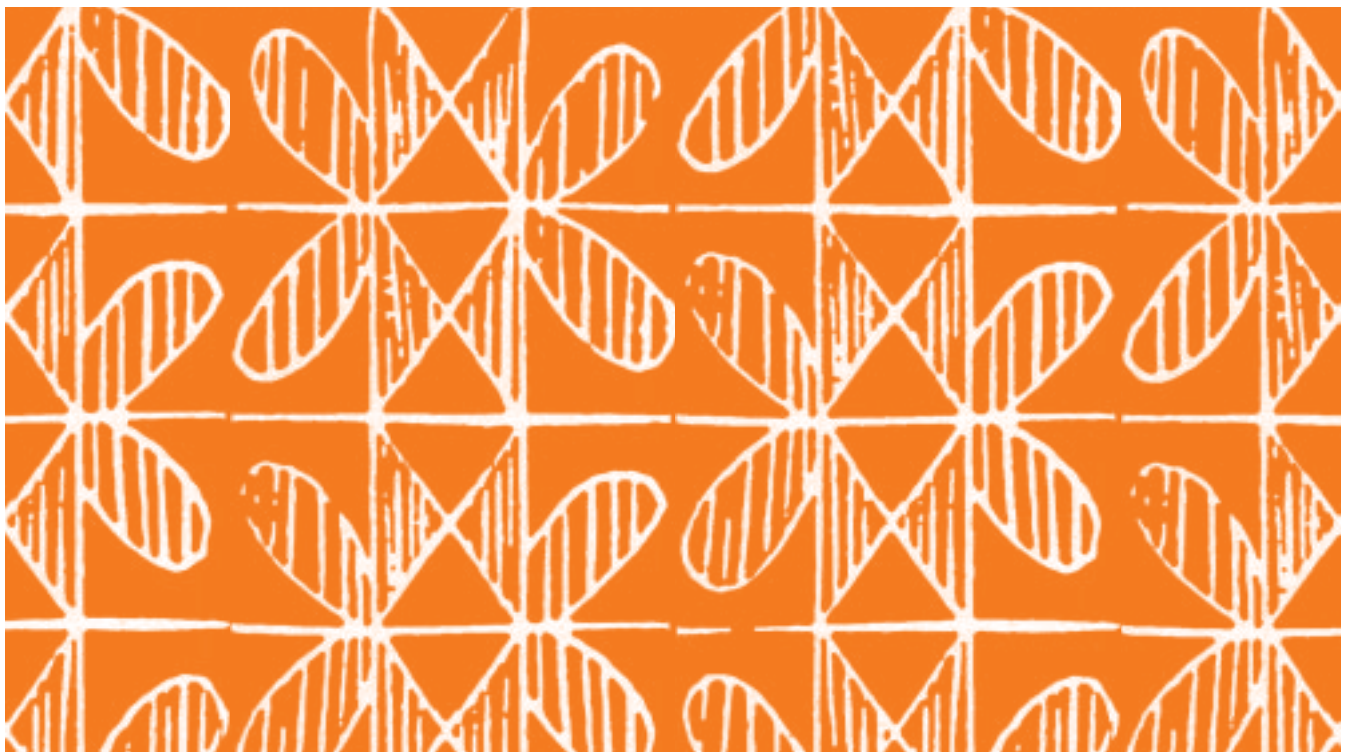




La Gobernabilidad Global, los Discursos Internacionales
sobre Desarrollo y la Formulación de las Políticas Nacionales:

Destaque de las Cuestiones Críticas



La Gobernabilidad Global, los Discursos Internacionales
sobre Desarrollo y la Formulación de las Políticas Nacionales:

Destaque de las Cuestiones Críticas

SERIE **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

La Gobernabilidad Global, los Discursos
Internacionales sobre Desarrollo y la
Formulación de las Políticas Nacionales:
Destaque de las Cuestiones Críticas

Por Mariarosaria Iorio
IGTN Oficina Ginebra

Rio de Janeiro
Junio 2007



Reconocimientos por la publicación *La gobernabilidad global, los discursos internacionales sobre el desarrollo y la formulación de las políticas nacionales: destaque de las cuestiones críticas*.

Master en Ciencias Políticas
Coordinadora de la Oficina de Ginebra de IGTN
15, Rue des Savoises
1.205 Ginebra - SUIZA
maria.rosaria@igtn.org

Secretaría IGTN
EQÛIT Instituto - Género, Economía y Ciudadanía Global
Rua da Lapa n. 180, 908 e 909 - Lapa
CEP: 20.021-180 Rio de Janeiro / RJ BRASIL
www.igtn.org | www.equit.org.br

IORIO, Mariarosaria.

La gobernabilidad global, los discursos internacionales sobre el desarrollo y la formulación de las políticas nacionales: destaque de las cuestiones críticas / Mariarosaria Iorio. Rio de Janeiro: Instituto Equit/Junho de 2007. 29 páginas.

ISBN 978-85-60794-11-9

1. Comércio. 2. Desenvolvimento. 3. Política Nacional. I. Iorio, Mariarosaria. II. Instituto Equit. III. Título.

Traducción: Ana Franca Migliori

Proyecto gráfico y diagramación:



letraeimagem@letraeimagem.com.br

IGTN agradece a la Fundación Ford y a Hivos por su apoyo para la realización de esta publicación.



