



EVALUACION TUAC-CSI DE LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE DE SAN PETERSBURGO DEL G20

5-6 de septiembre de 2013

Introducción

1. La reunión de los Líderes del G20 en San Petersburgo tuvo como uno de los tres temas principales de su orden del día el crecimiento y el empleo. Sin embargo, la atención del G20 sobre el empleo se vio eclipsada por los acontecimientos en Siria. Aun así, consiguieron aparecer en la Declaración de los Líderes varios elementos importantes de la reunión de julio de los Ministros de Trabajo y de Finanzas sobre los empleos de calidad, la negociación colectiva y los derechos en el trabajo.
2. La Cumbre también dio varios pasos potencialmente importantes en la lucha contra la evasión fiscal a escala mundial. La pregunta clave consiste en saber si las palabras que figuran en la Declaración serán seguidas por acciones de parte de los Gobiernos al poner en práctica los compromisos contraídos y, en muchos casos, modificarán las políticas correspondientes. La Declaración reconoce que la *“necesidad más urgente es aumentar el ritmo de la recuperación mundial, generar un mayor crecimiento y mejores puestos de trabajo”* (nº 3). Pese a mencionar la necesidad de fortalecer la demanda (nº 20, 21) y la negociación salarial colectiva, incluidos los sistemas nacionales de fijación de salarios (nº 26), las recomendaciones de la Cumbre presentan esencialmente soluciones a largo plazo y solamente algunas propuestas de acción inmediata. Entre tanto, el Plan de Acción de San Petersburgo, también emitido en la Cumbre, no refleja suficientemente el cambio de tono de la Declaración de los Líderes.
3. En el contexto de las diversas previsiones económicas respecto al estancamiento del crecimiento de las economías emergentes, el bajo crecimiento y las elevadas tasas de desempleo en la zona euro y el aumento de la desigualdad se carece todavía de acciones de seguimiento encaminadas a crear puestos de trabajo y demanda, así como de una modificación del enfoque de las políticas de ajuste estructural a favor de inversiones inteligentes y sostenibles a la par del fortalecimiento de la negociación colectiva y de las instituciones del mercado de trabajo. Estas medidas implicarían una acción coordinada a escala mundial y no solamente compromisos nacionales dispares.
4. En cuanto al proceso, se ha avanzado a nivel del G20 con miras al diálogo social. Labour 20 (L20), en representación de las centrales sindicales nacionales e internacionales, participó en una sesión conjunta con representantes del B20 y los Líderes del G20 el segundo día de la Cumbre. Los

Líderes apreciaron “*la contribución del B20 y el L20 y reconocen [reconocieron] el papel esencial que desempeña el diálogo social como medio para lograr los objetivos del G20 de fomentar el crecimiento, el empleo y la cohesión social*” (nº 23).

5. En lo relativo al fraude y la evasión fiscales, la decisión en San Petersburgo de adoptar el plan de acción de la OCDE sobre la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios (*Base Erosion and Profit Shifting-BEPS*) y comprometerse a un intercambio automático de información antes de finales de 2015 representa un paso decisivo. Puede compararse con el paso que se dio en la Cumbre de Londres en abril de 2009, cuando se modificó el alcance de la cooperación internacional para eliminar los paraísos fiscales (nº 50, 51). Ahora, la responsabilidad de poner en práctica estas decisiones recae en los Gobiernos.

6. La Cumbre de San Petersburgo se ha celebrado diez días antes del quinto aniversario de la quiebra de Lehman Brothers (15 de septiembre de 2008). Cinco años más tarde, el G20 de este año perdió la oportunidad de recuperar el liderazgo político en lo que se refiere a la dirección y la ambición de las reformas financieras posteriores a la crisis, liderazgo perdido desde las Cumbres de Londres y Pittsburgh en 2009.

7. La Cumbre del G20 emitió nuevos Principios del G20 sobre la financiación de las inversiones a largo plazo por parte de inversores institucionales, los cuales habían sido formulados por la OCDE. Estos nuevos principios son acertados en la medida en que los inversores institucionales tienen que cambiar de hecho su estrategia de inversión dejando a un lado la óptica a corto plazo y los objetivos especulativos con miras a inversiones a largo plazo en la economía real. Sin embargo, el plan de trabajo aprobado en la Cumbre repite recetas anteriores para promover entornos “favorables a las empresas” en los países en desarrollo sin ninguna referencia a los derechos sociales y medioambientales, pese al objetivo declarado de tender a un crecimiento “sostenible” y a la creación de empleo, los compromisos en relación con el cambio climático, así como las perspectivas de desarrollo de San Petersburgo.

