de presión ante el Banco Mundial en relación con el contenido del *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, que ese año estuvo dedicado a cuestiones laborales. Los sindicatos convencieron al Banco para que adoptara una perspectiva relativamente positiva respecto del impacto de los sindicatos y apoyara el concepto de negociación colectiva, por lo menos a un nivel descentralizado. Tras la adopción de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos*

³⁷ OIT: *Actas Provisionales núm. 16*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

fundamentales en el trabajo, de 1998, se ha desplegado un esfuerzo considerable para conseguir que las instituciones de Bretton Woods promuevan la Declaración y todas las normas fundamentales del trabajo. Históricamente, las organizaciones de Bretton Woods han sido muy reacias a promover estas normas y se han escudado en una interpretación restrictiva de sus constituciones o su convenio constitutivo que, según afirman, les prohíben injerirse en los asuntos relacionados con la política de los países y les exigen promover únicamente políticas que tengan efectos económicos beneficiosos. Anteriormente sostenían que, debido a esas reglas, tenían dificultades particulares para promover los convenios fundamentales relativos a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva³⁸. Por esta razón, es un hecho importante que en la reunión de los ministros de finanzas y trabajo del G8 celebrada en 1998 en Londres, en la que estuvieron presentes los sindicatos, se hiciera un llamamiento al Banco Mundial y al FMI para que apoyaran la labor de la OIT.

La participación plena de las instituciones de Bretton Woods en la promoción de la Declaración de la OIT era uno de los principales objetivos de las dos grandes misiones de alto nivel que la CIOSL envió a Washington (enero de 1999 y octubre de 2000). Estas dos misiones permitieron modificar el nivel de las consultas celebradas con las instituciones de Bretton Woods al centrar los esfuerzos de las actividades de presión sobre sus Directores Ejecutivos (los representantes de los gobiernos en las Juntas Directivas de ambas instituciones), en lugar de limitarse a tratar únicamente con la dirección y el personal.

La misión de la CIOSL enviada en octubre de 2000 a las instituciones de Bretton Woods dio como resultado un compromiso de establecer una colaboración más estrecha para abordar distintas cuestiones y permitió efectuar interesantes discusiones sobre el establecimiento, dentro de las instituciones de Bretton Woods, de una estructura de consulta de los sindicatos parecida a la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE. Es poco probable que esto se concrete en un futuro próximo, pero el Sr. Wolfensohn propuso algunos intercambios de personal y la creación de programas de formación entre los sindicatos mundiales y el Banco Mundial. Sin embargo, las discusiones sobre las normas fundamentales del trabajo celebradas con el Banco Mundial fueron particularmente difíciles. Según el informe conjunto CIOSL-FMI-Banco Mundial sobre la reunión de octubre de 2000, el Sr. Wolfensohn señaló las limitaciones del Banco por lo que se refiere a las normas fundamentales del trabajo, incluidas la dificultad de imponerlas a los países contra su voluntad y las opiniones discordantes en el Directorio Ejecutivo del Banco, pero declaró que acogía con agrado el aumento de las consultas celebradas con la CIOSL y que estaba de acuerdo en desarrollar un mecanismo viable para ello. Paradójicamente, las discusiones con el FMI parecen haber sido más productivas. En el informe antes mencionado también se señala que, en relación con las normas fundamentales del trabajo, el personal indicó que la dirección y el personal del Fondo apoyan plenamente el objetivo tendente a mejorar las condiciones sociales de los trabajadores, incluida la observancia de las normas del trabajo, y pidió que la OIT incrementara la vigilancia de la aplicación de esas normas.

La misión del Comité Ejecutivo de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) de marzo de 2001 examinó las mismas cuestiones con el Banco Mundial y con el FMI y obtuvo resultados similares. El Presidente del Banco Mundial, Sr. James Wolfensohn, dijo que el Banco aceptaba las normas fundamentales del trabajo, salvo las relacionadas con la libertad sindical y de asociación. Sin embargo, manifestó la voluntad de examinar esta cuestión con el Directorio Ejecutivo del Banco. A continuación, en mayo de 2001, la CMT envió una carta para recordar al Sr. Wolfensohn los compromisos contraídos a este

³⁸ El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

respecto. En el momento de redactarse este informe aún no se había dado respuesta a esta carta.

Refiriéndose a la propuesta de la CMT de que se incluyeran las normas fundamentales del trabajo en las discusiones con arreglo al artículo IV y en los documentos de la serie PRSP/PGRF, el Sr. Kohler, Director Gerente del FMI, indicó que el FMI estaba tratando de desarrollar una relación de confianza con los países y por lo tanto de limitar el alcance de las condiciones para los préstamos. El Sr. Kohler aseguró a la delegación que, a raíz de la crisis asiática, los jefes de misión, el personal y los directores para los países tenían presente la dimensión social. Sin embargo, la delegación de la CMT opinaba que el personal del FMI estaba renuente a inscribir las normas fundamentales del trabajo en los reglamentos del FMI sin que hubiera una clara señal política por parte del Directorio Ejecutivo del FMI.

Los sindicatos aún observan importantes contradicciones en la política declarada del Fondo. En el primer semestre de 2001, el FMI publicó su informe sobre Sudáfrica con arreglo al artículo IV, en el cual criticó duramente la falta de flexibilidad del mercado de trabajo y recomendó con firmeza una mayor descentralización del sistema de negociación colectiva en ese país. Según un resumen del informe hecho por el propio FMI, el Fondo recomendó que se examinara periódicamente la legislación laboral para eliminar las distorsiones del mercado de trabajo, y que se descentralizara el sistema de negociación colectiva para dar a las pequeñas y medianas empresas mayor autonomía en la fijación de los salarios.

Este informe se publicó sin haberse efectuado consultas con la OIT, a pesar de que el Director Gerente del FMI comprometió a su institución a promover todos los convenios fundamentales. En concreto, se informó al Consejo de Administración de la OIT que, de resultas del diálogo que celebraron el año pasado altos funcionarios de la OIT y de las instituciones de Bretton Woods, se llegó a un acuerdo por el cual estas instituciones aceptarían los principios de negociación colectiva previstos en el Convenio núm. 98. En el artículo 4 del Convenio núm. 98 se permite que las partes determinen a qué nivel debe llevarse a cabo la negociación colectiva. Habida cuenta de esto, podría considerarse que en dicho informe del FMI se está recomendando al Gobierno de Sudáfrica que infrinja este principio.

Una nota más positiva fue el cambio de tono que se observó en el Banco Mundial en los meses posteriores al envío en octubre de 2000 de la misión sindical a Washington. Esto puede atribuirse a la labor de seguimiento efectuada por la CIOSL, pero también puede estar relacionado con la correspondencia que la Internacional de Servicios Públicos (ISP) inició a principios de 2001 con el Dr. Robert Holzmann, Director de la Unidad de Protección Social del Banco Mundial. Esta correspondencia incluía el tema del apoyo del Banco Mundial a las normas fundamentales del trabajo de la OIT. El Dr. Holzmann comunicó a la ISP que:

El Banco apoya plenamente y sin ambigüedades la promoción de las cuatro normas fundamentales del trabajo (la eliminación del trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzoso, la igualdad de oportunidades/antidiscriminación, y el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva). A estos efectos, el Banco ha: i) desarrollado un curso de formación para el personal del Banco sobre las relaciones sindicales; ii) desarrollado un conjunto de herramientas sobre las normas fundamentales del trabajo para el personal del Banco que prepara las estrategias de asistencia a los países; iii) explorado con la OIT y con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) la cuestión de la participación de los sindicatos en el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza; iv) alentado a los directores para los países y los jefes de misión a establecer relaciones de trabajo con los sindicatos en los países solicitantes; y

v) establecido un proceso anual de consulta con la CIOSL. Esta promoción está en conformidad con la Declaración de la OIT de 1998.