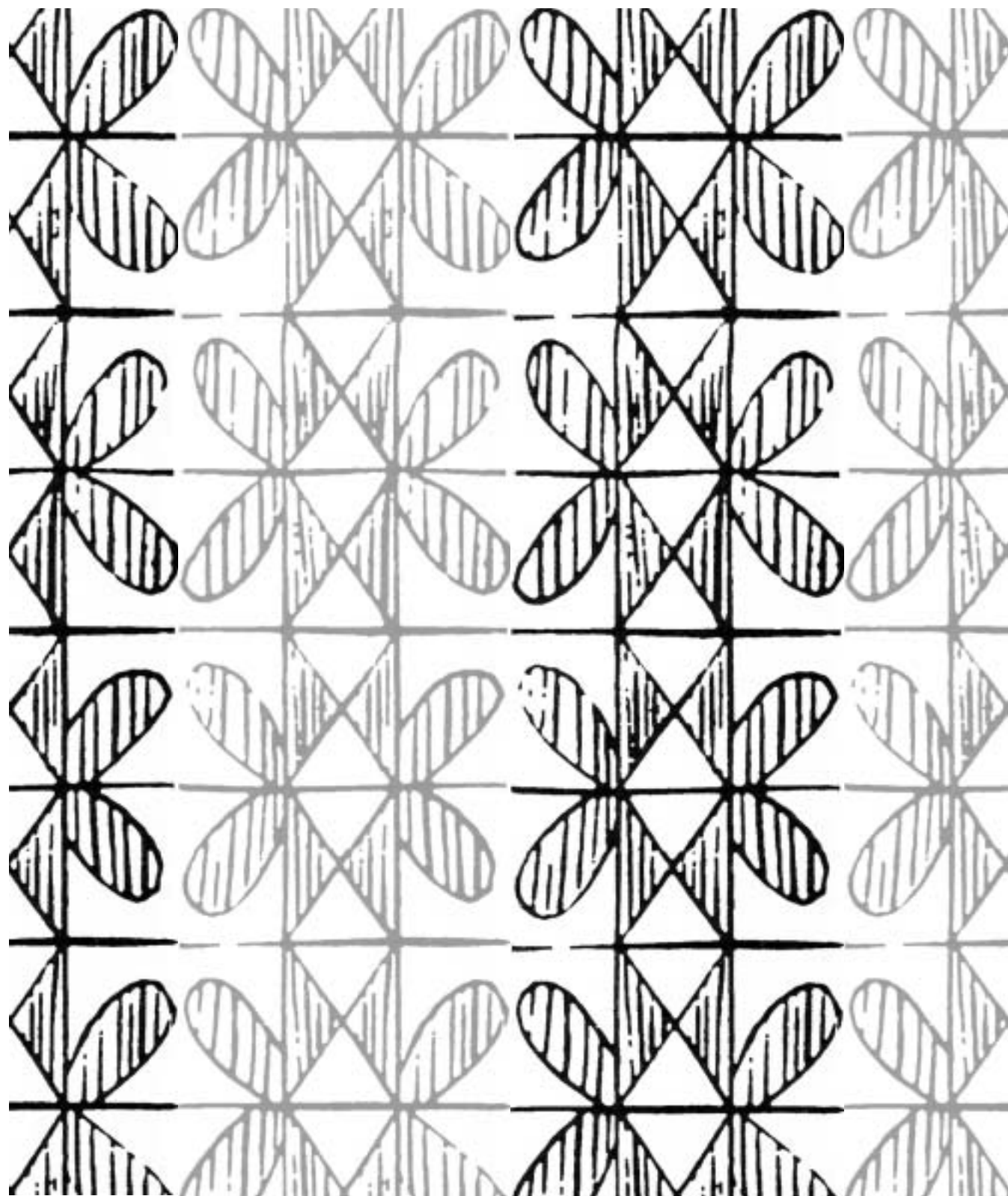
Indice de contenidos

- I. Introducción: fundamentos económicos e ideas políticas, 9
- II. Objetivos, estructura y metodología de este artículo, 14
- III. La Gobernabilidad Global: desequilibrio de poderes y conflicto entre los discursos internacionales sobre el desarrollo, 16
- IV. La formulación de las políticas nacionales en los países en desarrollo, 19
- V. Recomendaciones sobre política internacional, 21
- VI. Cuestiones específicas a ser tratadas en nivel nacional e internacional, 22
- VII. Conclusiones, 23
- Referencias, 25



Lista de abreviaturas

BM	Banco Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (sigla en inglés)
GATT	Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (sigla en inglés)
IGTN	Red Internacional de Género y Comercio (sigla en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PMDs	Países Menos Desarrollados
PRPs	Programas para la Reducción de la Pobreza
SAPs	Programas de Ajuste Estructural (sigla en inglés)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (sigla en inglés)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (sigla en inglés)





I. Introducción: fundamentos económicos e ideas políticas

La economía mundial y el ambiente político internacional se caracterizan por la creciente interdependencia de los sistemas económicos de los países y las decisiones vinculadas a los procesos de acumulación de capital. Este contexto global afecta tanto el margen de *policy space*¹ de los Estados-Nación en nivel nacional como los discursos de las instituciones de gobernabilidad internacional sobre el desarrollo.

Desde 1945, en el contexto de la guerra fría, el discurso sobre el desarrollo presentado por las instituciones internacionales y por los gobiernos destacó la idea de que la mayor parte de los países en vías de desarrollo, en el marco aproximado del largo plazo, alcanzaría el nivel de desarrollo económico y asistencia social de los países industrializados.

El período a partir de 1945 hasta 1990 fue caracterizado por el empuje hacia la modernización de las estructuras económicas y sociales de los países en vías de desarrollo. Se esperaba que tal transformación generara subsecuentemente igualdad de género y participación política de mujer en el desarrollo. Las evidencias empíricas después de más de 45 años han mostrado que sólo unos pocos países en vías de desarrollo (sobre todo en Asia y América Latina) han logrado mejorar su nivel de vida, y todavía luchan para alcanzar la justicia social y la igualdad de género.

La caída del muro de Berlín en 1989 marcó un importante cambio histórico. Fue el final de la “guerra fría”. La esperanza de un mundo mejor se había extendido en todo el mundo, adoptando la victoria del sistema capitalista de producción y de sus derivados, a saber la liberalización del mercado y la retirada progresiva del Estado de la política social (y económica). Este acontecimiento histórico marcó no sólo un cambio en la política internacional y en las visiones y teorías económicas, si no también un cambio importante en los discursos sobre desarrollo.

¹ La expresión “*policy space*” se refiere a la capacidad de los países para realizar sus políticas de forma soberana y autónoma.



Consecuentemente, los discursos internacionales sobre la política de desarrollo han puesto el énfasis en el rol del sector privado en el desarrollo y han abogado por cortes en los gastos públicos *inútiles*, particularmente en sectores no provechosos como la educación y la asistencia médica. También ha sido acentuada la necesidad de los países en desarrollo de integrarse, por medio de la liberalización del mercado, en la economía mundial.

Este nuevo contexto político ha delineando los discursos de la gobernabilidad global sobre el desarrollo. También generó un marcado cambio en la asignación de los recursos pasando desde el concepto de *ayuda para el desarrollo*, la cual requería de la intervención pública en la política de desarrollo, hasta el concepto de *ayuda para el comercio*², la cual desarrolla el paradigma de que la ayuda pública sea utilizada para aumentar la competitividad y producción del sector privado.

Aunque tal léxico pudiera aparecer sólo como un cambio menor de *lenguaje*, representa una importante transformación política nacional e internacional ya que afecta la asignación y la distribución de fondos públicos y limita el alcance tanto de los *presupuestos de género* como de los *sectores no competitivos* en la formulación de las públicas. Los discursos dominantes sobre desarrollo de la década pasada acentúan, por lo tanto, que el *comercio internacional y el sector privado* son los mejores instrumentos para alcanzar el desarrollo nacional y la riqueza.

En 1995, el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC)³ representó un paso más hacia la consolidación de la creencia política y de la visión del desarrollo de tipo neo-liberal. La OMC amplió el campo de acción del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT).

Mediante la inclusión en sus Acuerdos de la liberalización de la agricultura y los servicios y de la protección de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, los Miembros de la OMC han delegado parte de sus competencias nacionales a la esfera internacional.

