



# EL GOBIERNO DE LA GLOBALIZACIÓN



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN: EL GOBIERNO DE LA GLOBALIZACIÓN</b>	<b>4</b>
José Manuel García de la Cruz   José Ángel Moreno <i>Universidad Autónoma de Madrid   Economistas sin Fronteras y Observatorio de RSC</i>	
<b>INSTITUCIONES Y GLOBALIZACIÓN</b>	<b>7</b>
José Manuel García de la Cruz <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
<b>PROCESOS DE GOBERNANZA INCLUSIVOS: EL EJEMPLO DEL COMITÉ MUNDIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<b>13</b>
Yon Fernández de Larrinoa <i>Economista, experto en seguridad alimentaria, FAO</i>	
<b>GEOPOLÍTICA Y GLOBALIZACIÓN: LAS GRANDES LÍNEAS DE FUERZA</b>	<b>19</b>
Carlos Puente <i>Analista político-económico; exfuncionario de la Comisión Europea</i>	
<b>A VUELTAS CON EL TRILEMA: ESTADO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN</b>	<b>26</b>
Júlia Martí <i>Universidad del País Vasco y Colectivo RETS</i>	
<b>GLOBALIZACIÓN Y TRABAJO: UN SIGLO GLOBALIZANDO LOS DERECHOS SINDICALES Y LABORALES</b>	<b>31</b>
Bruno Estrada <i>Comisiones Obreras</i>	
<b>LAS FINANZAS: LA FINANCIARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA GLOBAL</b>	<b>36</b>
Juan Laborda <i>Razona Estudio de Economía y Finanzas y Universidad Carlos III</i>	
<b>¿HACIA UN GOBIERNO CORPORATIVO DE LA GLOBALIZACIÓN?</b>	<b>42</b>
José Ángel Moreno <i>Economistas sin Fronteras y Observatorio de RSC</i>	
<b>ECOSISTEMA GLOBAL DE REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS MULTINACIONALES</b>	<b>48</b>
Antonio Vives <i>Cumpetere y Universidad de Stanford</i>	
<b>LA GLOBALIZACIÓN DE LA COMPASIÓN: EL DISCURSO DE LO NO GUBERNAMENTAL EN EL DESGOBIERNO DE LO SOCIAL</b>	<b>54</b>
Luis Enrique Alonso <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
<b>LA DINÁMICA DE LAS GRANDES CIUDADES EN LA GLOBALIZACIÓN</b>	<b>60</b>
Antonio Vázquez Barquero <i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
<b>EL LIBRO RECOMENDADO: ESTADO DEL PODER 2016 (N. Buxton y D. Eade, eds.)</b>	<b>65</b>
Eba Armendáriz <i>Economistas sin Fronteras</i>	
<b>PARA SABER MÁS</b>	<b>68</b>



Economistas  
sin Fronteras

**Antonio Vives**

*Director de Cumpetere y profesor adjunto de Stanford University*

### Introducción

Una de las principales quejas, generalizada, sobre las empresas multinacionales (o transnacionales) es que el sistema de gobernanza a nivel global es deficiente y las empresas pueden cometer abusos o ser irresponsables al no existir un marco regulatorio conmensurado con su alcance, a nivel de legislación internacional, que lo controle. A nivel global, las empresas tienen derechos, pero no obligaciones. Todas las empresas son creaciones de la ley, pero en el caso de las multinacionales, tienen muchos padres legales (las leyes de cada país en el cual están constituidas). La personalidad jurídica de las empresas no existe a nivel global, sólo se da a nivel nacional, de cada país en que operan, lo que contribuye a fomentar la brecha entre regulación y comportamiento.

Las multinacionales ejercen su poder económico, pero su poder va más allá del volumen de ventas o ingresos, como es muy común considerarlo en la literatura sobre el tema. Desde el punto de vista de la gobernanza global, su verdadero poder está en el plano político, en la superioridad de sus recursos humanos y su creatividad para oponerse, obviar y vencer a algunas regulaciones. En general, los reguladores no pueden competir con el talento y los recursos que pueden destinar las multinacionales.

El objetivo de este artículo es demostrar que la regulación global de las multinacionales deja mucho que desear, por la falta de esquemas regulatorios de carácter global, pero que no por ello son impunes. Para ello, haremos un análisis de la amplitud del ecosistema de gobernanza (formal e informal), destacando sus múltiples actores y actividades, así como algunas de sus fortalezas y debilidades y la necesidad de considerarlo de manera integral para poder apreciar su potencial impacto sobre el comportamiento empresarial y, de ser posible, mejorarlo.