La economía mundial

8. La primera sección de la Declaración después del preámbulo abarca la *Economía mundial y el marco del G20 para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado* proporcionando una lista de los retos que se plantean a la economía mundial. Se cita la necesidad de abordar “*un crecimiento débil y un desempleo persistentemente elevado, especialmente entre los jóvenes, y la necesidad de un crecimiento más inclusivo en muchas economías*” (nº 10). Las prioridades planteadas a los Líderes por la delegación del L20 se hicieron en el contexto de una situación de deterioro económico, de una confianza menguada y un aumento de la desigualdad en los ingresos, los cuales han caído por debajo del costo de la vida. Ante estas precarias perspectivas de recuperación, de inestabilidad de los mercados financieros e inaceptables niveles de desempleo, el L20 habría deseado un plan de acción del G20 para el empleo y el crecimiento más coordinado que el Plan de Acción de San Petersburgo.

9. Sin embargo, se observa una parsimoniosa salida de la doctrina de la austeridad en la medida en que las recomendaciones permiten una mayor flexibilidad en la consolidación fiscal a mediano plazo para las economías avanzadas del G20 (nº 13) y tienen en cuenta las condiciones económicas a corto plazo con el fin de apoyar el crecimiento económico y la creación de empleo (nº 19). No obstante, no será suficiente para reactivar el crecimiento. Especialmente si el Plan de Acción que la acompaña aún prevé la reducción de la deuda como objetivo estratégico fundamental a corto plazo

(Sección 3.1) y la propia Declaración se refiere a *“las estrategias globales de crecimiento [...] en el contexto de la sostenibilidad fiscal”* (nº 6). En su lugar se requiere una política decidida que se centre de nuevo en el apoyo a la demanda agregada. El reequilibrio de la demanda agregada y la demanda interna se menciona tres veces en la Declaración (nº 20, 21, 30). Sin embargo, no se presenta claramente como una opción política como en la comunicación conjunta de los Ministros de Trabajo y Finanzas emitida en julio. Ya hace un año, el G20 propuso en Los Cabos *“fortalecer la demanda y restablecer la confianza”* para crear *“puestos de trabajo de alta calidad”* (nº 5 en la Declaración de los Líderes en Los Cabos).

Empleo e ingresos

La reforma de las políticas para apoyar el aumento del empleo y facilitar la creación de empleo así como una mejor adecuación de las capacidades con las oportunidades de trabajo es fundamental para nuestras estrategias de crecimiento. (nº 26)

10. Con 93 millones de personas desempleadas solamente en los países del G20, una tasa de desempleo del 12% en la zona euro y del 7,5% en Estados Unidos (Informe provisional de las Perspectivas económicas de la OCDE 2013), la creación y la activación del empleo ocupan un sitio prominente en la Declaración (nº 6, 11, 19, 20, 26, 27, 28, 30, 31, 35 y 41 en lo que respecta al desarrollo sostenible; el nº 49 en relación con las cadenas de valor mundiales, nº 79, 81, 82 y 90). En el párrafo 27, la creación de empleo se articula específicamente a los “Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” para velar por unos mayores niveles de empleo y una disminución sostenida del desempleo, el subempleo y las condiciones de trabajo informales. En el párrafo 35, se subraya el papel de las inversiones a largo plazo en la creación de empleo, tal como lo promueve el L20. La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la generación de crecimiento del empleo también se reconoce en el nº 79.

11. El cambio de tono que ya se hizo evidente en la reunión de Ministros de Trabajo y Finanzas del mes de julio en Moscú se refleja en la preocupación por la debilidad de la demanda y tiene comentarios positivos sobre la negociación colectiva y los sistemas de protección social recogidos en la Declaración de los Líderes (nº 26). Entre otros aspectos, se reconocieron los *“sistemas de protección social resistentes y eficaces [como] bases para el crecimiento sostenible capaz de crear empleo”*, (nº 25). Sin embargo, el apoyo a los salarios mínimos ha desaparecido y apenas hay medidas políticas en el Plan de Acción que permitan reducir la desigualdad de ingresos a pesar de que en la mayoría de los países del G20 se observa una distribución del ingreso menos equitativa.