Esta decisión es política, y representa un paso simbólico hacia la centralidad de la competitividad internacional como contraposición a la *cohesión social* nacional y local en la formulación nacional e internacional de la política. Este cambio ha afectado los discursos sobre desarrollo. Es parte de un proceso continuo de construcción de una sociedad de mercado y de consolidación de los beneficios capitalistas en manos de unas pocas firmas, esta vez, a escala global.

² Para más detalles sobre las críticas de IGTN a Ayuda para el Comercio vea *La Agenda del Desarrollo de Doha (ADD) y la Ayuda para el Comercio: Buscando la Conexión Política*, Septiembre, 2006. Disponible en: <http://igt.n.org/page/736/1>.

³ El artículo III del Acuerdo de Marrakech dice lo siguiente: *La OMC facilitará la aplicación, administración y funcionamiento del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y favorecerá la consecución de sus objetivos, y constituirá también el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales. La OMC será el foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial. La OMC administrará el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (denominado en adelante "Entendimiento sobre Solución de Diferencias" o "ESD") que figura en el Anexo 2 del presente Acuerdo. La OMC administrará el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (denominado en adelante "MEPC") establecido en el Anexo 3 del presente Acuerdo. Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus organismos conexos.*

La OMC y sus organizaciones hermanas, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acentúan en sus discursos sobre desarrollo el rol del *mainstreaming de comercio* (mediante el fortalecimiento del sector privado) como un instrumento de desarrollo, mientras que extienden la idea política de que el comercio no es sólo un instrumento económico, sino también un vehículo político para alcanzar la paz internacional y la estabilidad social en todo el mundo. El desarrollo, mediante el comercio y sus consecuentes ajustes macroeconómicos, será alcanzado en el largo plazo. Este espectro político de ideas resalta que el comercio internacional traerá el desarrollo.

La reciprocidad de concesiones comerciales y el acceso de mercado son los pilares de esta visión de desarrollo que descuida la estabilidad social y la igualdad en el nivel nacional, mientras que enfatiza el potencial efecto en cascada que el crecimiento global tarde o temprano podría tener sobre el bienestar nacional. Lamentablemente, esta perspectiva global de comercio internacional no proporciona ninguna lente para leer los desafíos en cuanto a la formulación de políticas, y en particular para analizar el impacto de liberalización del mercado sobre relaciones de género y el papel de mujer tanto en sociedades desarrolladas como en vías de desarrollo.

En este sentido, mientras se reconoce que las posiciones podrían divergir entre quienes sostienen que la integración de países en desarrollo en la economía global es, y puede ser conducente al desarrollo y quienes no; la creencia neo-liberal dominante resalta que las dificultades para lograr el desarrollo y la justicia social son sólo temporales o están relacionadas con la falta de una apropiada implementación de los fundamentos neo-liberales por parte de los países en desarrollo.

Las políticas de desarrollo devienen homogéneas. Este discurso sobre desarrollo económico y social de *único-formato-para-todos* acentúa como su punto de entrada la necesidad de políticas monetarias estables, disciplina macroeconómica, competitividad y desarrollo del sector privado. Todas estas prescripciones se supone que, por supuesto, son neutrales en material social y de género. Sin embargo, la evidencia empírica y las voces de la sociedad civil han estado demostrando que los privilegios fiscales para las empresas y la privatización de bienes públicos, tales como agua y electricidad, y la implementación (o falta de implementación) de las reglas comerciales de la OMC no han generado automáticamente crecimiento económico ni desarrollo sensible al género. El impacto ha sido generalmente contradictorio.

En el proceso de negociaciones de la OMC los países en desarrollo Miembros resaltan que hay una vinculación entre la falta de una verdadera liberalización en los países industrializados y su falta de desarrollo, p. ej. en materia de agricultura. Esto es un argumento político de particular importancia ya que plantea la cuestión del rol y el margen de maniobrabilidad con el que cuentan las autoridades nacionales de los países en desarrollo con relación a la formulación, implementación y evaluación de programas y políticas nacionales. En este sentido, vale la pena recordar al menos dos pruebas empíricas principales.

Primero, en nivel nacional la mayoría de los países en desarrollo sigue afrontando los desafíos planteados por los Programas de Ajuste Estructural (SAPs) tal como es exigido por el BM y el FMI para propor-



cionar sus préstamos. Al reducir los recursos disponibles a las autoridades nacionales, estos programas han socavado su capacidad de proporcionar apoyo, al menos mediante el acceso a servicios públicos para grupos socialmente vulnerables, particularmente mujeres y niños. Esta situación genera injusticias de clase y de género.

En este contexto, los ricos se han hecho más ricos y los pobres más pobres, mientras que la carga de las mujeres y las desigualdades de género han aumentado como resultado de la reducción del empleo público y la falta de acceso universal a los servicios públicos.

De hecho, al reducir el empleo en el sector de servicios públicos los SAPs contribuyeron a la inestabilidad de los ingresos de las mujeres, mientras que el desmantelamiento de los sistemas de educación pública y la falta de saneamiento (dos sectores considerados como cargas para el Estado) han intensificado la carga de trabajo y empeorado las condiciones generales de vida de las mujeres de áreas rurales y urbanas y de sus familias.

Segundo, en el nivel internacional, el análisis de la vinculación entre crecimiento económico, producción, el mercado y el desarrollo ha descuidado la consideración de, entre otras cosas, la subordinación de la mujer y la búsqueda de igualdad de género, ignorando así las diferencias de intereses y necesidades entre hombres y mujeres provenientes de estructuras sociales locales y de clase y de los conflictos existentes. En resumen, ignora las relaciones de poder y género.

La suposición de que el desarrollo económico, cuando ocurre, es generalmente beneficioso para todos, ha relegado las pruebas que muestran la existencia de efectos sociales polarizados resultantes de políticas de desarrollo e instrumentos de mercado. Un ejemplo es la producción agrícola con propósitos comerciales. La intensificación de la agricultura comercial ha resultado generalmente en el fortalecimiento de las diferencias de clase y de género. Los pequeños agricultores familiares, por lo general mujeres, han estado afrontando las consecuencias de la subida de precios de los insumos y el deterioro de las condiciones del comercio, luchando contra la enajenación de tierras. Son los grupos sociales más ricos - aquellos con acceso seguro a las tierras, el agua de regadío y a las oportunidades del mercado, así como también con acceso a esferas políticas - quienes han estado en posición de cosechar los beneficios del crecimiento económico global. Por lo general, se trata de hombres ricos que poseen grandes cosechas para exportación. Un mejor análisis de estos procesos sociales pondría en duda la optimista suposición de que la integración en la economía mundial, mediante la liberalización comercial de productos agrícolas, resultaría automáticamente en estrategias de desarrollo que por efecto multiplicador, naturalmente beneficiarían a las mujeres.