¿Qué queremos decir con ecosistema de gobernanza global de las empresas? Se puede definir como el

conjunto de instituciones (en el sentido más amplio de la palabra), leyes, regulaciones, acciones, actores, etc. que ejercen poder de gestión, supervisión y control sobre las actividades de las empresas, incluyendo, pero no sólo, las del sector público nacional y supranacional. Es un sistema fragmentado y discontinuo, de difícil coordinación, lo que dificulta aún más la regulación.

Para propósitos de este artículo, el ecosistema incluye las instituciones, normas y acciones tanto formales como informales; el criterio es que tengan o puedan tener impacto, aún cuando no tengan autoridad política o legal, y estén o no codificadas en leyes, normas, regulaciones o instituciones formalmente constituidas. La formalidad es importante, forma parte de la legitimidad, pero no debe ser excluyente. La parte informal del ecosistema puede llenar parte de la brecha dejada por la parte formal. Por ello consideramos el nombre de «ecosistema» más adecuado que el de «gobernanza global», ya que este último suele tener connotación de «sistema formalizado de gobierno».

La importancia del ecosistema informal se realza cuando consideramos que la responsabilidad de la empresa es algo muy dinámico, cambiante, que depende del contexto en que opera, que también es cambiante. El ecosistema informal tiene mayor capacidad de adaptación que el formal, que depende de extensos procesos y complejas coordinaciones para adaptarse.

A continuación consideramos los componentes del ecosistema: regulación dura, regulación blanda, autorregulación y regulación por el mercado.

### Regulación dura: nacional y global

Por definición, para que una regulación sea dura, o sea, de aplicación obligatoria, debe ser aprobada como legislación o regulación en algún país, que es donde la empresa puede tener jurisdicción. No existen regulaciones duras propiamente globales. Pero ello no

quiere decir que las regulaciones no puedan ser desarrolladas a nivel global, de forma coordinada, para que sean aplicables de manera uniforme a diferentes países y empresas. Pero para que sean de aplicación obligatoria, sus disposiciones deben ser transpuestas en leyes o regulaciones nacionales. El caso más paradigmático es el de las recomendaciones desarrolladas en el seno de la Unión Europea, que luego deben ser transpuestas a regulaciones de carácter obligatorio en cada país miembro.

Es un caso semejante al que ocurre, a nivel más global, con las convenciones y lineamientos aprobados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en aspectos laborales. Estos instrumentos, aunque no son obligatorios, ofrecen a las empresas, a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales. En el seno de la OIT se han aprobado 188 convenciones sobre los derechos de los trabajadores que cubren multitud de temas, como libertad de asociación, negociación colectiva, trabajo forzado, trabajo infantil, no discriminación, sueldos, horarios, seguridad laboral, etc. Cada una de estas convenciones debe ser ratificada por los países miembros para que tengan fuerza de ley local y se conviertan en regulación dura. Sin embargo, no hay ningún país que las haya ratificado todas, pero todos los países han ratificado algunas. Pero estas ratificaciones son opcionales, sin penalizaciones, de allí que muchas veces el incumplimiento no pueda ser juzgado legalmente, aunque su existencia da orientaciones e impone límites a la actuación de las empresas.

En el caso de la prevención de la corrupción se usa el mecanismo de los tratados o convenios acordados en el seno de organizaciones internacionales, para que luego sean ratificados por los países para convertirse en legislación dura. Por ejemplo, existe una serie de tratados sobre el tema de corrupción que han sido ratificados por un gran número de países. El primero fue la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), a la cual se han adherido todos los países de América Latina. Ésta fue seguida por otras, como la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (OCDE, 1999). La Convención contra la corrupción de Naciones Unidas (ratificada en 2005) compromete a sus Estados parte a tomar una amplia y detallada serie de medidas, de diversa vinculación legal, en sus ordenamientos jurídicos y políticas pú-

blicas, a fin de desarrollar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre Estados en estas materias.

Europa, con sus instituciones supranacionales, también ha desarrollado lineamientos y convenciones en el contexto de la Unión Europea y del Consejo de Europa: la Convención de la Unión Europea contra la corrupción que involucra a funcionarios de las Comunidades europeas o sus Estados miembros, los Veinte principios guía para la lucha contra la corrupción y los Convenios Penales y Civiles contra la corrupción del Consejo de Europa (2002 y 2003).