También hay algo alentador en el hecho de que en el documento sobre las políticas estratégicas del sector social del Banco Mundial se reconozca que a menudo el trabajo es el principal o el único activo de los pobres y que el respeto de los derechos básicos de los trabajadores es uno de los primeros y mejores ingredientes para hacer frente a los riesgos y mejorar el bienestar. Por esta razón, el Banco exige actualmente que se haga una evaluación de la aplicación de las normas fundamentales del trabajo al formularse las estrategias de asistencia a los países que pueden solicitar préstamos en condiciones muy favorables, es decir, los países más pobres que piden ayuda al Banco Mundial. Para ayudar a su personal en esta tarea, el Banco ha preparado un módulo explicativo sobre las normas fundamentales del trabajo y cómo deberían incorporarse en las actividades del Banco Mundial³⁹ y ha declarado que en adelante celebrará consultas sistemáticas con los sindicatos para la preparación de las estrategias de asistencia a estos países. Si bien se trata de mejoras importantes, los sindicatos cuestionan el hecho de que el examen de las normas fundamentales del trabajo se limite únicamente a los países que reúnen las condiciones para solicitar préstamos en condiciones muy favorables. Este proceso debería hacerse extensivo a todos los países para los que se prepara una estrategia de asistencia.

Además, la estrategia de asistencia a los países no es el único vector posible para la integración de las normas fundamentales del trabajo en el FMI y el Banco Mundial. Las normas fundamentales del trabajo deberían estar integradas en todas las operaciones del Banco Mundial y del FMI, como elementos obligatorios de los documentos corrientes de licitación y otros documentos contractuales.

Los sindicatos instan al Banco Mundial y al FMI a que se aseguren de que los programas de préstamos estén por lo menos en conformidad con la promoción de las normas fundamentales del trabajo. Debería examinarse, por ejemplo, cómo impedir que las reformas del mercado de trabajo lleven a una negación *de facto* de los derechos de los trabajadores. La introducción de cambios en los códigos de trabajo no debería limitar el acceso a la sindicación y a la negociación colectiva; las recomendaciones del Banco Mundial y del FMI no siempre están en conformidad con este principio, por ejemplo: el 21 de mayo de 2001 se presentó en Ciudad de México un nuevo informe del Banco Mundial sobre México titulado «A Comprehensive Development Agenda for the New Era». En dicho informe se incluyen recomendaciones específicas sobre la política laboral destinadas al Gobierno del Presidente Vicente Fox, y en especial propuestas para aumentar la «flexibilidad» de los trabajadores mexicanos. Concretamente, en este informe se recomienda que se supriman las disposiciones actuales que exigen la indemnización de cesantía, la negociación colectiva, los contratos de exclusión, las prestaciones obligatorias, las restricciones sobre los contratos para los empleos temporales y los aprendizajes, los programas de ascenso según la antigüedad, los programas de formación patrocinados por la empresa, así como los pagos de la empresa a la seguridad social y a los planes de vivienda.

3.9. Las reformas del mercado financiero y las instituciones de Bretton Woods

El movimiento sindical también ha hecho presión para que se reglamenten mejor los mercados financieros internacionales. Los esfuerzos globales para introducir una reforma se han centrado en cinco aspectos principales: aumentar la transparencia de la información sobre los mercados y los préstamos; mejorar las normas internacionales; fortalecer los

³⁹ Se menciona en la declaración del Dr. Holzmann.

sectores financieros; aumentar la participación del sector privado en la prevención y solución de las crisis; y modificar las prestaciones financieras del FMI. El objetivo que se busca es predecir e impedir que se produzcan crisis, en lugar de limitarse a reaccionar cuando surge una crisis.

El movimiento sindical internacional ha formulado varias propuestas para aumentar la transparencia y la consulta en el marco del Banco Mundial y del FMI. En diciembre de 2000, la CIOSSL, junto con varias ONG que actúan en los ámbitos del medio ambiente y del desarrollo, hizo un llamamiento al Banco Mundial para que aumentara la transparencia de sus operaciones y para que divulgara una gama de documentos mucho más amplia, tales como todas las estrategias de asistencia a los países y los informes del artículo IV, independientemente de la posición de los gobiernos. El FMI, como participante del Foro de Estabilidad Financiera Internacional debería insistir para que las discusiones privadas se abran al escrutinio público y para que se celebren debates públicos a los cuales se pueda invitar a los sindicatos, a otras organizaciones representativas y a la OIT.

Aumentar la transparencia en el FMI

El FMI sostiene que su objetivo es poder suministrar «de manera oportuna datos fiables» a los mercados financieros y al público.

- En total 49 países (en desarrollo e industrializados) han suscrito las Normas Especiales del FMI para la Divulgación de Datos (NEDD), por las cuales se alienta a los países miembros a proporcionar datos económicos y financieros detallados y fiables.
- El Fondo también alienta a los miembros a divulgar notas de información al público (PIN), en las que se describen las evaluaciones que hace el Directorio Ejecutivo del FMI sobre la economía y las políticas de los países. Según el FMI, más del 80 por ciento de los países divulgan esta información en la actualidad.
- El FMI anunció a partir de septiembre de 2000 la aplicación de una «política general de publicación voluntaria» de informes del personal y otros documentos sobre los países. El FMI divulga actualmente los informes del personal sobre las consultas del artículo IV, salvo cuando los gobiernos tienen objeciones concretas a este respecto. En la actualidad se publica aproximadamente el 90 por ciento de los informes del personal.

Fuente: Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System, IMF factsheet, julio de 2000.

Aumentar la transparencia en el Banco Mundial

El Banco Mundial también ha adoptado medidas para divulgar una mayor cantidad de documentos sobre los programas de préstamos.

- Desde septiembre de 2000, se divulgan todos los documentos sobre las estrategias de asistencia a los países, salvo cuando los gobiernos tienen objeciones concretas; aproximadamente el 85 por ciento de todas las estrategias de asistencia a los países se dan a conocer al público en la actualidad, pero a menudo existe un retraso considerable entre el momento en que se completa la estrategia y el momento en que se publica.
- Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no serán refrendados por el Directorio Ejecutivo si el gobierno no está de acuerdo con que se hagan públicos.
- El Banco ha estado reexaminando su política de divulgación de la información desde el otoño de 2000, y este examen deberá completarse durante el verano de 2001.

Además de mejorar la transparencia, el FMI está ayudando a aumentar la liquidez de los países antes de que se desate una crisis. En 1999 creó Líneas de Crédito Contingente (LCC) que constituyen un nuevo instrumento para prevenir las crisis. Las LCC constituyen una nueva forma de préstamo según la cual el Fondo ha de conceder préstamos *antes* de que se produzcan las crisis para ayudar a los países a protegerse por sí mismos de éstas; normalmente el FMI concede préstamos *después* que las crisis han comenzado. Este enfoque potencialmente innovador se ve limitado de manera inherente por condiciones tan

estrictas que ningún país ha reunido los requisitos exigidos para beneficiarse de LCC y recibir los fondos correspondientes.

Los sindicatos han respaldado propuestas según las cuales el sector privado debería participar en la prevención y solución de las crisis financieras. El FMI parece compartir esta opinión, pues una mejor participación del sector privado en la prevención y solución de las crisis puede limitar los peligros de orden moral y reforzar la disciplina de los mercados al fomentar una mejor evaluación de los riesgos, y aumentar las perspectivas tanto para los deudores como para los acreedores⁴⁰. En efecto, en la reunión celebrada en marzo de 2001 con la delegación de la CMT, el Sr. Kohler reconoció que el hecho de contar con datos más adecuados no impediría necesariamente una nueva crisis financiera, y que la arquitectura financiera internacional debería empezar, entre otras cosas, a dar participación al sector privado. Si bien el Sr. Kohler mencionó el recién creado departamento de los mercados de capitales del FMI, hasta la fecha en esta institución no ha habido ningún cambio importante de política respecto de los principales actores financieros del mundo. Del mismo modo, no se han adoptado medidas concretas para atraer acreedores del sector privado para que contribuyan a solucionar las crisis financieras.