Además, los discursos sobre desarrollo global descuidan la dinámica política en el nivel local y nacional. Los discursos neo-liberales también presentan a la dinámica nacional en sus aspectos técnicos, particularmente con respecto a políticas monetarias y macroeconómicas, como si fuera totalmente *neutra en materia de género*.

En realidad, los modelos y esquemas macroeconómicos y monetarios de desarrollo propuestos por el BM y el FMI deterioran la capacidad y el tiempo de la mujer para participar más visible y eficazmente en la toma de decisiones sociales y económicas que afectarán su bienestar. Esto es una cuestión política que debe ser abordada. Las recomendaciones de políticas en este sentido serán hechas en las secciones V y VI de este artículo. Sin embargo, no abordamos aquí los detalles de las políticas de ajuste estructural, sino más bien lo que - según creemos - son inconsistencias en las recomendaciones de política internacional.



II. Objetivos, estructura y metodología de este artículo

Objetivos

Este artículo tiene tres objetivos principales:

- (i) Indicar la falta de coherencia en los discursos mundiales sobre desarrollo tal como son presentado por las organizaciones internacionales que influyen en la política nacional, a saber las instituciones de Bretton Woods, la OMC, las Naciones Unidas (UN) y sus agencias especializadas;
- (ii) Presentar algunas de las cuestiones críticas relacionadas con la formulación de las políticas nacionales; y
- (iii) Elaborar conclusiones y realizar recomendaciones.

Estructura

Por lo tanto este artículo será estructurado en las siguientes tres secciones:

- (i) Desatar los principales mensajes en conflicto sobre el desarrollo;
- (ii) Gobernabilidad global y la capacidad de definir las políticas nacionales; y
- (iii) Conclusiones y recomendaciones de políticas.

Metodología

Este artículo proporcionará un panorama de las principales perspectivas institucionales en nivel internacional sobre el desarrollo, y resaltará su dimensión en materia de género. Tratará sobre las cuestiones relacionadas con la coherencia, o falta de coherencia, de los discursos sobre desarrollo así como también sobre su vinculación con la formulación de las políticas nacionales de desarrollo y con los discursos.

Estas dos dinámicas están estrictamente relacionadas, y plantean las preguntas sobre las responsabilidades nacionales y sobre la conciencia política de los ciudadanos en el mundo. Apelando así a las sociedades civiles y a los parlamentos para asegurar que los acuerdos y compromisos internacionales reflejen las aspiraciones nacionales.



III. La Gobernabilidad Global⁴: desequilibrio de poderes y conflicto entre los discursos internacionales sobre el desarrollo

El Banco Mundial, el FMI y la OMC *versus* las Naciones Unidas y sus agencias especializadas

El objetivo común del sistema de gobernabilidad todo es la búsqueda del desarrollo y la mejora del nivel de vida en todo el mundo. Sin embargo, las divergencias persisten con respecto a las perspectivas políticas sobre los objetivos de desarrollo a perseguir y sobre cómo alcanzar el desarrollo. El régimen de gobernabilidad global (intergubernamental) y sus discursos sobre desarrollo reflejan naturalmente estas interpretaciones divergentes sobre el concepto de desarrollo y cómo debería alcanzarse.

En este sentido, podemos identificar al menos dos bloques de discursos oficiales. Las *tres hermanas*, el BM, el FMI y la OMC, por un lado. Y el discurso y los instrumentos propuestos por las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, por el otro. El primer bloque trabaja principalmente sobre los principios macroeconómicos y comerciales, mientras que el segundo trata sobre todo de cuestiones políticas y de política social. Deben subrayarse algunas diferencias institucionales importantes.

El BM y el FMI son prestamistas. Esto significa que ellos tienen un poder negociador mucho más fuerte en relación con los países que requieren un préstamo. En el área comercial, el Órgano de Solución de Diferencia de la OMC proporciona a sus Miembros la oportunidad de presentar una queja para ser compensados por pérdidas comerciales que sean resultado del incumplimiento de Acuerdos de la OMC

⁴ La gobernabilidad global es generalmente definida como el complejo de instituciones formales e informales, mecanismos, relaciones, y procesos entre estados, mercados, ciudadanos y organizaciones, tanto intergubernamental como no gubernamental, por el cual se articulan los intereses colectivos en el plano global, se establecen los derechos y las obligaciones, y se media en las diferencias. Ver: James Rosenau, "Toward an Ontology for Global Governance," en Martin Hewson y Timothy J. Sinclair, eds., *Approaches to Global Governance Theory* (Albany, NY: Universidad Estatal de Nueva York, 1999). Thomas G. Weiss y Ramesh Thakur, *The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects*, Periódico de la Universidad de Indiana, próximo. Fuente: Enciclopedia Colombia.

por parte de otro Miembro. Este mecanismo de ejecución representa una importante coacción con respecto a los compromisos comerciales asumidos por Miembros de la OMC.

Los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas son débiles y no tienen ningún poder coercitivo sobre sus Miembros. Por ello Naciones Unidas está limitada a la denominada *diplomacia declaratoria*. Por consiguiente, su acción es frágil en comparación con el BM, el FMI (parte del sistema de Naciones Unidas) y la OMC (no parte de las Naciones Unidas). Un típico ejemplo es el condicionamiento del BM a los SAPs para obtener sus préstamos. Las *revueltas del hambre* de los años 1980 resultantes de la implementación de los SAPs, han llevado a los países en desarrollo a denominar a aquel período como la década perdida. En ese momento, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso, en dónde fuera posible, redes de seguridad, sin tener poder alguno para cuestionar la implementación de los SAPs como una idea política de desarrollo.

Mientras que la OIT promueve la justicia social mediante, entre otras cosas, **la regulación de las horas de trabajo y un número de medidas de asistencia social**⁵; el BM⁶ pide la flexibilidad de las condiciones y de los mercados de trabajo, el desmantelamiento de las leyes laborales, la liberalización macroeconómica y del mercado, limitando la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo de reinvertir los réditos comerciales de las tarifas en los sectores que realmente tienen un impacto sobre la igualdad social y de género, incluyendo la salud y la educación. Estos sectores son de particular importancia para el avance de políticas más igualitarias en materia de género en el nivel nacional, particularmente en países en desarrollo.

En este sentido, debería ser más analizada la discusión, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, sobre la posibilidad de instaurar un Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) más fuerte. En verdad, aunque la perspectiva de género sea incluida en la mayoría de los trabajos de las agencias de Naciones Unidas, resta mucho todavía por hacer. El hecho de enfocarse en el presupuesto de género y los derechos de la mujer podría ayudar a integrar mejor la perspectiva de género

⁵ Ver el Preámbulo de la Declaración de Filadelfia de la OIT, 1944.