Otros casos de regulación dura, pero de aplicación limitada a los firmantes, son los **tratados de libre comercio** entre países o grupos de países, donde se pueden incluir provisiones para el comportamiento empresarial, por ejemplo de tipo ambiental y social, que regulen la producción responsable de los bienes y servicios sujetos a ese libre comercio.

Otra manera de incluir regulaciones a nivel multinacional al ámbito nacional es a través de los **tratados bilaterales de inversión**, que pueden contener provisiones sobre el comportamiento de las empresas en los respectivos países y pueden llegar a aplicarse a las empresas con casa matriz en uno y subsidiaria en otro. Estos tratados pueden incluir provisiones relacionadas con la responsabilidad económica, social y ambiental de las empresas inversoras de cumplir con estándares internacionales.

Hay también algunos casos donde la legislación de un país se extiende a otros a través de la regulación de las transacciones con uno de ellos. El caso más conocido es EE. UU., que, dada su influencia en el comercio internacional y en el sistema financiero global, regula las empresas que cotizan directa o indirectamente en sus bolsas de valores. Adicionalmente, son ampliamente difundidos los casos en que, para prevenir el lavado de dinero e implementar sanciones contra algunos países, EE. UU. impone restricciones, directamente y a través de su sistema financiero y del uso de su moneda (global), lo que puede influenciar el comportamiento de algunas empresas si quieren seguir operando con EE. UU. y sus instituciones.

Aún cuando existan regulaciones duras, ratificadas a nivel nacional, ello no quiere decir que sean efectivas en países con débil capacidad institucional en super-

visión y control empresarial. Para su efectividad, se requieren instituciones con capacidad y voluntad de aplicarlas. No es un problema sólo de la irresponsabilidad de las empresas, sino, además, de la incapacidad de los países de implementar las regulaciones ya vigentes. El poder relativo de las multinacionales hace muy necesario fortalecer las regulaciones, pero también las instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

Aún cuando la ley es condición necesaria para lograr el comportamiento responsable, no es condición suficiente. De allí que es necesario recurrir a otros instrumentos, como la regulación blanda, la autorregulación y las acciones del mercado de la responsabilidad, como analizamos a continuación.

### Regulación blanda

La regulación blanda global es extraordinariamente extensa, al punto de ser muy difícil hacer un inventario completo. Comentaremos sólo las iniciativas más conocidas y relevantes. Estas regulaciones no tienen carácter de cumplimiento obligatorio, pero tampoco quiere ello decir que son de aplicación opcional. Si bien no hay una estructura legal que pueda hacer cumplirlas, las empresas pueden sufrir consecuencias a través del mercado de la responsabilidad, en particular en lo que afecta a su reputación, y muchas veces en su capacidad de atraer clientes, empleados, acceder al mercado financiero, etc. y de mantener la licencia implícita que le da la sociedad para operar, más allá de la licencia legal. La existencia de estas regulaciones blandas da legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil para exigir cumplimiento.

Estas regulaciones blandas son las que emiten instituciones supranacionales como la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y sus instituciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la Organización Internacional de Normalización, ISO, o los requerimientos de los bancos multilaterales, como el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC), entre muchas otras.

Ya hemos mencionado el papel de la Unión Europea y de la OIT en el desarrollo de regulaciones globales que comienzan como blandas, pero que son transferibles a legislación nacional dura. La ONU y sus ins-

tituciones tienen gran capacidad para desarrollar regulación blanda que puede tener impacto, ya que sus resoluciones son aprobadas —o por lo menos respaldadas— por sus países miembros y pueden ser convertidas en regulación dura si son transpuestas a legislación nacional.

De la ONU hay dos casos que merecen ser destacados. Uno es el Pacto Mundial y el otro son los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. El Pacto Mundial consta de diez principios sobre el comportamiento empresarial en temas como medio ambiente, corrupción, derechos humanos y empleo, semejantes a los de la OCDE, a los que las empresas se adhieren con una carta compromiso. Sin embargo, aún después de la adhesión voluntaria, su cumplimiento también es voluntario y sin penalización, más allá de su expulsión si no presentan la información requerida sobre las acciones que hayan tomado en aquellos temas, pero sin consecuencias por la debilidad o ausencia de esas acciones. El potencial impacto regulador está en permitir la actuación del mercado de la responsabilidad, si éste accede a la información presentada.