En tiempos de crisis financieras se podrían aplicar acuerdos obligatorios de *statu quo* que permitan imponer una moratoria temporal sobre el reembolso de la deuda a todos los acreedores, tanto privados como públicos, y los bancos acreedores del sector privado tendrían que participar en acuerdos globales de reescalamiento de la deuda. Estas medidas permitirían que los países reescalen su deuda sin que se vean forzados a incumplir sus obligaciones de pago. Los sindicatos también han aprobado estas propuestas.

Análogamente, el FMI sólo ha registrado un lento progreso con respecto a la aplicación de su nuevo mandato de supervisar los centros financieros extraterritoriales a fin de adoptar medidas adicionales para controlar las corrientes financieras internacionales privadas no reglamentadas y no supervisadas que transitan por esos centros⁴¹.

Sin embargo, hay algunos indicios de que el FMI tal vez esté adoptando un enfoque menos dogmático respecto de la movilidad internacional del capital, la cual alentó anteriormente, independientemente de las circunstancias.

- En el informe con arreglo al artículo IV sobre Túnez de febrero de 2001, el FMI señala que el Gobierno está preocupado debido a los posibles efectos desestabilizadores de una liberalización plena del mercado de capitales. La misión del FMI declaró que, de hecho, era prematuro pensar en una liberalización en gran escala de las transacciones de los mercados financieros.
- En el informe con arreglo al artículo IV sobre Rusia de noviembre de 2000, se señala que, en vista de la necesidad de evitar aumentos potencialmente fuertes de las corrientes de capital, el personal recomienda que se apruebe temporalmente la adopción de restricciones del libre cambio, al igual que otras medidas.

⁴⁰ Véase la ficha técnica del FMI titulada: *Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*, julio de 2000.

⁴¹ Declaración conjunta de la CIOSL, la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE y los SPI ante las reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial, Washington (29-30 de abril de 2001), *op. cit.*

Reforma del sistema financiero internacional

El movimiento sindical internacional insta al FMI y al Banco Mundial a tomar sin demora medidas para reformar el sistema financiero internacional.

Entre las medidas indispensables figuran las siguientes:

- Una mejor política fiscal y monetaria coordinada entre los grupos de monedas constituidos en torno al dólar, al euro y al yen para generar paridades más estables.
- El reconocimiento de los derechos de los gobiernos de controlar las entradas y salidas de capital extranjero en interés de la estabilidad macroeconómica y social de los países.
- Un acuerdo sobre el derecho de los países en desarrollo y en transición de recurrir a una moratoria temporal de la deuda cuando las circunstancias lo exijan.
- La participación obligatoria del sector privado en las moratorias y en los programas integrales de reescalamiento de la deuda.
- Normas internacionales vinculantes para una reglamentación prudente de los mercados financieros, en particular en materia de reservas de capital, límites de exposición cambiaria a corto plazo y de control y certificación del comercio de productos financieros derivados así como de otras formas de inversión con un alto grado de apalancamiento.
- La transparencia de los sistemas bancarios, que deberían regirse por criterios eficaces de divulgación.
- El desarrollo de un sistema de alerta temprana eficaz basado en una mejor información sobre las corrientes monetarias, las deudas y las reservas privadas.
- La creación de un impuesto sobre las transacciones en divisas para reducir las corrientes monetarias especulativas y aumentar los recursos para apoyar el alivio de la pobreza.

4. La evolución del sistema global de comercio y el impacto de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Aunque los Estados Unidos y Gran Bretaña pudieron ponerse de acuerdo sobre los principios básicos de las instituciones de Bretton Woods al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la arquitectura que sustenta el sistema internacional de comercio resultó mucho más difícil de negociar. El Reino Unido presentó una propuesta para que se considerase la política de pleno empleo como una obligación internacional¹ y procuró que se mantuviese el trato comercial preferencial para los países de la Commonwealth. Los Estados Unidos propugnaron un sistema comercial basado en reglas que disminuyese los obstáculos al comercio internacional. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo, celebrada en La Habana en 1948, las partes llegaron a un acuerdo que se cristalizó en la Carta de La Habana, tratado que tenía por finalidad la creación de una nueva organización internacional del comercio. En la Carta de La Habana, los países acordaron tomar «medidas encaminadas a lograr y mantener, en su respectivo territorio, el empleo total y productivo»² y reconocieron que la prevención contra el desempleo o el subempleo no era sólo un asunto de orden interno, sino también un requisito necesario para el logro del propósito general y de los objetivos de la nueva organización del comercio³. En la Carta se reconoce también que «las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales»⁴.

Pero tras la negociación de la Carta de La Habana, la marea internacionalista empezó a cambiar en los Estados Unidos. La guerra de Corea había comenzado, y el Presidente Truman, viendo que había poco apoyo y mucha oposición, nunca sometió el tratado al Congreso para su ratificación.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), un acuerdo provisional destinado a durar hasta que la Organización Internacional del Comercio (OIC) estuviese en funcionamiento, se utilizó en cambio para establecer normas comerciales internacionales. No se trataba de una organización internacional. Desde el punto de vista jurídico era tan insignificante que no se estimó necesaria la ratificación del Congreso. Las partes constituyentes de dicho acuerdo no eran miembros sino «Partes Contratantes». Sin embargo, este acuerdo resultó estar a la altura de las circunstancias y se convirtió en una pequeña secretaría internacional establecida en Ginebra, con una administración adecuada y dedicada a reducir los aranceles aduaneros y facilitar la resolución de los conflictos comerciales internacionales mediante audiencias ante grupos especiales de expertos.

Su principal función consistió en lograr reducir los aranceles aplicados al comercio internacional de productos. El GATT desempeñó su función admirablemente bien ya que

¹ E.B. Kapstein: *Sharing the Wealth: Workers and the World Economy* (Nueva York, W.W. Norton & Company, 1999), pág. 88.

² Carta de La Habana para la creación de una Organización Internacional del Comercio, párrafo 1 del artículo 3.

³ *Ibidem*, párrafo 1 del artículo 2.

⁴ *Ibidem*, párrafo 1 del artículo 7.

logró que los aranceles medios en los países desarrollados bajaran alrededor del 40 por ciento a sus niveles actuales de menos del 5 por ciento.

Las Partes Contratantes convinieron una breve serie de principios del GATT, entre los que se incluían los siguientes: no discriminación, trato nacional, transparencia (publicación de las reglas) y reciprocidad. Estos principios, entre otros, se convirtieron en los cimientos jurídicos del GATT, y de su sucesora la OMC. En el transcurso de los años, el sistema para la solución de conflictos establecido por el GATT produjo un encomiable cuerpo de jurisprudencia que enriqueció el texto original del GATT.

Las Partes Contratantes del GATT se reunieron en una serie sucesiva de «rondas» para negociar nuevas reducciones arancelarias. Las primeras rondas de negociaciones se destinaron con éxito a reducir los obstáculos arancelarios impuestos durante la desastrosa década de 1930. Los sindicatos internacionales apoyaron esos esfuerzos.

En un principio, había en el GATT 22 Partes Contratantes y 11 de ellas eran países en desarrollo. Pero a medida que más y más países en desarrollo se liberaban del colonialismo y pasaban a ser Partes Contratantes del GATT, estos países comenzaron a cuestionar las ventajas del sistema comercial internacional de posguerra. Como ya se señaló antes, en 1964 se estableció la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para proporcionar asesoramiento a los países en desarrollo en materia de comercio internacional e inversiones y asistirles en sus esfuerzos por integrarse en la economía mundial sobre una base equitativa. A pesar de la existencia de la UNCTAD, los países en desarrollo carecían a menudo de los conocimientos específicos y las capacidades indispensables para analizar la política comercial y poder contribuir efectivamente a las negociaciones comerciales internacionales.

Estos países pidieron con insistencia un mayor acceso a los mercados del Norte, pero se encontraron con el hecho de que sus principales exportaciones, en particular los productos agrícolas, no eran ni siquiera objeto de negociación. Por el contrario, los países europeos y los Estados Unidos siguieron aumentando sus subvenciones a la producción y a la exportación de productos agrícolas.