⁶ En 1945, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), agencias especializadas de las Naciones Unidas, junto con la oficina central en Washington D.C.; también llamado el Banco mundial (BM) fue establecido también en 28 países, los cuales ratificaron el acuerdo. En este momento, el Banco cuenta con 183 miembros. El BM realiza préstamos a naciones miembros, pero, bajo la garantía de gobierno, a inversionistas privados, con el objetivo de facilitar la inversión productiva, alentando el comercio exterior y el pago de la deuda internacional. Todos los miembros del BM pertenecen al Fondo Monetario Internacional. El banco es autónomo, y ha obtenido beneficios de sus actividades de prestamista. El Consejo de Gobernadores, compuesto por uno de cada Estado miembro, maneja su funcionamiento. Los votos están distribuidos proporcionalmente según la suscripción de capital de los países. Los asuntos ordinarios son tratados por 22 directores ejecutivos, cinco designados por los cinco mayores suscriptores de capital, los Estados Unidos, Alemania, Japón, Gran Bretaña, y Francia, y 17 elegidos por los miembros restantes. Los Vicepresidentes regionales supervisan las operaciones del banco en cinco regiones: Asia, América Latina y el Caribe, África Oriental, África Occidental, (y en un grupo) Europa, Oriente Medio, y África del Norte. El banco también maneja el Instituto de Desarrollo Económico, que ofrece la capacitación en desarrollo económico para los funcionarios de países miembros. Estrechamente afiliada al banco está la Corporación Financiera Internacional (est. 1956), que invierte dinero en empresas privadas sin garantía de gobierno. El banco organizó la Asociación de Desarrollo Internacional (1960) para ampliar los créditos con condiciones más accesibles, principalmente a países en desarrollo. Este grupo de instituciones es conocido como el Grupo del Banco Mundial. El BIRD proclama el mercado libre, desalienta la planificación, la nacionalización, y la inversión pública como una estrategia de desarrollo. Fuente: Enciclopedia de Colombia.



en los programas de Naciones Unidas, incluyendo la resolución de conflictos, la ayuda pacificadora y humanitaria y también las políticas nacionales.

Mientras tanto, la OMC aboga por un *régimen comercial basado en reglas* que tiene que ser implementado en el contexto de los actuales *Programas de Reducción de Pobreza*, cuyas exigencias van más allá de los compromisos y reglas comerciales de la OMC. La mayoría de los gobiernos son miembros de todas las organizaciones antedichas. Esta confusión política no ha resultado, y no puede resultar, en desarrollo sino más bien en acciones políticas conflictivas en el ámbito local.

La sociedad civil se pregunta cómo pueden los diferentes discursos y políticas internacionales ser coherentemente implementados por las autoridades nacionales de los países en desarrollo. También se pregunta, cómo pueden los gobiernos con Programas de Reducción de Pobreza (PRPs) promovidos por el Banco Mundial, que cuentan con una débil o inexistente capacidad de producción, cambiar el paradigma de producción orientado a la exportación agrícola - resultado de la histórica división internacional del trabajo - hacia esquemas de desarrollo industrial que permitirían a estos países diversificar sus sistemas de producción.

Además, la actual presión puesta sobre los países en desarrollo para ampliar la apertura de sus mercados, mediante la reducción arancelaria de productos fabricados en el contexto de la Ronda de Doha, no ayudará a la industrialización de estos débiles socios del sistema de comercio mundial. De este modo se están socavando nuevamente sus capacidades productivas y la generación de ingresos estables para sus pueblos.

Y aunque los miembros de la OMC reconozcan en principio que: *“sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo... de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”*, en realidad las reglas internacionales de agricultura y comercio de servicios combinados con la liberalización del comercio de bienes, representan un importante revés para la equidad social y un desarrollo sensible al género.

Al igual que la idea de que el desarrollo tendría un efecto natural de *cascada* desde el nivel internacional al nacional, la supuesta *neutralidad en materia de género* de los efectos negativos resultantes de los Acuerdos de la OMC, ha sido uno de los conceptos más engaños del discurso de desarrollo neo-liberal. La suposición de que a nivel nacional y local las mujeres se beneficiarían automáticamente del desarrollo económico global como cualquier otro ciudadano (consideradas en esta idea como un consumidor) no ha sido probada empíricamente. Los hechos confirman la posición de la sociedad civil, incluyendo la de IGTN, que tal modelo es imperfecto como modelo de desarrollo y también como estrategia en materia de género.

Tanto para el desarrollo como para la igualdad de género, resultan centrales las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo local.

⁷ Preámbulo del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, OMC, 1994.



IV. La formulación de las políticas nacionales en países en desarrollo

La interdependencia de países y economías en la economía global plantea la pregunta del espacio para la formulación de las políticas nacionales y de las estrategias de desarrollo, en particular en países en desarrollo. La pregunta sobre el *policy space* nacional contiene al menos dos aspectos principales.

Primero, el *policy space* nacionales es por sobre todo, una visión política de desarrollo y bienestar nacional por la cual los países tienen que luchar. En este sentido, la identificación de necesidades nacionales y locales es la clave para la formulación e implementación de políticas nacionales apropiadas. Este proceso puede ser largo y doloroso ya que implica tanto el diálogo social local entre grupos de intereses diferentes, como un equilibrio político de poderes mediante marcos legales que encuentren un justo equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. También debe ser un proceso endógeno, y no puede ser dictado ni transmitido internacionalmente.

Un aspecto es el relacionado al impacto de las reglas internacionales sobre los países en desarrollo que carecen de marcos regulatorios apropiados. Su capacidad para regular según las necesidades nacionales podría verse limitada como resultado de los compromisos internacionales demasiado exigentes.

Concretamente⁸, esto significa que las disciplinas y los compromisos internacionales no deben interpretarse con el objetivo de evitar que los países ejerzan su derecho de regular, e introducir nuevas regulaciones en sus territorios para el logro de objetivos políticos nacionales, por ejemplo, en materia de suministro de servicios, incluyendo servicios públicos. Por lo tanto, los servicios proporcionados por el gobierno y las autoridades centrales, regionales y locales⁹ (Artículo I: 3 (a) (i) del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS) seguirán estando excluidos de las negociaciones comerciales ya que son un medio central para mantener la cohesión social y la redistribución.

⁸ Este párrafo sólo intenta destacar las cuestiones políticas críticas a ser tenidas en cuenta en las negociaciones del GATS.

⁹ El GATS (Artículo I: 3 (c)) define a un "servicio provisto por autoridades gubernamentales" como cualquier servicio suministrado sin una base comercial ni en competencia con otro u otros proveedores de servicios.