El caso de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos es muy ilustrativo de la relación entre regulación dura y blanda. Durante varias décadas, la ONU trató de establecer unas normas que asignasen obligaciones específicas a las empresas, para que luego fueran ratificadas por los países (regulación blanda que sería endurecida). La propuesta contó con la férrea oposición de las organizaciones empresariales, alegando que se les atribuían responsabilidades que competían a los Estados. Ante esta situación, se optó por buscar una regulación blanda, desarrollándose los Principios Rectores, que establecen la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos humanos, la de las empresas de respetarlos y la de ambas partes de establecer mecanismos para remediar las violaciones. No obstante este acuerdo, algunos países y organizaciones de la sociedad civil han continuado presionando para que se establezca obligatoriedad por parte de las empresas (regulación dura) y en el 2014 se creó un grupo de trabajo para «...elaborar un instrumento jurídicamente vinculante...». A finales del 2017, el grupo de trabajo continuaba trabajando.

En el caso de la OCDE, su regulación blanda más conocida son las Líneas Directrices para empresas multinacionales (2011). Estas líneas son guías para el comportamiento de las empresas en derechos huma-

nos, transparencia, fiscalidad, medio ambiente y relaciones laborales, entre otros, que si bien no son obligatorias, son reconocidas por las instituciones públicas y privadas relacionadas con la operación de las multinacionales y por las mismas empresas. No hay un sistema de supervisión, control o penalización más allá de la reacción del mercado de la responsabilidad, pero en este caso, los países que suscriben las directrices deben nombrar un punto nacional de contacto, que se encarga de mediar y conciliar las partes y reportar sobre sus actividades, aunque sin poder de exigir cumplimiento.

Otra contribución importante a la regulación blanda por parte de la OCED la constituye su esfuerzo en el tema de la elusión fiscal, donde algunas multinacionales explotan los vacíos legales, la incompatibilidad entre las legislaciones fiscales nacionales, la competencia fiscal entre países para atraer empresas y su propia creatividad para reducir al mínimo legal los impuestos que pagan. Ante esta situación de difícil coordinación, la OCDE, a solicitud del G20, elaboró un estudio cuyos resultados se publicaron a principios de octubre del 2015, con 15 acciones (requerimientos de información a las empresas y su intercambio entre países, control de beneficios fiscales y eliminación de disparidades en el tratamiento fiscal, entre otras). Es una regulación blanda que eventualmente se endurecerá al convertirse en regulaciones nacionales.

Los requerimientos de los bancos multilaterales de desarrollo aplican a las empresas que financian directamente y pueden tener impacto en las demás empresas. En los contratos que suscriben con sus clientes del sector privado, se suelen incluir cláusulas de comportamiento, particularmente sobre temas de gobernanza, medio ambiente, laboral y corrupción, entre otros. También afectan a las empresas que suministran bienes y servicios en contratos al sector público financiados por esos bancos, ya que deben cumplir ciertas condiciones. Y la IFC ha liderado y coordina los Principios de Ecuador, que son principios de comportamiento que los bancos firmantes (más de 90) deben exigir a las empresas, mayormente multinacionales, a las que financian proyectos de inversión (*project finance*). Estos Principios incluyen la aplicación de

las salvaguardas sociales y ambientales del Grupo del Banco Mundial.

### Autorregulación

La respuesta más común de las empresas a la regulación tradicional es la autorregulación, ya sea a nivel de empresa, a través de códigos de conducta, o a nivel agregado de sector industrial, a través de asociaciones de empresas, con códigos generalizados, que pueden o no implicar sanciones por incumplimiento. Estas autorregulaciones suelen surgir como respuesta a presiones sociales y políticas, generalmente lideradas por activistas nacionales y globales que han denunciado sus prácticas irresponsables. Por iniciativa propia de los grupos empresariales, suelen surgir para

prevenir regulaciones duras que puedan ser más costosas de implementar o bien para asegurar que todas las empresas de un sector industrial o de varios enfrentan una competencia responsable.

La clave en la autorregulación es la credibilidad de los compromisos y la disposición a ser sometido al escrutinio público del mercado de la responsabilidad, en particular a través del

reporte público y la supervisión y, si es necesario, la certificación y auditoría por parte de instituciones independientes.

A nivel de empresas individuales, están los códigos de ética, normativas internas especiales, por ejemplo, sobre el respeto a los derechos humanos, interacción con el medio ambiente, respeto en el lugar de trabajo, esquemas de denuncias de comportamiento irresponsable de los empleados, suplidores o clientes y anticorrupción, entre muchos otros, con el objeto de que todos los empleados tengan un marco de referencia común. Estos códigos suelen ser supervisados y controlados por comités especializados, ya sean internos o independientes a la empresa.