Cuando los productores asiáticos empezaron a competir seriamente con los industriales textiles del Norte, los países desarrollados impusieron en primer lugar contingentes, y reglamentaron después el sistema de contingentes mediante el Acuerdo Multifibras en 1974. Este acuerdo fue concebido inicialmente como una medida temporal para posibilitar que la industria textil del mundo desarrollado se ajustase a las fuerzas del mercado. El desmantelamiento del Acuerdo Multifibras fue uno de los principales logros del Sur durante la Ronda Uruguay. Dicho acuerdo quedará completamente derogado en 2005.

Durante mucho tiempo, los países en desarrollo criticaron el principio de no discriminación preconizado por el GATT, según el cual todos los interlocutores comerciales debían recibir el mismo trato, independientemente de su nivel de desarrollo económico. Por ello, los países en desarrollo pidieron que se adoptaran reglas que acordaran un trato preferencial a los Estados con un nivel incipiente de desarrollo industrial. En 1971, el GATT acordó aplicar dos series de exenciones, en ambos casos por un período de diez años. La primera de ellas permitía que los países industrializados otorgaran preferencias a los países en desarrollo y dio lugar al sistema generalizado de preferencias (SGP). La segunda permitió que los países en desarrollo intercambiaran preferencias entre ellos. Los sindicatos siempre han apoyado decididamente la aplicación de tipos arancelarios preferenciales para los países en desarrollo.

A raíz de ello, la Comunidad Europea aplicó una serie de Convenciones de Lomé para otorgar, entre otras cosas, acceso preferencial, no recíproco, a productos originarios de ciertos Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP). Durante las negociaciones relativas a las Convenciones de Lomé, los sindicatos propugnaron que las disposiciones relativas al comercio y a la ayuda se vinculasen al respeto de las normas mínimas internacionales del trabajo y que se consultase a los sindicatos a todos los niveles para la planificación y la aplicación de programas financiados en virtud de dichas convenciones.

Tercera Convención de Lomé (1984)

Demandas de los sindicatos:

- Educación y formación profesional.
- Derechos de los trabajadores migrantes.
- Mejores condiciones de trabajo.
- Derechos sociales y sindicales.
- Participación activa de las mujeres en los programas de desarrollo.
- Mayor participación de los sindicatos en la aplicación de la Convención.
- Fondos para permitir que los sindicatos contribuyan a las políticas de desarrollo.

A medida que los países comenzaban a reconocer las necesidades comerciales diferentes de los países en desarrollo, el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods iba desmoronándose. El nuevo sistema de tipos de cambio flexibles estaba causando oscilaciones en las exportaciones y las importaciones, dando lugar a un «nuevo proteccionismo» en la forma, por ejemplo, de limitaciones voluntarias de las exportaciones. Esto amenazaba con acabar con algunas de las conquistas logradas con arduo esfuerzo en el marco del sistema comercial del GATT, ya que el GATT no estaba preparado ni equipado para hacer frente a tales medidas «no transparentes».

Se previó, entonces, un nuevo tipo de liberalización comercial que no se detuviese en las fronteras. La ronda de negociaciones del GATT denominada Ronda de Tokio no sólo abordó la cuestión de los obstáculos arancelarios sino también temas tales como las subvenciones gubernamentales, las compras del sector público, el establecimiento de normas en materia de productos y el refuerzo de las reglas antidumping. En el marco de la Ronda de Tokio, el movimiento sindical internacional propugnó el establecimiento de acuerdos mundiales sobre los productos básicos, la extensión de un sistema global de preferencias arancelarias de acuerdo con el grado de desarrollo económico de cada país y la adopción de una cláusula del GATT para facilitar la transferencia sin problemas de la actividad industrial a los países en desarrollo.

El movimiento sindical participaba también desde hacía mucho en una campaña destinada a establecer un vínculo entre los acuerdos comerciales internacionales y el respeto de un nivel mínimo de derechos básicos de los trabajadores a través de una cláusula sobre los derechos de los trabajadores. Los sindicatos hacían referencia al Preámbulo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en el cual se señala la consecución del pleno empleo como un importante objetivo del comercio internacional. Los sindicatos procuraban también lograr la adopción de medidas para el ajuste de las industrias y la creación de empleo en condiciones socialmente aceptables. Asimismo, se solicitó el establecimiento de una comisión tripartita bajo los auspicios del GATT para limitar las repercusiones sociales negativas de los cambios en las pautas del comercio. Las centrales sindicales nacionales trataron de lograr el apoyo de los gobiernos para impulsar estas propuestas.

A mediados del decenio de 1980, comenzaron a aparecer nuevas grietas en la estructura del GATT. Los países industrializados, sobre todo los Estados Unidos, eran objeto de una importante presión nacional para aumentar el proteccionismo. Los progresos logrados durante la Ronda de Tokio en la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios se consideraban insuficientes. Hubo quienes dijeron que sin un mayor acceso a nuevos mercados, el apoyo de las empresas norteamericanas a todo el sistema comercial internacional estaba en peligro ⁵.

La Ronda Uruguay se inició en Punta del Este en septiembre de 1986 con un comienzo poco prometedor. Los países industrializados querían que el rigor de los procedimientos del GATT se aplicase en otras esferas tales como las de la propiedad intelectual, la inversión y el comercio de servicios. Las empresas farmacéuticas multinacionales querían lograr una mayor protección de las patentes y las marcas registradas en los países en desarrollo. Los países en desarrollo se oponían radicalmente a que el GATT abarcase nuevos temas, especialmente el de la propiedad intelectual, mientras no hubiesen conseguido un campo de juego más nivelado en la esfera del comercio. Asimismo, querían poner fin al Acuerdo Multifibras y un acceso mucho mayor a los mercados agrícolas occidentales. Los países exportadores agrícolas del Norte y del Sur crearon el Grupo de Cairns, dirigido por Australia, para incursionar en el mercado agrícola europeo. Los países europeos por su parte, procuraban principalmente proteger su sistema de subvenciones agrícolas.

El movimiento sindical internacional deseaba reforzar la función del GATT, mantener y ampliar el trato favorable para los países en desarrollo, lograr la apertura del comercio mundial de productos agrícolas, vincular las medidas relativas al comercio de servicios con códigos de conducta para las actividades de las empresas transnacionales, lograr la introducción de una cláusula sobre los derechos de los trabajadores que vinculase determinadas normas laborales de la OIT al comercio en el marco del GATT, y fomentar políticas que facilitasen el ajuste de las industrias ya establecidas a los cambios inducidos por el comercio en la estructura del empleo. Se pidió a las centrales sindicales nacionales que presionasen a los gobiernos nacionales con respecto a estas cuestiones.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay fueron complicadas y prolongadas, pero nadie previó que las discusiones desembocarían en la creación de una nueva organización mundial del comercio. ¿Cómo y por qué se produjo un cambio tan radical?

En primer lugar, a lo largo del decenio de 1980, los Estados Unidos habían sacado a relucir nuevamente sus sanciones comerciales nacionales y las utilizaban de manera agresiva contra los supuestos violadores de las reglas comerciales. El artículo «Especial 301» de la ley relativa al comercio y la competitividad, de 1988, se refería específicamente a los países con disposiciones insuficientes en materia de propiedad intelectual. Ante esto, muchos países consideraban que cualquier sistema comercial multilateral basado en reglas era mejor que la utilización arbitraria de sanciones comerciales unilaterales. En segundo lugar, los Estados Unidos estaban aplicando activamente una política de acuerdos de libre comercio bilaterales o trilaterales para lograr así muchas de sus metas comerciales. Por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se incluyen disposiciones relativas a la propiedad intelectual, disposiciones en materia de inversión en lo que atañe a la relación entre el inversor y el Estado receptor y disposiciones relativas al comercio de servicios. El mensaje implícito en esto era el siguiente: si no podemos hacerlo con ustedes lo haremos sin ustedes. Ahora bien, ningún país estaba dispuesto a arriesgarse a perder el acceso al enorme mercado estadounidense. En tercer lugar, las empresas

⁵ S. Ostry: *Reinforcing the WTO* (estudio núm. 56, 1998, Grupo de los Treinta).

multinacionales con dirección estadounidense se movilizaron para promover la adopción de nuevas normas comerciales⁶. En cuarto lugar, la crisis de la deuda y los correspondientes programas de ajuste estructural, que traumatizaron a tantas economías y programas sociales en el Sur, acabaron con la voluntad de luchar (y los recursos) de muchos países en desarrollo.

En la reunión de Marrakesh en la que se fundó la OMC, los gobiernos adoptaron 29 acuerdos multilaterales que abarcan todo tipo de cuestiones, desde la propiedad intelectual a los textiles⁷. La Organización Mundial del Comercio (OMC) empezó a funcionar en enero de 1995 para administrar los acuerdos comerciales multilaterales, actuar como un foro para las negociaciones relativas al comercio y ocuparse de la solución de las diferencias comerciales. Es justo decir que en Marrakesh la mayoría de los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, no tenían idea del cataclismo a que daría lugar la decisión que acababan de adoptar o las dimensiones del camino que pronto habrían de emprender.

Los Estados Unidos lograron la mayoría de sus objetivos con la nueva organización del comercio. Los países desarrollados convinieron en abrir un poco sus mercados agrícolas, comprometiéndose a hacer mayores concesiones en nuevas negociaciones a comienzos del nuevo siglo. Los países en desarrollo habían aceptado normas jurídicas para proteger la propiedad intelectual privada con un calendario progresivo para su aplicación. Se previó el establecimiento de un nuevo marco para la negociación en lo relativo al comercio de servicios, y fue posible incluso adoptar un acuerdo de modesto alcance sobre medidas en materia de inversión con respecto al comercio de productos.

Los países en desarrollo no tuvieron tanto éxito en cuanto a la realización de sus objetivos. Como contrapartida de las (considerables) concesiones antes mencionadas, lograron muy modestas mejoras en cuanto a la agricultura y que se pusiera término al Acuerdo Multifibras. Aunque esto último no fue una victoria pírrica, los prolongados plazos acordados para su desmantelamiento le dieron cierto sabor amargo al triunfo.

Los países en desarrollo acordaron también que todas las obligaciones de la OMC se aplicarían mediante un nuevo procedimiento para la solución de diferencias que constaría de varias fases. Para resolver los problemas que implica la obtención del consenso necesario para adoptar los informes de los grupos especiales, los negociadores convinieron en la idea del «consenso negativo»: los informes de los grupos especiales serían adoptados automáticamente a menos que todos los países se negasen a adoptarlos. Previendo que, con arreglo a este nuevo sistema, la mayoría de los informes de los grupos especiales serían adoptados, los negociadores crearon un Órgano de Apelación independiente para proporcionar una salvaguardia o una «válvula de seguridad» contra «las malas decisiones de los grupos especiales»⁸. El Órgano de Apelación se compone de siete expertos altamente calificados en el campo del comercio internacional y las finanzas, abogados o diplomáticos. Aunque en el primer Órgano de Apelación había cuatro miembros

⁶ S. Ostry, «The Future of the World Trading System», 47.^a Conferencia Anual sobre las Perspectivas Económicas, Universidad de Michigan, 19 de noviembre de 1999.

⁷ Entre esos acuerdos se incluyen los siguientes: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), Acuerdos sobre Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC). También se celebraron el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

⁸ D. Steger: *The Appellate Body and its Contribution on WTO Dispute Settlement*, declaración formulada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, 15-16 de septiembre de 2000.

procedentes de países en desarrollo, la proporción se ha modificado y ahora la mayoría de sus miembros proceden de países en desarrollo.

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC)

El MEPC se estableció con carácter provisional en 1989 como parte del GATT, pero se convirtió en una de las funciones permanentes de la OMC. Se trata de una de las reformas más innovadoras resultantes de la Ronda Uruguay. El MEPC examina los resultados económicos de los países para asegurar su cumplimiento con las obligaciones de la OMC. El examen se centra en lo siguiente:

1. condiciones macroeconómicas (régimen de políticas comerciales);
2. cuestiones más específicas (información sobre las importaciones y exportaciones), y
3. información sobre las políticas industriales y sectoriales.

La finalidad de dicho mecanismo es coadyuvar a una «mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los acuerdos comerciales multilaterales». Este mecanismo contribuye también a «la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los miembros y una mejor comprensión de las mismas». Los principales objetivos de los exámenes por país consisten en proporcionar una visión detallada del régimen comercial de los distintos Estados miembros de la OMC y en alentar a los gobiernos a que sigan las normas y disciplinas de la OMC. Técnicamente, hay tres ciclos de exámenes basados en la participación de los distintos países en el comercio mundial:

los Miembros del grupo de la «Cuadrilateral» (Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón) cada dos años;

un grupo de 16 países en desarrollo cada cuatro años;

todos los demás Miembros cada seis años.

La OMC es una entidad significativamente diferente de su predecesor, el GATT, probablemente mucho más de lo que pensaban sus negociadores. La OMC ha establecido un régimen jurídico obligatorio que rige la mayoría de los aspectos de la economía global en el ámbito del comercio. Las disposiciones relativas a la solución de diferencias son vinculantes y mucho más efectivas que las del GATT. Los jueces, particularmente en el nivel de apelaciones, tienen muchas más facultades para interpretar las reglas y elaborar nuevas normas. El imperio de la ley es incuestionable.

Mientras que el GATT trataba de armonizar sutilmente los diferentes sistemas normativos o administrativos existentes en todo el mundo, la OMC impulsa ahora grandes cambios en la normativa nacional. La OMC está avanzando hacia una integración global real, a diferencia de lo que ocurría con el GATT, cuyo mandato aspiraba a lograr una integración «superficial». Para poder cumplir con los nuevos compromisos de la OMC, los gobiernos tendrán que efectuar cambios drásticos en muchas políticas nacionales, la legislación y la reglamentación y los procedimientos administrativos. Michael Finger, economista del Banco Mundial, estima que un país en desarrollo típico tiene que gastar 150 millones de dólares de los Estados Unidos para cumplir con las exigencias de tres acuerdos de la OMC (los relativos a las valoraciones aduaneras, a las medidas sanitarias y fitosanitarias, y al comercio en materia de derechos de propiedad intelectual)⁹. Esta cifra supera el presupuesto anual de desarrollo de muchos países pobres. Por ejemplo, Argentina gastó más de 80 millones de dólares para mejorar el nivel de las condiciones sanitarias de las plantas y los animales, y Hungría gastó más de 40 millones de dólares para mejorar tan sólo las condiciones sanitarias de sus mataderos¹⁰. Los acuerdos ADPIC son el ejemplo

⁹ J.M. Finger y P. Schuler: *Implementation of Uruguay Round Commitments: the development challenge* (Blackwell Publishers Ltd., 2000), pág. 525.

¹⁰ *Ibidem*.

más claro de esta «reglamentación positiva» en virtud de la cual los gobiernos tienen que ir más allá de armonizar su legislación y deben adoptar disposiciones legislativas que protejan los derechos de propiedad intelectual y prever procedimientos de aplicación que aseguren el cumplimiento satisfactorio de las mismas.

Al adherirse a la OMC, los gobiernos asumen un «compromiso único» y aceptan todos los acuerdos, a diferencia de lo que ocurría con el sistema de códigos del GATT resultante de la Ronda de Tokio, según el cual los gobiernos podían firmar algunos códigos y no otros.

4.1. Las Conferencias Ministeriales de Singapur, Ginebra y Seattle

En la primera Conferencia Ministerial de la OMC (Singapur, 1996), la CIOSL centró su campaña en asegurar la creación de un grupo de trabajo sobre las normas fundamentales del trabajo dentro de la propia OMC. La propuesta no fue aceptada por los Jefes de Estado, pero la incorporación de un texto sobre las normas fundamentales del trabajo en la Declaración Ministerial final se consideró un éxito, por lo menos en el sentido de que dejaba claro que las normas del trabajo constituían un tema de discusión dentro de la OMC. Tras un acalorado debate, se convino en el texto siguiente, en relación con las normas fundamentales del trabajo:

Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.

En la Conferencia de Singapur tomaron parte unos 30 sindicalistas, que figuraban en las ONG pero que colaboraban entre sí, actuando como un equipo sindical. Esta situación contrastaba con la Conferencia del GATT en Marrakech, en la que no hubo representación de la CIOSL.

La segunda Conferencia Ministerial (Ginebra, mayo de 1998), se centró en la celebración del 50.º aniversario del GATT. Por primera vez, la OMC fue objeto de manifestaciones públicas por parte de los grupos antiglobalización, que a veces adquirieron un carácter violento.

En la preparación para la Conferencia de Seattle, la CIOSL desarrolló una estrategia en cuatro fases, sobre la base de un seminario en profundidad, de tres días de duración, que se celebró en Ginebra en diciembre de 1998. En primer lugar, la CIOSL desarrollaría una argumentación general y la justificación de su apoyo a las estrategias de la campaña. Luego, a través de actividades regionales y subregionales, los afiliados recibirían la correspondiente información sobre los objetivos que convenía alcanzar y empezarían a discutirlos. En una tercera fase se pediría a los afiliados nacionales que ejercieran una intensa presión sobre sus gobiernos. Además, la CIOSL creó un grupo de trabajo sobre el comercio, la inversión y las normas laborales (TILS), compuesto por representantes de los sindicatos afiliados a nivel nacional, así como de los Secretariados Profesionales Internacionales (SPI), de la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE y de la

Confederación Europea de Sindicatos (CES), para preparar y coordinar esta campaña. Finalmente, se establecieron un sitio Internet y un grupo de discusión por correo electrónico, que se utilizaron eficazmente para preparar y poner en práctica la campaña. Esto último ha continuado después de Seattle como medio fundamental de comunicación del movimiento laboral sobre los temas de la OMC.

La tercera Conferencia Ministerial se celebró en Seattle en noviembre de 1999, y significó un cambio radical en las Conferencias Ministeriales de la OMC. La Conferencia fue un fracaso completo. Los esfuerzos por resolver el desacuerdo sobre el nuevo jefe de la OMC habían apartado la atención del programa comercial esbozado en Ginebra. Las posiciones de las partes reunidas en Seattle eran aún demasiado divergentes, y por lo tanto los negociadores comerciales no pudieron llegar a un acuerdo para poner en marcha la nueva «Ronda del Milenio» de conversaciones comerciales. Pero la otra versión de la Conferencia de Seattle la escribieron las decenas de miles de manifestantes pacíficos (entre los que se mezclaban algunos violentos) que protagonizaron sentadas e interrumpieron el tráfico en todo el centro de la ciudad. ¿Cómo se ha podido llegar a esta situación?

En primer lugar, tras varios meses de planificar la utilización de la red mundial World Wide Web, del correo electrónico y de Internet, la gente se congregó en una concentración organizada por el movimiento sindical para poner de manifiesto su preocupación ante las repercusiones sociales de la liberalización del comercio. Y es que las comunicaciones electrónicas han revolucionado la capacidad de la gente para comunicarse entre sí, concertar estrategias, organizarse y proclamar bien alto sus exigencias, movilizandando sus fuerzas en favor de un cambio.

Pero además se pudo observar que las comunicaciones electrónicas habían contribuido también — y de manera decisiva — a la nueva sensibilidad que estaba abriéndose paso en las mentes, basada en una valoración y entendimiento de lo que suponían las reglas comerciales para su vida cotidiana. Del mismo modo que la gente relacionaba los programas de ajuste en Africa con una matrícula más cara en las escuelas primarias y con la consiguiente disminución del número de alumnos matriculados en las mismas, también relacionaba las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) con los precios más elevados de los productos farmacéuticos. Las mujeres han entendido esto desde hace tiempo, porque sus diversas funciones y responsabilidades en el hogar y en el mercado les dan una sensibilidad más afinada ante las normas del comercio internacional. En todo caso, gracias a esas estructuras de comunicación tan perfeccionadas, las normas internacionales del comercio ya no eran competencia exclusiva de los negociadores comerciales de los gobiernos. Ahora, las normas del comercio eran asunto de todos.

En tercer lugar, Seattle puso de relieve la mentalidad secretista que, desde siempre, había imperado en las negociaciones internacionales del comercio. Las famosas «discusiones a puerta cerrada», en las que se reunían unos grupos autoseleccionados para negociar en privado, eran abiertamente criticadas por los países en desarrollo que no habían podido conseguir un puesto en la sala.

En cuarto lugar, en Seattle, los países en desarrollo asumieron una actitud de firmeza y combatividad que nunca antes habían mostrado en las negociaciones relativas al comercio internacional, y suyas fueron más de la mitad de las propuestas presentadas por los miembros de la OMC en relación con las cuestiones que convenía incluir en el proyecto de Declaración Ministerial ¹¹. La polivalencia y los conocimientos técnicos de que hicieron

¹¹ R. Chadha: *Developing countries and the Next Round of WTO Negotiations* (Blackwell Publishers Ltd., 2000), pág. 432.

gala los gobiernos de los países del Sur se debía al mayor acceso a la información sobre los principales datos comerciales y al análisis más detallado de las políticas. Con un autocontrol que no hacía más que aumentar su fuerza, los países en desarrollo fueron los que iniciaron el éxodo de Seattle, descorazonados por la arrogancia, el secretismo y la intransigencia de los países del Norte.

La Conferencia de Seattle se suele considerar como un paso adelante para el movimiento sindical internacional. En el saldo positivo, los sindicatos consiguieron forjar coaliciones eficaces y hacer realidad su mensaje de solidaridad universal. Como señaló un líder sindical: «Antes de Seattle no contábamos para nada en materia de comercio. Las grandes empresas tenían el camino libre. Ahora ya estamos presentes en este ámbito, y ya no nos retiraremos de él.»¹².

Sobre las normas fundamentales del trabajo, se celebraron una serie de reuniones a puerta cerrada bajo la presidencia de Costa Rica. El «Documento de Costa Rica» que surgió de estas reuniones proponía la creación de un grupo de discusión que abordase las cuestiones relativas al comercio, la globalización, el desarrollo y el mundo del trabajo, con vistas a promover un mejor entendimiento de las cuestiones relacionadas con esos temas, a través de un diálogo sustantivo entre los gobiernos y las ONG pertinentes. Se proponía abrir la participación en el grupo de discusión a otras organizaciones internacionales pertinentes, como la OIT, el Banco Mundial y la UNCTAD, así como elaborar unos resúmenes objetivos y de difusión pública de las discusiones mantenidas.

El Documento de Costa Rica estaba aún sobre la mesa cuando se suspendió la Conferencia Ministerial y, por lo tanto, no pudo ser oficialmente adoptado por dicha Conferencia ni tiene el rango de texto consensuado. Los párrafos del preámbulo del documento son muy significativos, porque sitúan a la OMC en un contexto internacional que supera de hecho el ámbito de su mandato. El texto recuerda que los miembros de la OMC han acordado que sus relaciones en el terreno del comercio y del quehacer económico deberían tener por objeto aumentar el nivel de vida y garantizar el pleno empleo y un volumen en constante crecimiento de los ingresos reales y de la demanda efectiva. Reafirma además la promesa de la OMC de aplicar los compromisos asumidos en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, comprendidos los objetivos de erradicar la pobreza, promover el pleno empleo y fomentar la integración social, así como el compromiso enunciado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, de que todos los Estados y todos los pueblos deben cooperar en la tarea fundamental de erradicar la pobreza como requisito indispensable para un desarrollo económico sostenible, con el fin de reducir la desigualdad en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de la gente en todo el mundo.

El Documento de Costa Rica recuerda además la Declaración Ministerial de Singapur y acoge con satisfacción las labores emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las efectuadas por el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización de la OIT, y en particular las que culminaron en la adopción de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*¹³.

¹² Declaraciones de George Becker, Presidente del Sindicato Unificado de Trabajadores del Acero de los Estados Unidos (USWA), citado en *Times*, 13 de diciembre de 1999.

¹³ El texto completo del «Documento de Costa Rica» figura en el anexo III del informe de evaluación sobre la campaña de la CIOSL para promover las normas fundamentales del trabajo en la OMC, preparado por Mark Anner para la Confederación de Sindicatos de Noruega.

Este texto va más allá de la Declaración Ministerial de Singapur e implica la existencia de una íntima convicción (por lo menos entre los Miembros que dieron su apoyo al texto) de que la OMC necesita actuar en cooperación y colaboración con todo el sistema de gobernanza internacional y desarrollar una política eficaz para tener en cuenta no sólo la cuestión de las normas fundamentales del trabajo sino también los objetivos de desarrollo en sentido amplio, el desarrollo sostenible, y la protección medioambiental.

4.2. De Seattle a Qatar

Después de Seattle, la confianza popular en el sistema de comercio internacional cayó hasta su punto más bajo de todos los tiempos, y ello tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Desde entonces, la OMC ha trabajado intensamente para restablecer el «clima habitual», concentrándose en sus programas ya previstos de agricultura y comercio de servicios, así como en determinadas negociaciones sobre la propiedad intelectual. En marzo de 2001, los negociadores acordaron las directrices generales de la futura negociación de apertura de los mercados de servicios a la competencia extranjera.

Como respuesta, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Internacional de la Educación (IE) han unido sus fuerzas en una campaña de protección y promoción de los intereses de sus miembros en relación con el comercio de servicios. Esta alianza se deriva de la vulnerabilidad de los servicios estatales en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Tanto la ISP como la IE están particularmente preocupadas con la posible sangría que se operaría en la base de capacitaciones del sector público a consecuencia del incremento de la movilidad internacional y de la degradación de las condiciones de trabajo que se suelen producir cuando el recurso a la mano de obra extranjera se utiliza para socavar los sueldos y las condiciones de trabajo locales.

Otros secretariados profesionales internacionales están también elaborando constantemente iniciativas de carácter sectorial centradas especialmente en las preocupaciones de sus propios afiliados. Las estrategias más corrientes comprenden materiales de información y de divulgación en campañas encaminados a capacitar a sus afiliados para que puedan abordar con los gobiernos nacionales cuestiones relacionadas con el comercio y las normas del trabajo. Estos secretariados profesionales internacionales han tratado además de entablar contactos directos con funcionarios de la OMC, invitándoles a asistir a reuniones y seminarios, y a participar en las discusiones políticas con el personal de los secretariados y de las organizaciones afiliadas.

Pero la verdadera prueba del sistema multilateral de comercio tendrá lugar en Qatar. ¿Es posible concebir un sistema internacional de comercio que responda a las necesidades competitivas (y a veces conflictivas) de los países y de la gente en tan diversos niveles de desarrollo económico? ¿Utilizarán los países en desarrollo su nueva influencia política y numérica para frenar una nueva ronda, acordar una ronda limitada o promover una «ronda de desarrollo» centrada en un programa del Sur? ¿De qué manera han de repercutir en las negociaciones los más de 200 acuerdos regionales de comercio notificados a la OMC hasta la fecha? En Qatar, los negociadores comerciales estarán sometidos a una presión muy fuerte para alcanzar un acuerdo final, aunque las restricciones que se supone se impondrán a los manifestantes contrarios permitan que los funcionarios gubernamentales accedan fácilmente a las salas de reunión.

La ISP y la IE unen sus fuerzas

- En el contexto de una campaña conjunta, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Internacional de la Educación (IE) han lanzado una publicación que tiene por título *Grandes expectativas: El futuro del comercio de servicios*. Este documento informa a sus afiliados acerca de los temas relacionados con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que tiene importancia para sus miembros, y trata de generar un clima de apoyo para las actividades de la campaña.
- La campaña se realiza a nivel local, regional y nacional mediante la utilización de redes y de la publicidad para ejercer presión sobre los gobiernos a nivel nacional y dentro de la propia OMC.
- La ISP y la IE apoyan a sus afiliados en las actividades de la campaña: tratan de seguir la pista y de oponerse a la privatización de la atención de salud y de la educación; siguen la pista de las empresas estadounidenses que están brindando servicios de salud en otros países; comparten informaciones sobre las instituciones educativas, promoviendo servicios transfronterizos e informan a las naciones interesadas de los efectos de esas empresas en el sistema de salud o de educación.
- La ISP y la IE han publicado dos números de la nueva serie *Cuestiones de común interés para educadores y trabajadores del sector público* que trata de los efectos potenciales del AGCS sobre los servicios de salud y educación: *La OMC y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: Los retos de la salud pública*, y *La OMC y la Ronda del Milenio: Los retos de la educación pública*.
- En marzo de 2001, la ISP daba su apoyo a una campaña de petición de adhesiones titulada «¡Parar el ataque del AGCS!», que reclama una moratoria en las negociaciones del AGCS.

Se está produciendo un verdadero abismo entre el Norte y el Sur, y el Norte está tratando de persuadir al Sur de que acepte una nueva ronda de negociaciones sobre la liberalización del comercio, mientras que muchos países en desarrollo quieren «tomarse un respiro» y desacelerar el proceso de negociación, porque no están convencidos de que los escasos fondos de que disponen deban de gastarse en la puesta en práctica de las obligaciones adquiridas ante la OMC y no en la construcción de carreteras o escuelas. Están preocupados, y con razón, porque pueden ser conducidos ante un órgano de solución de diferencias por infringir los compromisos derivados de la Ronda Uruguay, compromisos que simplemente no pueden cumplir. Y las promesas de nuevos recursos complementarios tienen poca fuerza, habida cuenta de la escasa asistencia técnica que han recibido desde Marrakesh y de la magnitud de los problemas de desarrollo a los que se enfrentan.

Las obligaciones de la OMC contradicen con frecuencia sus necesidades de desarrollo humano. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) sitúa la protección de la propiedad intelectual por encima de los derechos básicos de salud, como el acceso a medicinas baratas y fáciles de encontrar. Ello significa, por ejemplo, que en Africa las medicinas contra el VIH/SIDA van a ser más escasas y más caras. Tras un gran escándalo en la opinión pública, algunas empresas de productos farmacéuticos han propuesto un precio diferenciado para ciertos medicamentos en Africa, pero incluso estas medicinas más baratas resultarán demasiado caras para muchos enfermos de VIH/SIDA. Por iniciativa de los países africanos, una serie de reuniones de un día de duración está discutiendo sobre los ADPIC y las medicinas asequibles, ya con vistas a Qatar. Algunas de las posibles soluciones que se están discutiendo se refieren al fortalecimiento de las disposiciones relativas a la protección de la salud pública de los ADPIC, con objeto de garantizar que los gobiernos tengan unos derechos claramente definidos que les permitan dejar de lado las patentes en interés de la salud pública; también se está hablando de unos plazos más largos para la puesta en práctica y de una moratoria para toda medida de solución de diferencias que tenga como resultado impedir el acceso a unas medicinas más asequibles.

Desmantelar los efectos de distorsión comercial de más de 30 años de contingentes textiles no podrá hacerse sin dolor y trastornos económicos, especialmente para los millones de mujeres que trabajan en la industria textil y del vestido en todo el mundo.

La Unión Europea está ejerciendo presión para que en Qatar se ponga en marcha una «nueva ronda de negociaciones de gran envergadura», que comprenda una problemática nueva, con temas del tipo de la política competitiva, las cuestiones medioambientales y una ampliación sustancial de las normas que rigen las inversiones del sector privado por encima de las fronteras nacionales. Los Estados Unidos, a su vez, ejercen presión a favor de unos aranceles aduaneros más bajos en relación con la agricultura y los servicios, pero parece que ahora están ya preparados para aceptar el programa europeo de negociación, que es mucho más amplio.

Pero ninguna de estas alternativas refleja los objetivos de muchos de los manifestantes de Seattle. Sus llamamientos en favor de una mayor apertura y transparencia (interna y externa), así como de nuevas modalidades de participación pública en la OMC, han quedado sin respuesta. Desde el fracaso de Seattle no se han introducido cambios fundamentales en los procedimientos de la OMC e incluso se han rechazado de plano pequeñas iniciativas de reforma (como permitir que el público asista a las reuniones del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). El Organismo de Apelación estuvo jugando con la idea de permitir una participación exterior limitada en la reunión del Grupo de Trabajo sobre el Asbesto en otoño de 2000. A las partes interesadas se les permitió presentar solicitudes «imparciales»: el Organismo de Apelación recibió 17 de ellas, entre las que cabe contar las de la CIOSL-CES, Greenpeace y la American Public Health Association. Ello no obstante, todas fueron rechazadas, por razones especiosas, pocas horas antes de cerrarse el plazo.

Una de las grandes líneas de falla entre el Norte y el Sur que se dejarán sentir en Qatar se refiere a las normas fundamentales del trabajo, abiertamente propugnadas por algunos por lo menos de los países del Norte, pero con la vehemente resistencia de los del Sur. Aún queda mucho por hacer para explicar la estrecha vinculación que hay entre las normas fundamentales del trabajo y la mejora de la competitividad comercial y la productividad en el lugar de trabajo. Por ejemplo, en el estudio de la OCDE 2000 sobre el comercio internacional y las normas fundamentales del trabajo se llegaba a la conclusión de que los países que refuerzan sus normas fundamentales del trabajo pueden incrementar su eficiencia económica por medio de la elevación de los niveles de capacitación de su fuerza de trabajo y de la creación de un entorno que favorezca la innovación y una productividad elevada. En el estudio se llegaba también a la conclusión de que los países que antes de pasar a la liberalización del comercio ponen a punto unas instituciones democráticas (con inclusión del respeto de las normas fundamentales del trabajo) tienen una transición de consecuencias menos adversas que los países que no han previsto tales instituciones ¹⁴.

Los miembros de la OMC han de aprovechar la oportunidad que tienen en Qatar para estructurar un nuevo consenso en relación con un sistema comercial mundial de carácter social, medioambiental, orientado al desarrollo, democrático, responsable, transparente y basado en normas más justas. Construir este consenso requerirá un diálogo activo y un debate con los interlocutores sociales y otros miembros de la sociedad civil.

¹⁴ OCDE: *International Trade and Core Labour Standards*, OCDE 2000, pág. 14.

Los trabajadores en Qatar: el programa sindical

La OMC necesita:

Una evaluación completa de las repercusiones económicas, sociales, laborales, de género, medioambientales y de desarrollo de las anteriores negociaciones de la OMC, así como del impacto potencial que puedan tener cualesquiera negociaciones futuras.

Alguna forma de estructura formal para abordar la cuestión del comercio y de las normas fundamentales del trabajo, con la participación de la OIT, como por ejemplo un grupo de negociación de la OMC, un grupo de trabajo de la OMC, un comité de la OMC, o un foro permanente de trabajo de la OMC. Este órgano debería además abordar cuestiones más amplias de desarrollo social, con especial atención a las repercusiones que puedan tener las políticas comerciales sobre las mujeres.

Una mayor transparencia y asistencia financiera que garanticen que todos los miembros (y en particular los países menos adelantados) sean capaces de tomar plenamente parte en todas las actividades y procedimientos de la OMC, incluso en sus mecanismos de solución de diferencias.

Estructuras consultivas específicas para los sindicatos en la OMC, comprendido el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). El ámbito de este Mecanismo debería ampliarse para que incluya los problemas comerciales relacionados con el medio ambiente, las cuestiones sociales y las cuestiones de género, incluyendo las normas fundamentales del trabajo. Además, se requiere transparencia externa para llevar a cabo todas las negociaciones de la OMC.

Las normas medioambientales y las relativas a la seguridad y salud deben tener prioridad sobre la normativa de la OMC.

Dejar bien claro que los países pueden mantener el derecho a eximir los servicios públicos (por ejemplo, los servicios de educación, salud, abastecimiento de agua y correos), y las actividades de servicios socialmente beneficiosos, de cualquier acuerdo de la OMC que comprenda el sector servicios.

Programa de solidaridad entre los trabajadores del Norte y del Sur

Los trabajadores quieren:

Un aumento muy importante de la condonación de la deuda y un incremento sustancial en la asistencia para el desarrollo para los países en desarrollo que respeten los derechos humanos, comprendidos los derechos fundamentales de los trabajadores.

Las disposiciones de la OMC en materia de trato especial y diferenciado a fin de permitir que los países en desarrollo tengan mayor flexibilidad, y de garantizar que tengan libertad para adoptar una congelación de aranceles, un aumento de aranceles o medidas de limitación de las importaciones, cuando sea necesario.

Una mejora en el acceso al mercado de los países en desarrollo (que tenga también en cuenta los aumentos y escaladas de los aranceles en sus ámbitos de interés), en particular para los países menos adelantados.

Una revisión del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), para incorporar las preocupaciones de los países en desarrollo, especialmente en el ámbito del acceso a los productos que pueden salvar vidas, como es el caso de las medicinas para el VIH/SIDA.

Un acuerdo multilateral para ampliar los plazos límite de aplicación de la Ronda Uruguay para los países en desarrollo.

5. Conclusiones

Los sindicatos han tenido un éxito bastante moderado para hacer progresar su programa en favor de la globalización de la justicia social ante las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio. El presente Simposio brinda una oportunidad para recabar y poner al día las informaciones sobre los acontecimientos más recientes en la OMC y las instituciones de Bretton Woods, a partir de las intervenciones de los propios representantes de esas organizaciones, que serán invitados a participar en grupos de discusión con los representantes sindicales. A raíz de estas discusiones, el Simposio brindará también la oportunidad de que el movimiento sindical entable debates internos y reflexione sobre cuáles deben ser los próximos pasos para promover el programa sindical en la OMC y en las instituciones de Bretton Woods.

Además de este documento, los participantes en el Simposio podrán disponer de informes sobre las novedades que se hayan producido en la relación entre el movimiento sindical y las instituciones financieras internacionales a nivel regional. Esto permitirá que los participantes examinen las limitaciones de capacidad técnica que puedan existir entre las estructuras sindicales a nivel regional y nacional que inciden en la capacidad de movimiento sindical para influir en las políticas y programas de las instituciones financieras internacionales.

De los datos que se presentan en este documento se deduce claramente que las instituciones de Bretton Woods y la OMC están impulsando a ritmo acelerado sus programas. Sin recursos adicionales, los sindicatos no podrán investigar los problemas, analizar sus repercusiones para los sindicatos y los trabajadores y concebir estrategias para hacer avanzar de manera efectiva el programa sindical en la economía global.

Estas consideraciones plantean cierto número de preguntas que podrían ser examinadas en el contexto del Simposio. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

¿Cuáles deberían ser las prioridades fundamentales de los sindicatos en relación con la OMC y las instituciones de Bretton Woods, en lo inmediato y a mediano plazo?

¿Cómo podría aprovecharse mejor el aporte de los sindicatos afiliados a nivel nacional y local a las estrategias sindicales relativas a las organizaciones internacionales financieras, de desarrollo y de comercio?

¿Qué estrategias pueden utilizar las centrales sindicales y cada sindicato a nivel nacional para suscitar cambios en las instituciones de Bretton Woods?

¿Cómo pueden los sindicatos colaborar mejor entre sí para mitigar las influencias negativas de las instituciones de Bretton Woods?

En relación con la economía global, ¿deberían los sindicatos dedicar más atención a colaborar y formar alianzas con los medios de comunicación, las ONG, los grupos ecologistas, los empleadores y las organizaciones de empleadores?

La OMC está ante su gran prueba: una nueva ronda de negociaciones sobre liberalización del comercio o un grupo «balcanizado» de pactos comerciales más fuertes, a nivel regional. ¿Cómo puede situarse el movimiento sindical para ejercer una máxima presión e influir en cualquiera de esos dos procesos?