El marco macroeconómico global y el condicionamiento internacional, sin embargo, siguen debilitando las capacidades de los países en desarrollo de regular en nivel interno. Uno podría preguntarse realmente, cómo ejercen su *policy space* los países en desarrollo, en particular en África, en situaciones donde casi la mitad de ellos no tiene una política monetaria independiente, han firmado SAPs o PRPs (versión renovada de los SAPs) con el BM, y afrontan un *agujero negro* por el ahorcamiento de las deudas.

Las estructuras y los sistemas económicos existentes limitan a los países en desarrollo a la agricultura de monocultivos y al uso de las reservas de recursos naturales, mientras las cadenas de distribución obtienen la mayor parte de los beneficios de la producción, p. ej. el caso del algodón en las fábricas de jeans, donde sólo el 2% va a los productores de algodón en Benín, mientras que el 57% de los beneficios va para los servicios de distribución¹⁰ en el Norte. Esto demuestra que las negociaciones de la OMC en materia de agricultura son la punta del *iceberg*, mientras que los servicios de distribución son la base. Los productos manufacturados y sus cadenas de producción están en el medio de este proceso. Esta injusticia no puede seguir siendo ignorada ya que incrementa la división entre Norte y Sur, aumentando la pobreza en todo el mundo.

La diagramación actual de la gobernabilidad global debe ser definitivamente mejorada y debe ser políticamente coherente. Es necesario un cambio importante. Se debe poner particular énfasis en las políticas de redistribución que apoyen el bienestar social y económico de las naciones, en lugar de adoptar opciones políticas que benefician sólo una minoría ya rica.

Los actuales fundamentos del desarrollo no promueven la justicia social a escala nacional ni internacional. Debe cuestionarse la división internacional del trabajo que relega a los países en desarrollo a ser los abastecedores de recursos naturales y *commodities* primarias¹¹. Mientras tanto, deberían revisarse las reglas del comercio internacional y los modelos de consumo que no son ecológica y socialmente sustentables, para garantizar el logro de un desarrollo sostenible y de justicia social.

En nivel nacional, las decisiones y estructuras internacionales han limitado la capacidad de los gobiernos para mejorar tanto la legislación como la implementación de políticas laborales más igualitarias, lo cual ha deteriorado aún más el trabajo y las condiciones de empleo de la mujer. Esta relación es particularmente importante en el área de los acuerdos que involucran ventajas a multinacionales que invierten en países en desarrollo, y que emplean mujeres sin respetar el salario mínimo de la OIT y las Convenciones de igualdad de trato.

Esta perspectiva proporciona un espectro de ideas en contraposición a la premisa que deja a la asistencia social a merced de las fuerzas de mercado, y que sostiene las actuales estructuras y discursos de la gobernabilidad global.

El contexto antes descripto nos conduce a las siguientes cuatro recomendaciones de política internacional:

¹⁰ TV5monde, 6.10.2006.

¹¹ Para mayor información sobre reflexiones de IGTN en esta área, por favor consulte el sitio de *internet* de IGTN: www.igtn.org.





V. Recomendaciones sobre política internacional

- (i) El actual sistema de gobernabilidad global debería ser reequilibrado. El punto de partida de ese proceso sería un gran debate entre los representantes de los gobiernos, la sociedad civil y los parlamentos en el nivel nacional e internacional sobre las leyes internacionales basadas en los derechos y la justicia. Este enfoque es necesario para responder a los demostrados efectos negativos de los denominados costos de ajuste resultantes de la liberalización macroeconómica y del mercado en el mundo;
- (ii) Las medidas de liberalización propuestas por el Banco Mundial y los programas del FMI no deberían ir más allá de los compromisos asumidos por los Estados en la OMC. En este sentido, debería hacerse una declaración internacional que comprometa claramente a estas dos Organizaciones. La OMC no debería impulsar la mayor liberalización prescrita por las normas del BM y del FMI que no son resultado de negociaciones entre los miembros;
- (iii) La toma de decisiones en la OMC debería ser transparente e inclusiva en el nivel internacional, involucrando a todas las partes afectadas, incluyendo a los socios comerciales más débiles del sistema de comercio mundial. Además, como las decisiones tomadas en materia comercial tienen consecuencias en el nivel nacional, las sociedades nacionales deben ser debidamente informadas y consultadas para asegurar que el *policy space* nacional esté garantizado y los intereses de los grupos más vulnerables, incluyendo a las mujeres estén protegidos;
- (iv) También debería realizarse un debate sobre el fortalecimiento de los sistemas de aplicación y los procesos de toma de decisiones en el sistema de Naciones Unidas. El actual sistema de gobernabilidad es no sólo indeseable, sino también ineficiente ya que no genera desarrollo y bienestar para todos y todas.



VI. Cuestiones específicas a ser tratadas en el nivel nacional e internacional

Las siguientes cuestiones críticas deben ser tratadas para lograr avances, mediante debates nacionales e internacionales:

- (i) El rol estado (como facilitador o catalizador, de acuerdo a lo proclamado por el discurso neo-liberal o como un actor central para mediar en los conflictos sociales y políticos en las sociedades) y el equilibrio de poder entre las fuerzas económicas y sociales a ser garantizado por el Estado;
- (ii) El rol de las instituciones (para apoyar reformas de *mercado amistosas* o para *mediar y apoyar la redistribución y asegurar la paz social*);
- (iii) El rol de los mercados en las sociedades (para *autoregular* las sociedades o para estar *integrados a los comportamientos sociales y el bienestar respetando los derechos económicos y sociales*);
- (iv) Métodos para asegurar canales claros y abiertos de comunicación entre los gobiernos y su población;
- (v) Podrían realizarse estudios sobre cómo cambiar de un paradigma económico *des-integrado* hacia uno *socialmente integrado y/o basado en los derechos*, en particular sobre: (a) políticas de redistribución que aseguren un ingreso sustentable para la gente en cumplimiento con las actuales Convenciones de derechos sociales y económicos; (b) salud pública y medicinas accesibles para todos; (c) y el ejercicio de la soberanía nacional.



VII. Conclusiones

A la luz de lo antedicho, la principal cuestión de preocupación en el actual marco económico global es la premisa de que: “...*La economía de mercado implica un sistema de mercados autorregulador o, en términos levemente más técnicos, es una economía dirigida por los precios de mercado y nada más que por los precios de mercado. Este sistema capaz de organizar toda la vida económica sin ayuda exterior o interferencia seguramente merecería ser llamado autorregulador*”¹². Desde nuestro punto de vista, al contrario, la actividad económica y el crecimiento económico global no son fines en sí mismos. Deben estar al servicio de la realidad humana, promoviendo respeto por los derechos sociales y económicos mediante el bienestar económico.

Si las políticas económicas sirven a una minoría en lugar de a la mayoría, entonces fallan en lo que debería ser su misión principal: la paz social y la cohesión. La política económica debe estar al servicio de la asistencia social y el bienestar para todas y todos.