12. Observamos con satisfacción la atención prestada a las políticas encaminadas a mejorar las capacidades así como la adecuación de las capacidades (nº 26 y 32), la educación de calidad y la formación permanente, especialmente a la vista de la elevada tasa de desempleo juvenil (nº 31) y los futuros retos demográficos. Se considera un paso importante dar mandato al Grupo de Trabajo del G20 sobre el empleo (GTE) para *“centrarse en las estrategias para abordar el desempleo estructural, especialmente entre los jóvenes y los desempleados de larga duración, y en los sistemas nacionales de protección social”* (nº 34). El L20 está dispuesto a participar en este proceso de información, como ya lo hizo en la formulación de los Principios sobre puestos de aprendizaje de calidad del B20-L20 (nº 34). No obstante, es necesario introducir medidas de seguimiento eficaces sobre la creación de empleo de calidad y la reducción del desempleo juvenil y de larga duración después de la Cumbre.

13. En lo relativo al crecimiento inclusivo (nº 7), se mencionó la responsabilidad de los países del G20 “*para velar por que todas las personas tengan la oportunidad de beneficiarse de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado*” (nº 6), al igual que la facilitación del acceso de los grupos vulnerables al mercado de trabajo (nº 30) y las estrategias adaptadas de activación (nº 31). No se mencionan específicamente las cuestiones relativas a los migrantes ni al equilibrio de género, la brecha salarial de género ni el apoyo a la economía asistencial para que las mujeres puedan reincorporarse a la fuerza de trabajo, como tampoco medidas para disminuir la precariedad laboral de los trabajadores/as del sector que se ocupa del cuidado de las personas.

El Plan de Acción de San Petersburgo

14. Como se ha señalado, además de la declaración de los Líderes (nº 11), la Cumbre emitió un Plan de Acción de San Petersburgo de 50 páginas. Menciona esencialmente las medidas gubernamentales existentes en lugar de indicar nuevos compromisos en materia de políticas nacionales o conjuntas. El plan consta de tres secciones: una describe *La situación de la economía mundial* y esboza los principales retos económicos (1.); una sección sobre políticas de *Apoyo a la recuperación y abordar el riesgo a corto plazo* (2.); así como una sección sobre el *Fortalecimiento de las bases para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado* (3.). Los pilares fundamentales del plan de acción se desarrollan en los párrafos del 9 al 12 y del 19 al 21 de la Declaración de los Líderes. No obstante, a diferencia de esta, el plan cambia el enfoque hacia la creación de empleo por las reformas estructurales.

15. La mayoría de las políticas nacionales mencionadas en el plan no son nuevas. En su mayor parte son medidas que incumben a la oferta, con excepción de las inversiones en infraestructura en algunos países. Muchas se centran en la mejora de la productividad y la competencia. Una sección abarca la participación de la fuerza laboral y el desarrollo del capital humano e incluye alrededor de 29 medidas de “reforma”. El L20 dará seguimiento a estas medidas a través de sus centrales sindicales nacionales durante todo el próximo año.

16. En la medida en que el plan incluye menos propuestas de políticas estratégicas que la Declaración, no se introdujeron en el plan varias políticas, tales como:

- La promoción de mercados de trabajo inclusivos, la adaptabilidad y eficiencia del mercado de trabajo, así como velar por una adecuada protección laboral;
- Inversiones dirigidas a garantizar el establecimiento de una infraestructura del mercado laboral y de políticas de activación laboral eficaces para ayudar a los demandantes de empleo a encontrar trabajo e introducir al mercado laboral a los grupos subrepresentados y vulnerables y reducir la informalidad;
- La mejora de la calidad del empleo, incluyendo las condiciones de trabajo, los marcos de negociación salarial, los sistemas nacionales de fijación de salarios y el acceso a la protección social;
- La promoción del empleo de los jóvenes como prioridad mundial a través de puestos de aprendizaje de calidad y programas de formación profesional;

- Políticas que “*garanticen incentivos y apoyo a los grupos subrepresentados y vulnerables para encontrar empleo productivo y gratificante*”.

Erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios

17. En San Petersburgo el G20 ha asumido compromisos audaces para frenar la evasión y el fraude fiscales. El G20 respaldó el plan de acción mundial elaborado por la OCDE para frenar la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios (BEPS)¹ y para garantizar que los beneficios estén “*sujetos a impuestos en donde se realizan las actividades económicas que generen beneficios y dónde se crea valor*” (nº 50). El Plan de Acción BEPS se dio a conocer en julio y cuenta con el apoyo de la CSI y la TUAC. Muy probablemente habrá presión de parte de algunos intereses empresariales para hacer retroceder el Plan de Acción en su fase de ejecución, lo que a su vez requerirá una renovada movilización de los trabajadores/as y de la sociedad civil para oponerse a estas presiones y velar por que el Plan se traduzca en una acción eficaz para que las empresas multinacionales paguen la parte justa de impuestos que les corresponde.

18. En relación con la evasión fiscal, el G20 respaldó la propuesta de la OCDE a favor de “un modelo mundial para el intercambio automático multilateral y bilateral de la información”, que fue inicialmente presentado a la Cumbre del G8 en Lough Erne el pasado mes de junio². Los miembros del G20 “esperan comenzar” el intercambio de información automático (es decir, por oposición al intercambio previa petición) a finales de 2015 (nº 51). La fecha límite coincide con los primeros resultados esperados del plan de acción BEPS. El G20 también hace un llamamiento para que se firme “sin más demora” el Convenio Multilateral de la OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (nº 51), que había sido firmado por China de días antes de la Cumbre, y se comprometan a apoyar las capacidades de la administración tributaria en los países en desarrollo (nº 52).

Principios de inversión a largo plazo

19. Reconociendo “*el papel clave de la inversión a largo plazo en el crecimiento sostenible y la creación de empleo*” (nº 35), el G20 aprobó un “plan de trabajo” elaborado por el Grupo de Estudio del G20 sobre la Financiación para la Inversión con aportaciones del FMI, el Banco Mundial, la OCDE y la UNCTAD, entre otros (nº 37), así como los nuevos Principios de Alto Nivel de Financiación de las inversiones a largo plazo por los inversores institucionales G20/OECD (nº 38). Los Principios de Alto Nivel³ son bienvenidos en la medida en que los inversores institucionales, incluyendo los fondos de pensiones de los trabajadores, de hecho tienen que cambiar sus estrategias de inversión para abandonar los objetivos especulativos a corto plazo y dirigirse hacia la inversión a largo plazo en la economía real.

¹ <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>

² http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxtransparency_G8report.pdf

³ <http://en.g20russia.ru/load/782802644>

20. El objetivo del Plan de Trabajo es ayudar a movilizar a los “mercados internos de capital” (incluyendo la titulización de la deuda), promover un “clima de inversión” propicio a los negocios y las asociaciones público-privadas (APP), “impulsar” el capital privado con fondos públicos y cambiar el “modelo de negocios” del Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo. No hay nada en el plan de trabajo que sugiera que la inversión a largo plazo exige el cumplimiento de normas sociales y medioambientales mínimas a pesar de los objetivos del G20 de alcanzar un crecimiento sostenible y la creación de empleo. Asimismo, cuando se menciona el “Estado de Derecho”, se refiere implícitamente a la protección exclusiva de los derechos contractuales de los inversores extranjeros. La mayor parte de las recomendaciones del Plan de Trabajo repite las recomendaciones anteriores del Grupo de Trabajo de Desarrollo el G20, cuyas actividades se indican en una sección por separado de la Comunicación (“Promover el desarrollo para todos” n° 81-89)).

Regulación financiera

21. La regulación de los mercados financieros sigue siendo una asignatura pendiente, lo que conlleva un alto riesgo para la economía mundial. Al igual que los comunicados anteriores del G20, el texto de San Petersburgo incluye una larga sección (n° 61-76) relativa a la aplicación del Plan de Acción sobre la reforma financiera, que se publicó en la cumbre de Londres en abril de 2009. Antes de la cumbre, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) publicó varios informes sobre la marcha de este plan. El propio G20 afirma haber “hecho progresos sustanciales” (n° 61). La verdad, no obstante, es que la aplicación ha experimentado numerosos retrasos y el incumplimiento de plazos en todas las áreas clave: Basilea III, la regulación de los derivados que se negocian en el mercado extrabursátil, los “marcos de resolución” para los bancos “demasiado grandes para quebrar” se encuentran entre las zonas “álidas” del “informe sobre el estado de los indicadores” del FSB.

22. Un cambio notable es una posición más firme del G20 respecto a la opción de separar la banca comercial de la banca de inversión y las actividades comerciales “volátiles” mediante la ley con el fin de “desmantelar las estructuras bancarias demasiado grandes para quebrar” con eficacia, reconociendo que “las reformas bancarias estructurales puede facilitar la resolución” (n° 68)⁴. La publicación de una nueva “hoja de ruta clara” (n° 76) para empezar a “abordar los riesgos planteados por la banca en la sombra”⁵ también ha sido acogida con satisfacción. No obstante, cabe preguntar por qué el G20 no actuó antes en este sentido.

23. La Cumbre representaba una oportunidad para recuperar el liderazgo político sobre la orientación y la ambición de las reformas financieras posteriores a la crisis, un liderazgo que se había perdido desde las cumbres de Londres y Pittsburgh en 2009. Esta oportunidad se desaprovechó.