A nivel de sectores industriales, están los lineamientos y códigos de conducta de sectores industriales, en particular de aquéllos que tienen gran impacto ambiental o sobre los recursos humanos. Tienen códigos detallados, por ejemplo, las industrias de productos electrónicos, la minería y metales, el sector de hidro-

carburos, el sector forestal, la industria de productos químicos, el sector de confección y el de turismo, entre muchos otros.

Pero no todo es autorregulación positiva. A pesar de sus iniciativas de colaboración con los organismos públicos internacionales, la Cámara de Comercio Internacional, CCI, es el órgano global de cabildeo contra las regulaciones del sector empresarial. La Cámara de Comercio de EE.UU. es uno de los más fervientes opositores a la regulación del cambio climático. Sin embargo, es paradigmático del interés de algunas empresas en tener reglas de juego claras y de aplicación universal que se hayan dado de baja de la Cámara de Comercio y que muchas hayan constituido agrupaciones para hacer cabildeo a favor de las regulaciones de las emisiones (autorregulación).

Pero todo esto no quiere decir que la autorregulación sea efectiva; gran parte puede ser interesada. No obstante, es un complemento a la regulación dura y blanda comentada anteriormente y a la del mercado de responsabilidad que comentamos a continuación. De cualquier manera, esta autorregulación proporciona un material muy efectivo para la regulación por ese mercado, ya que, al poner sus compromisos en el domino público, las instituciones y personas de este mercado tienen legitimidad en exigir cumplimiento.

### **Regulación por el mercado de la responsabilidad: más allá de los Estados y las empresas**

Cuando terminan las regulaciones duras y blandas y la empresa no asume su propia responsabilidad, el mercado de la responsabilidad es uno de los instrumentos que puede todavía ejercer un control sobre las multinacionales. Por mercado de responsabilidad entendemos la actuación de todos los actores que pueden influenciar el comportamiento de la empresa. Si entendemos que el objeto de la regulación es influenciar este comportamiento, el mercado de la responsabilidad es parte integral de esta «regulación». Incluye los medios de comunicación (incluyendo las redes sociales), las organizaciones de la sociedad civil local y global (incluyendo sindicatos), los mercados financieros (incluyendo los accionistas activistas), otras empresas relacionadas y los individuos actuando como empleados, consumidores, funcionarios públicos, votantes, etc.

Este mercado basa su efectividad en que puede influenciar los resultados financieros de las empresas a través de su impacto en los ingresos y costos y, en particular, su reputación, que para este tipo de empresas suele ser uno de sus activos más valiosos. Esta efectividad está creciendo en la medida en que la información sobre el comportamiento de las empresas está cada vez más disponible y que los medios de comunicación dan a los actores mayores posibilidades de tener impacto y de coordinar sus acciones. No obstante, todavía existe una gran brecha entre la teoría y la práctica. Muchas veces la información no está disponible en forma relevante, o si lo está, los integrantes no se toman el trabajo de acceder a ella, y cuando acceden no actúan en consecuencia. Esta indiferencia de algunos integrantes del mercado es un gran obstáculo a su efectividad.

Los integrantes de este mercado que suelen ser más activos son las organizaciones de la sociedad civil, OSC, en especial las globales, que tienen mayor poder (recursos para informarse y actuar, ámbito de actuación, redes, etc.) y mayor legitimidad. En general, el *modus operandi* de estas instituciones es obtener información (investigaciones, auditorías, etc.) sobre prácticas irresponsables de las empresas y hacer denuncias públicas. Algunas intentan trabajar con las empresas para corregir las deficiencias, otras para prevenirlas a través de la implementación de iniciativas especiales y aún otras trabajan en alianzas para asesorar a las empresas y llevar a cabo proyectos en pro del bien común. El trabajo de estas organizaciones puede conducir a que las multinacionales tomen medidas preventivas y/o correctivas y a que los gobiernos e instituciones supranacionales adapten sus políticas y regulaciones. Estas organizaciones también desarrollan códigos y guías de aplicación voluntaria. Todas estas actividades forman parte integral de la gobernanza global de las empresas multinacionales.

Hay centenares de OSC a nivel global, nacional y regional con legitimidad otorgada por el mismo mercado. Sólo a manera de ejemplo, en el tema ambiental están *Conservation International* y el *World Resources Institute*. En el laboral, *Oxfam* y el *International Labor Rights Forum*. En Derechos Humanos, muchas organizaciones especializadas, como *Human Rights Watch* y *Amnesty International*. También hay alianzas entre las empresas y estas organizaciones, como la *Fair Trade Initiative* y la *Fair Labor Association*, que promueven condiciones laborales que respeten los

derechos de los trabajadores. En el tema de gobernanza, los principales aspectos cubiertos afectan a la corrupción, que lidera Transparencia Internacional (que opera en más de 90 países en la lucha contra la corrupción, a través de denuncias, cabildeo, mejores prácticas, documentación y publicación de niveles de corrupción en los países) y en elusión fiscal, hay organizaciones como el *European Network on Debt and Development (Eurodad)*.

Estas organizaciones promueven iniciativas para atender problemas puntuales, como por ejemplo *Publish What You Pay*, PWYP, una red global de más de 600 OSC que promueven el uso efectivo en el desarrollo económico de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos mineros e hidrocarburos. Esta iniciativa está respaldada por la *Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI, que es una colaboración de gobiernos, empresas, OSC, inversionistas e instituciones internacionales para mejorar la gobernanza de países ricos en recursos, a través de la verificación y publicación de los pagos de las empresas y los ingresos de los gobiernos.

### ¿Se puede/debe regular el comportamiento de las multinacionales?

La respuesta a esta pregunta suele adquirir carácter dogmático, desde el extremo de que toda actividad regulable debe serlo al otro extremo de dejar la responsabilidad a las mismas empresas. Como en casi todo, la realidad cae entre estos extremos y no se puede ni se debe generalizar. Para algunos temas de tanto impacto potencial como los DD.HH., la balanza tendería a la regulación dura, aunque son tan amplios que es casi imposible regularlos todos (no es lo mismo el derecho a la vida o el trabajo infantil y la no discriminación por género que el derecho a opinar, al descanso, a la privacidad o a la vida familiar, entre otros). La regulación de la elusión fiscal rendiría amplios beneficios para los países, y si los recursos públicos se usaran eficientemente, también rendiría muchos beneficios a la sociedad y tendría el valor adicional de igualar las reglas de juego para las empresas.

La ausencia de mecanismos globales de rendición de cuentas con responsabilidad (*accountability*), seguimiento y control (*monitoring*) y la aplicación de la ley con efectividad (*compliance* y *enforcement*) son

los problemas fundamentales del ecosistema, lo que, aunado a la gran diversidad de declaraciones, códigos, convenciones, estándares, acuerdos, posiciones, políticas, etc., lo hace complejo y vulnerable.

Ante esta situación, son muchas las voces que claman por ponerle más mordiente al ecosistema, moverse más de la discreción hacia la obligatoriedad. Se han presentado propuestas para elevar la regulación e institucionalidad a nivel global, al nivel donde operan las empresas, con las instituciones supranacionales necesarias: congresos, cortes civiles y penales, reguladores, etc. Visto el ejemplo de la Unión Europea, que tiene buena parte de estos elementos, aunque descansa todavía en la transposición a leyes nacionales, es posible la regulación supranacional, pero poco probable, en particular por la extrema complejidad y la necesidad de lograr acuerdos de múltiples países. Véase la ineffectividad en los casos de los derechos humanos y la elusión fiscal, temas de gran impacto social y financiero.

### En resumen

De la discusión anterior debe haber quedado claro que el comportamiento de las multinacionales está sujeto a un extenso ecosistema de regulación, pero que es extremadamente complejo, con múltiples actores no coordinados, ni siquiera con objetivos comunes, sujeto a vacíos institucionales y legales y que en muchos casos es ineffectivo e ineficiente. Las empresas no son impunes, pero tienen amplias oportunidades para comportamientos irresponsables, donde muchas veces el principal control son ellas mismas.

Este amplio ecosistema de regulación del comportamiento de las multinacionales no es suficiente para garantizar su buen comportamiento. Evidentemente que ayuda, en la medida en que sea efectivo, pero al final del día, todo pasa por la ética de sus dirigentes.

La sociedad no puede esperar a que el ideal de la regulación se implemente efectivamente. Mientras tanto, se debe recurrir a mejoras en la efectividad del ecosistema actual, sobre todo en la institucionalidad, armonización y coordinación. Esta tarea es extremadamente compleja, pero uno de los primeros pasos es saber en qué consiste este ecosistema y quiénes son los actores, que es el objeto del presente artículo. ■