La experiencia ha demostrado que si las reglas económicas no están en acuerdo con los derechos sociales y económicos, crece la inestabilidad y los conflictos en el mundo. El concepto que el *precio de los bienes* es el elemento clave de las alternativas sociales y políticas, debe ser revisado. Tienen que promoverse los sistemas de cohesión social basados en los derechos. La política económica tiene que ser puesta al servicio de bienestar de la gente y de la paz.

Además, cualquier discurso sobre desarrollo tiene que considerar la presión existente sobre *los roles sociales y de reproducción de la mujer*, que son por lo general subvalorados socialmente y no remunerados, mientras que el trabajo pago y las posiciones de poder permanecen en gran parte en manos de hombres. Y, aunque las sociedades y las economías contemporáneas sean más complejas de lo que solían ser,

¹² POLANYI K., *La gran Transformación: Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo* (Boston: Beacon Press, 1944), Extractos del Capítulo 4, “Sociedades y Sistemas Económicos,” pp. 43.

esa realidad se mantiene en gran parte, aunque bajo facetas diferentes, para un gran número de mujeres tanto países desarrollados como en vías desarrollo.

Es hora de poner *a las ciudadanas/los ciudadanos* y no a los *accionistas* en el centro de la formulación de la política internacional y nacional. Las sociedades no están hechas de consumidores unidos por el deseo común de comprar y consumir, sino de gente que comparte un espacio común y vive sobre un territorio. Por lo tanto, las decisiones tomadas por sus representantes deben estar en armonía con las necesidades y aspiraciones locales.

Esto implica un proceso de consulta tan inclusivo como sea posible, para asegurar que las decisiones tomadas en el nivel internacional no sean contraproducentes para la gente que se opone está en oposición a sus supuestos beneficios. Debe mejorarse la cohesión social y la igualdad de género, lo cual demanda diálogo y compromiso político constante así como también responsabilidad política.

Esto no es una utopía, sino más bien la lucidez de aquellos que han comprendido ya en 1944 que *“la Pobreza en alguna parte es una amenaza a la prosperidad en todas partes”*¹³.



¹³ Declaración de Filadelfia, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1944.



Referencias

Documentos e Informes Oficiales

Declaración de Filadelfia, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1944.

Informe de UNCTAD sobre los Países Menos Desarrollados, Septiembre de 2006.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1987*, Washington, 1987.

BANCO MUNDIAL, *Perspectivas económicas mundiales para los Países en Desarrollo*, Washington, 1993.

BANCO MUNDIAL, *Los trabajadores de un Mundo Globalizado. Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1995*.

Diario de la Universidad de Oxford, para el Banco Mundial, Royaume-Uni, 1995.

BANCO MUNDIAL, *Indicadores de desarrollo en el mundo*, Banco Mundial, 2001.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Los Valores que hay que defender, los cambios a emprender en la justicia social en una economía globalizada: un proyecto para la OIT*, Informe del Director general, 81ª sesión, Ginebra, 1994.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Consejo de administración*, GB276/WP/SDL, 1276ª sesión, Ginebra, noviembre 1999.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El trabajo en el mundo. Relaciones profesionales, democracia y cohesión social*, Ginebra, 1999.



Libros y Artículos

LIBROS

POLANYI, K., *La Gran Transformación: Los Orígenes Políticos y Económicos de Nuestro Tiempo* (Boston: Beacon Press, 1944), Extractos del Capítulo 4, "Sociedades y Sistemas Económicos" pp. 43-55.

GILPIN, R., *El Poder de Estados Unidos y la Corporación Multinacional - La Economía Política de la Inversión Extranjera Directa* - Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1975.

GOSTA-ESPING, ANDERSEN, "Las tres Economías Políticas del Estado de Bienestar" en *Teoría sobre Recursos de Poder y el Estado de Bienestar, Una Visión Crítica*, Editado por Julia S. O'Connor y Gregg M. Olsen, Diario de la Universidad de Toronto, Toronto, 1998.

GRAMSCI, A., *Extractos de los Cuadernos de Prisión de Antonio Gramsci*, International Publishers, New York, 1971.

MOSER, C., *Planificación de Género y Desarrollo: Teoría, Práctica y Capacitación*, Routledge, Londres, 1993.



ARTÍCULOS

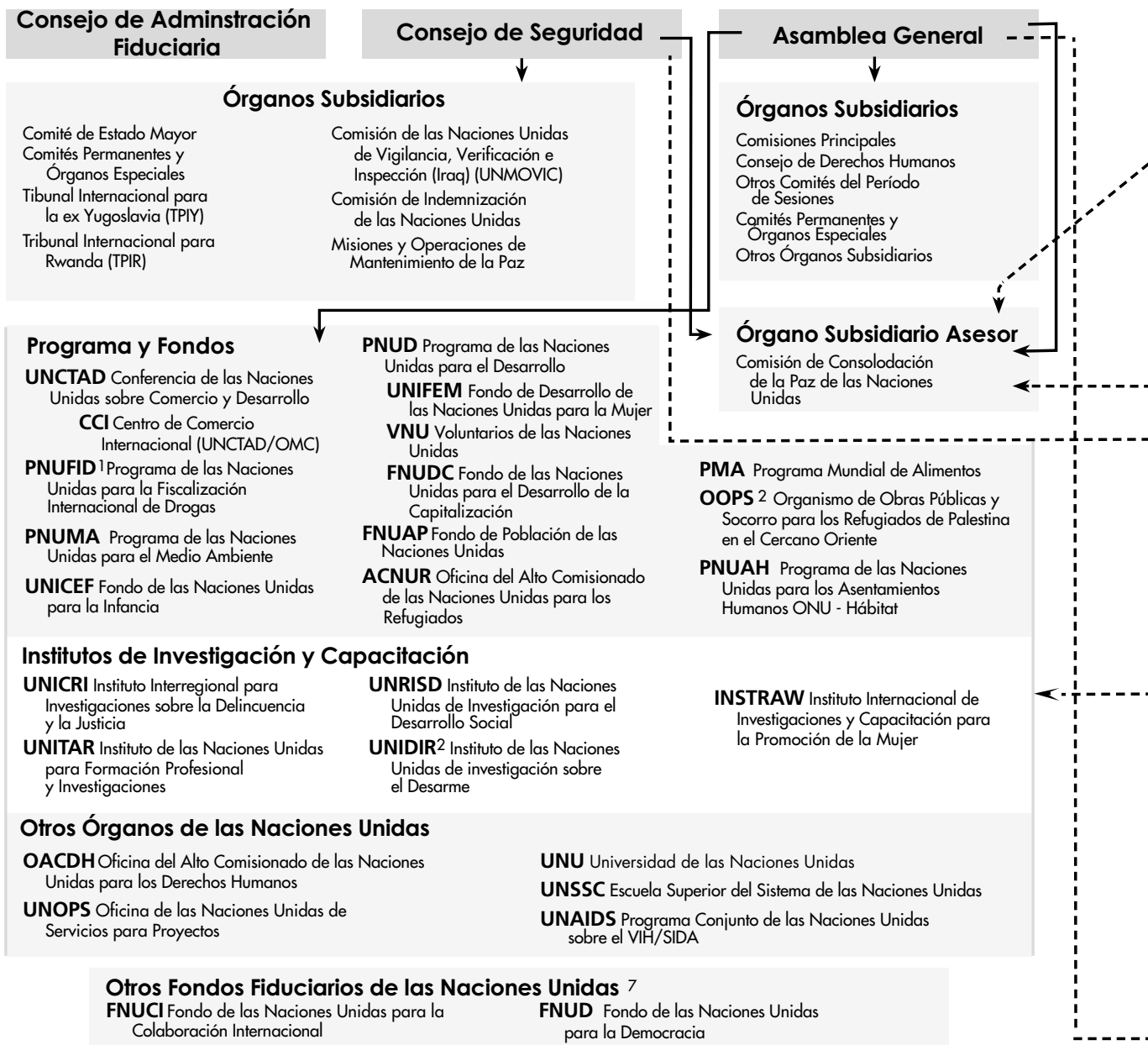
MOSER, C., "La Planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las Necesidades Prácticas y Estratégicas de Género" *Desarrollo Mundial*, 17 (11), 1989.