El comercio mundial y las perspectivas de desarrollo del G20

⁴ Véanse también los informes del FSB al G20 sobre los progresos realizados y los próximos pasos encaminados a poner fin a las instituciones “demasiado grandes para quebrar”
http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130902.pdf

⁵ Véanse también las recomendaciones del FSB para fortalecer la supervisión y la regulación de la banca en la sombra http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130829a.pdf

24. Sobre el comercio mundial, la Declaración apoya el sistema multilateral y pide una mejor comprensión sobre la proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR) y sus efectos (nº 47). Asimismo menciona el mandato de desarrollo de la Ronda de Doha (nº 42). Por otra parte, subraya la necesidad de una mejor comprensión de las cadenas mundiales de valor y su impacto sobre el comercio, el desarrollo, las estructuras industriales y la creación de empleo (nº 49). Entre tanto, el G20 esperaba la resistencia del “proteccionismo” y la extensión del statu-quo arancelario como resultados de este año.

25. La evolución de las cadenas mundiales de valor se ha visto acompañada de un aumento de la externalización, la subcontratación, el empleo indirecto, el trabajo mal remunerado, inseguro y con frecuencia peligroso, en particular en las zonas francas industriales. El 40% de la fuerza laboral mundial está condenada a trabajar en la economía informal. Las recientes tragedias en Bangladesh son emblemáticas de un problema que plantean a escala mundial las malas condiciones de trabajo en las cadenas de suministro mundiales. Por ende, el L20 celebra que se mencionen los lugares de trabajo inseguros y el compromiso de dar seguimiento a este problema en el nº 34. El L20 recomienda la aplicación de la agenda de trabajo decente en las cadenas mundiales de valor, incluyendo las responsabilidades exigibles a los inversores y a los Estados en los acuerdos comerciales.

26. En vista de la Perspectiva de Desarrollo de San Petersburgo y las secciones sobre el desarrollo en la Declaración, los Líderes han establecido que existen obstáculos considerables para el desarrollo sostenible, tales como la falta de infraestructura, normas fiscales injustas y la insuficiencia de capacidades (nº 81). Ambos documentos, sin embargo, no pueden considerarse en modo alguno un gran avance, ya que no se observa un cambio significativo en las posiciones. El L20 exigió mayor atención a los problemas medioambientales, a las normas sociales y a la eficacia del desarrollo. La importante brecha en materia de desarrollo en la infraestructura rural también se mantuvo en gran medida al margen.

27. Es preciso evaluar de nuevo el apoyo a las asociaciones público-privadas como una solución fundamental para los problemas de desarrollo, a pesar de la evidencia de que las ventajas de las APP no siempre se han materializado. Los Líderes del G20 perdieron la oportunidad de manifestar compromisos más claros y proponer medidas concretas para las políticas y la cooperación. No obstante, cabe felicitarse de que las inversiones encaminadas a la reducción de la pobreza se consideraran necesarias para garantizar el crecimiento, ya que se refiere indirectamente a la lucha contra la desigualdad y no se centran solamente en aumentar las cifras del PIB.

Pasos a seguir

28. El seguimiento de los compromisos en materia de empleo será uno de los temas del orden del día de la reunión final de la ETF durante la presidencia de Rusia que se celebrará en la OIT en Ginebra el 18 de octubre. La CSI y TUAC, en calidad de secretariado del L20, prepararán un análisis de los compromisos asumidos en el Plan de Acción y señalarán todo incumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de los Líderes. Asimismo, estaremos en contacto con las organizaciones afiliadas en los países del G20 con el fin de llevar a cabo el seguimiento del cumplimiento de los compromisos clave.

29. Aun cuando no existe un acuerdo formal sobre la celebración de otra reunión de los Ministros de Trabajo y Finanzas, la cual fue una innovación positiva, bajo la presidencia de Rusia, la Declaración reconoce que es útil para el establecimiento de marcos de políticas coherentes (nº 28) y

pide una mayor cooperación entre los Ministros de Trabajo y Finanzas. El L20 ejercerá presión para que se celebre otra reunión conjunta en 2014 con el fin de reforzar la coordinación de las políticas.

30. La presidencia australiana del G20 se iniciará en el momento de la reunión de los Sherpas en Sydney en diciembre de 2013. El L20 australiano se ha constituido formalmente y está representado por la central nacional, el Australian Council of Trade Unions (ACTU), en estrecha colaboración con la CSI y TUAC. Su objetivo es celebrar la “Cumbre” principal del L20 la víspera (12-13 de noviembre de 2014) de la Cumbre del G20 en Brisbane (14 de noviembre de 2014). El L20 también presentará sus aportaciones a las reuniones ministeriales que precedan la Cumbre y otros eventos del G20 y presentará los resultados en estrecha cooperación con ACTU.