PALMER, I., "La Igualdad de Género y la Eficiencia Económica en los Programas de Ajuste". H. Afshar y C. Dennis, eds. *Mujeres y las políticas de Ajuste en el Tercer Mundo*. Macmillan, Londres, 1992.



Sistema de las Naciones Unidas

Órganos Principales



NOTAS: Las líneas continuas procedentes de un órgano principal indican una relación directa; las líneas discontinuas indican una relación no subsidiaria.

¹ Forma parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

² Informan sólo a la Asamblea General.

³ La Oficina de Ética de las Naciones Unidas y la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas informan directamente al Secretario General.

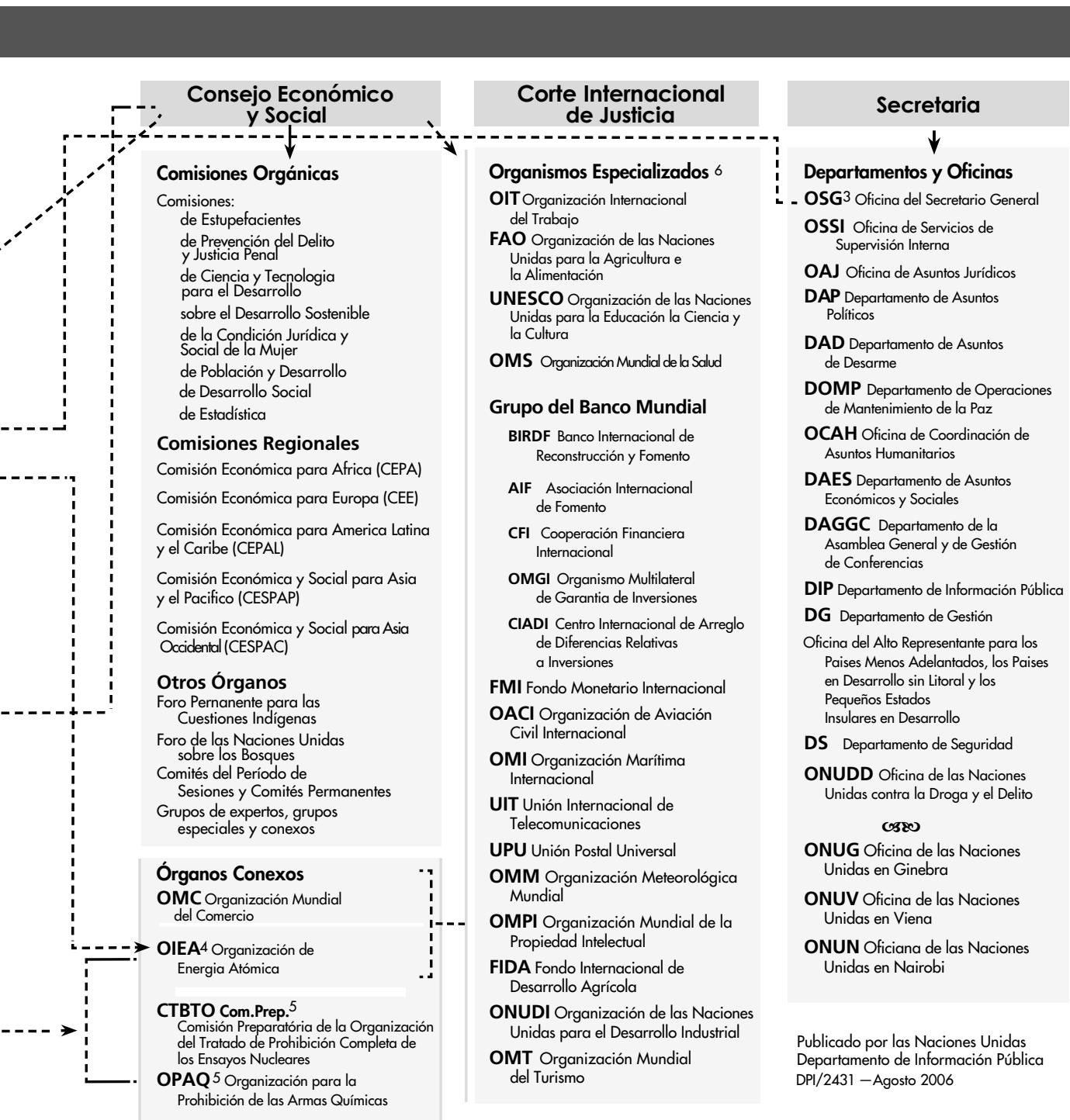
⁴ Informa al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.

⁵ Informan a la Asamblea General.

⁶ Los organismos especializados son organizaciones autónomas que trabajan con las Naciones Unidas y entre sí a través de los mecanismos de coordinación del Consejo Económico y Social en el plano intergubernamental y a través de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en el plano intersecretarial.

⁷ El Fondo de la ONU para la Colaboración Internacional es un fondo fiduciario autónomo que funciona bajo el liderazgo de la Vicesecretaría General de la ONU.

La junta consultiva del Fondo de la ONU para la Democracia recomienda propuestas de financiación para que las apruebe el Secretario General.



Publicado por las Naciones Unidas
Departamento de Información Pública
DPI/2431 — Agosto 2006

fuelle: www.un.org/aboutun/chart.html

También parte de la serie de
documentos de trabajo de la IGTN:



