



GOBERNANZA GLOBAL Y DESARROLLO

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
(EDITOR)

Nuevos desafíos y prioridades
de la cooperación internacional



NACIONES UNIDAS

 **siglo veintiuno**
editores

CEPAL

gobernanza global y desarrollo

nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional

Traducción de Horacio Pons (Introducción y capítulos 3, 5 y 6),
Stella Pérez (capítulo 1), Cecilia González (capítulo 2)
y José A. Alonso (capítulo 4).

La CEPAL agradece a Pablo Carvallo, asistente de investigación
de la División de Desarrollo Económico, su labor en la coordinación de
los artículos que componen el presente libro, así como su colaboración
en la edición y en la revisión de la traducción.

GOBERNANZA GLOBAL Y DESARROLLO

nuevos desafíos y prioridades
de la cooperación internacional

josé antonio ocampo
(editor)



Initiative for Policy Dialogue

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
288 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-530-7

1. Política Internacional. I. Título
CDD 327.1

La CEPAL agradece el apoyo financiero de la Cooperación Española para la realización de los trabajos que componen este libro.

© 2015, Naciones Unidas
© 2015, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN: 978-987-629-530-7

Impreso en Elías Porter Talleres Gráficos // Plaza 1202, Buenos Aires, en el mes de agosto de 2015.

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

| | |
|---|-----------|
| Prefacio | 9 |
| Introducción. Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades | 13 |
| <i>José Antonio Ocampo</i> | |

PARTE I GOBERNANZA

| | |
|---|------------|
| 1. La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas | 31 |
| <i>José Antonio Ocampo</i> | |
| 2. Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas | 71 |
| <i>Inge Kaul Donald Blondin</i> | |
| 3. La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo | 115 |
| <i>Alicia Bárcena</i> | |

PARTE II COOPERACIÓN

| | |
|---|------------|
| 4. Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo | 161 |
| <i>José Antonio Alonso</i> | |

- 5. Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas:
las raíces de una agenda de reforma** **207**
Bruce Jenks

PARTE III

BANCA MULTILATERAL

- 6. Bancos multilaterales de desarrollo** **251**
Roy Culpeper
Stephany Griffith-Jones
Daniel Titelman

- Sobre los autores** **285**

Prefacio

El año 2015 se presenta como un momento histórico para la comunidad internacional. En su transcurso culmina el proceso de implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que ha sido un hito en el campo del desarrollo internacional y de la aplicación de distintos programas de cooperación. Además, este año también es importante por tres procesos que se están llevando a cabo y que son de suma relevancia para la comunidad internacional: la negociación de una nueva agenda para el desarrollo en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, que se espera se defina en septiembre; la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, que tuvo lugar en Addis Abeba, Etiopía, en julio, y finalmente, la 21^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP21) en París, Francia, en el mes de diciembre.

En las negociaciones de la agenda post-2015, que incorporan las lecciones aprendidas de los ODM, se busca adoptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, establecidos a través de un proceso intergubernamental y participativo sin precedentes. A la vez, las negociaciones en camino hacia Addis Abeba llamaron a una nueva alianza global para el financiamiento del desarrollo, en parte como una continuación de los procesos de Monterrey y Doha, pero centradas en buscar los mecanismos para financiar la ambiciosa agenda global post-2015. Finalmente, en la COP21 se espera que surja un nuevo acuerdo climático, que apueste al desarrollo sostenible dentro de los límites planetarios.

Estos procesos, interrelacionados e interdependientes, más allá de tener grandes implicaciones para la cooperación internacional, representan un cambio total de paradigma, donde las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur deben repensarse. La ambiciosa agenda es de carácter universal y transformador, y las expectativas que la acompañan son muy altas.

En el contexto de las Naciones Unidas, la década de 1990 marcó un hito en la agenda global en temas relativos al desarrollo, y es la razón por la cual a ese período se le conoce como la década normativa del de-

sarrollo. La CEPAL ha tenido una activa participación en dicha agenda, así como en las conferencias de Naciones Unidas que tuvieron lugar en torno a este tema. En particular, intervino en la organización y debates de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, sostenida en Monterrey en 2002. Asimismo, en la Segunda Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, realizada en Doha, en 2008, como seguimiento a la Conferencia de Monterrey, participó dando su apoyo a los planteamientos de la región, además de organizar otros eventos dentro de la misma conferencia. Finalmente, en la preparación para la Tercera Conferencia sobre esta temática, apoyó a los países de la región en los debates y organizó eventos regionales preparatorios.

El presente libro se ha organizado en tres secciones, que ofrecen una mirada amplia sobre cooperación y desarrollo. La primera tiene que ver con la gobernanza global y su relación con la discusión que actualmente se lleva a cabo sobre la agenda de desarrollo post-2015. Se discute la cooperación internacional y sus relaciones con el sistema de Naciones Unidas, partiendo por identificar sus objetivos básicos tanto en el campo económico como en el social y en el ambiental. Además, plantea una serie de criterios para identificar las mejores estructuras de gobernanza global y analiza el funcionamiento del G-20, promueve la creación del Consejo de Coordinación Económica Global propuesto en 2009 por la Comisión Stiglitz, y plantea el rol que debería desempeñar el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, vinculado sobre todo a la agenda de desarrollo post-2015. Dentro de esta misma sección se analiza el carácter de bienes públicos que tienen muchos de los actuales desafíos globales, en términos de no rivalidad y no exclusión en el consumo. Esto implica que al momento de definir el marco de gobernanza para la gestión de los bienes públicos globales deban tenerse en cuenta varios criterios, como lo son evitar el parasitismo (*free-riding*) en la provisión de esta clase de bienes, asegurar un equilibrio entre representatividad y eficiencia en la toma de decisiones, administrar la interdependencia en la provisión y consumo, así como promover un dominio público mundial equilibrado y coherente.

Esta sección del libro finaliza con un análisis acerca de la necesidad de descolonizar la agenda de desarrollo, entendiendo este concepto en el sentido de que dicha agenda no debe centrarse únicamente en los países en vías de desarrollo. Se discuten los problemas que hoy por hoy enfrenta la cooperación internacional, el carácter incompleto de la agenda global y los débiles mecanismos disponibles para la ejecución de los compromisos adquiridos. Plantea que la agenda para el desarrollo post-2015 debe reorientar la cooperación hacia una agenda que promueva el desarrollo económico,

la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, y en ese sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tendrían que formar parte crucial en ella.

La segunda sección analiza el sistema de cooperación para el desarrollo, su evolución reciente y la ampliación de la agenda de cooperación, la que ha tendido a combinarse con la de los bienes públicos globales, debido a la mayor interdependencia entre los países. Junto a ello, se discuten los cambios en el sistema de cooperación internacional surgidos a partir de las transformaciones ocurridas en el sistema económico mundial, las que fueron mucho más rápidas y profundas que los primeros, y que ubican al sistema de cooperación para el desarrollo ante la alternativa de avanzar hacia una perspectiva plenamente integrada o preservar la ayuda como una política focalizada. Por otro lado, en esta sección se analizan también la evolución de las actividades operativas de Naciones Unidas respecto del desarrollo y los desafíos que enfrenta la organización en la actualidad. Se sostiene que la agenda global irrumpió con fuerza en la década de 1990, en lo que se conoce como la “era de los objetivos”, y se puso de manifiesto con una serie de cumbres y conferencias globales, siguiendo de manera ampliada una tendencia iniciada dos décadas antes. Esta nueva realidad implicó cambios en los mecanismos de financiamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, los cuales generaron nuevos retos, que la organización puede abordar desde distintas estrategias y que se discuten en esta sección.

Finalmente, la tercera parte del libro describe el rol de los bancos multilaterales de desarrollo en el sistema de cooperación para el desarrollo. Se presenta una caracterización de estos bancos desde su surgimiento a mediados del siglo XX, para concluir que actualmente juegan un papel relevante en contrarrestar el patrón procíclico del sistema financiero privado así como en apoyar las estrategias de desarrollo de largo plazo. En la exposición de estas ideas, se presentan argumentos a favor de una mayor interrelación entre las bancas de desarrollo multilateral, regional y nacional, aprovechando sinergias para el financiamiento del desarrollo productivo. Asimismo, se detallan las funciones principales que estas instituciones deben cumplir y los desafíos que deberán afrontar hacia el futuro, destacando de manera especial el financiamiento de la mitigación y la adaptación al cambio climático.

ALICIA BÁRCENA
 Secretaria Ejecutiva
 Comisión Económica
 para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades

*José Antonio Ocampo**

Este libro aborda las cuestiones interrelacionadas de la gobernanza global y la cooperación con los países en vías de desarrollo o, para decirlo en pocas palabras, la cooperación para el desarrollo. Las dos cuestiones están, desde luego, íntimamente relacionadas, no sólo porque el apoyo a los países en vías de desarrollo ha sido uno de los grandes objetivos de la cooperación global desde la creación de las Naciones Unidas (ONU), sino también porque está cada vez más vinculado a otros objetivos de la cooperación internacional, entre ellos la provisión de bienes públicos globales (BPG) y el cumplimiento de las metas sociales y ambientales mundiales fijadas por las conferencias y cumbres de la ONU desde 1990, y sus predecesoras en las décadas anteriores. A ello debemos agregar la inclusión de los derechos económicos y sociales en la Declaración Universal de Derechos Humanos y su ampliación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y los instrumentos conexos en materia de derechos humanos. Estos objetivos se relacionan además con la determinación general de “los pueblos de las Naciones Unidas” de “promover el progreso social y [...] elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, según lo expresa el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.

Tal como esto indica, las Naciones Unidas han estado y siguen estando en el centro de la cooperación mundial. De allí la importancia dada a ellas en varios de los capítulos de este volumen, sobre todo en la primera parte, en cuanto se trata de la organización líder a cargo de la cooperación intergubernamental mundial. Esto se refleja en la discusión en

* La bibliografía sobre los asuntos tratados aquí es muy extensa, por lo que sólo se incluyen referencias específicas en las que se analizan los temas del artículo. Deseo agradecer a José Antonio Alonso, Scott Barrett, Kemal Dervis, Eduardo Gálvez, Navid Hanif, Bruce Jenks, Katharina Pistor, Gert Rosenthal y Dani Rodrik por sus muy útiles comentarios sobre el borrador del presente texto. El apartado D está basado, en parte, en Ocampo y Stiglitz (2011).

curso sobre la agenda para el desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados, que deben suceder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Algunos de los ODS se ocuparán de BPG, en particular los relacionados con la protección de nuestro ecosistema. A su vez, el acuerdo sobre el carácter universal y por lo tanto vinculante de los ODS para los países desarrollados y en vías de desarrollo se relaciona con el hecho de que los objetivos económicos, sociales y ambientales mundiales –las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible– son, en efecto, de naturaleza global. Esto refleja el hecho de que el “desarrollo” se haya utilizado en los debates de las Naciones Unidas en dos sentidos diferentes pero interrelacionados: para referirse a los objetivos de desarrollo global establecidos en la Carta, las conferencias y las cumbres de la ONU, y también a la cooperación con los países en vías de desarrollo.

Está claro que el desarrollo en ese doble sentido, así como la cooperación con los países en vías de desarrollo, van más allá de las Naciones Unidas. Para empezar, el desarrollo sostenible es en esencia una responsabilidad de los gobiernos nacionales. En el área de la cooperación para el desarrollo, el mundo depende no sólo de organizaciones globales –el sistema de la ONU, incluido el Grupo del Banco Mundial–, sino también de organizaciones regionales –en especial los bancos regionales y subregionales de desarrollo– y de la asistencia oficial bilateral y multilateral para el desarrollo. En este último caso, al margen de la cooperación tradicional entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Norte-Sur en la terminología ya asentada), hay un dinámico mundo de cooperación entre los países en vías de desarrollo (Sur-Sur) y un sinnúmero de asociaciones en las que participan la sociedad civil, fundaciones y otros actores privados.

* * *

La primera parte del volumen se ocupa de las cuestiones de la gobernanza global y su relación con la discusión en curso sobre la agenda de desarrollo post-2015. El capítulo 1, de mi autoría, aborda el tema de la cooperación internacional en general y sus relaciones con el sistema de las Naciones Unidas. Comienzo por definir tres objetivos básicos de cooperación internacional en los campos económico, social y ambiental: i) el manejo de la interdependencia entre naciones, idea que ha sido recogida en el concepto de bienes públicos globales; ii) la promoción de normas y criterios sociales comunes y la prestación asociada de un nivel

mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo, lo que yo llamo bienes sociales universales (BSU), y iii) la reducción de las desigualdades internacionales, en especial los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países, que es el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Como señalo, esta tipología coincide con el origen histórico de las instituciones internacionales. Así, la mayoría de los mecanismos de cooperación creados con anterioridad a la Primera Guerra Mundial se relacionaban con la administración de la interdependencia (tratados de navegación, manejo de enfermedades contagiosas, interconexión de servicios telegráficos y postales, etc.). La creación de la Organización Internacional del Trabajo como consecuencia del Tratado de Versalles dio origen a la segunda forma de cooperación, que, desde luego, se expandió aún más una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. La tercera forma de cooperación nació tras el fin de ese conflicto y estuvo estrechamente vinculada al desmantelamiento del colonialismo.

Más allá de la secuencia histórica de sus orígenes, destaco el hecho de que las tres formas de cooperación son conceptualmente distintas tanto en lo que se refiere a las demandas de cooperación internacional como en la relación con la soberanía nacional. La primera responde a los criterios de los economistas sobre la necesidad de una acción colectiva para evitar la provisión insuficiente o excesiva de los bienes y servicios con atributos de no rivalidad y no exclusión en el consumo, o que generan externalidades fuertes (positivas y negativas, respectivamente) en virtud de su consumo o producción. Así, esta forma de cooperación se relaciona con cuestiones de eficiencia en la provisión de bienes y servicios. En contraste, el segundo y el tercer objetivos de cooperación se relacionan con la equidad: entre los ciudadanos y entre los países, respectivamente.

El capítulo se dedica luego a analizar cuáles serían las mejores estructuras de gobernanza global, y para ello examina seis criterios. Los dos primeros están estrechamente interrelacionados: el reconocimiento del principio de subsidiariedad y la necesidad de una red “densa” de instituciones mundiales, regionales y nacionales, un instrumento más adecuado que el apoyo en unas pocas organizaciones globales. Una red densa –se argumenta– es un sistema más eficaz de cooperación internacional y, al mismo tiempo, más equilibrado en términos de relaciones de poder. El tercer criterio es la necesidad de superar la tensión entre la inclusividad –y la legitimidad asociada a ella– y la eficacia. En la gobernanza internacional una solución típica, ejemplificada por el G-7 y ahora por el G-20, consiste en que las grandes economías tomen la delantera –un pro-

ceso que denomino “multilateralismo de elite”–, pero lo hagan a costa de la legitimidad, que en el plano internacional sólo puede garantizarse por medio de la participación universal. Por ese motivo, sería mucho mejor un modelo de órganos de decisión más pequeños dentro de organizaciones universales, esto es, un mecanismo similar al modo en que la democracia representativa resuelve esta tensión en el nivel nacional. El cuarto criterio está muy relacionado, dado que se refiere a la necesidad de una participación equitativa de los países en vías de desarrollo en la toma de decisiones y la fijación de normas. El quinto es la necesidad de idear instrumentos eficaces de monitoreo, rendición de cuentas y, al fin y al cabo, cumplimiento de los compromisos internacionales. El sexto y último criterio es, como resultará evidente, la necesidad de coherencia del sistema de gobernanza global.

El resto del capítulo aborda la necesidad de una organización líder y el papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, el órgano al que la Carta de estas atribuye (débilmente) la responsabilidad de coordinar el sistema de la organización en los campos económico, social y ambiental. En el primer caso se analiza el funcionamiento del G-20 en su nivel máximo de conducción, la principal innovación reciente en materia de gobernanza global. Sostengo al respecto que el grupo contribuyó a evitar una gran depresión mundial similar a la de la década de 1930, pero que muestra en general un pobre historial en lo concerniente a su eficacia, además de enfrentar problemas de legitimidad. De tal modo, adhiero a la propuesta de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (comisión Stiglitz, 2009) de crear un Consejo de Coordinación Económica Global de todo el sistema de las Naciones Unidas. A mi entender el ECOSOC debería tener un papel complementario, en algunos casos en el área de políticas, pero particularmente en el seguimiento de los grandes objetivos globales –la agenda post-2015 y las fijadas en cumbres y conferencias– y la coordinación de las acciones del sistema de la ONU, para contribuir a la realización de dichos objetivos. El Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas creado en 2013 ofrece un nuevo y prometedor marco para hacer valer tanto la legitimidad política de la Asamblea General y su capacidad de convocar regularmente a los jefes de Estado como las funciones más especializadas del ECOSOC, que también puede movilizar su red de comisiones regionales funcionales y grupos de expertos.

En el capítulo 2 Inge Kaul y Donald Blondin comienzan por afirmar que muchos desafíos globales tienen las propiedades de los BPG (no

rivalidad y no exclusión en el consumo) o, al menos, componentes de la naturaleza de esos bienes. Sin embargo, más allá de esa característica y de la índole cambiante de los desafíos y las relaciones de poder mundiales, los autores encuentran la raíz de las crisis actuales en lo que llaman “paradoja de la soberanía”: el hecho de que, al aferrarse a concepciones convencionales de la soberanía que los llevan a rehuir la cooperación internacional incluso en áreas donde existe una fuerte interdependencia, los gobiernos nacionales debilitan concretamente su capacidad de formular políticas. Y como consecuencia, terminan por carcomer la soberanía misma que intentan proteger.

La implicación de esta situación es que quedamos sometidos a una versión global del “dilema del prisionero”: ningún país puede tener éxito por sí solo, pero ninguno confía lo suficiente en los otros para procurar una cooperación y coordinación eficaces. Según Kaul y Blondin el eslabón perdido crucial es la incompreensión de que la cooperación internacional no reduce sino que, en realidad, incrementa la capacidad de tomar medidas eficaces y, con ello, fortalecer la soberanía. Los autores, en consecuencia, plantean la necesidad de adoptar la idea de “soberanía inteligente”: la concepción de que la soberanía compartida es la estrategia más inteligente cuando hay una fuerte interdependencia.

Los marcos de gobernanza necesarios para gestionar los BPG requieren, a juicio de Kaul y Blondin, distinguir cuatro funciones o criterios. El primero es el de evitar que actores tanto estatales como no estatales incurran en el riesgo de no actuar, generado por la tentación de apelar al oportunismo y sacar ventajas [*free-riding*] en la provisión de bienes públicos. El segundo es la promoción de la justicia mundial, lo cual implica que las partes tengan voz en los asuntos que las afectan, a la vez que se llega a un equilibrio entre la representatividad y la eficiencia en la toma de decisiones. El tercero, que es esencial para transformar la toma de decisiones en acción, es administrar la interdependencia en la provisión de BPG (proceso de adición), así como la interdependencia del consumo. El cuarto y último criterio consiste en promover un dominio público mundial equilibrado y coherente, dentro de un orden global en el que los Estados admiten que deben ponerse límites a las libertades en materia de políticas nacionales que tradicionalmente ejercieron, porque son insostenibles o han conducido a costosas crisis. En este dominio global, sostienen los autores, la ONU tiene que estar en el centro, pero deberá incorporar una perspectiva transnacional y mundial a su estructura y su trabajo.

En su revisión de iniciativas Kaul y Blondin señalan que hay varias que cumplen algunos de esos criterios. Hay, por ejemplo, un creciente moni-

toreo de problemas globales por parte de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, lo cual ha contribuido al surgimiento de un marco normativo compartido; sin embargo, la mayoría de las medidas de ejecución se aplican a los países en vías de desarrollo. La apertura de un espacio para la sociedad civil no ha sido acompañada por una mayor participación de esos países en la toma de decisiones. A menudo, la cesión de más responsabilidades e iniciativa a actores no estatales también ha significado que se pasara por alto a las organizaciones convencionales. Desde el punto de vista de la acción ha habido una proliferación de mecanismos de financiamiento y entrega destinados a un único tema, con limitada coordinación. Aún más importante: los signos de pensamiento de suma positiva y el reconocimiento de que hay estrategias en las que todos ganan son apenas evidentes, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. En líneas más generales, aún queda por descubrir el dominio público global como un “territorio” que requiere gobernanza.

En general hay muchas iniciativas pertinentes en materia de políticas, pero todavía se trata de iniciativas *ad hoc*, carentes de coordinación y en algunos casos sólo de naturaleza experimental. No existe, por lo tanto, un enfoque eficaz y coherente de la provisión de BPG. Tres tendencias se destacan con claridad:

1. la desconcentración vertical y horizontal de la gobernanza, asociada al papel creciente de las organizaciones regionales y nacionales y, en particular, de los actores no estatales;
2. si bien estos procesos han promovido una cooperación internacional más abierta y participativa, aún son sustitutos incompletos más que complementos de la provisión central de BPG, y
3. los gobiernos pueden contarse entre los actores más renuentes a cooperar internacionalmente, sobre todo cuando tienen que comprometer su adhesión a normas y criterios globales, aunque hayan sido receptivos a las sociedades entre lo público y lo privado, porque perciben que así puede reducirse el monto de recursos que tienen que aportar a los esfuerzos internacionales.

En consecuencia, el desafío central, conforme a la opinión de Kaul y Blondin, es hacer que los Estados vuelvan a participar. Para ello es necesario forjar consensos globales que rompan la paradoja de la soberanía y construir la idea compartida de una soberanía mutuamente respetuosa. Esto depende de la justicia mundial, que es esencial para obtener un

sólido apoyo a la cooperación internacional. Para moverse en esa dirección también es necesario incorporar la gestión de la interdependencia a la arquitectura de las Naciones Unidas, es decir, un dominio público global con esta organización en el centro. Eso implica introducir de manera explícita y sistemática la gestión de la interdependencia en la arquitectura del sistema de la ONU: ampliar el campo de acción de sus organismos para que se ocupen de manera explícita y sistemática de los temas que constituyen preocupaciones globales. El establecimiento de agentes u organismos de base para temas globales dentro del sistema multilateral podría alentar la creación de pares institucionales en los niveles nacionales y regionales, lo cual facilitaría a su vez la coordinación y la cooperación entre esos diferentes niveles de gobernanza. Y para que el sistema de las Naciones Unidas desempeñe su papel de coordinación de manera más explícita y sistemática, podría solicitarse a la Secretaría de la organización el establecimiento de una nueva unidad: un observatorio de tendencias, desafíos y oportunidades globales.

En el capítulo 3 Alicia Bárcena sostiene de manera convincente la necesidad de reconocer la naturaleza universal de los objetivos y metas de desarrollo multilateral y, en ese sentido, de “descolonizarlos”, a saber, no centrarlos exclusivamente en los países en vías de desarrollo. Bárcena comienza por poner de relieve dos concepciones que se plantearon en la década de 1990: la agenda de reforma de los mercados globales (el “Consenso de Washington”) y los procesos de las Naciones Unidas (las conferencias y cumbres de la organización, la Declaración del Milenio y, ahora, la elaboración de la agenda post-2015 para el desarrollo). Estas dos vías paralelas llevaban en su seno principios contradictorios e impedían con ello la constitución de una perspectiva común y con bases sólidas sobre la cooperación global. A juicio de Bárcena la vía de las Naciones Unidas fue decepcionante, dado que desde 2000 la amplia agenda para el desarrollo sostenible fue reemplazada en la práctica por los ODM, que eran minimalistas y carecían de un enfoque integrado del desarrollo.

Además de estas tensiones, la autora estima que la cooperación internacional enfrenta dos problemas cruciales: el carácter incompleto de la agenda internacional y los débiles mecanismos institucionales para la toma de decisiones, la priorización, el seguimiento, la rendición de cuentas y, por fin, la ejecución de los compromisos internacionales. En la estructura institucional actual, hay una tensión adicional que es de carácter más práctico y se relaciona con la protección de los mandatos o intereses de agencias internacionales o grupos de países específicos.

Desde la perspectiva de la evolución del sistema internacional ha habido áreas de progreso, muy en particular el crecimiento de las potencias emergentes, pero también problemas, sobre todo la peor crisis económica desde la década de 1930. Los ingresos crecientes en el mundo en vías de desarrollo han llevado al éxito en la reducción de la pobreza extrema, pero también al surgimiento de una clase media que todavía está en una posición vulnerable frente a la posibilidad de recaer en la pobreza. La revolución tecnológica es un avance palmario, en cuanto ha sido la punta de lanza de la globalización gracias a la disminución de los costos de producción y la mayor velocidad de las comunicaciones, además de generar un sentimiento más intenso de participación de la población del mundo en los procesos globales. En contraste, la degradación ambiental ha suscitado importantes desafíos: puso de manifiesto el hecho de que los hábitos de vida y las matrices de producción de los países desarrollados y de los sectores de altos ingresos de los países en vías de desarrollo deben cambiar para garantizar un camino de crecimiento y desarrollo sustentables, pero poco se hizo en este aspecto.

La agenda para el desarrollo post-2015 debería, en consecuencia, siempre según Bárcena, reorientar la cooperación hacia una agenda integrada que promueva el desarrollo económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Dicha agenda, entiende la autora, debería poner la igualdad en el centro como principio ético y objetivo último del desarrollo. Esto significa adoptar un enfoque basado en derechos, en el cual se reconozca que todos los individuos tienen los mismos derechos –tanto civiles y políticos como económicos y sociales–, pero que también deben disfrutar de autonomía, reconocimiento y dignidad. Para ello es menester llegar a un nuevo equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad, que será forzosamente específico de cada país, pero en el cual el Estado tenga el papel central en el desarrollo y el fortalecimiento de los pactos sociales necesarios.

Los ODS serían un elemento central de esa agenda y, tal como se acordó en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, celebrada en 2012, deberían “estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países”. Otros elementos esenciales deberían ser la coherencia de las políticas en los niveles internacional, regional y nacional y el reconocimiento de que el desarrollo y las políticas orientadas hacia el mercado no se excluyen mutuamente.

Uno de los principales problemas en la implementación de la nueva agenda integrada sería la necesidad de garantizar la coherencia entre las

negociaciones y los compromisos concertados en diferentes foros internacionales, ya se relacionen con el comercio, el clima, el medioambiente, temas sociales o las finanzas. También se requiere una distribución equitativa de los progresos científicos y tecnológicos y del financiamiento, así como la existencia de instituciones multilaterales fuertes.

Para terminar, uno de los elementos más importantes en el trabajo de Bárcena es el hincapié que la autora hace en el papel de las dimensiones regionales de la cooperación. Las instituciones regionales y subregionales son las que están mejor situadas para garantizar la inclusión y protección de los actores más débiles. Sobre la base de la obra de Elinor Ostrom, Bárcena sostiene que, en vez de concentrarse sólo en los esfuerzos globales –que son, de todos modos, importantes y forman parte de una solución de largo plazo–, tal vez sea esencial alentar de manera simultánea las iniciativas policéntricas. Esta podría ser una estrategia más adecuada, por ejemplo, para reducir los riesgos asociados a la emisión de gases de invernadero. Esta lógica da a las organizaciones regionales mayor espacio intelectual y político para abordar esos temas. En consecuencia, si en un nivel global la cooperación tropieza con obstáculos de magnitud, el nivel regional puede contribuir a alcanzarla por medio de acuerdos en cada región gracias a la mayor homogeneidad de los países correspondientes. En este aspecto, la autora del capítulo 3 destaca el hecho de que América Latina y el Caribe han llegado a un nivel de madurez capaz de permitirles proponer y gestionar su propio cambio y construir su propia agenda regional, incluidas las instituciones *ad hoc* para la provisión de bienes públicos regionales y globales.

* * *

La segunda parte del volumen se inicia con un capítulo de José Antonio Alonso sobre el sistema de cooperación para el desarrollo. El autor comienza por analizar la evolución de este sistema en años recientes: la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha tendido a aumentar, aunque con una reducción durante la reciente crisis y un ritmo de crecimiento mucho más lento que los flujos internacionales privados, y se ha concentrado cada vez más en países de bajos ingresos. El efecto neto es que la contribución de la ayuda a la totalidad de las fuentes de financiamiento se ha tornado irrelevante en el caso de los países de ingresos medios altos, pero no ha perdido importancia para los de ingresos medios bajos y, en particular, para los países de ingresos bajos y menos desarrollados,

en cuyo caso sigue siendo con mucho la mayor fuente de financiamiento internacional.

Al mismo tiempo, la agenda para el desarrollo ha experimentado una significativa ampliación, combinándose en diversos aspectos con la agenda de bienes públicos globales y regionales generada por la creciente interdependencia entre los países. Este hecho, sumado a la falta de una elasticidad adecuada en la AOD, ha dado lugar a la necesidad de buscar nuevos recursos –fuentes innovadoras de financiamiento, tal es el nombre que se les ha atribuido– para financiar tanto la ayuda como los BPG. Simultáneamente, se han ampliado la cantidad y la diversidad de proveedores de ayuda gracias a la intervención de actores no gubernamentales y de países de ingresos medios activos en la cooperación Sur-Sur.

Alonso contrasta estos cambios en el sistema de cooperación internacional con las transformaciones experimentadas por el sistema económico mundial, que fueron más rápidas y más profundas, y destaca cuatro grandes cambios. El primero es la creciente heterogeneidad de los países en vías de desarrollo. El segundo radica en los nuevos patrones de pobreza global: el hecho de que vivamos en un mundo con menos gente en situación de extrema pobreza, pero con un número creciente de personas en las siguientes categorías, a quienes puede todavía considerarse pobres en muchos aspectos, y el hecho de que los pobres residan cada vez más en países de ingresos medios. El tercero es la tendencia a la multipolaridad provocada, entre otras cosas, por la participación en aumento de los países en vías de desarrollo en el PIB y el comercio mundiales, evolución por la cual las economías emergentes se convierten en importantes polos de crecimiento dentro de sus regiones. El cuarto es, como ya se ha indicado, la creciente importancia de los BPG y su compleja interacción con la agenda de cooperación para el desarrollo. Esto sugiere la necesidad de una perspectiva cada vez más integrada para ambas agendas.

Frente a estas tendencias, Alonso sostiene que el sistema de cooperación para el desarrollo está ante dos opciones extremas. La primera sería encaminarse hacia una perspectiva plenamente integrada, en un trabajo con agendas diferenciadas de conformidad con las condiciones heterogéneas de los países en vías de desarrollo. La otra alternativa consistiría en preservar la ayuda como una política focalizada, especializada en el combate contra la pobreza extrema exclusivamente en los países más pobres y los Estados más frágiles.

La segunda perspectiva sobreestima, a juicio de Alonso, la capacidad de los países de ingresos medios de superar sus problemas, ya que pasa

por alto el hecho de que algunos de ellos parecen aprisionados en trampas características de su propio nivel de ingresos (“trampas de renta media”), además de estar expuestos a otras vulnerabilidades que acaso exijan un apoyo internacional. A pesar de las particularidades individuales, esas trampas se refieren principalmente a tres dimensiones: buena gobernanza (esos países requieren instituciones más complejas para manejar los problemas de coordinación que surgen en una economía más desarrollada), estabilidad financiera y macroeconómica y cambio productivo y tecnológico.

Esto lleva al autor a inclinarse por la primera de las opciones como el camino deseable para salir adelante; afirma entonces que la finalidad general del sistema de cooperación debería ser corregir las fallas del mercado que penalizan la convergencia de ingresos entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, en el entendimiento de que esos obstáculos cambian cuando los países se desarrollan. Por otra parte, una perspectiva de este tipo es, a su entender, la única que proporciona los incentivos adecuados para fomentar el progreso social y económico. Esos incentivos faltan en un sistema donde sólo se consideran dignos del apoyo internacional los casos de desarrollo fallido, y en el que los problemas de riesgo moral son ubicuos. Esto implica que, aunque la ayuda deba seguir destinándose centralmente a los países de bajos ingresos, el sistema de cooperación para el desarrollo debería también apoyar a algunos países de ingresos medios en su lucha contra la pobreza y para romper las trampas de renta media.

El surgimiento de nuevos actores también hace patente la necesidad de una nueva estructura de gobernanza. En ese contexto, Alonso analiza las ventajas y debilidades de los dos grandes marcos de cooperación que han aparecido en años recientes: el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC y la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo (Alianza Busan). En esta estructura también habría que reconocer el papel de la cooperación Sur-Sur, así como el rol creciente de los países de ingresos medios en la provisión de bienes públicos globales y, más aún, regionales. De tal modo, y en términos más fundamentales, el objetivo tendría que ser, en opinión de Alonso, definir un nuevo enfoque global de las políticas para el desarrollo, que supere la separación tradicional entre donantes y receptores sobre la cual se ha basado el sistema de ayuda, y establezca un nuevo marco de responsabilidades comunes pero diferenciadas. De todas maneras, el autor reconoce que el sistema podría evolucionar en el sentido contrario: una pérdida gradual de impulso en materia de cooperación para el desarrollo y la relegación

consecuente de la ayuda internacional a un papel menor en las prioridades de los países donantes.

En el capítulo 5 Bruce Jenks analiza la evolución de las actividades operativas de las Naciones Unidas para el desarrollo desde la creación de la organización, y también los grandes desafíos que se enfrentan en nuestros días. En la concepción original, sostiene, el sistema de la ONU se basaba en el concepto de comunidades de práctica organizadas en torno de agencias especializadas, y donde el ECOSOC cumplía funciones no muy rígidas de coordinación. Sin embargo, esta concepción original se vio pronto frente al reto planteado por la lógica tanto de la Guerra Fría como de la descolonización. La primera implicó un serio recorte del terreno para el liderazgo internacional y, en esencia, puso en primer plano el papel de las Naciones Unidas como foro intergubernamental. La segunda significó una vigorosa afirmación del principio de soberanía estatal y transformó la cooperación para el desarrollo en un mecanismo para reunir y transferir recursos a los nuevos Estados.

La necesidad de enfoques más integrados y coherentes del desarrollo se convirtió en uno de los temas recurrentes en la década de 1970. Se convocó entonces la primera gran serie de conferencias de la ONU, pero estas no resultaron en la definición de una nueva agenda. A su turno, tras una serie de informes que planteaban la necesidad de una dirección general, se creó el cargo de director general para el desarrollo y la cooperación internacional, pero divorciado de una verdadera autoridad y un acceso real a los recursos. La evolución de esta situación llevó en definitiva a un “no sistema”. La asignación de recursos se basaba en un “sistema de prestaciones a los países”, por el cual diferentes organismos los canalizaban en función de las prioridades establecidas por los gobiernos nacionales.

La convocatoria a una agenda global volvió a los primeros planos en la década de 1990, dando origen a lo que Jenks llama “era de los objetivos”, y fue, una vez terminada la Guerra Fría, una respuesta a la necesidad de un sentido global de finalidad. Esto se reflejó en una serie de conferencias y cumbres globales, en lo que era una versión ampliada de la tendencia puesta en marcha en los años setenta. También se materializó en la definición de objetivos globales concretos y cuantificables. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE fue el organismo que lanzó la tendencia, pero esta alcanzó plena expresión en los ODM. Esta transformación también implicó un importante cambio en la naturaleza del financiamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas: en

menos de una década este pasó de financiarse con aportes regulares a depender de recursos extrapresupuestarios.

La reacción contra la victoria del financiamiento vertical fue la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005, que instaló una vez más el principio de que la asignación de recursos para el desarrollo tenía que ser supervisada e incluso decidida por las autoridades nacionales. En el sistema de la ONU, las reformas de Anann instituyeron un sistema más eficaz de coordinación, tanto en el área normativa (el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales) como en el área operativa (el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, GNUM). Esta última se combinó con instrumentos gerenciales para fortalecer la coordinación en el nivel de cada país: los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Evaluación Común para el País. Por desdicha, la creación de dos mecanismos de coordinación en el nivel global amplió la brecha entre las dimensiones operativa y normativa del trabajo de la ONU. La creación del GNUM generó, a su vez, un compromiso entre el carácter inclusivo y la coherencia que podía aportar un pequeño grupo de organismos.

Frente a los retos planteados por las nuevas realidades del sistema internacional, Jenks propone una serie de estrategias posibles pero no mutuamente excluyentes para el sistema de las Naciones Unidas: i) coherencia por medio de equipos de trabajo globales (por ejemplo, para los temas de alimentos, género, VIH/sida), que deberían ir más allá de las funciones *ad hoc* para impulsar una asignación mucho más estratégica de recursos dentro del sistema; ii) coherencia en el nivel de cada país, que tiene la ventaja de que los gobiernos asumen los proyectos como propios, pero puede llegar a hacer más difícil el reposicionamiento estratégico y supone (erróneamente) que la entrega efectiva de los recursos seguirá siendo la palanca decisiva para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas; iii) gobernanza de todo el sistema de la ONU, con dos instituciones que tendrán un papel crucial en el camino por delante: el Foro Político de Alto Nivel creado en 2013 y el Foro de Cooperación sobre Desarrollo del ECOSOC, establecido en 2007; iv) integración profunda de carácter selectivo y estratégico; v) conducción por parte de organismos específicos en sus propios campos y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el conjunto, y vi) cambios en el modelo de financiamiento.

Cada una de esas estrategias puede hacer un aporte útil, pero ninguna de ellas proporcionará soluciones por sí sola y, en consecuencia, habrá que apelar a la creatividad para combinarlas. A juicio de Jenks deben to-

marse en cuenta tres elementos esenciales. El primero es que la urgente necesidad de reforma no debe seguir una lógica reduccionista sino, antes bien, apalancarse en el rico legado histórico de las Naciones Unidas. El segundo es que el éxito de cualquier proceso de reforma depende de que la forma siga siempre a la función. Para terminar, que sin una transformación radical de los instrumentos de financiamiento la reforma no pasará de ser una ilusión. En relación con este último aspecto, Jenks hace notar que a lo largo de medio siglo tres modelos dominaron en el sistema: el financiamiento de comunidades de interés, la transferencia de recursos a los Estados miembros y la asignación de recursos a objetivos. Este último modelo ha hecho que en nuestros días el sistema sea muy dependiente de los recursos extrapresupuestarios y, por consiguiente, sean los proyectos los que lo mueven. Es indispensable la reforma exhaustiva de este modelo, pero también es esencial evitar volver al financiamiento central.

El último capítulo del libro se ocupa de otra importante forma de cooperación para el desarrollo: el papel de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). Los autores, Roy Culpeper, Stephany Griffith-Jones y Daniel Titelman, abordan el papel de dichos bancos en general. Comienzan por poner de relieve el reconocimiento que estos reciben desde hace algunos años en círculos cada vez más amplios y en constante crecimiento, toda vez que se trata de instrumentos positivos para responder a la ambición de que las finanzas sean útiles a la economía real, con el fin tanto de contrarrestar el patrón procíclico del mundo financiero privado como de apoyar las estrategias de desarrollo de largo plazo. Vale la pena señalar que esto es válido no sólo para el mundo en vías de desarrollo sino también para el mundo desarrollado, como lo demuestra el papel del Banco Europeo de Inversiones y del KfW alemán.

Uno de los puntos de vista más interesantes expuestos en el capítulo es la necesidad de concebir los bancos de desarrollo como un sistema —una arquitectura institucional “densa”— en el cual hay sinergias y complementariedades entre esas entidades en los niveles multilateral, regional, subregional y nacional. Así, los bancos multilaterales y regionales de desarrollo parecen desempeñar mucho mejor sus funciones, entre ellas las de suministrar financiamiento anticíclico y apoyar el desarrollo productivo, si trabajan en estrecho contacto con sus pares de nivel nacional. De manera análoga, los bancos nacionales de desarrollo pueden operar mejor si cuentan con el respaldo financiero y técnico de los BMD.

Uno de los papeles cruciales de estas instituciones es su capacidad de mejorar, sobre una base equitativa, el acceso para diferentes prestatarios. Así, la mayoría de los BMD tienen una ventanilla de préstamos

concesionarios para países de ingresos relativamente bajos y otra de préstamos no concesionarios para los de medianos ingresos, pero esta última también facilita el acceso a los países que tienen dificultades para valerse de los mercados privados de capitales, con la consecuente reducción de los costos financieros. Igualmente importante, la mayor parte de los BMD no sólo hacen préstamos directos al sector privado, a veces a través de corporaciones financieras, sino que también utilizan las instituciones financieras privadas nacionales para aportar fondos a algunas actividades, en particular, pequeñas y medianas empresas y microempresas. Las corporaciones asociadas a los BMD también pueden aportar capitales de riesgo para nuevas firmas en el mundo en vías de desarrollo. De tal modo, no son sustitutos sino complementos de las instituciones financieras privadas.

Los autores señalan cuatro funciones básicas que el sistema de bancos de desarrollo debería cumplir. La primera es el financiamiento anticíclico en períodos críticos, que debe reconocerse como el papel central de los BMD durante la reciente crisis financiera noratlántica, cuando se constató, en efecto, un importante incremento de la financiación por parte del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Esa financiación es complementaria pero distinta de la provisión de liquidez oficial de la que se encargan, durante las crisis, el FMI en el plano internacional y los bancos centrales en el plano nacional (el Banco Central Europeo en la eurozona). Su principal papel es apoyar la inversión del sector público durante las crisis y –es de esperar– financiar proyectos de este mismo sector o contribuir a la reactivación de la inversión del sector privado. Para fortalecer la capacidad anticíclica de los BMD, los autores sugieren la posibilidad de ampliar la cantidad de instrumentos utilizados con esa finalidad. Entre ellos se incluyen los préstamos ligados al PIB, las garantías y los préstamos anticíclicos, que permiten moratorias en el servicio de la deuda cuando se producen *shocks* externos adversos, y los organismos de garantías o fondos regionales, que posibilitan a países vecinos con intereses comunes compartir el riesgo.

Las funciones relacionadas con el desarrollo son, desde luego, la razón esencial que presidió la creación de los bancos de desarrollo. El financiamiento de la infraestructura es en este aspecto una cuestión fundamental; el déficit significativo en los fondos asignados a ese destino es el motivo central de la propuesta de los BRICS para crear un nuevo BMD. El financiamiento del desarrollo del sector productivo, en particular de las actividades innovadoras, también ha estado presente en la agenda de algunos BMD y tuvo un lugar de privilegio en la historia de los bancos

nacionales de desarrollo. Y toda la red de financiamiento del desarrollo tiene un papel fundamental cuando se trata de facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación; más recientemente, esa red ha demostrado ser de igual importancia a la hora de apoyar el desarrollo de las microfinanzas.

Otro papel clave de estos bancos es el de movilizar recursos mayores con objetivos de desarrollo. Un instrumento que disfruta de creciente atención es la combinación de subvenciones y préstamos de los BMD para aumentar el financiamiento de los países más pobres. Al cofinanciar proyectos junto con bancos privados, aquellas entidades pueden obtener un apalancamiento adicional. Y al trabajar en colaboración con los bancos nacionales de desarrollo, los BMD también pueden contribuir a consolidar los mercados de bonos en moneda local. Pueden ser asimismo “constructores de mercados” para instrumentos como los bonos ligados al PIB. Los BMD, y en especial sus pares nacionales, pueden ampliar su financiamiento de la infraestructura regional.

Para terminar, en años recientes se ha reconocido con claridad el papel que los BMD pueden desempeñar en el financiamiento de bienes públicos globales y regionales, y de manera más específica, la mitigación y la adaptación al cambio climático. El financiamiento en situaciones de catástrofe es otra línea que podría expandirse.

Si miramos adelante, argumentan los autores, cabe esperar turbulencias financieras y crisis ocasionales, por mucho que se avance en el camino de la reforma de las finanzas. La comunidad internacional debe tener a su disposición, por lo tanto, un conjunto de instituciones en la forma de BMD bien capitalizados, e incluso crear otros que puedan respaldar las iniciativas de desarrollo. Sea como fuere, la gobernanza de estas instituciones debería ocupar un lugar central en la agenda, sobre todo para garantizar una participación adecuada de los países en vías de desarrollo en sus procesos de toma de decisiones.

PARTE I
Governanza

1. La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas

José Antonio Ocampo

En los últimos años se observó en el mundo un marcado contraste entre las fuertes tendencias negativas en materia económica, social y ambiental y la debilidad del sistema internacional de gobernanza para manejarlas. Entre estas tendencias negativas se incluyen los efectos mundiales de la crisis financiera del Atlántico Norte,¹ las amenazas creadas por el cambio climático y la creciente desigualdad de los ingresos que afecta a un gran número de países. Ante estos desafíos, la respuesta de la comunidad internacional fue débil. La principal innovación surgida en la reciente crisis económica fue la creación del Grupo de los 20 (G20) en el nivel de dirigentes. Sin embargo, este grupo intergubernamental presenta muchas cuestiones de legitimidad y, tras un buen comienzo, en el que ayudó a evitar una nueva Gran Depresión en el mundo, su eficacia fue dispar. A su vez, el sistema europeo de gobernanza, el más desarrollado del mundo, mostró muchas debilidades e incluso una regresión, durante la reciente crisis, a un proceso predominantemente intergubernamental, dirigido por los países más poderosos de la Unión Europea.

En el presente artículo se presenta un amplio panorama del sistema de gobernanza mundial en las esferas económica y social. La primera se considera en un sentido amplio e incluye también la sostenibilidad ambiental. El artículo se enfoca en el sistema de las Naciones Unidas en su totalidad, es decir que comprende los organismos especializados (como el Fondo Monetario Internacional [FMI] y el Banco Mundial [BM]) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), la que debería incorporarse formalmente al sistema. En varias partes, también se hace referencia a la Organización, definida como la Secretaría de las Naciones Unidas y los fondos y programas (es decir, los organismos que están bajo el mandato

1 Es preferible el uso de este concepto en lugar del de "crisis financiera mundial" debido a que, si bien tuvo efectos en el mundo entero, la crisis se centró en los Estados Unidos y Europa Occidental.

directo de la Asamblea General). El artículo se divide en seis secciones. En la primera se presentan los objetivos de la cooperación internacional. En las dos secciones siguientes se analizan los dilemas y desafíos principales del diseño del sistema de gobernanza mundial. Las secciones IV y V tratan sobre el papel de una organización coordinadora y del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en lo que respecta a garantizar la coherencia del sistema. Finalmente, en el último apartado se detallan las conclusiones.

I. LOS OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Según Ocampo (2010) y las Naciones Unidas (2010, cap. VI), es posible diferenciar tres objetivos básicos de la cooperación internacional en las esferas económica y social:

1. gestionar la interdependencia entre países;
2. promover normas y criterios sociales comunes y la provisión asociada de un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo, y
3. reducir las desigualdades internacionales, en particular, los diferentes niveles de desarrollo económico entre los países.

Esta tipología coincide con el origen histórico de las instituciones internacionales. Por lo tanto, en su mayoría, los mecanismos de cooperación creados antes de la Primera Guerra Mundial se relacionaban con la gestión de la interdependencia: los tratados de navegación, el control de la expansión de enfermedades contagiosas, la interconexión de servicios postales y telegráficos, los primeros tratados de derechos de propiedad intelectual, la cooperación sobre información estadística y otros. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en virtud del Tratado de Versalles dio origen a la segunda forma de cooperación; en menor medida, la Sociedad de las Naciones también contribuyó en esta área, si bien sus objetivos predominantes (y sus errores) fueron políticos. Estas dos formas de cooperación se expandieron después de la Segunda Guerra Mundial. La tercera forma de cooperación surgió como consecuencia de esta guerra y estaba estrechamente relacionada con el desmantelamiento del orden colonial.

Por supuesto, todas las formas de cooperación internacional florecieron después de la Segunda Guerra Mundial y con el tiempo se tornaron más elaboradas. En el primer campo se incluyen, entre otras, la instauración del

FMI en 1944, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) en 1947 y de la OMC en 1994 (tras la fallida creación en 1948 de la Organización Internacional de Comercio [OIC] por medio de la Carta de La Habana), y el posterior inicio de la cooperación en el área ambiental, con la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972. La segunda forma incluye el establecimiento de un complejo sistema descentralizado de organismos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas, así como la inclusión, en 1948, de derechos económicos y sociales en la Declaración Universal de Derechos Humanos, su posterior desarrollo en 1966 mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la aprobación de múltiples convenciones de las Naciones Unidas en el campo social, y los principios y planes de acción acordados desde la década de 1970 en las conferencias y cumbres de la Organización. La tercera forma incluye, entre otros aspectos, la primera reorientación de las tareas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (el pilar principal del grupo del Banco Mundial), de la reconstrucción europea hacia el financiamiento de los países en desarrollo, el lanzamiento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la cooperación técnica de las Naciones Unidas a fines de la década de 1940, la creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial en 1960 y la inclusión del principio de trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales, bajo el liderazgo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés), creada en 1964.

Pero más allá de la secuencia histórica de sus orígenes, las tres formas de cooperación son conceptualmente distintas en términos de las demandas de cooperación internacional y de las relaciones con la soberanía nacional. Asimismo, todas tienen su paralelo en los sistemas nacionales de gobierno. La primera forma es la única que responde a los criterios de los economistas en cuanto a la necesidad de realizar acciones colectivas para evitar la falta o el exceso de provisión de bienes y servicios con atributos de no exclusión y no rivalidad en el consumo (que corresponden a lo que en la economía del bienestar se define como bienes públicos) o que generan fuertes externalidades (positivas y negativas, respectivamente) mediante su consumo o producción. Por lo tanto, la cooperación en este terreno se relaciona con temas de eficiencia (económica), mientras que los temas vinculados al segundo y tercer objetivos de cooperación están relacionados con la equidad e igualdad entre los ciudadanos y los países (véase el cuadro I.1).

A escala nacional, la demanda de acciones colectivas para evitar la carencia –o el exceso– de provisión se refleja en la asunción por parte del

Estado de la responsabilidad de otorgar o regular la provisión de esos bienes y servicios; pero el problema de la acción colectiva puede resolverse, y así suele ocurrir, por medio de diferentes formas de cooperación comunitaria o privada (por lo general, sin fines de lucro). A escala internacional, el pedido de acciones colectivas para gestionar la interdependencia requiere en este caso entregar o, mejor aún, compartir la autonomía nacional, la “soberanía responsable” según Kaul (2013) y Kaul y Blundin (2015), concepto que se discute en el siguiente apartado.

Cuadro 1. Los objetivos de la cooperación internacional

| | Bienes públicos mundiales (BPM) | Bienes sociales universales | Cooperación para el desarrollo |
|---|--|---|---|
| Objetivo | Gestión de la interdependencia | Promoción de normas y criterios sociales comunes | Reducción de las desigualdades internacionales |
| Meta básica | Eficiencia | Igualdad de los ciudadanos | Igualdad de los países |
| Pedido de cooperación | Acciones colectivas para gestionar la interdependencia | Adopción y supervisión de normas y estándares comunes | Normas asimétricas, transferencia de recursos financieros, ampliación del espacio de política |
| Relación con la soberanía nacional | Soberanía responsable | Soberanía tradicional, integrada en los valores universales | Soberanía tradicional, dentro de los límites de la interdependencia |

Fuente: Elaboración propia.

Analizada en mayor detalle, la primera forma de cooperación engloba al menos cuatro temas:

1. la provisión de bienes públicos regionales o mundiales “puros”, en el sentido que los economistas dan al término (no rivalidad y no exclusión);
2. los bienes con externalidades significativas;
3. la gestión del patrimonio regional y mundial, y
4. la infraestructura y las redes compartidas (cruciales para las telecomunicaciones y el sistema postal).

En la segunda forma de cooperación, el llamado a la acción colectiva no está asociado a las externalidades o a los atributos técnicos que los economistas definen como bienes públicos intrínsecos. Asimismo, es coherente con los principios de la soberanía nacional en el sentido tradicional (westfaliano), dado que los Estados-nación (y los gobiernos locales incluidos en ellos) siguen cumpliendo un papel esencial en el manejo del dominio público asociado, aunque sujetos al compromiso de acatar las normas y los criterios acordados internacionalmente.

En este caso, el origen de “lo público” es que la sociedad considere valiosos ciertos bienes, servicios o normas debido a sus atributos sociales inherentes más que a sus características técnicas. Se trata de aquellos bienes y servicios que, por decisión de la sociedad, deberían garantizarse a todas las personas, independientemente de su capacidad de pago, y las reglas que los ciudadanos deben respetar al interactuar entre sí (por ejemplo, la no discriminación, la protección de los miembros más débiles de la sociedad y otros). También pueden verse como ciertos ámbitos definidos por la sociedad en los que los ciudadanos son iguales por el hecho mismo de ser ciudadanos. Por lo tanto, este concepto se relaciona con el de bienes preferentes, según la definición de Musgrave (1959), o lo que la CEPAL (2000) definió como bienes de valor social, y no con el concepto de bienes públicos definido por los economistas. En la provisión o el cumplimiento de las normas asociadas, el Estado-nación continúa ejerciendo total autonomía, aunque conforme a principios o normas internacionalmente acordados. Entonces, responde más bien a un concepto de soberanía integrado en valores y principios más amplios –que, según expresa Jenks (2015), fue central en las primeras concepciones de la cooperación internacional surgidas tras la Segunda Guerra Mundial–.

La tercera forma de cooperación también está relacionada con la demanda de igualdad, pero en este caso se trata de la igualdad entre los países. Su contrapartida, a escala nacional, son las políticas adoptadas para reducir las desigualdades entre regiones. Esto incluye la transferencia de recursos financieros (en el nivel nacional, esencialmente por medio del sistema fiscal) como también la definición de preferencias en cuanto a las reglamentaciones económicas o la tributación en beneficio de las regiones menos avanzadas. Asimismo, en la esfera internacional, incluye la transferencia de recursos (la AOD o los fondos de cohesión, por ejemplo), los canales especiales de crédito para los países en desarrollo o las normas que les otorgan preferencias.

Como en el caso anterior, en esta forma de cooperación predomina el concepto tradicional de soberanía. Asimismo, podría argumentarse que, en la medida en que los bajos niveles de desarrollo y la interdependencia económica generada por la globalización reducen el espacio para el ejercicio efectivo de la soberanía, la cooperación internacional debería orientarse a extender esa soberanía, con el fin de ampliar el “espacio de políticas”, concepto acuñado en los debates de las Naciones Unidas (en particular, la UNCTAD).

Esta área de la cooperación se vincula a la mitigación de las asimetrías que caracterizan el sistema económico internacional. En este sentido, se deben subrayar tres asimetrías contemporáneas:

1. las tecnológicas y productivas, que se relacionan con el hecho de que el progreso tecnológico se ve altamente concentrado en unos pocos países desarrollados, y su difusión es imperfecta y más costosa debido al pago de derechos de propiedad intelectual;
2. las financieras y macroeconómicas, que se vinculan al hecho de que el sistema monetario mundial se basa sobre las monedas nacionales o regionales de los países desarrollados y que existe un grado significativo de segmentación del mercado financiero que limita el espacio de maniobra de los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas contracíclicas, y
3. las asimetrías en el grado de movilidad de los factores de producción, en particular la limitada movilidad de la mano de obra no especializada respecto de la especializada y, sobre todo, del capital (Ocampo, 2001).

Bajo estas condiciones, las normas que no consideran estas asimetrías tenderán a reproducir o profundizar las desigualdades internacionales. Por esta razón, el sistema internacional acordó que las normas mundiales (referidas al comercio, la inversión, las finanzas y los derechos de propiedad intelectual) deberían incluir el principio de trato especial y diferenciado. Sin embargo, el espacio para este trato fue muy limitado en la práctica y su efectividad se demostró débil. Las Naciones Unidas establecieron además, en el marco de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Este es un mejor concepto, dado que enfatiza las diferentes responsabilidades y capacidades que tienen los países que están en distintos niveles de desarrollo para contribuir a la acción mun-

dial, pero también reconoce la responsabilidad que tienen los países en desarrollo en un mundo interrelacionado. Además, puede decirse que esta última debería ser igualmente diferenciada si se tiene en cuenta que el mundo en desarrollo es cada vez más diverso.

De este modo, el concepto de bienes públicos mundiales (BPM) derivado de la literatura económica es demasiado limitado para comprender todas las formas de la cooperación internacional.² Hay dos alternativas respecto de este concepto: restringir su uso a la primera forma de cooperación o utilizarlo en un sentido amplio que incluya las tres formas. Esta última alternativa tiende a coincidir con el concepto de bienes públicos que emplean los no economistas, particularmente en los discursos políticos e incluso populares, que definen como públicas a las áreas que los países y los ciudadanos consideran de interés general y, por lo tanto, pertenecientes al dominio público.³ Sin embargo, seguiremos aquí la primera de esas opciones y, además, nos referiremos a los BPM en un sentido amplio que incluye los bienes con externalidades significativas, el patrimonio mundial y la infraestructura. Esto implica que, aparte de los BPM, existen otros dos objetivos de la cooperación internacional: la provisión de lo que llamamos bienes sociales universales y la cooperación para el desarrollo (entendida como la cooperación con los países en desarrollo).

Sin lugar a dudas, la globalización amplió la necesidad de cooperación para gestionar la interdependencia –la primera dimensión–, pero también originó desafíos en las otras dos dimensiones, sobre todo las limitaciones del espacio de políticas con que cuentan los Estados-nación en un mundo cada vez más interdependiente para otorgar bienes sociales universales y aplicar determinadas políticas económicas (como las macroeconómicas contracíclicas o ciertos tipos de políticas industriales). A la vez, en todas las áreas, la cooperación internacional enfrenta dos problemas cruciales:

2 Este es el concepto que predomina en la mayoría de las discusiones sobre BPM. Véanse, por ejemplo, Dervis (2005), Equipo de Tareas Internacional sobre los Bienes Públicos Mundiales (2006) y Barrett (2007).

3 Esta es también la alternativa adoptada implícitamente por Kaul y otros (2003), quienes sostienen que los BPM son en principio una construcción social, de modo que los bienes públicos son, en esencia, aquellos que la sociedad definió como áreas de interés público. Esto implicaría que los BPM incluyen lo que aquí denominamos bienes sociales universales, e incluso la cooperación para el desarrollo.

1. el carácter incompleto de la agenda internacional, y
2. los débiles mecanismos de supervisión, rendición de cuentas y, por último, cumplimiento de los compromisos internacionales.

El segundo punto se tratará en detalle más adelante; a continuación nos concentraremos brevemente en el primero, que abarca un conjunto incompleto de instituciones y las diferencias entre la agenda y los instrumentos para la acción. Huelga decir que el carácter incompleto de la agenda refleja las relaciones de poder. Este sesgo queda de manifiesto en un diferente grado de desarrollo de las organizaciones internacionales al menos en tres aspectos: la naturaleza de los procesos de toma de decisiones (que también siguen distintos modelos en las diferentes organizaciones); el inadecuado financiamiento, y el disímil grado de autonomía otorgado a cada organización, particularmente con respecto a los países más poderosos, incluido el poder y la autonomía de las secretarías⁴ de los diversos organismos internacionales.

Por ejemplo, el incompleto mapa de la cooperación en la primera dimensión se refleja en el hecho de que en algunas áreas la cooperación es aceptada y está relativamente bien desarrollada (enfermedades contagiosas, comercio internacional y normas de transporte), en otras existen acuerdos pero se observan brechas significativas (cambio climático y estabilidad macroeconómica y financiera mundial) y en algunas no hay cooperación o es muy limitada (migración económica y cooperación en materia tributaria, por ejemplo). También existen regulaciones transnacionales privadas, impuestas muchas veces por entidades poderosas por medio de la práctica o de contratos (por ejemplo, el etiquetado y las normas de calidad) e incluso apoyadas por los Estados (como las normas contables) o los organismos internacionales (por ejemplo, las buenas prácticas en ciertos campos) (Cafaggi y Pistor, 2013). De manera más general, los vacíos existentes en el espacio regulatorio intergubernamental tenderán a ser llenados por países poderosos o actores privados con poder. Las normas de migración son el mejor ejemplo del primer caso, en tanto que las normas contables e incluso la gestión de Internet representan el segundo.

⁴ Seguimos aquí el léxico de las Naciones Unidas, y utilizamos este término para referirnos a los funcionarios elegidos y a la administración pública internacional que dirige las distintas organizaciones.

El sistema de las Naciones Unidas estuvo en el centro de todas las formas de cooperación, abarcando de nuevo las instituciones de Bretton Woods. Por supuesto, estas instituciones y la OMC tuvieron un papel central en la primera y la tercera formas de cooperación. En consecuencia, cualquier reforma significativa de la cooperación mundial deberá ubicar al sistema de las Naciones Unidas en el centro.

II. EL PRINCIPAL DILEMA DE LA COOPERACIÓN EN UN SISTEMA INTERNACIONAL

Como se reconoce ampliamente, el problema básico de todas las formas de cooperación internacional es el contraste entre la globalización y la esfera nacional (e incluso local) de la política. Esto da lugar a la relación inestable que existe entre la globalización y los Estados-nación, la que es esencial para tratar las cuestiones relativas a la naturaleza de la soberanía analizadas en el apartado anterior. Los desafíos que presenta este tema pueden ilustrarse mediante un contraste entre dos paradojas que la bibliografía actual propuso para analizar esta relación: la paradoja de la soberanía, de Kaul, y la paradoja de la globalización, de Rodrik.

El primero la describe explicando que los gobiernos están perdiendo la soberanía de la formulación de políticas porque adoptan estrategias convencionales de ejercicio de la soberanía, lo que puede hacer que eviten la cooperación internacional. En las áreas marcadas por los desafíos relativos a los BPM y la interdependencia, ese comportamiento en realidad socava la capacidad de los Estados de formular políticas en lugar de fortalecerla (Kaul, 2013: 34). Para resolver este problema, la autora –siguiendo una tradición en este campo– propone la noción de soberanía responsable, definida como aquella que se ejerce en pleno respeto por la soberanía de los demás. Sobre esta base, plantea tres compromisos esenciales para garantizar un multilateralismo más efectivo:

1. fortalecer voluntariamente el manejo de los efectos secundarios transversales a escala nacional;
2. proteger la soberanía de cualquier Estado en caso de ataque (en temas como contagio financiero, virus, comercio ilegal o seguridad cibernética), y

3. cooperar para hacer frente a los riesgos del sistema mundial
(Kaul, 2013: 55, recuadro 2.3).

Por su parte, Rodrik define la paradoja de la globalización como la imposibilidad de alcanzar simultáneamente la democracia, la determinación nacional y la globalización económica (Rodrik, 2011: xviii). Afirma que las democracias tienen derecho a proteger sus acuerdos sociales, y cuando este derecho se contrapone a los requerimientos de la economía global, es esta última la que debería abandonarse; por lo tanto, una delgada capa de normas internacionales, que deje un espacio considerable de maniobra a los gobiernos nacionales, es una mejor globalización (Rodrik, 2011: xix).

El problema de ambas formulaciones es que son parciales. En términos de la tipología presentada en el apartado anterior, se aplican a distintas áreas de la cooperación internacional. La soberanía responsable de Kaul sin dudas debería ser la regla en la primera área (bienes públicos mundiales), pero no queda claro si se aplica a la segunda (bienes sociales universales) y a la tercera (cooperación para el desarrollo). En esas dos últimas, en particular debido a que el Estado-nación es y seguirá siendo el espacio de la ciudadanía política, el sistema internacional debería no sólo respetar la soberanía nacional en el sentido tradicional, sino también ampliar el espacio de políticas de los países a los que se los restringió (económica y políticamente) su ejercicio completo a lo largo de la Historia.

Sin embargo, cuando el ejercicio de la soberanía nacional puede afectar a otros países de manera adversa, debido a la interdependencia (la esfera de los BPM), no puede prevalecer la soberanía plena en el sentido tradicional ni en el sentido que le otorga Rodrik. Por tanto, el sistema internacional debería respetar en su totalidad las decisiones nacionales y la diversidad de la comunidad internacional que estas generan, pero ese respeto a la soberanía sólo puede ser ejercido dentro de los límites de la interdependencia. Como resulta evidente, esto se aceptó en el sistema comercial, lo que implica, por ejemplo, que los subsidios son regulados a escala internacional y que un país tiene el derecho de impugnar su empleo cuando se ve afectado negativamente por el uso que otros países hagan de ellos. Esto también fue aceptado en el terreno de la regulación del tipo de cambio, donde los países son libres de escoger el régimen cambiario que prefieran siempre y cuando eviten manipularlo en detrimento de otros. Principios similares deberían aplicarse en otras áreas en las que hasta ahora no se aceptaron, por ejemplo, las relativas a los

derechos de propiedad intelectual, las reglas de inversión, la tributación o las políticas de energía.

Este tema se tornó más complejo a causa de dos factores: el carácter incompleto de los acuerdos internacionales –incluido el sesgo de la agenda generado por las relaciones mundiales de poder– y el hecho de que la globalización puede debilitar a los Estados-nación y, por ende, su capacidad de utilizar el espacio de políticas para el desarrollo social y económico. Ambos factores otorgan sólidos argumentos en favor de la posición de Rodrik: las estructuras internacionales de gobierno no deberían restringir el espacio de políticas de los Estados-nación, sino orientarse a ampliarlo para promover la cohesión social y el desarrollo económico.

En todo caso, el hecho de que la interdependencia debilite el espacio de los Estados-nación y de que ese espacio tal vez no se plasme por entero en los mejores acuerdos internacionales significa que es necesario crear espacios democráticos de carácter internacional o mundial, como parte de una transición (de manera lenta y parcial) hacia un orden transnacional. Sin embargo, hasta ahora los esfuerzos en este ámbito brindaron, a lo sumo, resultados parciales, como se refleja en los debates sobre el déficit democrático de las instituciones regionales de Europa, el que pudo haber aumentado en los últimos años.

En este sentido, el mejor suceso a escala mundial es el papel que cumple la sociedad civil en el aumento de la cooperación internacional; dicho papel fue captado en el concepto esbozado por el Proyecto de Historia Intelectual, relativo a “las tres Naciones Unidas”: la organización intergubernamental, la Secretaría y la sociedad civil (Jolly, Emmerij y Weiss, 2008). Por supuesto, el papel de la sociedad civil internacional precede a la creación de las Naciones Unidas, dado que incluye, entre muchos otros, el movimiento antiesclavista, la lucha de las distintas organizaciones internacionales socialistas por mejorar las condiciones laborales, la lucha del movimiento internacional feminista por el derecho a voto de las mujeres y el más reciente movimiento internacional destinado a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas. En todo caso, el desarrollo es incompleto, porque la sociedad civil internacional no es una fuerza enteramente democrática (sus representantes no son elegidos por toda la ciudadanía) y porque a escala mundial sigue estando dominada en gran medida por las organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados.

III. LA CREACIÓN DE UNA MEJOR ESTRUCTURA DE GOBERNANZA MUNDIAL

La necesidad de cooperación en los tres ámbitos identificados y las tensiones inherentes a esa cooperación presentan una serie de demandas al sistema internacional. Estas demandas ayudan, a su vez, a definir seis criterios para diseñar una mejor estructura de gobernanza mundial y, por paralelismo, analizar las fortalezas y debilidades de las configuraciones existentes.

El primer criterio es que cualquier sistema de gobernanza internacional debería basarse sobre sólidos principios subsidiarios. Este último concepto fue acuñado en los debates europeos pero tiene una larga historia en la práctica del federalismo a escala nacional, e implica no sólo respetar el espacio de políticas de las naciones, sino también utilizar –en realidad, fortalecer– las capacidades del Estado nacional para implementar los acuerdos internacionales, en lugar de crear organizaciones que reemplacen la toma de decisiones y la formulación de las políticas del país.

A la vez, el sistema internacional es complejo, dado que incorpora a países de tamaño y nivel de desarrollo muy diversos. Por esta razón, la dimensión regional es importante, particularmente para fortalecer la voz de los países débiles y crear mecanismos adicionales para cooperar con ellos. Una vez más, está basada sobre antiguos principios federalistas: las instituciones regionales y subregionales dan mayor voz y un sentido de pertenencia a los países más pequeños y, por lo tanto, es más probable que respondan a sus demandas. Por consiguiente, una sólida red de instituciones mundiales, regionales y nacionales constituye un sistema de cooperación internacional más eficaz y también más equilibrado en términos de relaciones de poder. Este es el segundo criterio para lograr una mejor estructura de gobernanza mundial.

El tercero es la necesidad de superar la tensión entre la integración –más la legitimidad asociada– y la efectividad. La idea principal en este sentido es que los órganos de toma de decisiones más pequeños suelen ser más eficaces, tanto para la creación de consenso como para implementar un conjunto de acuerdos. Por supuesto, el desafío más importante es el modo de evitar que las relaciones de poder existentes dominen a los órganos menores y de ese modo apaguen la voz de los países más pequeños y menos poderosos. Muchos analistas (en especial, defensores del Grupo de los Siete [G7], del Grupo de los Ocho [G8] y del G20) tienden a asumir que, para ser eficaces, los órganos pequeños deben ser do-

minados por los países más poderosos y que los órganos representativos, por naturaleza, carecen de eficacia. Esto está implícito en la formulación de Bradford y Lim (2011) sobre este dilema, al que definen como un término medio entre el logro de legitimidad como órgano representativo y el logro de legitimidad como órgano eficaz. Pero esta visión contrasta drásticamente con los principios democráticos tradicionales, según los cuales las instituciones más representativas son a la larga más eficaces, en particular debido a su capacidad de generar un consenso estable. Además, dado que los diferentes actores pueden tener distintos intereses en los temas de la agenda global, una “geometría variable” de órganos de toma de decisiones acorde con los temas de la agenda puede constituir una mejor estructura que el hecho de dejar esas decisiones en manos de los países más poderosos.

La comunidad internacional resolvió la tensión entre la integración y la efectividad de diversas maneras. El peor modelo (que no pertenece a la esfera económica y social) es, sin dudas, el poder de veto otorgado a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que puede caracterizarse como un sistema de exclusión fosilizado. Se puede afirmar, además, que ningún órgano de toma de decisiones fue muy eficaz y que es poco probable que las abundantes propuestas de reforma actuales puedan mejorar su eficacia. La regla alternativa de las Naciones Unidas sobre toma de decisiones –un país, un voto–, utilizada por la Asamblea General, es claramente la más inclusiva, y facilitó la creación de consenso, aunque a menudo conduce a que los países poderosos no respeten las decisiones a las que se arriba. En particular, en relación con los temas económicos, esto derivó en lo que Toye y Toye llaman “sistema dual”:

La Asamblea General de las Naciones Unidas proporciona un foro mundial donde las ideas, los intereses y las propuestas de política económica se presentan, discuten y negocian. Su autoridad es y seguirá siendo una autoridad moral. [...] Sin embargo, una vez que el proceso de debate y negociación de las Naciones Unidas produce acuerdos, su implementación se delega en los organismos ejecutores en los que los países que pagarán la mayor parte de la subsiguiente factura ponen su confianza (Toye y Toye, 2004: 280).

Sin embargo, su carácter inclusivo implica que, bajo cualquier acuerdo, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) debe-

rían ser reconocidos como los foros más abiertos y democráticos y, por lo tanto, los más apropiados para el debate y la creación de consenso.

Las instituciones de Bretton Woods siguen un modelo que combina el voto ponderado y las circunscripciones y, por consiguiente, las relaciones de poder con la participación universal. Estas relaciones de poder están arraigadas en las cuotas de aportes de capital, que siguen el principio de “un dólar, un voto”. Si bien no se fosilizaron, como en el ECOSOC, su proceso de redefinición fue lento, doloroso y ciertamente incompleto en los últimos años, e incluye una pequeña cuota de votos básicos que siguen el principio de “un país, un voto”, que se aumentó con las recientes reformas para proteger a los países pequeños y pobres. A la vez, la participación universal se alcanza mediante un sistema de circunscripciones, lo que permite que todos los países tengan voz en la toma de decisiones por medio de la circunscripción a la que pertenecen. El uso apropiado de este sistema, que requeriría una estimación dinámica de las cuotas por capital de acuerdo con criterios acordados con una cuota mayor de votos básicos, podría constituir una mejor forma de representación mixta con reconocimiento de las relaciones de poder. Esos criterios tenderían a apartarse de modo significativo de aquellos que se emplean actualmente, y podrían cambiar de una organización a otra, como se refleja en los distintos criterios utilizados en las recientes reformas del FMI y el Banco Mundial.

Otro modelo interesante es el de la OMC, basado sobre la creación de consenso mediante un sistema de “círculos concéntricos”, según el concepto acuñado por el ex Director General de la OMC, Pascal Lamy (2005; véase también Hoekman, 2011).⁵ Este es un modelo participativo en que las negociaciones se realizan entre representantes de ciertas coaliciones, los que luego responden a ellas (y, por ende, se supone que son transparentes). Este sistema es inclusivo, dado que las delegaciones participan en las negociaciones y tienen que formar parte de la decisión final, la que debe basarse sobre el principio del consenso. Sin embargo, en la práctica, este sistema demostró ser relativamente ineficaz en términos de toma de decisiones e incluye elementos de desigualdad, en particular, la presión sobre los miembros más débiles.

El modelo que denominamos “multilateralismo de elite” (Ocampo, 2011) es sin dudas subóptimo con respecto a los otros dos. El G7 y el G8

5 Una representación gráfica está disponible en <www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/meet08_circles_popup_e.htm>.

siguieron este modelo, que se utilizó también en la regulación financiera (el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria) durante algunas décadas y ahora se emplea en el G20 y en el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Como se verá más adelante en relación con el G20, el modelo ha sido eficaz sólo en forma parcial, incluye áreas con grandes conflictos de interés para sus miembros, y su composición es ad hoc y exclusivista. Por lo tanto, genera graves problemas de legitimidad. Esto implica que deberían preferirse las instituciones formales representativas (organizaciones establecidas en el marco de un tratado) en lugar de los grupos intergubernamentales ad hoc, los que pueden, sin embargo, cumplir un rol en la creación de consenso dentro de las instituciones representativas –si se quiere, como parte de un proceso de “círculos concéntricos”–.

Una de las principales formas de exclusión fue, históricamente, la herencia de un orden económico y político (colonial) desigual sobre el que se crearon las actuales instituciones y que tendía a discriminar a los países en desarrollo. Por tanto, el cuarto criterio para una mejor estructura institucional es la participación equitativa de esos países en la toma de decisiones, sobre todo en la esfera económica. Un tema central en este sentido es el proceso inconcluso de aumentar la voz y la participación de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, más allá de eso, este criterio se refiere al lugar que ocupan las Naciones Unidas en el orden internacional. Dado que el proceso de descolonización tuvo lugar en la posguerra, las Naciones Unidas se convirtieron en la organización en que los países en desarrollo tenían más participación y mayor voz; por ese hecho básico, es su foro preferido. Esto también se aplica en el caso de la sociedad civil. Por ambas razones, las Naciones Unidas no deberían ser marginadas en los debates económicos, como queda claro en la mayoría de los foros mundiales abiertos para el debate y la creación de consenso.

Al reconsiderar el papel que los países en desarrollo deberían cumplir en el orden mundial, debe tenerse como guía el principio de Río sobre responsabilidades comunes pero diferenciadas. Pese a todo, con el aumento de la heterogeneidad de los países en desarrollo y la llegada de algunos de ellos a puestos de liderazgo mundial, el sistema se volvió más complejo. Sin lugar a dudas, las principales economías emergentes tienen crecientes responsabilidades en el orden global. Por consiguiente, la adición de “y las capacidades respectivas” al mencionado principio de Río, introducida por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adquirió mayor relevancia. En todo caso, las responsabilidades de las principales economías emergentes

deben diferenciarse de las correspondientes a los principales países desarrollados, ya que aquellas son países en desarrollo (como se refleja, por ejemplo, en su dependencia tecnológica o en el alto porcentaje de agentes o sectores de baja productividad que presentan sus economías) y, dados los acuerdos existentes y los hechos pasados, tienen un rol diferenciado en ciertas áreas (por ejemplo, no manejan reservas mundiales de divisas y contribuyeron mucho menos al cambio climático). Esto significa que, si bien las principales economías emergentes no pueden ser tratadas simplemente como socios más débiles (como implica el antiguo principio de trato especial y diferenciado), tampoco deberían ser consideradas socios con iguales responsabilidades y capacidades que los países desarrollados.

Una quinta demanda del sistema de gobernanza es la necesidad de elaborar instrumentos efectivos de control, rendición de cuentas y cumplimiento de los compromisos internacionales. Una vez más, el sistema mundial de gobernanza luchó por encontrar las herramientas apropiadas para satisfacer esa demanda. Sin dudas, la mejor desarrollada es el mecanismo de solución de controversias de la OMC, que creó un órgano jurídico internacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y permite a los países tomar represalias contra los que no lo hacen. La mayor debilidad de este marco es la desigual capacidad de los países para tomar represalias. Otro sólido mecanismo fue el Protocolo de Montreal, que está reconocido como modelo de acuerdos ambientales. Según el análisis existente, sus ventajas específicas fueron la clara identificación de sustancias químicas que afectan la capa de ozono, la disponibilidad de tecnologías alternativas, el limitado horizonte temporal de los acuerdos y el pleno respeto a las responsabilidades y las diferencias de los países en desarrollo (se les otorga más tiempo y financiamiento).

Las convenciones internacionales están en un punto intermedio. Cuando se convierten en leyes nacionales, el sistema judicial del país es en principio el encargado de su implementación, lo que, por supuesto, podría operar de manera imperfecta en muchos escenarios nacionales. Más allá de eso, la presentación de informes internacionales y la supervisión mediante órganos concebidos en virtud de tratados (comités) crean un mecanismo para controlar el acatamiento de las disposiciones establecidas en las convenciones. La supervisión de los convenios fundamentales de la OIT y de las convenciones sobre derechos humanos son los mejores ejemplos. La presión ejercida por estos órganos puede tener algún efecto, pero estos sólo aplican sanciones morales, cuya efectividad ha demostrado ser débil. Un mecanismo adicional y tal vez más efectivo

puede ser la presión ejercida por la sociedad civil nacional e internacional sobre los gobiernos para que cumplan con las convenciones.

La presión entre pares es otro marco intermedio que es practicado ampliamente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y fue introducido por la Unión Africana y el Consejo de Derechos Humanos, con menor eficacia. También fue propuesto tras la Cumbre Mundial 2005 para el seguimiento por parte del Consejo Económico y Social de las cumbres y conferencias mundiales, pero sólo se aceptó una versión diluida (como las presentaciones voluntarias que se denominaron exámenes ministeriales anuales).

Los mecanismos de vigilancia bien desarrollados incluyen las Consultas del Artículo IV del FMI y los *Exámenes de las Políticas Comerciales* de la OMC, pero sus recomendaciones son también no vinculantes, si bien en circunstancias excepcionales podrían conducir a la aplicación de sanciones limitadas. Como resultado de la crítica respecto de que las Consultas del Artículo IV podrían reflejar la visión de los países más poderosos y, en todo caso, ejercer apenas una débil influencia en ellos,⁶ se intentó mejorar su perfil y hacerlas más “abiertas” e “imparciales” desde la crisis financiera del Atlántico Norte. También se incorporaron varios mecanismos de vigilancia multilateral: el *Consolidated Multilateral Surveillance Report* (informe consolidado de vigilancia multilateral), los informes sobre los efectos secundarios de los “cinco sistémicos” (China, los Estados Unidos, Japón, el Reino Unido y la zona del euro), los informes sobre el sector externo (*External Sector Reports*) y la obligación de veinticinco jurisdicciones con sectores financieros de importancia sistémica de llevar a cabo los Programas de evaluación del sector financiero. Aún queda por considerar si este aparato de monitoreo más elaborado hará sentir su influencia. En el caso de la OMC, los exámenes de las políticas comerciales se combinan con un mecanismo eficaz de solución de controversias.

En el marco de las Naciones Unidas, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue una importante innovación en materia de monitoreo, que además fue apoyado por los informes mundiales de seguimiento (*Global Monitoring Reports*) elaborados por el Banco Mundial. El seguimiento de los ODM incluye no sólo un mecanismo de información estadística bien diseñado y evaluaciones mundiales

6 Véase, por ejemplo, el informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI sobre la vigilancia de esta institución en la etapa previa de la crisis financiera del Atlántico Norte (FMI-OEI, 2011).

periódicas, sino también evaluaciones nacionales de alto nivel. Este mecanismo podría utilizarse en la creación de un sistema mejorado para el seguimiento de los objetivos de desarrollo después de 2015 (incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en la Conferencia Río+20), el que podría incluir el monitoreo mundial, el seguimiento nacional de alto nivel y revisiones por pares en el contexto del ECOSOC.⁷ Nuevamente, la presión de la sociedad civil internacional y el creciente número de mecanismos de seguimiento que esta puso en marcha son un complemento muy importante de esos procesos intergubernamentales.

Además de los casos específicos ya mencionados, las secretarías de los distintos organismos cumplen un papel esencial en el seguimiento independiente y algunas veces en la implementación de las decisiones aprobadas. Lógicamente, las secretarías también cumplen la función adicional de otorgar apoyo técnico neutral a determinados países, lo que reviste una importancia particular para los miembros más débiles de las organizaciones mundiales. Asimismo, las secretarías independientes en general van más allá de esas funciones: promueven nuevas iniciativas, ayudan a mediar en disputas y a identificar una base común sobre la cual podrían forjarse los acuerdos mundiales.

Dada la relación entre la soberanía y las estructuras de gobernanza descritas en secciones anteriores, la naturaleza de la rendición de cuentas respecto de los compromisos internacionales también depende del objetivo de cooperación al que se apunta. El cumplimiento es crítico en las áreas que incluyen la interdependencia. Si se tiene en cuenta el consistente papel de la soberanía tradicional en la segunda área de cooperación y en la mayor parte de la tercera, el monitoreo y los mecanismos no vinculantes de rendición de cuentas –la revisión por pares, las comisiones de seguimiento de la implementación de convenciones y los debates nacionales de alto nivel– son instrumentos más adecuados. Sin embargo, cuando la segunda forma de cooperación incluye algún tipo de derecho (prohibición de la esclavitud, derechos laborales básicos, no discriminación contra la mujer, derechos de los niños), la comunidad mundial debería diseñar una forma más sólida de rendición de cuentas. De hecho, esta nueva rendición de cuentas podría interpretarse como una suerte de “responsabilidad de proteger”, el principio acordado en la

⁷ Véanse al respecto las propuestas del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (Naciones Unidas, 2013).

esfera política. El cumplimiento también puede ser esencial en relación con algunos de los elementos del tercer objetivo de cooperación, particularmente cuando incluyen normas que garanticen el trato diferenciado para los países en desarrollo.

La última demanda en materia de gobernanza mundial es, una vez más, la coherencia del sistema de las Naciones Unidas (en sentido lato) y de la OMC. Sin embargo, esto no debería interpretarse como un mecanismo de coordinación centralizado, dado que sería imposible de implementar en un sistema radicalmente descentralizado. De manera similar, las distintas estructuras de gobernanza existentes implican que sería adecuado contar con cierto nivel de duplicación. Por ejemplo, sería un grave error eliminar los debates sobre temas de financiamiento y comercio mundial en las Naciones Unidas, basándose en la idea de que estos temas quedan bajo la responsabilidad de las instituciones de Bretton Woods y la OMC, respectivamente. Como ya se señaló, el hecho de que la Asamblea General y el ECOSOC sean los foros más abiertos implica que pueden cumplir un papel muy útil al permitir la opinión sobre estos temas a determinados actores (incluidos los países pequeños y la sociedad civil) que tendrían una voz más débil en otros contextos. En cambio, la proliferación de nuevos acuerdos orientados a temas específicos podría tener algunas virtudes en términos de la apropiación de los procesos por parte de los actores relevantes y la eficacia que se asocia a esa apropiación, pero corren el riesgo de socavar aún más la coherencia del sistema.

La idea de fortalecer los mecanismos de coordinación se encuentra en varias propuestas de creación de una organización principal; la más reciente fue la de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (Naciones Unidas, 2009). Además de ello, en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, el ECOSOC sirve como instrumento básico de coordinación del sistema de las Naciones Unidas. Ambos se examinan en las dos secciones siguientes, en el primer caso, junto con el análisis de la capacidad del G20 para cumplir con su mandato autodesignado. Existe también un mecanismo interinstitucional, la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE), que tiene una función coordinadora, pero no será analizado en este artículo.

IV. UN CONSEJO DE COORDINACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

Las propuestas para crear una organización principal con la capacidad de dirigir y coordinar el sistema de las Naciones Unidas formaron parte de la agenda durante las últimas dos décadas. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 1992* del PNUD se propuso reemplazar el ECOSOC, considerando que su estructura era “demasiado grande y pesada”, por un Consejo de Seguridad para el Desarrollo, compuesto por 22 miembros con tres funciones básicas:

1. diseñar un marco de políticas internacionales en todas las áreas económicas y sociales clave, que otorgue coordinación;
2. elaborar un presupuesto global de flujos de recursos para el desarrollo, y
3. suministrar un marco de coordinación de políticas para el buen funcionamiento de las instituciones internacionales de desarrollo y finanzas (PNUD, 1992: 82-83).

La denominación de “Consejo de Seguridad para el Desarrollo” fue acuñada tres años más tarde por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (1995). En ambos casos, el objetivo era reemplazar al ECOSOC con un órgano nuevo.⁸ De manera similar, el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas propuso la creación de un foro de líderes mundiales del ECOSOC (también llamado L27, dado que estaría compuesto por la mitad de los miembros del Consejo) (Naciones Unidas, 2006, párr. 59). Otros sólo propusieron reformas para revitalizar en mayor grado el ECOSOC, bajo la premisa de que este ya tenía la responsabilidad, otorgada por la Carta de las Naciones Unidas, de coordinar el sistema.

La propuesta reciente más interesante fue la realizada en 2009 por la Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, que consiste en crear un consejo de coordinación económica mundial. Según esta propuesta, este consejo se reuniría en el nivel de Jefes de Estado (como el actual G20) y recibiría el apoyo formal de un subgrupo de entidades del sistema de las Naciones Unidas (la Secretaría, la OIT, el FMI y el Banco Mundial), así como de la OMC. También tendría la

⁸ Véase también la propuesta de Dervis (2005: cap. 3), y la revisión de varias propuestas efectuada por Rosenthal (2005 y 2007).

capacidad de dirigir e interactuar con todas las partes del sistema en sentido amplio, incluidos los organismos especializados como el Grupo del Banco Mundial y el FMI, así como la OMC, la que se incorporaría al sistema. Se trataría de un pequeño órgano (u órganos si se agregan los eventuales cuerpos ministeriales) de toma de decisiones, que combinaría la participación de los países de importancia sistemática con la representación universal. Esto se garantizaría con un sistema de circunscripciones similar al de las instituciones de Bretton Woods, con votos ponderados que contemplarían los dos ingredientes antes mencionados: los votos básicos y el peso económico. Esta propuesta se diferencia de las anteriores, relativas a un Consejo de Seguridad para el Desarrollo, en dos puntos básicos: la representación basada en circunscripciones y la creación de una nueva institución en lugar de una modificación del ECOSOC actual, que continuaría funcionando en paralelo como uno de los principales órganos de las Naciones Unidas.

La capacidad para coordinar el sistema implicaría que el Consejo de Seguridad para el Desarrollo dirigiría y coordinaría todas las instituciones que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, además de identificar áreas de cooperación entre ellas. También tendría como responsabilidades especiales la identificación de brechas en el sistema actual de cooperación (por ejemplo, la ausencia de un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana o instrumentos efectivos de cooperación internacional en materia tributaria) y de efectos secundarios entre las áreas que caen bajo la responsabilidad de organismos individuales que necesiten atención (como los efectos ambientales de las políticas comerciales y los efectos sociales de las políticas presupuestarias). Los organismos más especializados estarían encargados de las decisiones específicas de sus áreas de trabajo, pero el Consejo también podría convocar reuniones ministeriales para tratar algunas cuestiones. Por ejemplo, si bien algunas decisiones monetarias globales podrían quedar a cargo del Comité Monetario y Financiero Internacional, ciertas decisiones económicas mundiales más amplias requerirían nuevas reuniones (ocasionales o periódicas) u órganos ministeriales, compuestos por ministros de finanzas y por los encargados de otros aspectos económicos (por ejemplo, aquellos relacionados de modo directo con las cuestiones de la producción nacional, como los ministros de Industria).

El voto ponderado sería un principio de difícil aceptación por parte de los países que defienden el principio de las Naciones Unidas de “un país, un voto”, así como la representación regional equilibrada en los órganos elegidos. Sin embargo, la propuesta del Consejo de Seguridad para el Desarrollo reconoce el hecho de que ningún sistema relevante

de gobierno económico mundial puede operar sin que los países más importantes formen parte del órgano de toma de decisiones. De lo contrario, simplemente tenderían a ignorar sus decisiones. Por supuesto, el mecanismo de ponderación específico tendría que solucionar los problemas de representación que las instituciones de Bretton Woods enfrentan actualmente. El beneficio para los países más pequeños es que los miembros más poderosos de la comunidad internacional estarían coordinados por un órgano universal representativo en el que tendrían voz en lugar de uno designado (o autodesignado) por los países poderosos.

Según esta propuesta, el ECOSOC continuaría siendo el órgano intergubernamental encargado de las responsabilidades económicas, sociales y ambientales otorgadas a las Naciones Unidas. Como se verá a continuación, podrían conferirse a este Consejo funciones globales específicas y muy importantes, lo que fortalecería su papel actual. La Asamblea General continuará también cumpliendo un importante rol de gobernanza económica mundial, reflejando su capacidad de servir como mecanismo efectivo para la creación de consenso y generación de nuevas ideas para la cooperación internacional. En este sentido, la convocatoria a cumbres y conferencias de la Organización fue una de las funciones más importantes. La Secretaría de las Naciones Unidas contribuirá asimismo por medio de la importante labor de sus principales departamentos: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), la UNCTAD⁹ y las comisiones regionales. Las Naciones Unidas también hicieron importantes contribuciones a estos debates mediante la creación de grupos técnicos de alto nivel, por ejemplo, en el área del financiamiento mundial, las comisiones de Zedillo y de Stiglitz (Naciones Unidas, 2001 y 2009, respectivamente).

Como demostraron las recientes negociaciones internacionales, resulta difícil alcanzar un acuerdo sobre la mayoría de los temas que tienen una importancia crucial para todo el mundo. Las negociaciones también pueden conducir al menor denominador común, lo que para muchos sería decepcionante. En este contexto, como propusieron Ocampo y Stiglitz (2011), el Consejo de Seguridad para el Desarrollo podría facilitar la creación de iniciativas de adhesión, en las que un gran órgano de países conduciría acciones de cooperación en algunas áreas de interés mundial o regional, y otros se unirían más tarde. El Consejo de Seguridad para el Desarrollo también cumpliría un papel fundamental en

⁹ La UNCTAD es formalmente un programa, pero sus funciones son similares a las de otras entidades integrantes de la Secretaría.

explorar y desarrollar áreas de interés común y encontrar bases parciales o más amplias para los acuerdos en áreas críticas aún controvertidas, que serían adoptadas por los órganos de toma de decisiones u otras organizaciones (por ejemplo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su esfera respectiva o el Comité Monetario y Financiero Internacional y la Junta de Gobernadores del FMI en relación con las reformas del sistema monetario internacional).

Una cuestión básica se vincula con la relación entre este órgano y el G20 como foro de líderes, la principal innovación introducida en la gobernanza mundial durante la última crisis financiera del Atlántico Norte. Esto es de particular importancia, dado que en su Cumbre de Pittsburgh el Grupo de los 20 decidió designarse como “el principal foro para nuestra cooperación económica internacional” (Grupo de los 20, 2009: párr. 19). No es preciso decir que la creación de este organismo fue un paso adelante respecto del G7 y el G8, ya que reconoció el rol de las economías emergentes en el escenario económico mundial actual y las cambiantes relaciones de poder conexas. A la vez, para las economías emergentes, las acciones coordinadas con las principales economías industriales siguen siendo esenciales, dada su vulnerabilidad a los choques adversos de los países desarrollados y su aún limitada capacidad para reemplazar a los antiguos impulsores del crecimiento económico mundial.

El G20 tuvo un papel positivo: mediante políticas expansionistas coordinadas, evitó otra Gran Depresión; lanzó la iniciativa para fortalecer la regulación financiera a escala mundial, otorgando esa responsabilidad al Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) (anteriormente Foro), el que coordina las tareas de una serie de organismos especializados, que en la actualidad incluye a todo el G20 así como a otros miembros; aprobó la emisión más grande de la historia de derechos especiales de giro (DEG), incrementó los recursos disponibles para el FMI y promovió una reforma del sistema de cuotas por capital y del poder de voto de las instituciones de Bretton Woods; creó el mecanismo más promisorio de consulta sobre política macroeconómica en las principales economías, y evitó la repetición de las tendencias proteccionistas que destruyeron el sistema mundial de comercio en la década de 1930.

Sin embargo, su resultado fue heterogéneo. Ocampo y Stiglitz (2011) analizan su desempeño desde el punto de vista de cinco principios que deberían sustentar a todo buen sistema de gobernanza internacional: liderazgo, eficacia, representación (que es la fuente básica de la legitimidad), capacidad para coordinar el sistema y confianza en una secretaría que, de manera independiente, supervise y, en algunos casos, ponga en práctica las decisiones aprobadas. Sobre la base de esos criterios, llega-

ron a la conclusión de que el G20 cumple con el primero de ellos y sólo en parte con el segundo y el cuarto, pero no posee las otras características que son esenciales para un organismo que sería “el principal foro para la cooperación económica internacional”.

Dos de estos temas merecen especial atención, sobre todo para evaluar las mencionadas tensiones entre la integración y la eficacia. En este sentido, la eficacia como foro de líderes fue notable en los primeros años de la agrupación, y llegó a su punto máximo en la Cumbre del Grupo de los 20 que se realizó en Londres en abril de 2009. Sin embargo, los primeros “consensos keynesianos”, que habían dado origen a ese éxito, se quebraron durante la Cumbre celebrada en Toronto en junio de 2010, lo que refleja la nueva visión de que la austeridad es el camino hacia una recuperación económica mundial estable. Las primeras evaluaciones mostraron que su efectividad disminuyó drásticamente (véase, por ejemplo, Woods, 2011). A la luz de los resultados de la economía mundial de 2012 y 2013, queda claro que el grupo no fue capaz de lograr su compromiso más importante: un crecimiento mundial sólido, sostenible y equilibrado (Grupo de los 20, 2009: párr. 13). Asimismo, la desviación subrepticia de los objetivos, que caracteriza la rotación de secretarías —en las que cada nuevo huésped agrega los temas que considera relevantes, con el fin de dejar impreso su sello en la agenda—, produjo un mayor deterioro de la eficacia a lo largo del tiempo.

Podría afirmarse con sólidos argumentos que la legitimidad asociada con la representación no puede sustituirse de ninguna manera, dado que en el sistema internacional, como en todas las democracias modernas, deriva esencialmente de la universalidad. El problema surge del limitado número de miembros y, en particular, del método ad hoc por el cual el grupo los eligió.¹⁰ Esto implica que podría no ser un organismo adecuado para discutir ciertos asuntos cruciales, porque es posible que los actores relevantes no sean miembros. Esto incluye, por ejemplo, temas relacionados con los países menos desarrollados, ninguno de los cuales es miembro, e incluso la cooperación con los países en desarrollo, dado que de los donantes internacionales más comprometidos (como

10 Estos problemas se asocian con la exclusión de algunos países que cumplen con los criterios de población y PIB elevados (Nigeria es el caso más importante), el hecho de que en ciertas regiones los miembros no son necesariamente los que cumplen los criterios (por ejemplo, el caso de los miembros árabes) y, una vez más, la sobrerrepresentación de Europa.

los que cumplen con la meta de las Naciones Unidas relativa a la asistencia oficial para el desarrollo) ninguno pertenece a la agrupación.¹¹

Además, la forma de operar tiende a deslegitimar los procesos de gobernanza de otras organizaciones. Por ejemplo, cuando el G20 alcanzó un acuerdo en noviembre de 2010 en Seúl para reformar la cuota y el porcentaje de votos del FMI, los miembros que representan las circunscripciones en la Junta de Gobernadores de ese organismo no tomaron en cuenta las opiniones de otros miembros de sus propias circunscripciones. La Junta terminó apoyando las decisiones de los países más poderosos, eludiendo las limitaciones institucionales que obligaban a considerar las opiniones de los miembros más débiles. Esto originó una gran paradoja: a la larga el G20 deterioró los principios de gobernanza de la institución a la que más ayudó a fortalecer, el FMI. De este modo, la desviación subrepticia de los objetivos probablemente menoscabará aún más las estructuras institucionales que el mundo construyó con tanto esfuerzo tras la Segunda Guerra Mundial.

La pregunta más importante se refiere a la manera de seguir adelante. Los defensores más acérrimos del G20 (por ejemplo, Martin, 2011) argumentan que debería ser simplemente un comité directivo, en particular uno que facilite los cambios orientados a crear consenso entre los países más poderosos. Sin embargo, esto implicaría transformaciones importantes en el modo de operar, sobre todo respetar los mandatos y las estructuras de gobernanza de las instituciones internacionales representativas.

Una mejor perspectiva es reconocer que los mecanismos formales e informales cumplen una función complementaria. Como afirma Dervis (2011: 195),

11 Obviamente, el G7 y el G8 tuvieron este mismo problema. Uno de los casos más interesantes se relaciona con la decisión de la Cumbre del Grupo de los Ocho realizada en Gleneagles (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) en 2005 sobre la eliminación de la deuda de los países pobres muy endeudados. Si bien estuvieron de acuerdo con dar este paso, los países más pequeños de Europa que cumplían la meta de las Naciones Unidas relativa a aportar un 0,7% de su Ingreso Nacional Bruto (INB) en concepto de AOD se quejaron ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité de Desarrollo, manifestando que no era asunto del G8 tomar esa decisión (y obtener los beneficios políticos resultantes), dado que ningún miembro del G8 cumplía realmente con esa meta.

ambos son necesarios. Los encuentros informales pueden ser más flexibles, pueden permitir que los líderes y ministros creen relaciones personales. Este escenario permite que se hagan propuestas relativamente audaces.

Las interacciones entre los procesos formales y los informales cumplen un papel importante tanto en la gobernanza mundial como en la política nacional, pero sería mejor considerarlas elementos para la creación de consenso que conducen a decisiones dentro de las instituciones internacionales formales, es decir, como parte de un sistema de “círculos concéntricos” si utilizamos nuevamente el concepto de Lamy. Por ejemplo, ese es el rol que cumplen el Grupo de los 77 en las Naciones Unidas y el Grupo de los 24 dentro de las instituciones de Bretton Woods. Los diálogos officiosos son en verdad muy útiles para crear los elementos básicos de la toma de decisiones en las instituciones formales. Además, la interacción entre los procesos formales e informales funciona mejor cuando se facilita una geometría variable de diálogos officiosos, debido a que no todos los países tienen el mismo grado de relevancia en decisiones internacionales específicas.

Por ende, la esencia del argumento es, según Ocampo y Stiglitz (2011: 4), que no importa cuán representativo sea un diálogo informal ni cuán poderosos sean sus miembros: nunca puede sustituir la toma de decisiones multilaterales habitual de las organizaciones internacionales constituidas de modo formal. Con el fin de lograrlo, los organismos informales terminan causando graves problemas de legitimidad, tienden a ampliar las desigualdades en materia de poder para la toma de decisiones entre los miembros de las circunscripciones y pueden aniquilar estructuras de gobierno existentes más democráticas (y más funcionales).

Por esta razón, el G20 debería considerarse una transición hacia un mecanismo de cooperación económica internacional más representativo y, por consiguiente, legítimo. Las propuestas de la Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional pueden verse como una manera de legitimar el G20 transformándolo en un Consejo de Seguridad para el Desarrollo. Esta es también la visión de la Palais-Royal Initiative acerca de la reforma del sistema monetario internacional, cuya propuesta es crear una estructura de gobierno de tres niveles en cuya cima se encontraría un G20 reformado basado en un sistema de circunscripciones (Palais-Royal Initiative, 2011: 24).

Una solución intermedia aportada por Dervis (2011) es avanzar hacia un G20+ institucionalizado como consejo mundial, que supervise de ma-

nera informal la gobernanza económica internacional en su totalidad. Pero el gobierno formal, cuyos resultados son las decisiones internacionales vinculantes, se ejercerá en organizaciones establecidas en el marco de un tratado. Este G20+ sería más representativo, ya que incluiría a miembros de agrupaciones regionales. Según Dervis, un consejo formal de líderes mundiales (por ejemplo, el Consejo de Seguridad para el Desarrollo) seguiría siendo un objetivo ideal, pero tal vez sea más práctico transformar el G20+ en una entidad similar a ese consejo mundial, pero manteniendo su carácter informal (Dervis, 2011: 209).

V. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Los capítulos IX y X de la Carta de las Naciones Unidas definen el rol de la Organización en materia de cooperación en el campo económico social, y los mandatos, funciones y estructura del Consejo Económico y Social. Le otorgan al Consejo dos responsabilidades principales. La primera se vincula con el análisis y las recomendaciones de política “con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos”. En este sentido, “podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General” y “convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia” (art. 62). Más recientemente, el Consejo asumió un papel complementario en el seguimiento de las principales cumbres y conferencias sobre temas económicos, sociales y otras áreas relacionadas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en 2012, le confirió el mandato explícito de ejercer esta función con el fin de promover “la integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible”: económica, social y ambiental (Naciones Unidas, 2012: párr. 83).

La segunda responsabilidad se relaciona con la coordinación del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, la Carta de la Organización determina que el ECOSOC “podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas” y puede concertar con los organismos especializados “acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos ha-

brán de vincularse con la Organización” (art. 63). Sin embargo, estos acuerdos requieren la aprobación de la Asamblea General. Al respecto, esta ejerce una función de supervisión que incluye la capacidad de obtener informes de los organismos especializados, aun “con respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones” (art. 64). Esta coordinación y supervisión se aplica en particular a los fondos y programas de las Naciones Unidas, que forman parte de la Organización pero no se mencionan en la Carta, dado que se crearon con posterioridad. Tampoco se mencionan los asuntos humanitarios, un área en la que el ECOSOC se convirtió en el principal mecanismo de coordinación a escala mundial. Más allá de ese objetivo, el Consejo realizó durante algún tiempo la tarea de convocar debates mundiales sobre crisis de desarrollo y emergencias, con el fin de contribuir a dar una respuesta global oportuna y efectiva.

Además de estas funciones principales analíticas y de políticas, por una parte, y las funciones de coordinación y supervisión, por la otra, la Carta también otorga al Consejo Económico y Social el mandato de interactuar con el Consejo de Seguridad en temas de responsabilidad de este último –hoy en día denominados “cuestiones de seguridad y desarrollo”– y en el área de derechos humanos. La primera de estas funciones se hizo extensiva a las interacciones con la Comisión de Consolidación de la Paz, desde su creación en 2005. La segunda fue eliminada con la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2005. Por último, la Carta de las Naciones Unidas brinda al ECOSOC la posibilidad de consultar a las organizaciones no gubernamentales, lo que en la práctica significa que funciona como canal principal de comunicación entre las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas.

El Consejo posee un amplio conjunto de órganos subsidiarios para tratar temas especializados, creados en virtud del art. 68 de la Carta de las Naciones Unidas, cuya composición ha cambiado a lo largo del tiempo. Existen tres tipos: comisiones orgánicas, comisiones regionales y grupos de expertos (algunos de los cuales están formados por expertos gubernamentales, en tanto que otros actúan a título personal). Por lo tanto, el ECOSOC es un sistema en sí, cuya coordinación, si es que existe alguna, es poco rígida. Cabe agregar que algunos de estos órganos funcionan mejor que el Consejo mismo, y las reuniones anuales de algunos de ellos son verdaderamente los encuentros más importantes de las áreas respectivas. Algunos implican una movilización masiva de la sociedad civil (por ejemplo, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas). Otros operan efec-

tivamente como organismos mundiales principales para el debate y la toma de decisiones en ciertos ámbitos (por ejemplo, la Comisión de Estadística) o como únicos mecanismos para el diálogo internacional sobre cuestiones cruciales (como el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación).

En estos dos mandatos principales, pero particularmente en el caso del primero, existe una significativa dualidad en relación con las responsabilidades del ECOSOC y la Asamblea General, que proviene del art. 60, donde se indica que la

responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo [sobre cooperación económica y social] corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de esta, al Consejo Económico y Social.

De acuerdo con Rosenthal (2007), este artículo, que más bien caracteriza al ECOSOC como un órgano subordinado y no principal, tiene sus orígenes en el hecho de que las propuestas surgidas en la Conferencia de Dumbarton Oaks elaboradas por los aliados en 1944 tras la Segunda Guerra Mundial, en realidad proponían al ECOSOC como un órgano subordinado, antes de que los debates de San Francisco lo transformaran en órgano principal.

En la práctica, a menudo se interpretó que la Asamblea General tenía la responsabilidad principal de las políticas, mientras que el Consejo estaba a cargo de la coordinación. Pero eso no es del todo correcto. En el área de las políticas, el ECOSOC y sus órganos subsidiarios son bastante activos, tanto como la Asamblea General o incluso más. Por otra parte, en la función de coordinación, si bien las Juntas Ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas son elegidos por el ECOSOC,¹² la Resolución 48/162 de 1994 establece que las “Juntas estarán supeditadas a la autoridad del Consejo” (art. 21), pero tienen el mandato de “aplicar las políticas formuladas por la Asamblea y las medidas de coordinación y orientación que reciban del Consejo” (art. 22). De manera similar, la revisión cuatrienal (previamente trienal) de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desa-

¹² Esto no es completamente cierto en el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA), dado que la mitad de los miembros de su Junta Ejecutiva son elegidos por el ECOSOC y la otra mitad por el Consejo de la FAO.

rollo, el principal informe nacional en la materia, se presenta tanto a la Asamblea General como al ECOSOC, y se define como una herramienta de política

mediante la cual la Asamblea General establece las principales orientaciones normativas de la cooperación para el desarrollo a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas y las modalidades de aplicación en los diferentes países (Resolución 67/226 de 2012 de la Asamblea General).

Lo que implica esta dualidad es que los principales temas de políticas y de coordinación y operaciones se discuten dos veces, en distintas partes del sistema del ECOSOC, y en la Segunda y la Tercera Comisión de la Asamblea General, de modo que se duplican los debates.

Como se observa, la dualidad tiene raíces más fuertes y está sin duda asociada al hecho de que la Asamblea General es el principal órgano político y tiene una composición universal (una característica que el ECOSOC no posee). Por esta razón, en lugar de crear un foro de líderes del ECOSOC, como muchos habían recomendado, el modelo adoptado para el seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 fue el de un Foro Político de Alto Nivel de carácter universal, el que será convocado por la Asamblea General cada cuatro años al nivel de Jefes de Estado para que cuente con liderazgo político, en tanto que el seguimiento regular sería llevado a cabo por el ECOSOC durante las reuniones anuales ministeriales (Resolución 67/290 de 2013 de la Asamblea General). Este es un modelo nuevo que se espera explote las reconocidas ventajas comparativas de la Asamblea y el Consejo eliminando a la vez la duplicación.

Si la coordinación de las actividades de los fondos y programas efectuada por el ECOSOC es débil, la situación es aun peor respecto de los organismos especializados, que tienen una estructura de gobernanza completamente independiente. Más aún, las instituciones de Bretton Woods ni siquiera reconocen que están sujetas a esa coordinación y, como ya vimos, las principales economías desarrolladas siempre dieron un lugar preponderante en los temas económicos a esas organizaciones, que ellos controlan. Además, no queda claro si efectivamente el art. 63 de la Carta estableció la creación de un mecanismo de coordinación de lo que sería un sistema con alta descentralización, y si el ECOSOC ejerció alguna vez la coordinación de los organismos especializados. Las decisiones y resoluciones del Consejo no son vinculan-

tes en esos organismos y mucho menos en los Estados miembros. La reticencia de las instituciones de Bretton Woods de ser coordinadas por el Consejo se refleja en los países miembros en rivalidades interministeriales, lo que entraña que, si bien el Consejo tiene un fuerte poder de convocatoria, esto no se aplica a los encargados de formular políticas económicas, quienes prefieren trabajar con las instituciones de Bretton Woods.

Por lo tanto, la debilidad del ECOSOC puede resumirse en

1. su papel ambivalente en materia de políticas e incluso de coordinación, comparado con la Asamblea General;
2. su papel también ambivalente en los asuntos económicos asociados con la preferencia que tienen los países desarrollados e incluso de los encargados de formular políticas económicas de los países en desarrollo por las instituciones de Bretton Woods;
3. su débil coordinación de los fondos y programas, sobre todo en el caso de los organismos especializados, y
4. la falta de una tradición de coordinación de sus propios órganos subsidiarios.

A pesar de estas debilidades, que son principalmente de carácter institucional, el sistema del ECOSOC tiene ventajas definidas. Estas derivan, ante todo, de la fuerte confianza de los países en desarrollo en el Consejo y sus órganos subsidiarios (aunque a menudo en tensión con su preferencia por la Asamblea General como principal órgano político). La sociedad civil también tiene una preferencia definida por el ECOSOC, dado que constituye posiblemente el mayor foro abierto intergubernamental en temas económicos y sociales del mundo. Con la creciente apertura de las Naciones Unidas al sector privado, su poder de convocatoria también quedó de manifiesto en esta esfera; además, su red de órganos subsidiarios y de expertos es otra fuente de fortaleza, como lo demuestra el éxito de muchos de ellos. Por supuesto, el Consejo siempre puede mejorar el ejercicio de sus funciones de política y coordinación o interpretarlas de otra manera.

De hecho, si bien reconoce las debilidades del ECOSOC, Rosenthal manifiesta que aquel fue bastante exitoso en la promoción del debate sobre el desarrollo, la identificación de temas emergentes y la provisión de lineamientos a los encargados de formular políticas. Muchos Estados ven al Consejo como un lugar de encuentro imparcial y objetivo donde pue-

den contrastar diferentes posiciones y enfoques, y analizar las consecuencias de las políticas alternativas recomendadas. Podría incluso afirmarse que la naturaleza no vinculante de las decisiones y resoluciones fue una ventaja para la continuación del debate sobre políticas y ha contribuido a que la Organización alcanzara considerables logros en el desarrollo de ideas, en su papel de promoción y en su habilidad para crear conciencia pública (Rosenthal, 2007: 143).

La potencial mejora del uso del sistema del ECOSOC subyace a la reforma de 2007 (Resolución 61/16 de la Asamblea General), aprobada para poner en práctica las decisiones de la Cumbre Mundial 2005. El primer elemento de esta reforma era otorgar al Consejo el rol central de revisar la realización de los objetivos de desarrollo internacionales, incluidos los ODM, pero entendidos, de manera más amplia, como el seguimiento y la implementación integrados de los resultados de todas las principales cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. Como ya se mencionó, después de Río+20 esto se interpretó como una integración equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, que quedarían bajo la responsabilidad de la reunión ministerial anual sobre desarrollo sostenible, como parte del proceso del Foro Político de Alto Nivel, así como la serie de sesiones de integración creadas con la reforma del Consejo en 2013 (Resolución A/68/L.2 de 2013 de la Asamblea General). Sin embargo, el seguimiento de las principales cumbres y conferencias debe interpretarse como una responsabilidad de todo el sistema del ECOSOC, dado que algunos de sus órganos subsidiarios (sobre todo, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de Población y Desarrollo)¹³ tienen grandes responsabilidades en el seguimiento de conferencias específicas. Las propuestas presentadas a mediados de la década de 2000 por la Secretaría incluyeron la posibilidad de adoptar un proceso de revisión por pares en el seguimiento de las principales cumbres y conferencias, pero la iniciativa se diluyó y se transformó en una serie de simples “presentaciones voluntarias”, conocidas como exámenes ministeriales anuales; este modelo se mantendrá para las reuniones anuales ministeriales sobre desarrollo sostenible.

13 La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) también las tenía, pero esta fue eliminada en la reforma de 2013, que transfirió las tareas de seguimiento de la conferencia asociada al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, que tendrá lugar anualmente durante la reunión ministerial del ECOSOC y cada cuatro años en la Asamblea General de la ONU.

El segundo elemento importante de la reforma de 2007 fue la creación del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. El objetivo principal era que funcionara como centro de una serie de procesos de cooperación actualmente dispares que incluyen la cooperación intergubernamental Norte-Sur y Sur-Sur, bilateral y multilateral, pero también, de manera creciente, a actores no gubernamentales de la sociedad civil y el sector privado. Como en el caso anterior, el Consejo se convirtió en un foro de múltiples interesados, con débiles características de rendición de cuentas mutua y coordinación, para el intercambio de las mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Sobre la base de sus mandatos y su historia, queda claro que el Consejo Económico y Social debería encabezar el sistema internacional de cooperación con los países en desarrollo, seguir encabezando el sistema internacional humanitario y, lo más importante, encargarse del seguimiento de las varias cumbres y conferencias de las Naciones Unidas, que crearon la agenda más amplia de la cooperación mundial en materia económica, social y ambiental (en resumen, la agenda de desarrollo de la Organización). En todas esas áreas, podría discutirse la posibilidad de monitorear y, llegado el caso, fortalecer la rendición de cuentas mutua para los compromisos internacionales en las esferas económica y social, posiblemente por medio de procesos de revisión por pares, supervisión y debates nacionales de alto nivel, como se señala en el apartado III de este artículo. Esto abarca las funciones de política y coordinación del Consejo, y en el último caso debería incluir una mayor actividad de coordinación de los fondos y programas y, al menos en algunas áreas, de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Con relación al escenario de política y el seguimiento, esto podría significar, ante todo, la responsabilidad de apoyar la coherencia del sistema en el área de política (y programática), analizar los desafíos emergentes de desarrollo a escala mundial y proponer formas de cerrar las brechas en materia de cooperación internacional. También implicaría fortalecer la supervisión y la rendición de cuentas mutua respecto de la agenda de desarrollo. Así, el ECOSOC también sería el órgano principal encargado del seguimiento de los objetivos de desarrollo después de 2015 (lo que probablemente se materializaría mediante la discusión continuada sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Asimismo, sería necesario reforzar el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo a fin de que alcance los objetivos para los que fue creado. Esto significa, en particular, que la agenda sobre la eficacia de la asistencia y, en consecuencia, el proceso

posterior a la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo quedarían dentro de su ámbito.

Con respecto a la coordinación, el ECOSOC debería fortalecer la supervisión de las actividades operacionales de las Naciones Unidas, convirtiéndose en una especie de “junta de juntas” de los fondos y programas. Esto implica que tendría un papel central en otorgar lineamientos tanto para la coordinación interinstitucional como en el sistema del Coordinador Residente y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El ECOSOC debería también cumplir con mayor eficacia su rol de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, en particular en las áreas de política y en el seguimiento de la agenda de desarrollo. Como se hizo con los exámenes ministeriales anuales y se hará en las reuniones anuales ministeriales sobre desarrollo sostenible, esta función debería tener un foco práctico en temas específicos, en lugar de ejercerse en términos generales. Por último, el Consejo debería seguir coordinando las actividades humanitarias y de respuesta a emergencias específicas y temas emergentes.

En todas esas esferas, es fundamental que el ECOSOC funcione efectivamente como un sistema, con un mejor mecanismo de coordinación de sus órganos subsidiarios que tome en cuenta sus especializaciones particulares. También debería continuar explotando una de sus ventajas básicas, la capacidad de incluir a múltiples interesados, no sólo a los Estados miembros, sino también a la sociedad civil y el sector privado.

Sería conveniente que en el proceso de reforma se trataran también los principales asuntos institucionales discutidos antes: la duplicación de las funciones con la Asamblea General que, como se indicó, se aplica tanto a las funciones de política como a las de coordinación y operación. Una reforma ambiciosa incluiría la presentación de informes directamente a la Asamblea, con la eliminación de los debates en la Segunda y Tercera Comisión de la Asamblea General. Por último, un tema no menos importante: es esencial que el Consejo –y las comisiones de la Asamblea– cambien sus métodos de trabajo, pasando de los discursos a debates más eficaces y orientados a la acción. Para este fin, sería conveniente el uso activo de comisiones pequeñas, conformadas sobre la base de las circunscripciones, en lugar de depender del Consejo o de la Asamblea General para cada decisión.

VI. CONCLUSIONES

En este informe se propone una tipología para la cooperación internacional en las esferas económica y social, que incluye tres objetivos básicos: i) la provisión de bienes públicos mundiales para gestionar la interdependencia entre los países; ii) la provisión de bienes sociales universales, entendidos como las normas y estándares sociales comunes y un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo, y iii) la promoción de la cooperación para el desarrollo orientada a reducir las desigualdades internacionales; en particular, los niveles de desarrollo económico diferentes entre los países. Se plantea aquí que, si bien en el primer caso el concepto de soberanía correspondería al de soberanía responsable –ejercida con pleno respeto por la soberanía de los demás–, en el segundo y tercer objetivos debería prevalecer el concepto tradicional de soberanía, aunque sujeto al compromiso de adherir a las normas y estándares acordados a escala mundial. Asimismo, en los últimos dos casos, la cooperación internacional debería dirigirse a aumentar el espacio político de los países.

En este artículo se proponen entonces seis criterios básicos para redefinir la estructura mundial de cooperación:

1. aplicar sólidos principios de subsidiariedad;
2. utilizar una amplia red de instituciones nacionales, regionales y mundiales;
3. emplear órganos pequeños pero representativos para la toma de decisiones que ayuden a superar la tensión entre la integración y la eficacia;
4. garantizar la participación equitativa de los países en desarrollo en la toma de decisiones;
5. utilizar instrumentos efectivos de supervisión de los compromisos internacionales, que deberían garantizar el cumplimiento en lo que respecta a los bienes públicos mundiales, y aplicar normas para garantizar el trato diferenciado de los países en desarrollo y mecanismos de rendición de cuentas no vinculantes –revisión por pares o comisiones similares a las creadas para la implementación de las convenciones internacionales sobre derechos humanos–, y
6. garantizar la coherencia del sistema. En el último caso, se convoca a la transformación del G20 en el consejo de coordinación económica mundial propuesto por la Comisión de

Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, o una institución similar, y al fortalecimiento de las funciones del Consejo Económico y Social en el área de política y en el seguimiento de las conferencias mundiales, como foro principal de cooperación para el desarrollo y como coordinador de la cooperación y de otros temas específicos del sistema de las Naciones Unidas.

La oportunidad más grande para cambiar y reforzar la cooperación multilateral proviene de la transición hacia la multipolarización del mundo, como resultado del avance de las economías emergentes. Con esta transición, se corre el riesgo de que la cooperación sea más dificultosa. Esto requiere que estos países se comprometan con el multilateralismo, y no con el multilateralismo de elite del G20 ni con lo que Wade (2011) denominó “afirmación westfaliana”, en la que las potencias emergentes reivindican su soberanía nacional en la forma de negaciones, lo que produce un bajo nivel de cooperación que puede estar enmascarado en acuerdos bien escritos. En este sentido, es importante que otros países en desarrollo –y sobre todo, los socios regionales de las potencias emergentes– ejerzan una fuerte presión para que estos elijan el multilateralismo de entre las otras dos alternativas, las que sólo generarían nuevas formas de exclusión para los países medianos y pequeños. Los países menos poderosos se beneficiarían (y, de hecho, ya se están beneficiando) de la competencia en el ejercicio del poder mundial. Como fuerte aliada de las Naciones Unidas, la sociedad civil mundial debería seguir cumpliendo el importante papel de apuntar en la misma dirección.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barrett, S. (2007), *Why Cooperate. The Incentive to Supply Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.

Bradford, C. I. y W. Lim (2011), “Introduction: toward the consolidation of the G20: from crisis committee to global steering committee”, en C. I. Bradford y W. Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, DC, Korea Development Institute - Brookings Institution Press.

Cafaggi, F. y K. Pistor (2013), "Regulatory capabilities: a normative framework for assessing the distributional effects of regulation", Columbia Public Law Research Paper 13: 354.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.00.II.G.81.

Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (1995), *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Nueva York, Oxford University Press.

Comisión Stiglitz (2009), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, disponible en <www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf>.

Dervis, K. (2011), "Towards strengthened global economic governance", en N. Birdsall y F. Fukuyama (eds.), *New Ideas on Development after the Financial Crisis*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

— (2005), *A Better Globalization. Legitimacy, Governance and Reform*, Washington, DC, Brookings Institution Press for the Center for Global Development.

Equipo de Tareas Internacional sobre los Bienes Públicos Mundiales (2006), *Meeting Global Challenges. International Cooperation and the National Interest. Final Report*, Estocolmo.

Grupo de los 20 (2009), *Leaders' Statement, The Pittsburgh Summit*, 24-25 de septiembre, disponible en <www.g20.org>.

Hoekman, B. (2011), "Proposals for WTO reform: a synthesis and assessment", *Minnesota Journal of International Law* 20(2).

Jenks, B. (2015), "Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas: las raíces de una agenda de reforma", en este volumen.

Jolly, R., L. Emmerij y T. Weiss (2008), *UN Ideas that Changed the World*, Indianapolis, Indiana University Press.

- Kaul, I. (2013), "Meeting global challenges; assessing governance readiness", *The Governance Report 2013; Hertie School of Governance; Sovereignty, Fiscal Policy, Innovations, Trade-Offs, Indicators*, Oxford, Oxford University Press.
- Kaul, I. y D. Blundin (2015), "Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas", en este volumen.
- Kaul, I. y otros (eds.) (2003), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lamy, P. (2005), "Lamy dice que las diferencias requieren que se 'recalibren' las expectativas para Hong Kong y pide 'espíritu de negociación' para hacer avanzar las conversaciones comerciales", Ginebra, Organización Mundial del Comercio (OMC), 10 de noviembre, disponible en <www.wto.org/spanish/news_s/news05_s/stat_lamy_nov05_s.htm>.
- Martin, P. (2011), "The G20: from global crisis responder to global steering committee", en C. I. Bradford y W. Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, DC, Korea Development Institute - Brookings Institution Press.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, Tokio, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas (2001), *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la financiación para el desarrollo*, disponible en <www.un.org/spanish/informes/FPD/a551000.pdf>.
- (2006), "Unidos en la acción. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente" (A/61/583), 20 de noviembre.
- (2010), *World Economic and Social Survey. Retooling Global Development*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- (2012), "El futuro que queremos", Resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

— (2013), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, 2013. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York, disponible en <www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HL-PRReport_Spanish.pdf>.

Ocampo, J. A. (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista CEPAL*, 75 (LC/G.2150-P/E), Santiago de Chile, diciembre.

— (2010), “Rethinking global economic governance”, *Journal of Globalization and Development* 1(1).

— (2011), “Reforming the international monetary system”, *WIDER Annual Lecture*, 14, disponible en <www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL>.

Ocampo, J. A. y J. E. Stiglitz (2011), “From the G-20 to a global economic coordination council”, *Journal of Globalization and Development* 2(2).

OEI (Oficina de Evaluación Independiente) (2011), *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Palais-Royal Initiative (2011), “Reform of the international monetary system: A cooperative approach for the 21st Century”, en J. T. Boorman y A. Icard (eds.), *Reform of the International Monetary System: The Palais-Royal Initiative*, Nueva Delhi, Sage Publications.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1992), *Informe sobre Desarrollo Humano 1992. Una nueva visión sobre desarrollo humano internacional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, Nueva York, W. W. Norton.

Rosenthal, G. (2007), “The Economic and Social Council of the United Nations”, en T. G. Weiss y S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Nueva York, Oxford University Press.

— (2005), “The Economic and Social Council of the United Nations: An issues paper”, *Dialogue on Globalization: Occasional Papers* 15, Nueva York, Friedrich Ebert Stiftung, febrero.

Toye, J. y R. Toye (2004), *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance and Development*, Indianápolis, Indiana University Press.

Wade, R. H. (2011), “From waning to emerging world order: Multipolarity, multilateralism, the G20, the World Bank and the IMF”, *Politics and Society* 39(3).

Woods, N. (2011), “The impact of the G20 on global governance: a history and prospective”, en C. I. Bradford y W. Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, DC, Korea Development Institute - Brookings Institution Press.

2. Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas

Inge Kaul
Donald Blondin

El mundo enfrenta en la actualidad una gran cantidad de desafíos, como la excesiva volatilidad financiera, el calentamiento global, el fantasma cada vez más presente de la escasez de tierra, agua y alimentos, la pérdida de biodiversidad, el “fin del petróleo”, el comercio internacional ilícito, que va acompañado de delitos y violencia, y la (in)seguridad cibernética. A esto se suma la persistencia de los problemas vinculados a la proliferación nuclear, las enfermedades transmisibles y la desigualdad global.

Estos desafíos no han pasado inadvertidos; muchos han figurado en las agendas nacionales e internacionales por décadas y la mayoría ha sido objeto de numerosos estudios y conferencias. Si bien actualmente entendemos en qué consiste la mayoría de estos problemas y estamos familiarizados con muchas respuestas políticas posibles, en ninguna de las áreas temáticas clave se percibe la inminencia de un avance político.

Con el propósito de efectuar un análisis y proponer soluciones para este estancamiento en materia de políticas, en este capítulo se aborda el tema desde la perspectiva de los bienes públicos globales. La principal razón para adoptar este enfoque es que los desafíos mundiales contemporáneos tienden a poseer las propiedades de un bien público global o al menos incluyen componentes que tienen que ver con la naturaleza de estos bienes.¹ De acuerdo con las predicciones de la teoría económica estándar, cabe esperar que surjan problemas de acción colectiva y se registre un subabastecimiento asociado. Sin embargo, los problemas del tipo de los bienes públicos globales no son nuevos y la comunidad internacional ya ha lidiado con ellos con resultados bastante buenos. Basta pensar en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales,

¹ Véase más información sobre las propiedades de los bienes públicos y los bienes públicos globales, incluido el problema del polizón que incide en el suministro, en el recuadro 1 y en el texto del apartado I.

el Protocolo de Kioto o la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, de 1997. Esto nos lleva a preguntarnos por qué no hay más cooperación internacional.

Un posible factor puede ser que los retos mundiales de nuestros días difieren, al menos en una parte importante, de los que debimos enfrentar en décadas anteriores. Otro factor se refiere al cambio en las relaciones internacionales de poder, que trae aparejado un desplazamiento en las relaciones entre los actores. Quizás ambos factores estén en juego y es posible que juntos hayan cambiado tanto las cosas que, para tener capacidad de respuesta, los sistemas de gobernanza requerirán más que simples ajustes periféricos. ¿Será precisamente esta necesidad insatisfecha de un cambio fundamental lo que está provocando los estancamientos?

Con esa pregunta como punto de partida, el análisis en este capítulo se divide en tres partes. En el apartado I se identifica lo que se necesitaría –en términos de requisitos de gobernanza– para enfrentar de manera más eficaz los problemas del tipo de los bienes públicos globales que se presentan en la actualidad. Sobre la base de cierta evidencia empírica, en el apartado II se analizará cómo se ha respondido hasta el momento a los requisitos de gobernanza identificados. En especial, se busca identificar si el hecho de que aún existan problemas sin resolver sólo se debe a que “aún no se ha llegado ahí” –esto es, a un retraso en el ajuste institucional– o si hay indicios de otros factores que impiden la resolución de los problemas que enfrentamos. En virtud de este análisis, en el apartado III se revisan las medidas que se podrían adoptar para establecer los vínculos que faltan y hacer que los sistemas de gobernanza estén más a tono con el mundo de hoy.

Del análisis presentado en los tres apartados surge que está en juego la totalidad de los factores mencionados. No hay duda de que los desafíos mundiales de la actualidad son diferentes. El mundo ha pasado de un período de “lanzamiento” de la globalización, junto con la promesa de más oportunidades económicas, a la era actual, donde las sendas de crecimiento tradicionales se presentan como insostenibles. Hoy en día a los Estados se les exige un “avance”, sobre todo en lo que respecta a externalidades transfronterizas. Esto suele conllevar difíciles ajustes, en un momento en que los equilibrios mundiales de poder están cambiando y alterando las relaciones entre los Estados, así como entre los actores estatales y no estatales.

Pese a todo, las principales causas de las fuertes crisis que se viven en la actualidad van más allá del cambio en la naturaleza de los retos

mundiales y las relaciones de poder respecto de hace sólo unas décadas. Entre estas causas se encuentra la “paradoja de la soberanía”: al aferrarse a estrategias y nociones convencionales de soberanía que los llevan a mantenerse al margen de la cooperación internacional, incluso en áreas dominadas por la interdependencia, los gobiernos nacionales logran un efecto contrario al que buscan. De esta forma, los gobiernos nacionales debilitan su capacidad de formulación de políticas, especialmente en relación con las amenazas transnacionales, que no respetan el principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado, y socavan la misma soberanía que intentan proteger.

Como resultado de este comportamiento por parte de los Estados, las respuestas políticas dirigidas a los retos que se presentan en la actualidad son perceptibles y crecientes en número, pero tienen un alcance principalmente nacional y regional, o se dan por medio de iniciativas basadas en el mercado. Además, suelen estar a cargo de actores no estatales. En este sentido, se observa una desconcentración tanto vertical como horizontal de la gobernanza. Cabe destacar que las respuestas perceptibles en muchos casos aún son de naturaleza ad hoc y experimental, y faltan respuestas políticas con una coordinación global. Este análisis confirma la conclusión de Brown, que hace referencia a que el mundo está atrapado en la rutina y representa su propia versión global del “dilema del prisionero”, un universo donde ninguna de las grandes economías puede alcanzar el éxito sola, pero ninguna tiene suficiente confianza en otra como para apostar a la cooperación y la coordinación (Brown, 2013: 2).

Como se muestra en el apartado III, los vínculos críticos que faltan, y que es necesario implementar si el mundo desea escapar de esta rutina, son: a) la conceptualización y prueba de un fundamento compatible con la soberanía para una cooperación internacional eficaz y, a tales efectos, justa; y b) en virtud de la evidencia compilada, el establecimiento de un consenso mundial respecto de una noción de “soberanía inteligente”.

El concepto de “soberanía inteligente” reconoce que un solo país, cualquiera sea su poderío económico o militar, no puede resolver unilateralmente los desafíos actuales del tipo de los bienes públicos globales. Además de una acción internacional colectiva y multilateral, la mayoría de esos desafíos requiere la adopción de medidas correctivas a escala nacional por parte de muchos Estados, si no de todos. En áreas temáticas caracterizadas por esa interdependencia política, la cooperación internacional es de un certero interés de los Estados. Son casos en que la soberanía compartida es simplemente la estrategia más inteligente, porque, tanto a escala regional como mundial, tiene el potencial de permitir que

la formulación de políticas coincida con los problemas que cruzan las fronteras y exigen una rápida solución.

La solución de estos problemas no sólo sería de gran ayuda a escala regional y mundial, sino que, al eliminar las externalidades negativas, eliminaría las restricciones de los gobiernos nacionales respecto de la formulación de políticas, con lo que fortalecería, en lugar de limitar, la capacidad de formulación de políticas a escala nacional. En otras áreas temáticas no interdependientes, los Estados podrían continuar apostando libremente a sus intereses nacionales particulares. Este sería un resultado inteligente.

Debido a que la soberanía de los Estados es reconocida por medio de las Naciones Unidas, esta sería la mejor organización para ofrecer un foro donde puedan llegar a un acuerdo sobre la definición precisa de soberanía inteligente y sobre cómo combinar sus deberes de gestión de la interdependencia, asociados a la provisión de bienes públicos globales, con el ejercicio de los derechos de formulación de políticas nacionales.²

Como se indica en este capítulo, a los efectos de asumir con eficacia estas tareas y de ayudar a los Estados miembros a poner en práctica la noción de soberanía inteligente, también sería conveniente que se concretara una reforma de las Naciones Unidas, ya que es importante que incorpore una perspectiva mundial y transnacional a su estructura y su labor. Esto puede parecer contradictorio si se considera su estado y su propósito, pero hay que considerar que se trata de un órgano universal no tanto por el enfoque de su trabajo y los procesos, sino más bien por su amplia membresía. Hasta cierto punto, las Naciones Unidas abordan los problemas mundiales, pero lo hacen principalmente desde la perspectiva de un determinado país o región. Es mucho menos frecuente que aborden los problemas desde una perspectiva global, y todavía menos habitual que se preocupen por la coherencia y el equilibrio del conjunto de problemas que atraviesan el dominio público mundial. Esto debe cambiar, porque la suma de lo que los países están dispuestos a hacer con respecto a un problema mundial como el cambio climático puede no ser igual a lo que realmente puede ser necesario para mitigarlo. Por lo tanto, sería conveniente que las Naciones Unidas se convirtieran en un “organismo internacional” en dos sentidos: porque sus miembros provienen

² Por motivos de espacio, utilizamos aquí “Naciones Unidas” para referirnos a todo el Sistema de las Naciones Unidas, incluidos organismos especializados y órganos conexos, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

de todo el mundo (todos los países están representados) y porque tienen el deber de alertarnos e impulsarnos a reconocer los límites planetarios y a promover la sostenibilidad a más largo plazo.

A continuación se presenta un análisis más profundo de esta idea.³

I. LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES: IDENTIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE GOBERNANZA CLAVE INVOLUCRADOS

El término “gobernanza” se utiliza en el presente para referirse a los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado. Por tratarse de herramientas, los arreglos de gobernanza deben ajustarse a un objetivo específico. Dicho de otra manera, deben tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan.

Como se indicó, muchos de los desafíos mundiales contemporáneos, si no la mayoría, poseen las propiedades de un bien público global o tienen componentes con estos atributos. En este contexto, entonces, primero es importante tener claro cuáles son los requisitos de gobernanza que plantean los bienes públicos globales, especialmente aquellos “estáticos”, que ocupan un espacio fundamental en las agendas nacionales e internacionales y que han quedado atrapados en escollos políticos. En segundo término, es necesario analizar cómo podrían enfrentarse los desafíos asociados a estos bienes públicos globales en medio de los cambios que hoy se presentan en las relaciones internacionales de poder, específicamente, la tendencia cada vez más notoria a la multipolaridad y el inseguro equilibrio de poderes entre los agentes estatales y no estatales. En las últimas décadas, ese equilibrio de poderes se ha inclinado a favor de los últimos, y sobre todo hacia los agentes del mercado mundial.

Si se toman en cuenta las implicaciones de estos dos aspectos, se puede afirmar que una provisión adecuada de bienes públicos globales requeriría, como mínimo, arreglos de gobernanza que cumplan con las cuatro funciones que se detallan a continuación.

3 Este documento se basa en Kaul (2013).

FUNCIÓN 1: EVITAR EL RIESGO DE FALLO DE DOS ACTORES: ESTATAL Y NO ESTATAL

Como se indica en el recuadro 1, la principal característica de los bienes públicos, incluidos los bienes públicos globales, es que su consumo es público, es decir que estos bienes pueden afectar a cualquiera o a todos, para bien o para mal. Esta característica plantea un riesgo importante en relación con la provisión de estos bienes porque puede tentar a los actores individuales a convertirse en polizones. Esto significa que los actores pueden ocultar sus verdaderas preferencias respecto de estos bienes y esperar a que otros den un paso y los provean. Entonces, cuando los bienes llegan al dominio público, los polizones también se benefician, y de forma gratuita.

Recuadro 1. Bienes públicos y bienes públicos globales⁴

La teoría económica estándar distingue dos categorías principales de bienes: bienes privados y bienes públicos. Los *bienes privados* son bienes que se pueden dividir y son excluibles, de modo que se pueden asignar a ellos derechos claros de propiedad.

Los *bienes públicos*, por su parte, son bienes no excluibles, de modo que sus efectos (beneficios o costos) son compartidos por todos.

Si un bien es no excluible y su consumo es no rival –de forma que el uso del bien por parte de una persona o el hecho de que una persona esté afectada por dicho bien no disminuye su disponibilidad para otros–, se dice que es un bien público puro. Son ejemplos de este tipo de bienes la paz y la seguridad. Si un bien tiene sólo una de estas características, es un bien público impuro. La atmósfera, por ejemplo, es no excluible, pero su consumo es rival, porque la contaminación sin límites puede cambiar la composición de los gases y contribuir al calentamiento global. El conocimiento farmacéutico patentado es un ejemplo de un bien no rival, cuyo uso, al menos por un período limitado de tiempo, ha sido excluible, de modo que también entra en la categoría de bienes públicos impuros.

4 Véase más información en Barrett (2007) y Sandler (2004).

Los efectos públicos de un bien pueden tener distinto alcance geográfico (local, nacional, regional o global) y pueden llegar a una o varias generaciones.

Los *bienes públicos globales* son bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o pueden afectar a todos, en cualquier lugar. Junto con los bienes públicos regionales, conforman la categoría de bienes públicos transnacionales.

Es importante destacar que, en el contexto actual, el término “bien” no tiene una connotación de valor. Se emplea como forma abreviada para los bienes o productos, así como para los servicios y las condiciones que existen en el dominio público.

Asimismo, en la mayoría de los casos, la calidad de público o privado no es una propiedad innata de un bien, sino el resultado de una opción política o social. Por lo tanto, es importante distinguir entre la calidad pública potencial y de facto de un bien. Por ejemplo, todos pueden tener libre acceso a la tierra o esta puede estar limitada, lo que la vuelve excluible.

La globalidad es una forma especial de lo público y, en la mayoría de los casos, también resulta de una opción política (por ejemplo, la decisión de promover el libre comercio o la liberalización financiera). Así, mientras que algunos bienes públicos globales son por naturaleza mundiales y públicos, como la luz del sol, muchos otros son fabricados por el hombre, como los sistemas internacionales de comunicación y transporte o los bienes para el control de las enfermedades transmisibles, la estabilidad financiera o la paz y la seguridad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kaul y Mendoza (2003).

Debido a que algunos actores sucumben a la tentación de convertirse en polizones, es probable que los mercados no puedan asegurar una provisión adecuada de bienes públicos. Teniendo en cuenta que el riesgo de la existencia de polizones tiende a aumentar con el número de actores involucrados, esta falla de mercado hace que los bienes públicos globales sean especialmente propensos al subabastecimiento.

Otro factor agrava el riesgo de subabastecimiento de bienes públicos globales: a escala nacional, el Estado puede intervenir y llegar a corregir fallas del mercado relacionadas con los bienes públicos debido a su exclusiva potestad de crear incentivos y hacer cumplir las normas. En el plano internacional, sin embargo, no hay un equivalente total de las instituciones estatales. Cuando operan a escala internacional, los Estados partes persiguen principalmente intereses nacionales, que pueden coincidir o no con los problemas mundiales. En este sentido, los Estados también son actores con intereses particularistas y cuasiprivados. En consecuencia, y como ha quedado demostrado en varios estudios sobre cooperación internacional, a menudo sucumben a la tentación de convertirse en polizones.

Esto implica que los problemas del tipo de los bienes públicos globales corren el riesgo de sufrir el fallo de dos actores: el mercado y el Estado.⁵ Por tanto, una de las funciones de la gobernanza debe ser evitar, o al menos minimizar, el riesgo de falla de esos dos actores ante la existencia de bienes públicos globales. Sobre todo es importante evitar el riesgo de falla del Estado porque a menudo es necesario contar con una cooperación multilateral eficaz para que los Estados puedan “controlar” los mercados globalizados, así como a ellos mismos.

FUNCIÓN 2: PROMOVER LA JUSTICIA MUNDIAL

La Función 1 puede no ser suficiente para producir el nivel de participación voluntaria requerido para que la cooperación funcione bien en las condiciones multipolares actuales; esto es, sin la presión de ningún poder hegemónico o club de grandes poderes. En estas condiciones, un incentivo importante para que los actores se involucren en una iniciativa de política pública es la apropiación de la política, así como la justicia de los procesos y los resultados.

En virtud de las notorias diferencias y disparidades que existen en el mundo, probablemente la forma más factible de que las partes

⁵ El tipo de fallo del Estado aquí identificado no debe confundirse con los tipos de fallos del gobierno en que tienden a centrarse los investigadores que trabajan en el campo de la elección pública, en especial, el comportamiento de los políticos y burócratas que sólo buscan satisfacer sus intereses personales. El fallo del Estado al que se hace referencia acá se origina sistemáticamente en el hecho de que el orden mundial actual se compone de Estados-nación soberanos individuales.

perciban la cooperación internacional como justa y legítima sea la justicia de los procesos. Esto supone que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de dar su parecer en los temas que las afectan y, al mismo tiempo, buscar un equilibrio entre la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones, algo que muchas veces resulta difícil de lograr. En el pasado se ha verificado una tendencia a establecer “clubes” –como el Grupo de los Siete (G7), el Grupo de los Ocho (G8) y ahora el Grupo de los Veinte (G20)– integrados por una cantidad limitada de Estados y justificados en virtud de su eficacia en la toma de decisiones. Esto plantea algunas inquietudes obvias respecto de la representatividad, pero el fracaso de las últimas iniciativas para tratar de negociar acuerdos internacionales sobre el cambio climático con una mayor participación de países deja entrever la probabilidad de que no se avance cuando en el proceso de toma de decisiones intervienen todos los países.

El riesgo de que surjan estancamientos políticos de este tipo debido a diferencias irreconciliables en las preferencias de las partes negociadoras podría reducirse si se conecta la justicia de los procesos con el pensamiento de suma positiva. Este último enfoque se caracteriza por la voluntad de buscar negociaciones que resulten beneficiosas para ambas partes y compartir las ganancias obtenidas mediante la cooperación entre las partes interesadas, tanto a escala nacional como internacional. Esto es de un certero interés para las partes porque, en las condiciones imperantes de apertura, los problemas sin resolver se mueven por el dominio público mundial y afectan de manera adversa y azarosa a distintos países y grupos de actores.

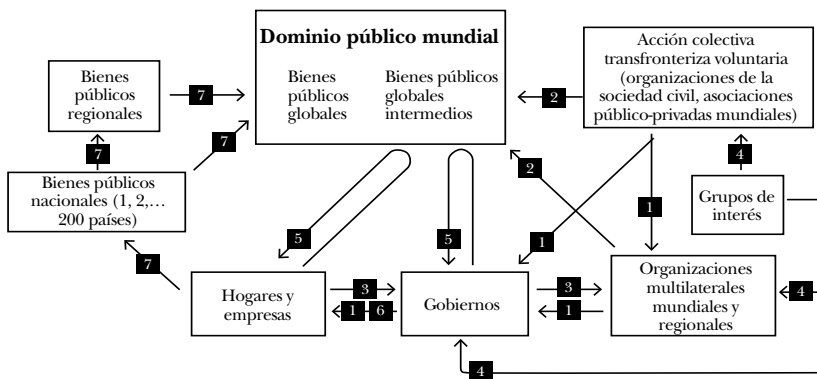
Estamos entonces en condiciones de identificar el segundo requisito de gobernanza: la promoción de la justicia de los procesos unida al pensamiento de suma positiva. Este requisito es particularmente fuerte y urgente en relación con los bienes públicos globales “estáticos”, cuyos problemas son difíciles de resolver porque suelen acarrear importantes implicaciones distributivas. Un claro ejemplo es el calentamiento global. En este caso, la dificultad para lograr una buena negociación se ve opacada sólo por su absoluta necesidad. La cooperación internacional requerida para estos bienes públicos globales “estáticos” debe diseñarse de modo que desde el comienzo sea compatible con los incentivos, es decir, que rápidamente debe comenzar a dar réditos ya sea económicos, políticos o de otro tipo.

FUNCIÓN 3: FACILITAR LA GESTIÓN DE TEMAS GLOBALES

Si bien el consumo público es la característica que define a un bien público, muchos bienes también son de provisión pública: requieren que los actores estatales o no estatales que deseen modificar la forma o el estado de provisión de ese bien público busquen la cooperación de otros. De este modo, la interdependencia que generan los bienes públicos globales tiene dos dimensiones: la interdependencia de consumo y la de provisión.

Esta idea de interdependencia de provisión es especialmente importante en el caso de los bienes públicos globales (en relación con los bienes públicos en el nivel local, por ejemplo), porque en su provisión intervienen varios actores, varios sectores y, lo que es más importante, varios niveles. Como se observa en el diagrama 1, este tipo de bienes surge de un proceso sumatorio. Las medidas políticas nacionales y los resultados –ofrecidos de manera concertada internacionalmente– suelen ser las piezas fundamentales y, si es necesario, se complementan con piezas internacionales, como un acuerdo en que se define el objetivo compartido o una organización mediante la cual las partes llevan adelante iniciativas conjuntas.

Diagrama 1. Provisión de bienes públicos globales



1. Incentivos: Alentar a los actores a ofrecer aportes directos e indirectos o a cambiar su comportamiento en virtud de las preocupaciones sociales, **2.** Oportunidad: Ofrecer a hogares y empresas la posibilidad de consumir bienes y servicios que generen externalidades que mejoren la provisión del bien público, **3.** Demanda de cooperación internacional: Reflejar las preferencias nacionales para la cooperación

más allá de las fronteras, **4.** Presión política: Influir en los gobiernos para que financien o suministren bienes, **5.** Consumo: Consumir bienes y servicios disponibles para mejorar la provisión del bien público, **6.** Coerción: Obligar a particulares y empresas a cambiar su comportamiento en virtud de las preocupaciones sociales, **7.** Externalidad: Emerger como resultado de la acción individual.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kaul y Conceição (eds.) (2006).

Así, la gestión eficaz de los temas y la orientación a los resultados, es decir, que efectivamente se produzca el bien deseado de forma integrada y transnacional, puede considerarse una tercera función clave de la política pública mundial. En términos de arreglos de gobernanza, esto implica reconocer las vías de provisión de los bienes públicos globales como uno de los dos nuevos espacios mundiales de interdependencia política: el espacio de temas globales.⁶ Este espacio de temas globales cubre parcialmente los espacios políticos establecidos hace tiempo y definidos por criterios geográficos, sector económico y grupo actor. En muchos casos, enfrentar un reto mundial requiere aportes de estos otros ámbitos. A su vez, esto puede requerir la presencia de un administrador de temas o de una institución de base para facilitar la reunión de los distintos aportes, tanto a nivel nacional como internacional. A modo de ejemplo, para controlar una enfermedad como la tuberculosis no sólo hay que reforzar el sector de la salud, sino que también puede ser necesario contar con aportes de políticas en áreas como información y educación pública, ciencia y tecnología o reglamentación del comercio internacional. Hay que tomar decisiones sobre estos aportes y agruparlos a escala nacional e internacional. Por lo tanto, deben existir arreglos para la “gestión de temas globales” en esas dos dimensiones, y en las áreas tanto política como operativa de la formulación de políticas.

Una importante función de la gestión de temas globales sería poner el foco político en temas muy poco tratados y facilitar que realmente se pueda “llegar a lo bueno”: ayudar a identificar posibles soluciones para avanzar allí donde hay un estancamiento o acelerar las cosas cuando se aproximan a límites críticos.

FUNCIÓN 4: PROMOVER UN DOMINIO PÚBLICO MUNDIAL EQUILIBRADO Y COHERENTE

Junto al espacio de temas globales hay otro espacio global de interdependencia política nuevo, que debería tomarse en cuenta para alcanzar el objetivo de promover un desarrollo y un crecimiento mundial más sostenibles: el dominio público mundial. Se trata de la superposición del conjunto de efectos públicos que se extiende por todo el mundo.

⁶ El otro nuevo espacio mundial de interdependencia política –el dominio público mundial– ya ha sido mencionado y se describe con más detalle junto con la Función 4 a continuación.

Sus principales componentes son los bienes públicos globales, así como las relaciones que existen entre ellos, por ejemplo, las relaciones entre la salud mundial y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), o aquellas entre la mitigación del cambio climático y la reducción de la pobreza en el mundo.⁷

El dominio público mundial requiere supervisión y liderazgo desde cuatro perspectivas centrales, cada una de las cuales suscita preocupaciones únicas.

Primero está el tema de la titularidad de los bienes públicos globales prioritarios que incluye este dominio. Como se mencionó, el mundo ha estado –y sigue estando– marcado por notorias diferencias y disparidades, y puede ocurrir que la composición del dominio público mundial beneficie de manera desproporcionada, o principalmente, a los grandes poderes convencionales, exacerbando las disparidades entre países mediante la provisión sesgada de bienes públicos globales.

En segundo lugar, varios bienes públicos globales han ingresado al dominio público mundial en distintos momentos, debido a determinados problemas específicos o cambios en el pensamiento económico, así como a la evolución de los equilibrios mundiales de poder. Además, la provisión de estos bienes ha sido ampliamente negociada en distintos lugares y por distintos grupos de actores, por lo que entre ellos pueden existir conflictos. Como resultado, se ven afectadas la igualdad y la eficiencia mundial global y se limitan las oportunidades para el progreso.

7 En este artículo, la denominación “dominio público mundial” hace referencia a una “variable de *stock*”, en concreto, al conjunto de bienes públicos mundiales naturales y fabricados por el hombre, incluidos los bienes públicos mundiales intermedios, como las organizaciones internacionales o las normas y estándares, y los bienes públicos mundiales finales, como la estabilidad financiera internacional, la paz y la seguridad, la preservación de la biodiversidad o el control de las enfermedades. O sea que se trata de bienes que realmente pueden contribuir a nuestro bienestar si se realiza una adecuada provisión, o afectarlo de manera negativa si no se proveen en cantidad suficiente. Otros autores (como Ruggie, 2004) han utilizado el término para referirse a una “variable de flujo”, relacionada de modo directo al proceso de toma de decisiones de múltiples actores en relación con temas globales, una dimensión incluida en este artículo en la Función 2, esto es, el requisito de un proceso de toma de decisiones más abierto, participativo y justo, un requisito que se observa como resultado, en parte, del cambio de equilibrio entre los actores estatales y no estatales, pero también, y más importante aún, como se muestra en el diagrama 2, de la naturaleza de los mismos problemas mundiales (su carácter transnacional o, dicho de otro modo, su uso público global) y su estado de provisión real.

En tercer término, los problemas mundiales sin resolver están comenzando a interactuar y a formar grupos de riesgo. A medida que crece la lista de problemas pendientes, también aumenta la complejidad, la intensidad y el potencial impacto de los grupos de riesgo. Dado el alto grado de interconexión global que se verifica en la actualidad, si los grupos estallan, los “escombros” podrían esparcirse rápidamente por todo el mundo y provocar varias catástrofes.

Por último, como sugieren los tan mentados conceptos de “economía verde” y “sostenibilidad”, el mundo se acerca rápidamente a puntos críticos, como el límite de calentamiento global de dos grados, el “fin del petróleo” y los alarmantes índices de desigualdad. En otras palabras, es imperativo reformular con rapidez, de preferencia en la próxima década, los paradigmas familiares de crecimiento y desarrollo.

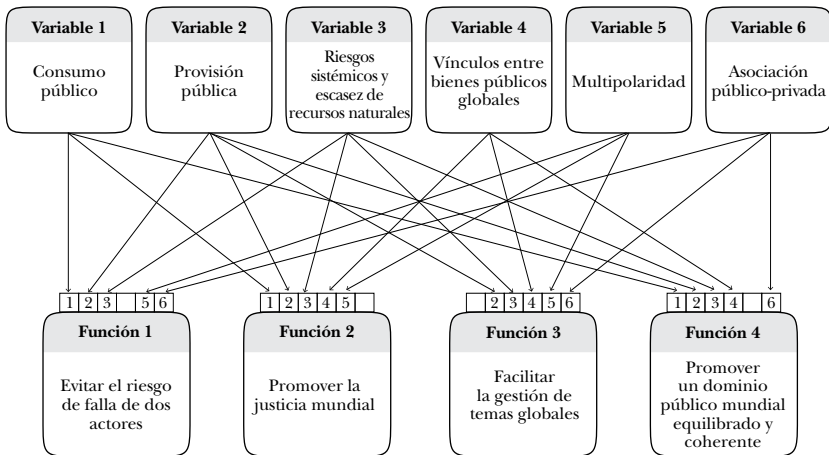
En la era contemporánea posterior a 1945, la fase actual de globalización difiere mucho de la fase previa al año 2000, en que se pidió a los Estados que ayudaran a generar bienes públicos globales que promovieran la apertura económica y la integración transfronteriza de los mercados. En esta etapa de lanzamiento, a menudo desenfrenado, de la globalización, los Estados prestaron atención a ese pedido, en parte por la promesa asociada de un mayor acceso a nuevas oportunidades a escala mundial y, en parte, porque fueron empujados a cumplir por las grandes potencias occidentales, que actuaron como importantes motores de la globalización.

En oposición, hoy en día experimentamos una fase de “avance” de la globalización, caracterizada por una limitación de externalidades y una reevaluación de los paradigmas de crecimiento. Se pide a los Estados que acepten limitaciones a las libertades políticas nacionales que han disfrutado hasta el momento, porque estas han estado unidas a costosas crisis y aparecen como insostenibles a más largo plazo. Las primeras señales de alarma ya se han dejado sentir, en forma de pautas meteorológicas mundiales más volátiles y de un creciente descontento social. Si los Estados desean mantener, en forma individual y colectiva, una amplia gama de libertades y opciones políticas, este es el momento de hacer los cambios necesarios. Deben pensar en términos de avance en cuanto a las externalidades transfronterizas que emanan de decisiones políticas insostenibles. Si se opta por mantener todo como hasta ahora, estas vías de políticas pueden conducir a catástrofes mundiales.

Por lo tanto, el cuarto requisito de gobernanza impulsado por los problemas actuales es la gestión de oportunidades y el riesgo sistémico mundial, diseñada para desarrollar un funcionamiento y una estructura equilibrados del dominio público mundial.

En el diagrama 2 se resume lo expuesto en forma gráfica. Se relacionan las seis variables consideradas con las cuatro funciones de gobernanza identificadas, que deben ponerse en funcionamiento para lograr la adecuada provisión de los bienes públicos globales necesarios. Las variables 1 y 2 se relacionan con las propiedades básicas de los bienes públicos globales, las variables 3 y 4 hacen referencia al estado de provisión actual de los bienes públicos globales, y las variables 5 y 6 reflejan características clave del contexto político global actual en que debe tener éxito la provisión de los bienes públicos globales requeridos. Como se puede observar, cada función responde a múltiples demandas políticas. Además, es probable que cada una refuerce la efectividad de las otras. Esto significa que la provisión de bienes públicos globales se vería fortalecida si las funciones se unieran para formar un enfoque de políticas coherente.

Diagrama 2. Identificación de los requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales



Fuente: Elaboración propia.

La sección II se basa en la cuestión de si encontramos evidencia empírica del desempeño de estas funciones pronosticadas, y si la vemos, qué forma operativa adoptan y quién las realiza.

II. LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES EN LA PRÁCTICA

Una rápida revisión de la reciente práctica política en áreas de temas globales revela muchas iniciativas que ejemplifican una o más de las cuatro funciones requeridas para la gobernanza. Esto no significa que estas iniciativas se estén poniendo en práctica especialmente para cumplir con las funciones de gobernanza identificadas en el apartado I. De hecho, es muy probable que esto no sea lo que está ocurriendo, porque la noción de bienes públicos globales aún no se encuentra plenamente establecida y todavía carecemos de una conceptualización sistemática de las políticas públicas mundiales. Pese a todo, aparentemente se están reconociendo los requisitos de gobernanza que plantean los bienes públicos globales de nuestros días y se está respondiendo a ellos, mediante un proceso de múltiples actores y niveles, que está plagado de iniciativas.

Muchas de estas iniciativas, sin embargo, todavía aparecen como de naturaleza ad hoc, no coordinada y, a menudo, experimental. Por lo tanto, si bien acontecen muchas cosas, en el patrón actual de respuestas suele faltar una estrategia multilateral coordinada, un aspecto “global”. Esto se vincula con la observación de que los gobiernos a menudo se encuentran entre las partes que se rehúsan a participar en el campo de la cooperación internacional.

Antes de formular una descripción más detallada del patrón actual de respuestas, consideremos algunas de las evidencias para las iniciativas de políticas pertinentes. En este análisis se volverá sobre las cuatro funciones de gobernanza identificadas en el apartado I:

- Función 1: Evitar el riesgo de falla de dos actores: estatal y no estatal.
- Función 2: Promover la justicia mundial.
- Función 3: Facilitar la gestión de temas globales.
- Función 4: Promover un dominio público mundial equilibrado y coherente.

EVIDENCIA DE LA FUNCIÓN 1

EVITAR EL RIESGO DE FALLA DE DOS ACTORES: ESTATAL Y NO ESTATAL

En el período posterior a 1990, se registró un notorio aumento de las actividades dirigidas a controlar y evaluar el desempeño de los países (principalmente de sus gobiernos) en una variedad cada vez más amplia

de áreas temáticas. Según Bandura (2011), a comienzos de 2011 existían unas 300 mediciones del desempeño.

Los propios gobiernos se observan más unos a otros mediante el control y la evaluación mutua del cumplimiento a escala nacional de los acuerdos internacionales. Este control abarca desde la supervisión del progreso de los países hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el respeto de los derechos humanos, hasta iniciativas destinadas a controlar el terrorismo internacional, frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y hacer frente a la excesiva volatilidad financiera. De hecho, muchas organizaciones intergubernamentales han reforzado sus actividades de vigilancia y se han concentrado especialmente en el manejo de los efectos secundarios por parte de los Estados. Aquí se pueden mencionar, por ejemplo, los informes nacionales en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud, así como el control de los efectos secundarios a nivel financiero por parte del Fondo Monetario Internacional.

Además, los Estados están sujetos a un mayor control, revisión y calificación por parte de actores no estatales, incluidas organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional o Transparency International, de inversionistas y agentes de comercio internacionales, y por último, pero no por ello menos importante, de agencias calificadoras del riesgo soberano.

Según Keohane (2012), el moralismo y el legalismo, así como la legalización, han ido en aumento en el período posterior a 1990. Entre los indicios de esta tendencia se encuentra el mayor uso de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la nueva norma de Responsabilidad de Proteger, la creación de la Corte Penal Internacional y el órgano de apelación permanente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La condicionalidad que va unida a la ayuda externa también se ha incrementado y en muchas ocasiones sirve como instrumento para lograr que los países cumplan con lo pautado.

Sin embargo, con la excepción del órgano de apelación permanente de la OMC, la mayoría de las medidas coercitivas se aplica a países en desarrollo, principalmente a Estados fallidos o que están en vías de serlo. Entre los países con mayor grado de desarrollo económico, las evaluaciones mutuas tienden a adoptar una forma más moderada y, en la mayoría de los casos, cuando se encuentra un incumplimiento, sólo se verifican expresiones de preocupación por parte de otros Estados.

Si bien se está intensificando la presión sobre los actores estatales para que cooperen, son los actores no estatales los que se muestran más dispuestos a dar a conocer sus preferencias y a contribuir con los bienes públicos globales. Uno de los indicadores de esta mayor disposición es la creciente cantidad de individuos y asociaciones que trabajan en iniciativas de promoción a nivel mundial y de responsabilidad social empresarial, y en el establecimiento voluntario de estándares y normas, así como la creación de fundaciones privadas que apoyan objetivos de políticas públicas globales y la dedicación voluntaria de tiempo, conocimiento y experiencia. La demanda y producción de bienes privados “verdes”, “seguros” o “de precio justo” también es una prueba del deseo de contribuir (Granville y Dine, 2013; Hale y Held, 2011; Willetts, 2011). Con el paso del tiempo, algunas normas van cobrando impulso a nivel mundial y forman un marco normativo sólido y compartido que guía y coordina el comportamiento de los actores individuales, en especial de los no estatales, que pueden tener menos fijación territorial y más identidad global que los actores estatales (véanse, por ejemplo, Finnemore y Sikkink, 1998; Sen, 2006).

No obstante, como queda demostrado en la excesiva toma de riesgos, muchos actores del sector privado todavía prestan poca o ninguna atención a las externalidades de las acciones que llevan a cabo. Como se ha mostrado en el seguimiento de la crisis financiera de 2008, la actitud vacilante de los gobiernos en materia reglamentaria suele ser la que permite la continuidad de estas acciones (este punto se discute más en profundidad en la revisión de evidencia de la Función 4). En otras palabras, la falla del Estado a menudo precede a la del mercado.

En suma, se constata que algunos actores estatales y no estatales están reconociendo la existencia de polizones en relación con los bienes públicos globales y están respondiendo en consecuencia. Sin embargo, en lo que respecta a la reducción del riesgo de fallo del Estado, los resultados son limitados, en especial en el momento actual, cuando muchos de los países industrializados se encuentran muy endeudados. Por sus débiles posiciones financieras, estos dependen de los actores del mercado, algunos de los cuales prefieren que haya menos, y no más, intervenciones gubernamentales, como revela un análisis de las mediciones del desempeño identificadas por Bandura (2011). En este contexto de recursos limitados y dependencia de los actores del mercado, la decisión de no cooperar será, en muchos casos, y desde una perspectiva de corto plazo, la opción política menos costosa y, por lo

tanto, la preferida de los gobiernos nacionales. Se está optando por este camino no sólo para cumplir con las expectativas del mercado, sino también porque una evaluación poco profunda indica que permite a los Estados mantener una soberanía nacional no comprometida y “sin ataduras”.

Como resultado, los papeles de los actores estatales y no estatales se han desdibujado. Los dos tipos de actores suelen fracasar cuando de bienes públicos globales se trata y, en ocasiones, ambos intervienen para empujar a otros a la acción. De todos modos, considerando el estado actual de la provisión de bienes públicos globales, debemos asumir que la amplia mayoría de los actores sólo intervienen en virtud de sus intereses particulares, ya sean privados (actores del mercado) o públicos (gobiernos nacionales), y que ningún actor ha desarrollado un total sentido de responsabilidad respecto de los bienes públicos globales ni la capacidad de garantizar su adecuada provisión.

EVIDENCIA DE LA FUNCIÓN 2

PROMOVER LA JUSTICIA MUNDIAL

Al analizar en primer lugar la dimensión de proceso de la justicia mundial, se observa con claridad que ha pasado la etapa de la cooperación internacional relativamente cerrada y “controlada por el Estado”, como ya se expuso. Este cambio no ocurrió porque un organismo internacional o un líder mundial haya tomado la decisión deliberada de promover una mayor participación de los actores no estatales, o, en todo caso, esa no fue la única causa. Antes bien, ha sido un proceso participativo (Kaldor, Selchow y Moore, 2012). Con el transcurso del tiempo, más actores no estatales han comenzado a participar y a conectarse en el ámbito internacional, buscando vías de consulta con organizaciones multilaterales y estableciendo sus propias plataformas, como el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. Si bien las credenciales democráticas de las organizaciones de la sociedad civil aún plantean ciertos inconvenientes, la mayoría de las organizaciones multilaterales ya ha institucionalizado canales de consulta con la sociedad civil (Scholte, 2010).

Al igual que los actores no estatales, los países en desarrollo tampoco se sentaron a esperar que las potencias convencionales les otorgaran una voz más destacada en las organizaciones multilaterales. Ellos también crearon sus propias asociaciones, incluidos centros de cooperación regionales y para temas específicos, así como sus propios foros de lide-

razgo, como las cumbres de los países del grupo BRICS,⁸ y han logrado influir en las agendas internacionales y en los resultados de ciertas negociaciones (véanse, por ejemplo, PNUD, 2013; De Lombaerde, Baert y Felício, 2012).

Cabe destacar, sin embargo, que en el caso de los países en desarrollo el resultado ha sido diferente del de los actores no estatales. Mientras que los últimos han podido aumentar notoriamente su poder para hacerse oír en el escenario mundial, los primeros sólo han logrado modestos incrementos en su capacidad de toma de decisiones en las organizaciones multilaterales. Entre los ejemplos se incluyen la reforma de las cuotas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) y la participación en el G20, que, como sostienen algunos analistas, refleja la creciente importancia de una forma institucionalizada de diálogo más amplio, en un momento en que algunos países en desarrollo crecen hasta adquirir un peso económico sistémico o casi sistémico (Vestergaard y Wade, 2011: 1).

Algunos casos incluso van contra la tendencia general de la leve expansión de la capacidad de toma de decisiones de los países en desarrollo. Se ha registrado, por ejemplo, un cambio en los grandes países industrializados, que recientemente han mostrado preferencia por grupos de negociación informales y más pequeños, como el grupo de Afganistán y Pakistán (AfPak) y la Coalición Clima y Aire Limpio (CCAC), así como por el bilateralismo (Skidmore, 2012; OMC, 2011). No resulta sorprendente constatar que las negociaciones multilaterales clave cada vez son menos sólidas. Basta pensar en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales o en las conferencias mundiales sobre el cambio climático celebradas en Copenhague, Cancún y Durban.

Sin embargo, la cooperación internacional, en forma de armonización política transfronteriza, parece ir en aumento tanto por parte de los países en desarrollo como de los países industrializados. Los problemas mundiales reciben respaldo a escala nacional y se los toma en cuenta en la formulación de políticas nacionales. Esto ocurre sobre todo cuando esas medidas producen cobeneficios nacionales “inmediatos”, como suele ocurrir en las áreas de mitigación del cambio climático y seguridad energética (véase, por ejemplo, REN21, 2013), y cuando se puede adoptar una estrategia de bienes privados basada en el mercado para

8 El grupo BRICS es un foro de economías emergentes líderes, integrado por Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.

enfrentar los problemas mundiales, lo que promete nuevas oportunidades de crecimiento (OIT/OCDE, 2012; OCDE, 2012).

De modo que, según parece, actualmente somos testigos de una multiplicación de centros y, con ello, de una creciente desconcentración, e informalización, de la toma de decisiones sobre los retos mundiales. Esto incluye un mayor grado de responsabilidad e iniciativa por parte de los actores no estatales y el hecho de que a menudo se salteen las organizaciones convencionales. Dos fuerzas principales parecen estar impulsando esta tendencia: el avance del desarrollo y la creación de capacidad nacional en el Sur y la mayor aceptación de la asociación público-privada. De hecho, las bases de las relaciones internacionales han cambiado. El modelo convencional de una toma de decisiones hegemónica, muy centralizada y basada en el Estado está sufriendo una desconcentración gradual, tanto vertical como horizontal.

En la medida en que este cambio sea ad hoc, además de formar parte de una estrategia deliberada de subsidiaridad vertical y horizontal, podría tener importantes efectos positivos y dar a distintos grupos de actores un mejor espacio político. De momento, los procesos de desconcentración parecen ocupar el lugar de los acuerdos multilaterales, quizás incluso como un escape de estos acuerdos.

En lo que respecta a la segunda dimensión de la justicia mundial –la búsqueda de negociaciones de cooperación de beneficio mutuo–, prácticamente no hay señales de un pensamiento de suma positiva ni de estrategias en las que todos ganen. Las potencias convencionales, y sobre todo los Estados Unidos, ya no están tan dispuestos a “pagar la cuenta” de la cooperación internacional, mientras que las nuevas potencias emergentes aún no están preparadas para ocupar el vacío que dejan las primeras (Ikenberry, 2008; Skidmore, 2012). Además, el alejamiento del multilateralismo supone más problemas sin resolver y menos evidencia y argumentos para que los encargados de formular las políticas puedan convencer a sus electores sobre los méritos de la cooperación internacional. Esta se está volviendo una tarea muy difícil en muchos países ricos, a medida que la noción de “liberalismo enraizado” se diluye y la desigualdad aumenta (Stiglitz, 2013; Ruggie, 1997). De hecho, algunos analistas (por ejemplo, Bremmer, 2012; Rachman, 2010) advierten que no nos encaminamos hacia un mundo de suma positiva, sino que nos alejamos de este.

En suma, de forma lenta y vacilante se están reconociendo la cooperación y la interdependencia política que requieren los bienes públicos globales.

EVIDENCIA DE LA FUNCIÓN 3

FACILITAR LA GESTIÓN DE TEMAS GLOBALES

Las tendencias a la pluralidad de actores y la desconcentración de la cooperación internacional quizás sean incluso más pronunciadas en el terreno operativo de la cooperación internacional que en el terreno de preparación de la agenda y toma de decisiones.

Lo más asombroso es la proliferación de mecanismos de financiamiento y suministro para un único tema desde la década de 1990, como la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI) y el Grupo de Acción Financiera (GAFI) (Conceição, 2006; Reisen, 2010). Una importante fuerza impulsora detrás de esta tendencia ha sido el estímulo para que los actores del sector privado tengan un papel más preponderante en la cooperación internacional, incluso a través de nuevos e innovadores métodos para aprovechar el financiamiento privado y la creación de incentivos para que las empresas privadas participen en iniciativas de producción a favor de los pobres. De la sociedad civil y el fortalecimiento de su participación internacional provino otro impulso para el auge de los mecanismos para un único tema. Por último, una tercera fuerza motriz ha sido la toma de conciencia de que algunos procesos de suministro del tipo sumatoria –como la erradicación de la polio o el control del terrorismo– incluyen “vínculos débiles” que requieren un apoyo dirigido para que pueda surgir lo bueno (Kaul y Conceição, 2006).

Asimismo, mientras que las iniciativas de ayuda externa tradicionalmente se han basado en relaciones bilaterales entre países, en condiciones de apertura e interdependencia política, hoy se hace más énfasis en “combatir” de manera dirigida algunas externalidades específicas, como un determinado tipo de enfermedad o contaminación.

Aunque estas variedades de gestión de temas globales son importantes y pueden contribuir a reforzar la orientación a resultados, únicamente atañen a determinados subcomponentes de los bienes públicos globales. Para entender este punto, basta pensar que, si bien un nuevo cultivo resistente a las sequías puede ser un aporte esencial para mejorar la seguridad alimenticia, para alcanzar el objetivo global se necesitará mucho más que este aporte.

De a poco parece tener más valor la importancia de supervisar la provisión de bienes públicos globales de manera más holística y consolidada. El Secretario General de las Naciones Unidas, por ejemplo, ha designado a varias personalidades destacadas como sus Representantes Especiales en temas de interés mundial. Sin embargo, hasta la fecha su papel se ha limitado principalmente a una promoción esporádica.

De modo similar, los Estados están designando “embajadores temáticos” como diplomáticos asignados no a países sino a temas, como el VIH/sida, el cambio climático, la energía, el comercio multilateral o los derechos humanos. Como resultado, han surgido redes transnacionales específicas de un tema, integradas por funcionarios de gobierno (Slaughter, 2004; Hale y Held, 2011; Reinicke, 1998). Entre los ejemplos se incluyen el Consejo de Estabilidad Financiera y la Asociación Internacional de Inspectores de Seguros. Aun así, los arreglos institucionales nacionales que permiten abordar los temas globales de manera integral todavía son escasos, tanto en el terreno legislativo como ejecutivo de la formulación de políticas.

En consecuencia, temas como la seguridad energética mundial, la estabilidad financiera y la salud pública internacional en gran parte aún son abordados en forma muy fragmentada (como lo muestran Dubash y Florini, 2011; Davies, 2010; Kickbusch y Gleicher, 2013).

No debe sorprender, por tanto, que pese a las incontables y muy valiosas iniciativas práctico-políticas implementadas en todos los niveles, aún se registre un subabastecimiento de muchos de estos bienes. Esto se nota al observar las iniciativas de gestión de riesgos y desastres que se están estableciendo en diversas áreas temáticas, incluido el Sistema del OIEA para preparación y respuesta ante emergencias radiológicas y nucleares, el trabajo del Fondo Monetario Internacional en materia de vigilancia y creación de capacidad nacional para el manejo de los efectos secundarios y la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas y la Alerta y Respuesta Mundiales (GAR) de la Organización Mundial de la Salud. Además, como puede observarse en una búsqueda en Google, la gestión de riesgos se ha convertido en una pujante área de negocios.

Es interesante notar que la gestión y prevención reactiva de la crisis despierta una mayor atención y voluntad de actuar que la inversión proactiva en una cooperación internacional justa y eficaz, necesaria para resolver los persistentes problemas mundiales. Una razón puede ser que el manejo de la crisis suele abordarse con un fuerte enfoque en el país, centrado en “la construcción de resiliencia nacional”. La solución de los problemas pendientes requiere más multilateralismo, específicamente, un agente u organización de base que haga que todos los actores involucrados den un paso más para superar los obstáculos que representan sus intereses nacionales o individuales y hagan lo que sea necesario para llegar a lo bueno. Que esto no esté ocurriendo puede deberse, en parte, al escaso reconocimiento del carácter transnacional de la vía de provisión de los bienes públicos globales.

El problema es que en algunos casos se percibe la ausencia no sólo de la gestión de temas globales mencionada anteriormente, sino también de cualquier enfoque en el dominio público mundial, como se detalla a continuación.

EVIDENCIA DE LA FUNCIÓN 4

PROMOVER UN DOMINIO PÚBLICO MUNDIAL EQUILIBRADO Y COHERENTE

Cuando sobrevino la crisis financiera de 2008, se estableció el G20 como el principal foro mundial para la cooperación económica internacional y se le asignó la tarea de evitar el riesgo de una depresión mundial. La conformación del G20 ha constituido un gran paso hacia el reconocimiento del dominio público mundial y el fenómeno del riesgo sistémico global. Sin embargo, la voluntad de los Estados miembros de cooperar para enfrentar la crisis financiera se ha debilitado con el transcurso del tiempo. Esta conclusión puede no resultar tan drástica si se considera que a la hora de evaluar el desempeño del G20 hay que tener en cuenta que lo que se hizo en el bienio 2008-2009 fue excepcional y que los siguientes pasos sin duda serían de menor intensidad (Pisani-Ferry, 2012: 33). Además, como recuerdan Kharas y Lombardi, el G20 no es un órgano operativo. Su labor consiste en ayudar a construir un consenso mundial y ofrecer el impulso político necesario para que otros actúen. En virtud de estos factores de mitigación, los autores estiman que el G20 se presenta –al menos en este momento– como “la mejor opción disponible” para la gobernanza económica mundial (Kharas y Lombardi, 2012: 16).

Si bien esto puede ser cierto, la realidad es que el G20 aún no ha atendido varios temas que se esperarían que el “principal foro para la cooperación internacional” abordara.

Por ejemplo, cabría esperar que los líderes del G20 trabajaran más para que los principales actores del sector financiero se muevan con rapidez para desarrollar una arquitectura financiera internacional a prueba de crisis. Sin embargo, aún hay muchos obstáculos que impiden el desarrollo mayor, como la reglamentación financiera mundial y el establecimiento de un mecanismo para garantizar políticas macroeconómicas concordantes entre las principales economías y de una verdadera moneda de reserva mundial (Brown, 2013; Griffith-Jones y Ocampo, 2012).

La presión de actuar quizás sea incluso más importante en el área del calentamiento global. Pese a la acelerada multiplicación de las llamadas de advertencia provenientes de informes como el que detalla por qué hay que evitar que la temperatura de la Tierra aumente cuatro grados

(Instituto de Investigación sobre el Impacto del Clima de Potsdam, 2012), la acción multilateral decisiva para la mitigación y adaptación al cambio climático todavía se encuentra paralizada, al menos a escala mundial. Básicamente lo mismo ocurre en lo que respecta a la desigualdad de oportunidades (Stiglitz, 2013) y la necesidad de contar con un nuevo paradigma de desarrollo y crecimiento, más sostenible e inclusivo, como se mostró en la Conferencia Río+20 en 2012 (Hale y Held, 2011; Khor, 2012).

Incluso algunos problemas más “limitados” siguen sin resolverse, como las continuas inconsistencias entre el régimen de derechos de propiedad intelectual, por una parte, y metas como la de promover la difusión de tecnología limpia y tecnologías médicas y farmacéuticas críticas, por la otra (Abbott, 2009; Brandi y Pegels, 2010; Kickbusch y Gleicher, 2013).

En las deliberaciones del G20 prácticamente no se escuchan ideas sobre cómo el mundo podría aprovechar su amplia base de conocimiento, tecnología y riqueza para crear una vida mejor para todos. Estas incluyen la cuestión de los bienes públicos globales “faltantes”, por ejemplo, una verdadera moneda de reserva mundial (Ocampo, 2010) o una reserva mundial bien provista de tecnologías esenciales para la salud y el medio ambiente. Tampoco se discute sobre el equilibrio deseable entre lo público y lo privado, ni entre lo nacional, regional y mundial.

En la actualidad, el análisis integral del dominio público mundial recae principalmente en el Foro de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial y sus hallazgos resaltan la importancia esencial de esa tarea. Como se muestra en los informes del Foro sobre riesgos globales (Foro Económico Mundial, 2011; 2012; 2013), la interacción y los circuitos de reacción negativa entre múltiples presiones en los sistemas económico, ambiental, social y político de la actualidad crearán desafíos sin precedentes para la resiliencia mundial, regional y nacional.

La conciencia respecto de los riesgos sistémicos mundiales es cada vez mayor, pero a nivel práctico-político, los sistemas de vigilancia mundial y la gestión de riesgos continúan fragmentados, como lo establecen Goldin y Vogel (2010). Del mismo modo en que el espacio político transnacional que comprende temas globales aún no ha sido completamente reconocido, el dominio público mundial todavía debe descubrirse como un “territorio” que requiere gobernanza. Los estudios políticos y la formulación de políticas en gran medida siguen estando centrados en los espacios territoriales citados tradicionalmente: el dominio nacional y el dominio internacional (Shah, 2012; Stone, 2008).

UN RESUMEN DE LA EVIDENCIA

La evidencia presentada revela iniciativas de políticas apropiadas, pero aún no hay una estrategia eficaz y coherente respecto de la provisión de bienes públicos globales. Si bien podemos distinguir varias medidas que se ajustan al perfil de los requisitos de gobernanza identificados en el apartado I, la mayoría parece ser de naturaleza ad hoc, no coordinada y a menudo experimental. Entre las iniciativas están surgiendo tres tendencias.

En primer lugar, parece estar ocurriendo una desconcentración de la cooperación internacional. Esto involucra procesos de desconcentración vertical, que están trasladando la acción de los organismos multilaterales convencionales a intervenciones más regionales y nacionales, y procesos de desconcentración horizontal. Estos últimos se caracterizan por la creciente participación de actores no estatales, por lo que nos alejan de un sistema de cooperación internacional controlado principalmente por el Estado.

En segundo término, si bien estos procesos de desconcentración son una buena señal para una cooperación internacional más abierta y participativa, a menudo actúan como sustitutos incompletos, en lugar de complementos, de la provisión central de bienes públicos globales a nivel internacional (véase el diagrama 2). Esta ausencia de aportes a nivel global se refleja en la falta de reconocimiento, común entre los actores pertinentes, de los espacios mundiales emergentes de interdependencia política identificados en la sección I: el espacio de temas globales y el dominio público mundial.⁹ Se necesita con urgencia un liderazgo eficaz de este último, que no se puede proporcionar con eficiencia y suficiencia de manera descentralizada. No hay duda de que en muchas áreas vinculadas a temas globales están proliferando con rapidez nuevos enfoques políticos, instrumentos y mecanismos. Desafortunadamente, a menudo estos apuntan a fomentar los procesos observados de desconcentración, alentando la asociación público-privada y una mayor confianza en mecanismos basados en el mercado o la propagación de nuevos instrumentos y enfoques políticos a nivel regional y nacional. En otras palabras, refuerzan, en lugar de reducir, la desconexión entre la globalidad de los

9 Para reiterar las conceptualizaciones planteadas en el apartado I, los espacios de temas globales comprenden la vía de provisión de bienes públicos globales particulares, que inherentemente se entrecruzan con los espacios políticos tradicionales definidos por criterios geográficos, sector económico y grupos de actores. Así, los espacios de temas globales cubren estos espacios políticos establecidos. El dominio público mundial, entre tanto, comprende el conjunto de los efectos de la política pública mundial a nivel internacional, principalmente los bienes públicos globales y las relaciones entre ellos.

problemas que enfrentamos y la naturaleza fragmentada de las respuestas políticas que estos problemas reciben.

En tercer lugar, es habitual que los gobiernos se cuenten entre los actores más reticentes en el terreno de la cooperación internacional. Se muestran especialmente reacios cuando el objeto de esta cooperación implica comprometerse con normas y estándares internacionales que les exigen la concreción de ciertos ajustes. En cambio, son bastante abiertos a explorar nuevos e innovadores métodos de asociación público-privada, en especial métodos de financiamiento que puedan reducir el monto que, de otro modo, deberían aportar a los emprendimientos internacionales conjuntos. Como actores, los gobiernos a menudo han demostrado una clara preferencia por la subsidiariedad. Si bien, como ya se indicó, esta tendencia es bienvenida en muchos aspectos, hay que considerar que resulta extremadamente difícil que muchos bienes puedan emerger si no se da la necesaria cooperación internacional entre Estados. De modo que estamos asistiendo a los difíciles comienzos de la gobernanza de la interdependencia en un mundo multipolar en que los Estados-nación operan en una situación de precario equilibrio entre actores estatales y no estatales; un equilibrio que en la actualidad se inclina a favor de los últimos, entre los que se destacan los actores del mercado. Si bien efectivamente hay una provisión de bienes públicos globales, esta se da sólo en la medida en que se mantengan alineados los intereses de los actores individuales, tanto estatales como no estatales.

Es importante destacar, sin embargo, que en los terrenos políticos marcados por la interdependencia, los actores no podrán continuar persiguiendo intereses individuales en solitario, al menos no en el mediano y largo plazo. Por este motivo, debemos considerar posibles medidas para corregir la falla actual de las estrategias multilaterales.

Es evidente que para romper este círculo vicioso de inactividad multilateral se necesita algo más que las cuatro funciones de la gobernanza mencionadas. En el apartado III se analiza qué podría ser ese “algo más”.

III. LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES: EL REGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS

En virtud de lo expuesto, parece necesario implementar dos conjuntos de reformas –ambas vinculadas a las Naciones Unidas– para facilitar la provisión de bienes públicos globales.

En relación con el primer conjunto de reformas, es necesario analizar desde otra perspectiva el papel de los Estados en la cooperación internacional, especialmente en el manejo de la interdependencia. Si bien la mayor participación de actores no estatales en la cooperación internacional debe ser bienvenida y alentada, no hay que verla como un sustituto de la participación activa del Estado en los asuntos internacionales.

El problema es que, cuando se agregan a la participación obligada de los Estados, y pese a que a menudo resultan innovadoras o tienen una orientación social o global, las respuestas políticas descentralizadas producidas hasta el momento por los actores no estatales simplemente no representan una capacidad de formulación de políticas suficiente para lograr una solución eficaz a los problemas mundiales contemporáneos. Como se indicó, un conjunto de actores debe estar listo para contrarrestar los déficits en la provisión de bienes públicos globales y asumir la responsabilidad de garantizar que cuando se presente una situación de dilema del prisionero mundial, el mundo pueda salir de ella a tiempo para evitar la crisis que se avecina. ¿Qué actor, además de los Estados que trabajan como “naciones unidas”, puede convertirse en este “coordinador de última instancia” fundamental?

A su vez, esto plantea otro interrogante: ¿cómo podemos reforzar la motivación de los Estados para cooperar? Como se estableció en este capítulo, actualmente sus niveles de motivación no están a la altura de las tareas que hay que realizar. Habrá que generar un sentimiento de cooperación porque, como hemos visto, varios obstáculos han complicado las negociaciones internacionales, incluido el cambio en la naturaleza de muchos problemas mundiales, las continuas fluctuaciones en el poder a escala mundial –que han hecho particularmente difícil que los Estados puedan acordar cómo resolver esos problemas, alimentando la paradoja de la soberanía– y el cambio en las cargas del ajuste, que, contrario a las décadas anteriores, hoy recaen en gran parte en el Norte y en apariencia reducen los incentivos de las naciones industrializadas para cooperar (pensemos en la reticencia que en los últimos tiempos han mostrado los Estados Unidos al multilateralismo o, visto de otro modo, su propensión al bilateralismo). Si bien se requerirá mucho trabajo preparatorio para incentivar y mantener la cooperación pese a estos obstáculos, el principal objetivo debe ser forjar, en las Naciones Unidas y a través de dicho organismo, un consenso mundial sobre un fundamento compatible con la soberanía para la cooperación internacional. Este objetivo se detalla en el primer subapartado a continuación.

En el segundo conjunto de reformas será importante introducir de forma explícita y sistemática el manejo de la interdependencia en la arquitectura del Sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods asociadas: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esto implicaría agregar al enfoque regional y de país de estas entidades los dos nuevos espacios globales de interdependencia política identificados en las funciones 3 y 4: el espacio de temas globales y el dominio público mundial.

Ambos conjuntos de posibles reformas se explican con más detalle a continuación.

1. FORJAR UN CONSENSO MUNDIAL SOBRE UN FUNDAMENTO COMPATIBLE CON LA SOBERANÍA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La forma en que los encargados de formular las políticas, los investigadores, los periodistas y el público en general hablan de la cooperación internacional muestra que a menudo se percibe que va en contra del principio en que se basa el actual orden mundial: la no injerencia por parte de fuerzas externas en asuntos internos de los Estados, o, dicho de otro modo, en su soberanía nacional para la formulación de políticas.

A primera vista, la cooperación internacional parece implicar exactamente ese tipo de “injerencia”, ya que requiere el reconocimiento de intereses comunes y el cierre de la brecha entre lo extranjero y lo nacional. Esto sugiere la unión de los asuntos políticos nacionales y externos. Para lograrlo, el Estado debería actuar –al menos en las áreas de interdependencia política entre países– como intermediario entre los asuntos nacionales y mundiales. Si bien en muchos casos los Estados ya realizan esa labor (Kaul, 2006), a menudo lo hacen con reticencia porque muchos perciben –y es entendible que así sea– que esto conlleva una pérdida o transferencia de la soberanía nacional para la formulación de políticas, en beneficio de las organizaciones internacionales y de otros actores que intervienen en el escenario mundial. Después de todo, la cooperación internacional siempre ha sido, y en gran medida sigue siendo, una “movida ofensiva”.

Por tanto, los encargados de formular las políticas a escala nacional suelen mantenerse al margen de la cooperación internacional, aun cuando esta constituiría una mejor estrategia para satisfacer los intereses nacionales. El razonamiento subyacente a este concepto de “mejor estrategia” es que los países naturalmente pierden opciones y espacio

de formulación de políticas cuando, debido a la falta de cooperación internacional en temas clave, se ven afectados por factores como crisis financieras, inundaciones y tormentas catastróficas, acciones terroristas o enfermedades transmisibles nuevas o que reaparecen sin respetar fronteras.

En estos casos, la reticencia a participar en la cooperación multilateral conduce a la mencionada “paradoja de la soberanía” (Kaul, 2013): cuanto más tratan los gobiernos de aferrarse a una noción absoluta y convencional de soberanía en terrenos políticos marcados por la interdependencia, más fracasan en el enfrentamiento de los retos mundiales, y las consecuencias de cada uno de estos fracasos socava aún más su capacidad y autonomía en materia de formulación de políticas.

Para persuadir a los encargados de formular las políticas y a sus electores de liberarse de esta trampa, debemos definir y validar un fundamento compatible con la soberanía para lograr una estrategia más genuinamente global respecto de la provisión de bienes públicos globales, el que será necesario para enfrentar estos desafíos. Esto implicará dos pasos principales.

En el primero, debe establecerse la coherencia y viabilidad de la participación del Estado en una cooperación internacional eficaz y justa, especialmente en áreas de políticas que involucran problemas de interdependencia. Esto puede lograrse, por ejemplo, complementando estudios mundiales sobre la economía y la política de determinados temas globales, como el Informe Stern (Stern, 2007), con análisis más específicos de determinados países y regiones. Además de estudios basados en ciertos temas, pueden realizarse otros que comparen los costos y beneficios de la actividad y la inactividad en los desequilibrios mundiales, o se analice la incoherencia entre varios bienes públicos globales, nuevamente de forma desagregada y específica para el contexto. El énfasis debe estar en demostrar la posibilidad de efectuar negociaciones de cooperación de suma positiva, que satisfagan los intereses nacionales, regionales y mundiales y resulten beneficiosas para ambas partes.

En el segundo paso, la prueba compilada podría utilizarse para ayudar a forjar un consenso sobre una noción de soberanía respetuosa para todos (como se indica en Kaul, 2013). Esta noción de soberanía, basada en la aceptación por parte de los Estados de la coherencia de la cooperación en áreas políticas interdependientes, combinaría la búsqueda de intereses nacionales y regionales con el respeto por la soberanía de otros Estados, y, por lo tanto, con el respeto por los límites ambientales y otros equilibrios

sistémicos mundiales (De Brabandere, 2013; ȚuȚuianu, 2013).¹⁰ Este consenso aseguraría a los países que sus socios llegarán a la mesa de negociaciones con estrategias de suma positiva similares.

En el terreno de la seguridad internacional, nos hemos dado cuenta hace mucho tiempo de que la defensa colectiva de las fronteras de los Estados hace que estos estén más seguros que si confiaran únicamente en sus propias defensas. Un argumento muy similar puede plantearse respecto de los nuevos tipos de amenazas a la seguridad que vulneran la soberanía de los Estados, como el contagio financiero o la degradación ambiental. La mitigación de estas amenazas requiere la cooperación y la aceptación de la soberanía como un bien que, en esos casos, es mejor que se provea y asegure de manera colectiva (véanse mayores detalles en el recuadro 2).

Recuadro 2. Soberanía responsable: un enfoque colectivo para salvaguardar la capacidad nacional de formulación de políticas

Con frecuencia, se considera que la cooperación internacional socava la soberanía de los Estados en materia de elaboración de políticas. Sin duda, esto suele ocurrir y, por lo tanto, los gobiernos a menudo se apartan de una respuesta política mundial concertada, incluso en áreas temáticas que involucran problemas transnacionales que ninguna nación puede resolver por sí misma de manera eficaz y eficiente. En ausencia de un enfoque cooperativo, los problemas mundiales quedan sin resolver y esto posiblemente haga que empeore la situación de todas las partes. Al enfrentar problemas que conllevan una interdependencia política, es de un certero interés de todos los Estados involucrados ofrecer una cooperación justa y beneficiosa para todos, lo que requiere confianza mutua. Los Estados deben compartir el compromiso de actuar con responsabilidad, tanto respecto de sus propios territorios y poblaciones, protegiéndolos de los efectos negativos

¹⁰ Esto se debe a que el respeto por la soberanía de otros Estados necesariamente conlleva el respeto por los problemas sistémicos y ambientales que afectan en forma desproporcionada a algunos de ellos; por ejemplo, el impacto escalonado del calentamiento global en distintos Estados, dependiendo de su geografía.

del exterior, como de otros Estados, porque la falta de cooperación podría socavar el bienestar de todos.

En otras palabras, ejercer una soberanía responsable significa ir detrás de los intereses nacionales con total respeto por la soberanía de otras naciones y buscando mantener los equilibrios globales y los límites ambientales planetarios.

Del mismo modo en que el compromiso de los Estados con la norma de seguridad colectiva refuerza la inviolabilidad de los límites territoriales nacionales, el compromiso con el ejercicio de su soberanía en materia de formulación de políticas de manera responsable y respetuosa para todos podría, en áreas de interdependencia política, ser la mejor manera de asegurar su capacidad nacional en materia de formulación de políticas.

Fuente: Kaul (2014).

Enmarcada de este modo, la soberanía “permitiría” a los encargados de formular las políticas participar en políticas públicas mundiales sin preocuparse de traicionar el interés nacional ni de ser percibidos como traidores de dicho interés. Entonces estaría claro que la soberanía como tal no está en duda. Por el contrario, las estrategias para ejercer la soberanía nacional se adaptarían a las realidades actuales en materia de formulación de políticas, principalmente al problema de la interdependencia, con el propósito de salvaguardarla.

En otras palabras, un fundamento compatible con la soberanía para la cooperación internacional la identificaría como la estrategia preferida para responder a los problemas de la interdependencia, porque al cooperar en estos problemas, los Estados 1) promueven la eficacia y la eficiencia en materia de políticas, al tiempo que mantienen su capacidad nacional de formulación de políticas, y 2) muestran respeto por los problemas de otros Estados, reforzando, con cada aplicación, la norma de una soberanía respetuosa para todos. De este modo, si es ampliamente adoptada, la norma de una soberanía respetuosa protegería a los países de los efectos negativos provenientes del exterior y así ayudaría a salvaguardar su soberanía para la formulación de políticas.

Sin embargo, por supuesto que hay un “pero”. La viabilidad de esta reforma depende de la justicia mundial, esto es, del desarrollo de negociaciones de suma positiva y de que los beneficios netos derivados de la

cooperación internacional se compartan a nivel regional y nacional a fin de asegurar un amplio apoyo popular a la cooperación internacional.¹¹

A los Estados se les ha asignado la condición legal de naciones independientes y soberanas en virtud de la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, esta es la mejor entidad para consultar y promover un acuerdo mundial en que se replantee qué estrategias es necesario seguir para combinar mejor la apertura y la soberanía nacional para la formulación de políticas.

Una posibilidad es que el Secretario General de las Naciones Unidas establezca un grupo de alto nivel, integrado por personalidades destacadas independientes, para ayudar a los Estados miembros en este emprendimiento. Este grupo tendría por objeto no sólo afianzar la disposición de los Estados a cooperar, sino también trabajar sobre su voluntad de asumir el papel de “actor público mundial” sirviendo de agente e intermediario entre las exigencias y preocupaciones nacionales, regionales y mundiales, tanto en el país como en el exterior.

En suma, los pasos de la reforma, propuestos para reforzar la disposición de los Estados a cooperar con justicia y eficacia, y de manera

11 Durante años se han discutido las nociones de soberanía responsable. Deng y otros (1996: 6), por ejemplo, hablaron de la “soberanía como responsabilidad”, refiriéndose a que los gobiernos nacionales están obligados a garantizar niveles mínimos de seguridad y bienestar social a sus ciudadanos y rendir cuentas a las entidades políticas nacionales y a la comunidad internacional. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS) profundizó en esta noción de soberanía como responsabilidad e indicó que la soberanía de los Estados implica responsabilidad y la principal responsabilidad de protección de los habitantes radica en el propio Estado. A esto agregó que cuando una población sufre graves daños, y el Estado en cuestión no quiere o no puede evitar o poner fin a esos daños, la responsabilidad internacional de proteger está por encima del principio de no injerencia (ICISS, 2001: XI). Esta recomendación de la ICISS sirvió de base para el surgimiento de la norma que hoy se conoce como “responsabilidad de proteger”. A fines de los años noventa y comienzos de la década de 2000 surgió una segunda serie de contribuciones al debate sobre soberanía responsable (véanse, entre otros, Kaul, Grunberg y Stern, 1999; Kaul y otros, 2003, 2006; Jones, Pasqual y Stedman, 2009). Estas contribuciones vincularon la noción a problemas mundiales y transnacionales, recordando a todos los Estados la responsabilidad de rendición de cuentas en relación con las externalidades transfronterizas que emanan de su jurisdicción y podrían llegar a dañar a otras naciones. Esta noción más amplia de soberanía responsable cubre además problemas como las violaciones a los derechos humanos, ya que estos también podrían traspasar las fronteras, generar corrientes de inmigrantes ilegales y provocar conflictos civiles o de otro tipo, que podrían requerir la instalación de misiones internacionales de mantenimiento de la paz, o dar paso a Estados fallidos o en vías de serlo.

complementaria al trabajo que realizan los actores no estatales, son los siguientes:

- Paso 1: introducir una noción de soberanía nacional para la formulación de políticas que sea inteligente, responsable y respetuosa, y establecer la coherencia y viabilidad de la participación del Estado en una cooperación internacional de suma positiva, específicamente en áreas políticas caracterizadas por problemas de interdependencia, mediante informes tanto a escala mundial como nacional, y análisis costo-beneficio centrados en determinados temas.
- Paso 2: utilizar la prueba cierta para promover un acuerdo sobre esta noción de soberanía y, por lo tanto, sobre un mejor papel de los Estados a nivel internacional, i. e., la expectativa de que funcionen colectivamente como guardianes del bien común mundial, asumiendo la función de intermediarios entre las preocupaciones nacionales, regionales y mundiales (con la esperanza de que esto conduzca a un desarrollo y un crecimiento más equilibrados, justos y sostenibles).

Como se ha destacado en repetidas ocasiones, estas reformas se aplicarían principalmente a las áreas políticas marcadas por la interdependencia, es decir a aquellos casos en los que dejar que los países actúen sólo según su criterio sería la fórmula para provocar un desastre colectivo (Rodrik, 2012). En muchos otros aspectos, es probable que los Estados continúen con sus rivalidades. No obstante, si estuvieran dispuestos a cooperar cuando esa práctica se evidencia como la mejor estrategia, la rivalidad entre Estados y la competencia entre actores del mercado podría volverse menos desastrosa y quizás incluso permitiría mejorar la sostenibilidad.

2. INCORPORAR EL “MANEJO DE LA INTERDEPENDENCIA”

A LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Como observa Weiss (2012: 19), las Naciones Unidas no se establecieron para enfrentar muchos de los problemas con que el mundo debe lidiar hoy en día. De hecho, la organización ayudó a promover y casi completar el orden mundial actual basado en Estados soberanos individuales. Por tanto, muchos aspectos del funcionamiento y la estructura de las Naciones Unidas se sustentan en consideraciones centradas en los países, que se complementan con arreglos institucionales, como los organismos

especializados, que siguen líneas de determinados sectores económicos (por ejemplo, agricultura, educación, salud e industria). Las comisiones regionales de las Naciones Unidas están organizadas de modo similar.

De hecho, lo que lo convierte en un órgano mundial no es tanto su funcionamiento y enfoque, sino su representación casi universal (los 193 Estados miembros). Hasta el momento, la organización no ha ajustado sistemáticamente su arquitectura a la era actual de la globalización, en especial a la realidad de los problemas mundiales que traspasan las fronteras. Si bien muchas entidades de las Naciones Unidas trabajan en diversos temas globales, tienden a abordarlos desde una perspectiva regional o de país, no desde el punto de vista del propio tema global. Con regularidad se analiza lo que los distintos países, actores no estatales u organismos multilaterales están haciendo para enfrentar un determinado problema, pero rara vez se consideran otros temas, como lo que se requiere para garantizar la adecuada provisión de un bien público global y en qué medida las iniciativas estatales y no estatales satisfacen esos requisitos.

Si las Naciones Unidas deben ayudar a promover y poner en práctica una noción de soberanía inteligente, sería deseable solicitar a los organismos del Sistema de las Naciones Unidas que expandieran su enfoque. El Sistema de las Naciones Unidas debe abordar de forma más explícita y sistemática las preocupaciones mundiales, incluida la gestión de temas globales, la promoción de una estructura equilibrada y coherente del dominio público mundial y el funcionamiento de dicho dominio.

En lo que respecta a la gestión de temas globales, esto implicaría analizar si las principales preocupaciones mundiales tienen una base institucional dentro del sistema. Esta base podría ser una unidad o personas responsables de garantizar que se reúnan todos los aportes requeridos vinculados a los bienes públicos globales, se provean los incentivos pertinentes, se movilicen los recursos financieros y se controlen los resultados.

El establecimiento de agentes u organismos de base para temas globales dentro del sistema multilateral puede alentar el establecimiento de contrapartes institucionales a nivel nacional y regional, lo que, a su vez, facilitaría la coordinación y cooperación entre estos distintos niveles de gobernanza. De hecho, desde el punto de vista de la garantía del compromiso político con la cooperación internacional, lo mejor sería que la formulación de políticas comenzara a nivel interno en cada país. Entonces, las ofertas y solicitudes de cooperación nacional o regional podrían avanzar en negociaciones internacionales y, una vez acordadas, volver a los niveles inferiores para su implementación. La creación de

estas trayectorias de políticas globales, multilaterales y de múltiples niveles promovería el enfoque de políticas transnacionales e integradas que requiere la provisión de muchos bienes públicos globales.

El papel de las bases de las Naciones Unidas en temas globales en este proceso podría orientarse a facilitarlos; por ejemplo, la identificación de posibles déficits que sólo pueden ser resueltos por un coordinador de última instancia (es decir, las tareas que otros actores quizás no logren emprender o completar).

Mientras que la gestión de temas globales requiere un enfoque político vertical basado en la subsidiariedad, la vigilancia y el liderazgo del dominio público mundial precisa principalmente un enfoque multimático horizontal. Este enfoque permite controlar los conflictos y la sinergia entre los bienes públicos globales, y detectar áreas temáticas en que el subabastecimiento está empeorando y asumiendo proporciones de crisis, quizás incluso esté amenazando con traspasar los límites planetarios y socavar los recursos y las opciones políticas disponibles para las futuras generaciones.

Para que el Sistema de las Naciones Unidas pueda desempeñar esta función de manera más explícita y sistemática podría solicitarse a la Secretaría de las Naciones Unidas que establezca una nueva unidad: un observatorio de tendencias, desafíos y oportunidades mundiales.

Los análisis realizados por este observatorio podrían discutirse en una conferencia anual de directores de las entidades del Sistema de las Naciones Unidas y formar parte de los debates de alto nivel de los órganos legislativos de las Naciones Unidas, así como de otros debates internacionales, incluida la cumbre anual de líderes del G20, el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial. Incluso se podría establecer un Consejo de Acreditación Mundial, un organismo permanente de alto nivel integrado por personalidades destacadas e independientes. Este organismo podría dar más apoyo político a los estudios del observatorio, así como alentar a los gobiernos a tomar en cuenta los riesgos emergentes y los requisitos de sostenibilidad a más largo plazo. Este tipo de medidas podrían ayudar a restablecer el papel de las Naciones Unidas como líder en brindar una visión global del orden mundial que se ajuste a esta etapa de apertura.

En suma, traducir la noción de soberanía inteligente en una acción política práctica requeriría ajustes institucionales en todos los niveles de gobernanza. Las Naciones Unidas podrían dar un importante impulso a estas reformas, en la medida que asuman llevarla adelante por medio de los siguientes pasos adicionales:

- Paso 3: designar, en áreas de temas globales clave, un gestor de temas de alto nivel para identificar los aportes faltantes o rezagados y proponer medidas para incentivar a los actores involucrados, y brindar de manera oportuna, eficaz, eficiente y equitativa los resultados deseados de las políticas mundiales-públicas.
- Paso 4: crear, en el marco de la Secretaría de las Naciones Unidas, un nuevo observatorio de oportunidades y riesgos mundiales que se encargará de analizar el dominio público mundial para determinar cuán bien –y cuán equitativamente– sirve a los distintos grupos de Estados, así como a los distintos grupos de actores y de población, incluidas las generaciones actuales y futuras.

Juntos, los pasos de reforma 1 a 4 propuestos para las Naciones Unidas podrían afianzar las cuatro funciones de gobernanza detalladas en los apartados I y II (y resumidas en el cuadro 1).

Cuadro 1. La satisfacción de los requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales: impedimentos actuales y medidas correctivas a más largo plazo

| Requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales | Impedimento actual | Medida correctiva a más largo plazo |
|---|--|---|
| Evitar el riesgo de fallo de dos actores | Adherencia a la noción convencional de soberanía y la consecuente paradoja de la soberanía | Forjar, en las Naciones Unidas y a través de dicha organización, un consenso mundial sobre una noción de soberanía responsable |
| Promover la justicia mundial | Continuidad de la política de fuerza | Aceptar la interdependencia política y el hecho de que participar en la cooperación internacional justa “paga” |
| Facilitar la gestión de temas globales | La brecha convencional entre lo extranjero y lo nacional | Reconocer la vía de provisión de bienes públicos globales como nuevos espacios políticos que se agregan e introducir un enfoque de temas globales en los sistemas de gobernanza, a nivel nacional e internacional |

| Requisitos de gobernanza de los bienes públicos globales | Impedimento actual | Medida correctiva a más largo plazo |
|--|--|---|
| Promover un dominio público mundial coherente | Un “enfoque individualista” respecto de la provisión de bienes públicos globales | Reconocer el dominio público mundial y establecer, en el marco de las Naciones Unidas, un Consejo de Acreditación Mundial, así como una unidad en la Secretaría de las Naciones Unidas, que sirva como observatorio para ayudar a controlar la estructura y el funcionamiento del dominio público mundial |

Fuente: Elaboración propia.

IV. CONCLUSIONES

Este capítulo comenzó con un análisis de los requisitos de gobernanza para mejorar la provisión de bienes públicos globales en el marco de las realidades mundiales actuales de formulación de políticas (apartado I). A continuación, se analizó la práctica política para detectar señales de que se están llevando adelante las iniciativas correctas (apartado II). Por último, se detallaron algunos de los vínculos faltantes que probablemente deban insertarse si se desea escapar de la red de crisis mundiales que se viven en la actualidad (apartado III).

El análisis demostró que es posible identificar muchas iniciativas correctas, pero estas principalmente ocurren en la medida en que se ajustan a los patrones de gobernanza tradicionales. La gestión de interdependencia genuina aún se percibe como escasa. Como acciones correctivas posibles, se sugieren dos conjuntos de medidas. En primer término, utilizar la experiencia global acumulada hasta el momento, así como las investigaciones y los análisis sobre potencialidades de suma positiva, para forjar consensos globales sobre un fundamento compatible con la soberanía para la cooperación internacional en áreas políticas marcadas por la interdependencia. En segundo lugar, introducir un enfoque acerca de lo “global” en el sistema actual de cooperación internacional como complemento del enfoque convencional en países y sectores económicos. Las Naciones Unidas deben tener un papel destacado en ambas iniciativas, que constituyen importantes pasos hacia una nueva era de multilateralismo justo y eficaz, permitiendo que los

encargados de formular las políticas estén al tanto de lo que ocurre con la globalización y promuevan un desarrollo y un crecimiento más inclusivo y sostenible.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, F. M. (2009), “Innovation and technology transfer to address climate change: lessons from the debate on intellectual property and health”, ICTSD Issue Paper, 24, Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- Alonso, J. A. y J. A. Ocampo (eds.) (2012), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bandura, R. (2011), “Composite indicators and rankings: inventory 2011”, *Inventory 2011 Working Paper*, disponible en <inventoryofindices.com/inventory-documents-1.html>.
- Barrett, S. (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Brandi, C., C. Ladenberger y A. Pegels (2010), “Intellectual property rights as a challenge to providing global public goods: The case of public health, food security and climate stability”, Discussion Paper, 17, Bonn, Instituto Alemán de Política del Desarrollo (DIE).
- Bremmer, I. (2012), *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, Londres, Penguin.
- Brown, G. (2013), *National Drift or Global Mastery*, disponible en <www.project-syndicate.org>.
- Conceição, P. (2006), “Accommodating new actors and new purposes in international cooperation: the growing diversification of financing mechanisms”, en I. Kaul y P. Conceição (eds.), *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, Nueva York, Oxford University Press.

- Davies, H. (2010), “Global financial regulation after the credit crisis”, *Global Policy*, 1(2).
- De Brabandere, E. (2013), *The Impact of Supranationalism on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Lombaerde, P., F. Baert y T. Felício (eds.) (2012), *The United Nations and the Regions. Third World Report on Regional Integration*, Nueva York, Springer.
- Deng, F. y otros (1996), *Sovereignty As Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Dubash, N. K. y A. Florini (2011), “Mapping global energy governance”, *Global Policy*, 2, número monográfico: *Global Energy Governance*.
- Elson, A. (2012), “International financial architecture; a report card”, *World Economics*, 13(2).
- Finnemore, M. y K. Sikkink (1998), “International norm dynamics and political change”, *International Organization* 52(4).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), *IMF Multilateral Policy Issues Report: 2013 Spillover Report*, Washington, D.C.
- (2014), “El Directorio Ejecutivo del FMI informa a la Junta de Gobernadores sobre las reformas de 2010 y la Decimoquinta revisión general de cuotas”, *Comunicado de Prensa* 14/22, 23 de enero.
- Foro Económico Mundial (2011), *Global Risks 2011*, Ginebra.
- (2012), *Global Risks 2012*, Ginebra.
- (2013), *Global Risks 2013*, Ginebra.
- Galbraith, J. K. (2012), *Inequality and Instability. A Case Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, Nueva York, Oxford University Press.

- Goldin, I. y T. Vogel (2010), "Global governance and systemic risk in the 21st Century: lessons from the financial crisis", *Global Policy*, I(1).
- Granville, B. y J. Dine (eds.) (2013), *The Processes and Practices of Fair Trade. Trust, Ethics and Governance*, Nueva York, Routledge.
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (2012), "International financial architecture seen through the lens of the crisis; some achievements and numerous challenges", en J. A. Alonso y J. A. Ocampo (eds.), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press.
- Hale, T. y D. Held (eds.) (2011), *The Handbook of Transnational Governance. Institutions and Innovations*, Cambridge, Polity Press.
- Howse, R. y R. Teitel (2010), "Beyond compliance: Rethinking why International Law really matters", *Global Policy*, I(2).
- ICISS (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados) (2001), *The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, disponible en <responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
- Ikenberry, J. (2008), "America and the reform of global institutions", en A. S. Alexandroff (ed.), *Can the World Be Governed? Possibilities for Effective Multilateralism*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- Instituto de Investigación sobre el Impacto del Clima de Potsdam (2012), *Turn Down The Heat: Why a 4 °C Warmer World Must be Avoided*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Jones, B., C. Pasqual y S. John Stedman (2009), *Power and Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Washington, DC, Brookings Press.
- Kaldor, M., S. Selchow y H. L. Moore (eds.) (2012), *Global Civil Society 2012. Ten Years of Critical Reflection*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Kaul, I. (2006), “Blending external and domestic policy demands: The rise of the intermediary State”, en I. Kaul y P. Conceição (eds.), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2013), “Meeting global challenges; assessing governance readiness”, *The Governance Report 2013. Hertie School of Governance. Sovereignty, Fiscal Policy, Innovations, Trade-Offs, Indicators*, Oxford, Oxford University Press.
- (2014), “Fostering sustainable human development: Managing the macro-risks of vulnerability”, Occasional Paper, Nueva York, Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Kaul, I. y P. Conceição (eds.) (2006), *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. A. Stern (eds.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaul, I. y R. Mendoza (2003), “Advancing the concept of global public goods”, en I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza (eds.), *Providing Global Public. Managing Globalization Goods*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza (eds.) (2003), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Keohane, R. (2012), “Twenty years of institutional liberalism”, *International Relations*, 26(2).
- Kharas, H. y D. Lombardi (2012), *The Group of Twenty. Origins, Prospects and Challenges for Global Governance*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Khor, M. (2012), “Rio+20 was not all in vain”, *IDN-InDepth News*, 9 de julio.
- Kickbusch, I. y D. Gleicher (eds.) (2013), *Governance for Health in the 21st Century*, Copenhagen, Oficina Regional de la OMS para Europa.

- Mattoo, A. y A. Subramanian (2013), *Greenprint. A New Approach to Cooperation on Climate Change*, Washington, DC, Centro para el Desarrollo Mundial.
- Ocampo, J. A. (2010), "Why should the global reserve system be reformed?", *FES Briefing Paper 1/2010*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Ocampo, J. A. y otros (eds.) (2012), "The great recession and the developing world", en J. A. Alonso y J. A. Ocampo (eds.), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), *The Jobs Potential of a Shift Towards a Low-Carbon Economy. Final Report for the European Commission, DG Employment*. Division for Employment Analysis and Policy, París.
- OIT - OCDE (Organización Internacional del Trabajo - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2012), "Sustainable development, green growth and quality employment; Realizing the potential for mutually reinforcing policies", documento presentado en la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, Guadalajara, 17 y 18 de mayo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra.
- Petersmann, E.-U. (2011), "International economic law, 'public reason', and multilevel governance of interdependent public goods", *Journal of International Economic Law*, 14(1).
- Pisani-Ferry, J. (2012), "Macro-economic coordination: What has the G20 achieved?", *Think Tank 20. New Challenges for the Global Economy, New Uncertainties for the G20*, Brookings.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York.

- Rachman, G. (2010), *Zero-Sum World. Politics, Power and Prosperity After the Crash*, Londres, Atlantic Books.
- Reinicke, W. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Reisen, H. (2010), “The multilateral donor non-system: towards accountability and efficient role assignment”, *Economics: The Open-Access, Open Assessment E-Journal*, IV(5).
- REN21 (Red de Políticas de Energías Renovables para el Siglo XXI) (2013), *Renewables 2011 Global Status Report*, París, REN21 Secretariat.
- Rodrik, D. (2012), “Leaderless Global Governance”, disponible en <www.project-syndicate.org/commentary/leaderless-global-governance>.
- Ruggie, J. G. (1997), “Globalization and the embedded liberalism compromise: the end of an era?”, *Working Paper*, 97(1), Colonia, Max-Planck-Institute for the Study of Societies.
- (2004), “Reconstituting the global public domain; issues, actors, and practices”, *Working Paper*, 6, John F. Kennedy School of Government.
- Sandler, T. (2004), *Global Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scholte, J. A. (2010), “Civil society in multi-level governance”, en H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Sen, A. K. (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Londres, Penguin Group.
- Severino, J. M. y O. Ray (2010), *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*, Washington, DC, Centro para el Desarrollo Mundial.
- Shah, N. (2012), “The territorial trap of the territorial: global transformation and the problem of the state’s two territories”, *International Political Sociology*, VI.
- Skidmore, D. (2012), “The Obama Presidency and US foreign policy: Where’s the multilateralism?”, *International Studies Perspectives*, 13.

- Slaughter, A.-M. (2004), *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2013), "Inequality is a choice", *The New York Times*, 13 de octubre.
- Stone, D. (2008), "Global public policy, transnational policy communities, and their networks", *The Policy Studies Journal*, 36(1).
- ȚuȚuianu, S. (2013), *Towards Global Justice: Sovereignty in an Interdependent World*, La Haya, Asser.
- Vestergaard, J. y R. H. Wade (2011), "The G20 has served its purpose and should be replaced", *Journal of Globalization and Development*, 2(2).
- Weiss, T. G. (2012), *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, Cambridge, Polity.
- Weiss, T. G. y R. Thakur (2010), *Global Governance and the UN. An Unfinished Journey*, Indianápolis, Indiana University Press.
- Willetts, P. (2011), *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of Global Governance*, Londres, Routledge.

3. La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015

Hacia una asociación universal para el desarrollo

Alicia Bárcena

En esta segunda década del milenio el mundo enfrenta cambios de época. Una serie de crisis superpuestas lo afecta de manera simultánea. La naturaleza de esas crisis es no sólo financiera o económica sino también social, política y ambiental. En un mundo desregulado, la globalización financiera ha creado una generación de desempleados dentro de un contexto de mayor desigualdad, sobre todo en los países desarrollados. Como lo demuestra Piketty (2014), la desigualdad ha mantenido su tendencia, ha seguido creciendo como secuela de la crisis financiera global y es un fenómeno mundial. En el caso de los Estados Unidos, la participación de los más ricos (el 1% de mayor renta) en los ingresos totales llegó en 2012 al 22,5%, lo que representa el nivel más alto en más de ocho décadas. Algunos países de la OCDE tienen un patrón distributivo similar (Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez, 2013).

En los países emergentes, las tendencias demográficas indican que el aumento de la población y del ingreso per cápita incrementará la demanda de alimentos, al margen de las casi mil millones de personas que padecen hambre crónica, especialmente en África. En los países en desarrollo la desigualdad se manifiesta en una variedad de maneras, las que incluyen el ingreso, la educación, la salud y el acceso a tecnología. En el plano mundial, la integridad ambiental y la dinámica de la Tierra están llegando a límites alarmantes. La interferencia antropogénica afecta ciclos cruciales como los del agua, el nitrógeno y el carbono, y, en particular, el sistema del clima, tal como lo denunció hace poco el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés).¹ En términos generales, hay una crisis del modelo industrial basado en el uso intensivo de energía fósil. La acumulación de todas estas

¹ El quinto informe de evaluación del IPCC se presentó en Estocolmo el 28 de septiembre de 2013 (IPCC, 2013).

crisis ha generado un elevado nivel de volatilidad e incertidumbre y una mayor concentración de la riqueza y los ingresos en pocas manos.

En este contexto, durante 2014 y 2015 el mundo elaborará y acordará la agenda para el desarrollo de los próximos treinta años. El debate actual en el sistema de las Naciones Unidas se está desplazando desde una comunidad internacional que priorizó principalmente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sobre la base de lo que los países ricos se comprometían a hacer para que los países pobres puedan superar la pobreza extrema y satisfacer sus necesidades básicas, y avanzar hacia un nuevo acuerdo global con asociaciones renovadas para el desarrollo. Estas asociaciones renovadas promoverían el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social por medio de lo que se ha llamado “agenda para el desarrollo post 2015” para el, y una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de carácter universal, los que deberían aplicarse por igual tanto a países desarrollados como en desarrollo.

La convergencia de ambos grupos de objetivos ha conquistado un considerable apoyo multilateral, sobre todo desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). El resultado de Río+20 fue la redacción del documento “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012), que expone con claridad la importancia del desarrollo sostenible, sin perder de vista el compromiso de erradicar la pobreza hacia 2030 y un cumplimiento en tiempo y forma de los ODM. En las discusiones, así como en las recientemente abiertas negociaciones sobre la nueva agenda, hubo un acuerdo general entre los Estados miembros en el sentido de que la consumación de la tarea inconclusa de los ODM –sobre todo en lo relacionado con la erradicación de la pobreza y la desigualdad y otros importantes objetivos sociales– debe ocupar un lugar central en el marco de los ODS. Dichos Estados pusieron en marcha un proceso de elaboración de una serie de ODS que deben “estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países” (Resolución 66/288: párr. 247). También coincidieron en que la deliberación debe tomar en cuenta todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, tal como se expone en Naciones Unidas (2012: principio 7 y párr. 15). Como resultado del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, los Estados miembros establecieron un grupo de trabajo abierto (GTA) compuesto de treinta representantes de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas para elaborar una propuesta sobre los ODS, que se someterá a consideración en el sexagésimo

simo octavo período de sesiones de la Asamblea General (según su Resolución 67/203 y su decisión 67/555). El GTA realizó trece sesiones entre marzo de 2013 y julio de 2014. Pocos procesos de las Naciones Unidas han sido tan abiertos y sustanciales como estos debates del GTA, los que incluyeron un gran número de partes interesadas. Para intentar buscar congruencias entre las dimensiones del desarrollo sostenible, la comunidad internacional estableció nuevos vínculos entre los problemas y trató de romper los nichos sectoriales tradicionales. A fines de 2014, los gobiernos acordaron sobre las modalidades de negociación y, más importante, armaron un documento en el que se proponen metas y objetivos, junto a la sugerencia de algunos medios correspondientes para implementarlos (financiamiento y tecnología, por ejemplo) que servirán como base para las negociaciones que tendrán lugar durante 2015.

Un aporte clave para el proceso intergubernamental fue la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de establecer en 2012 un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo post-2015, encargado de asesorar en lo relacionado con el marco de desarrollo global más allá de 2015. El oportuno informe de este grupo se dio a conocer en mayo de 2013; en él se presentaban recomendaciones concretas para erradicar la pobreza extrema en 2030 y avanzar hacia los ODS. Se convocaba asimismo a la comunidad internacional a dar su apoyo a un nuevo acuerdo global, y se proponían cinco ideas claves para impulsar la agenda futura (véase Naciones Unidas, 2013):

- No marginar a nadie.
- Poner en el centro el desarrollo sostenible.
- Transformar las economías para crear empleos y generar un crecimiento inclusivo.
- Construir la paz e instituciones eficaces, abiertas y responsables para todos.
- Forjar una nueva asociación global.

En su informe a los Estados miembros, “A life of dignity for all” (véase United Nations, 2013a), el Secretario General estableció estas ideas como la base de la agenda para el desarrollo post 2015 y puso la igualdad en un lugar central, con un enfoque fundado en derechos. El informe propone transformaciones económicas estructurales basadas en el nuevo paradigma tecnológico, a través de tres tipos de medidas. La primera se centra en la promoción del comercio justo y la reducción de las asimetrías financieras. La segunda implica la creación de empleos dignos para todos. La tercera se

refiere al establecimiento de una participación plena, que no deje absolutamente a nadie fuera de los procesos de toma de decisiones. Esto entraña enormes cambios tecnológicos, económicos y sociales que involucran a todas las instituciones internacionales, incluyendo el sistema de las Naciones Unidas, Bretton Woods, las instituciones financieras internacionales globales y regionales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Los acuerdos alcanzados desde un punto de vista institucional en el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General carecen de precedentes y se analizarán en las siguientes secciones.

Sin embargo, persisten los principales interrogantes: ¿hasta qué punto está dispuesto el mundo a reorganizar la actividad humana en pos de una prosperidad compartida y la mejora del bienestar de esta y las generaciones futuras dentro de las fronteras ecológicas planetarias? ¿Hasta qué punto está dispuesta la sociedad a dar cabida al drástico cambio tecnológico y societal que será necesario en todos los países, y no sólo en los países en desarrollo? ¿Seguirá siendo el principio de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” la principal base de negociación e implementación, o prevalecerá el enfoque pragmático de los acuerdos comerciales para “generar una igualdad de condiciones”? ¿Está dispuesta la comunidad internacional a descolonizar la agenda del desarrollo y evitar relaciones condicionadas y mezquinas entre dadores y receptores?

I. VÍAS PARALELAS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: DÉCADA NORMATIVA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA

Los años noventa fueron la década normativa de la humanidad desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Las conferencias mundiales más relevantes de esos diez años dieron como resultado la Declaración del Milenio de 2000. Después de esa declaración se presentaron y lanzaron una serie de objetivos no jurídicamente vinculantes, respaldados por mecanismos de financiamiento voluntario. Con el nombre de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), esas metas trataron de sintetizar las prioridades de la lucha contra la pobreza en diferentes lugares del mundo.

De manera similar a veinte años atrás, la comunidad internacional debate todavía estos temas globales y trata de encontrar soluciones comunes en foros totalmente diferentes, sin conectar ni integrar la economía con las ciencias sociales, las ciencias ambientales o las políticas públicas.

Esta omisión se comete a pesar del hecho de que casi todas las sociedades del mundo reconocen que, para ser viable, cualquier enfoque debe combinar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Qué es preciso hacer internacional, institucional y socialmente para enfrentar esos desafíos globales en una época de notables avances tecnológicos sigue siendo tema de discusión.

El siglo XX, afirman algunos, no terminó en 2000 sino con la caída del Muro de Berlín en 1989. La afirmación resulta en parte válida cuando se considera cuántas cosas han cambiado desde aquel hito histórico y hasta qué punto se ha reformulado la arquitectura política y económica global.

Ese fue el antecedente de los preparativos para la Cumbre de la Tierra de 1992, que adoptó un conjunto de principios y modalidades de debate vigentes hasta el día de hoy (véase United Nations, 2012a). La Cumbre de la Tierra resultó en la firma de acuerdos políticos sin precedentes, consagrados en los 27 principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Agenda 21, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

Esa reunión significó un hito en el pilar de desarrollo de las Naciones Unidas, pero, por paradójico que parezca, por entonces también se producían cambios de gran alcance en la economía y dentro de las sociedades, a los que daba lugar un nuevo paradigma de producción basado en el consumismo, la globalización progresiva de los mercados y las comunicaciones, la apertura comercial y la desregulación de los mercados laborales y financieros.

Desde la caída del Muro de Berlín, el mundo se desplazó por dos vías paralelas. La primera fue la del Consenso de Washington, caracterizado por la aparición de un nuevo énfasis dentro del paradigma de la producción basado en la soberanía del consumidor y nuevos niveles de consumismo sin precedentes hasta entonces (en el cuadro 1 se encontrará un resumen y una breve caracterización de los acontecimientos que marcaron esta “primera vía”). Al mismo tiempo que se asignaba un lugar central al consumo, los gobiernos perseguían la liberalización progresiva del comercio mediante la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y un renovado ímpetu para formalizar la reciprocidad del comercio libre, en un principio a través de su participación en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales (1986-1994) y, desde 1995, en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El comercio libre, que en un comienzo abarcaba las materias primas, se amplió hasta incluir los servicios en un acuerdo firmado por varios países en 1997 para liberalizar las telecomunicaciones y los servicios. Con frecuencia, estas iniciativas fueron reforzadas por la firma de acuerdos bilaterales de comercio libre, que en algunos casos incluían negociaciones laborales y ambientales.

La liberalización del comercio se llevó adelante de la mano de la liberalización financiera interna y externa, facilitada por la rápida mejora de la tecnología y las comunicaciones. La liberalización financiera no sólo eliminó las restricciones a las actividades bancarias y financieras, también implicó en algunos casos un proceso de desregulación lisa y llana. En vez de promover las inversiones y el desarrollo productivo, allanó el camino a una era de capitalismo sin freno basado en valores de papel y no en un firme y sólido potencial de producción.

La desregulación financiera produjo una mayor inestabilidad económica y social, en virtud de haber aumentado la propensión de los países a sufrir una crisis financiera. Una excesiva orientación hacia el mercado, así como la completa liberalización financiera, condujeron a niveles más grandes de desigualdad y concentración de la renta y la riqueza. La desigualdad se produce en dos planos. En el primero, se da entre las regiones en desarrollo y las regiones desarrolladas. El segundo remite a la desigualdad dentro de cada país. La complacencia y la excesiva dependencia de los mecanismos del mercado contribuyeron a elevar el precio de los alimentos y la energía, así como a agravar su volatilidad.

Un tercer elemento importante del Consenso de Washington fue la reducción de la participación estatal en las actividades económicas y productivas, de conformidad con el argumento de que esa participación desplaza la iniciativa privada. Por otra parte, el Consenso de Washington consideraba que los fracasos gubernamentales eran más nocivos que los fracasos del mercado para la distribución y la producción. La consecuencia de esa concepción fue reducir de manera significativa el espacio de las políticas para la intervención estatal.

En la práctica, el Consenso de Washington hizo más que concebir políticas de estabilización; asignó crucial relevancia a las reformas estructurales. Estas reformas abarcaban la desregulación y liberalización de los mercados de bienes y servicios, incluidos los mercados financieros y laborales.

El Consenso de Washington se arraigó en las instituciones de Bretton Woods, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. A pesar del hecho de que el sistema multilateral creado en Bretton Woods (New Hampshire, julio de 1944) se estableció en parte para promover

el desarrollo social y económico, las políticas terminaron por subsumirse en el mantra del Consenso de Washington: “estabilizar, privatizar y desregular”.

La implementación del Consenso de Washington en los países de la “periferia” (los países en desarrollo) durante la década de 1990 erosionó las políticas públicas en la esfera social y debilitó a sectores productivos estratégicos en el plano nacional.

Cuadro 1. Primera vía global: el Consenso de Washington

| Año/acontecimientos seleccionados | Implicaciones |
|--|---|
| 1989: Caída del Muro de Berlín | Preponderancia de la democracia liberal como el único sistema económico y político viable en todo el mundo. Reducción del papel del Estado, sobre todo en materia de actividades productivas. |
| 1986-1994: Ronda Uruguay de negociaciones comerciales del GATT ² (fuera del sistema de las Naciones Unidas) | Liberalización del comercio. Reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias. |
| 1995: La OMC sucede al GATT | Consolidación de la liberalización del comercio (globalización). Predominio de las empresas transnacionales y las cadenas globales de valor. |
| 1997: Liberalización de las telecomunicaciones y los servicios financieros | La liberalización del comercio es acompañada por la liberalización de las finanzas (globalización). Supremacía de las finanzas sobre las cuestiones de la producción. |
| 2001: Ronda de Doha de negociaciones comerciales: agricultura y servicios, Aspectos Relacionados con el Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual (conocido por su sigla en inglés, TRIPS) | Cambio de curso hacia la reconsideración del paradigma del libre mercado. |

² Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [General Agreement on Tariffs and Trade].

La segunda vía, paralela a la del Consenso de Washington, estuvo marcada por las conferencias mundiales celebradas en el marco del sistema de las Naciones Unidas, que se convirtieron en los foros donde los interesados podían ocuparse de lo que se denominó la década “normativa del desarrollo” (véase cuadro 2). El objetivo de muchas de esas conferencias era poner en un pie de igualdad las preocupaciones económicas, sociales y ambientales con las políticas públicas. Ese conjunto más general de objetivos también exigía la expansión del espacio de las políticas, de manera tal que los organismos encargados de la arquitectura global y los gobiernos nacionales contaran con las herramientas apropiadas para garantizar la estabilidad y el desarrollo.

Durante esos años se entablaron discusiones sobre el significado, el contenido y la dirección del desarrollo, en lo concerniente a imperativos relacionados con el desarrollo sostenible, los niños, las mujeres, la población, el desarrollo social, los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, la educación y el financiamiento del desarrollo.

Estos procesos multilaterales destacaban la necesidad de generar un ambiente conducente al desarrollo económico y social y un mayor bienestar, mediante la creación de bienes públicos globales. En vez de concentrarse en la estabilización, la privatización y la liberalización, apuntaban a la erradicación de la pobreza, el logro de un crecimiento sostenible y la creación de un sistema económico global inclusivo y equitativo como prioridades fundamentales de la agenda del desarrollo.

Algunas de las conferencias mundiales, como la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la primera etapa de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003), también influyeron en la segunda vía.

La conferencia de Monterrey puso de relieve la importancia fundamental del papel de las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales para lograr un desarrollo sostenible. Sin embargo, las actas de la conferencia también destacaron que los esfuerzos nacionales debían ser complementados y sostenidos por programas globales y regionales de apoyo e instituciones destinadas a ampliar las oportunidades de desarrollo, sin dejar de reconocer las especificidades de las condiciones internas.

Como se subrayó en el Consenso de Monterrey, esa empresa requería incrementar la fortaleza, la coherencia y la consistencia de los sistemas financieros globales y regionales. La eficiencia del sistema financiero internacional se concebía como un pilar fundamental de una agenda internacional de políticas públicas en la búsqueda de un desarrollo sostenible y un sistema comercial justo y equitativo.

Estos procesos multilaterales culminaron en la Cumbre del Milenio (2000), donde los jefes de Estado y gobierno acordaron la adopción de principios y parámetros básicos del desarrollo fundados en los procesos previos, que incorporaron e hicieron suyos cumbres posteriores sobre el desarrollo sostenible (Johannesburgo en 2002 y Río+20 en 2012).

En su mayor parte, los ODM y las metas que se utilizaron para monitorear los progresos fueron elaborados y seleccionados en lo fundamental por expertos de las Naciones Unidas, sobre la base de los acuerdos y tratados firmados durante la década de 1990, con escasa participación de los Estados miembros. Este aspecto será objeto de un análisis más profundo en el próximo apartado de este capítulo.

Cuadro 2. Segunda vía global: la senda normativa.
El desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

| Año/acontecimientos seleccionados | Implicaciones |
|--|--|
| 1985: Conferencia de Plenipotenciarios sobre la Protección de la Capa de Ozono | Marco de las iniciativas internacionales para proteger la capa de ozono. |
| 1985: Cumbre Mundial para los Niños | Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para implementar la Declaración Mundial en la década de 1990. |
| 1990: Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos | Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (universalizar la educación primaria y reducir masivamente el analfabetismo hacia el final de la década). La educación es un derecho humano fundamental. Los países deben mejorar los niveles educativos para satisfacer las necesidades básicas en esa materia. |
| 1992: Conferencia Internacional sobre Nutrición | Adopción de la Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992. Garantizar que la eliminación del hambre sea una realidad. |

| Año/acontecimientos seleccionados | Implicaciones |
|--|--|
| 1992: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo | Redacción de la Agenda 21 para abordar los problemas acuciantes de la actualidad. Agenda 21 aspira a preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo y refleja un consenso y un compromiso político globales en los más altos niveles sobre cooperación para el desarrollo y el medio ambiente. La cumbre resultó en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) para impedir la interferencia peligrosa en el clima causada por la emisión de gases de invernadero; en la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), para mitigar la actual extinción masiva de especies, y en la Convención de Lucha contra la Desertificación que se da en escala global, particularmente en África (1994). |
| 1993: Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos | Adopción de la Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993. Los derechos políticos, económicos, sociales y culturales son indivisibles. |
| 1994: Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo | Adopción del Programa de Acción de El Cairo. Erradicación de la pobreza, estabilización del crecimiento demográfico, más insistencia en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. |
| 1995: Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social | Adopción de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Entre los objetivos claves del desarrollo deben contarse la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social. |
| 1995: Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer | Adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín. Avance en los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres. |

| Año/acontecimientos seleccionados | Implicaciones |
|---|---|
| 1995: Protocolo de Kioto | El Protocolo de Kioto establece metas vinculantes para 37 países industrializados y la Comunidad Europea, con el fin de reducir las emisiones de gases de invernadero. |
| 1996: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) | Declaración de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio. Entre sus objetivos, la declaración incluyó la necesidad de proporcionar “una vivienda adecuada para todos, los asentamientos humanos sostenibles, la habilitación y la participación, la igualdad entre los géneros, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos, la cooperación internacional y la evaluación de los progresos realizados al respecto”. |
| 1997: Cumbre de la Tierra+5 | Reafirmó la importancia de Agenda 21. Condujo a la sanción de la resolución A/RES/S-19/2 de la Asamblea General, titulada “Programa para la implementación adicional de Agenda 21”. |
| 2000: Cumbre del Milenio | Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. La declaración aborda diversos problemas de importancia para las Naciones Unidas, incluyendo los derechos fundamentales al desarrollo, la paz, la seguridad, el desarme, la democracia y la gobernanza. Adopción de los ODM. |
| 2002: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo) | Declaración de Johannesburgo. Destaca la necesidad de “promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”. |

| Año/acontecimientos seleccionados | Implicaciones |
|---|---|
| 2012: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) | El eje central de la conferencia comprendía una economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza dentro de un desarrollo sostenible, y el marco institucional para ese desarrollo. La conferencia hizo hincapié en siete áreas que requerían una atención prioritaria: empleos dignos, energía, ciudades sostenibles, seguridad alimentaria y agricultura sostenible, agua, océanos y preparación para enfrentar desastres. El documento resultante, "El futuro que queremos" (Naciones Unidas, 2012), esboza una serie de procesos para la Asamblea General. |
| 2013: Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. Agenda para el Desarrollo Post-2015 | El documento emitido por la Reunión Plenaria del Panel de Alto Nivel de la Secretaría General para la Asamblea General en relación con los ODM reconoció la necesidad de pensar en una agenda para el desarrollo posterior a 2015, tanto para acelerar los progresos como para cumplir con los ODM y llegar a un acuerdo sobre metas futuras. La Asamblea General considerará esta cuestión y los ODS demandados en Río+20 en 2015, y pondrá en marcha la nueva estructura de gobernanza para el desarrollo sostenible. |

Estas dos vías paralelas con principios contradictorios, contenidos por un lado en el Consenso de Washington (promovido por las instituciones de Bretton Woods, incluida la Organización Mundial del Comercio) y por otro en la Declaración del Milenio (emitida a instancias de las Naciones Unidas), impidieron la creación de una perspectiva amplia, común y de fundamentos universalistas de la gobernanza, necesaria para enfrentar los desafíos sociales y económicos del desarrollo que llevaron a la primera crisis económica mundial del siglo XXI. Antes bien, las dos vías condujeron a la adopción de un multilateralismo elitista para coordinar las respuestas a la globalización, sobre todo después de la crisis de 2008. En ellas se expresaban dos concepciones muy diferentes del desarrollo. Según una, este se derramaría; la otra incrementaría, como punto de partida, la cantidad

de países que participan en la toma de decisiones internacionales (Ocampo, 2013b).

Ese multilateralismo elitista, tal como lo define Ocampo, se basa en el hecho de que la arquitectura global y su agenda para el desarrollo fueron implementadas por instituciones globales, pero bajo los dictados de grupos pequeños de países desarrollados como el G7, el G8 y el G20. Los países incluidos en estos pequeños grupos tienen la mayor participación y el mayor poder de voto y decisión en las organizaciones internacionales. Como consecuencia, los órganos e instancias regionales de los países en desarrollo desempeñan un papel menor en la implementación de la agenda global de desarrollo. Esta situación ha limitado el espacio para la coordinación global y reducido el alcance de la provisión de bienes públicos globales desde la perspectiva de los países en desarrollo. El supuesto en que se funda es que la estructura de gobernanza existente no puede someterse a una reorganización general, sino que debe ser adaptada.

Esos son nuestros dos mundos paralelos. La postura contradictoria entre los designios del Consenso de Washington y la concepción del desarrollo inclusivo manifestada por las conferencias de las Naciones Unidas salió a la luz en el seguimiento de las resoluciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Los indicadores comparativos revelan que dos décadas de reiterados compromisos de la comunidad internacional, sin respaldo financiero ni la transferencia concreta de tecnología acordada en Río, no han sido suficientes para erradicar la pobreza, el hambre, la desigualdad y la degradación ambiental. Además, el principio 7 de la Declaración de Río, respecto de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se diluyó en el plano internacional dentro del marco de las negociaciones comerciales que proponían como punto de partida alcanzar una igualdad de condiciones. Ese principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (PRCD) es el aspecto más polémico de las negociaciones actuales, debido a que hasta ahora se ha limitado a acuerdos ambientales no vinculantes y ha estado bajo constantes amenazas.³

3 Como la implementación de las huellas de carbono en el comercio, sean cuales fueren sus orígenes, o el intento, en la decimoquinta sesión de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC celebrada en Copenhague en 2009 (COP15), de obligar a los países en desarrollo a suscribir compromisos de mitigación como los planteados para los países desarrollados en el Protocolo de Kioto.

II. LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRESOS Y UNA MIRADA HACIA ADELANTE: LA MAGNITUD DE LOS DESAFÍOS AL DESARROLLO GLOBAL ES DIFÍCIL DE PREVER

La crisis de las hipotecas *sub-prime* que se desencadenó en 2007-2008 en los Estados Unidos y la posterior crisis del euro han tenido un impacto significativo, no sólo en términos económicos y sociales, sino también en el plano político. Esas crisis suscitaron serios debates acerca del sentido y la justificación de la acumulación de riqueza económica, las reglas que gobiernan el sistema económico mundial, el papel de las políticas públicas y la ineptitud de las instituciones globales para enfrentar y responder a problemas sistémicos, así como para prevenirlos. Por otra parte, dichas crisis surgieron en un momento en que se planteaban dudas acerca de los beneficios sociales y económicos de la democracia, la integración económica mundial y los desparejos avances de la integración regional.

Al mismo tiempo, las crisis actuales han puesto duramente a prueba toda la respuesta institucional de Bretton Woods, del modelo económico de crecimiento privado desregulado y del proceso de derrame que constituye su fundamento. El lugar preponderante alcanzado por las economías de los mercados emergentes ha puesto en duda la influencia política y económica de los países desarrollados en los asuntos mundiales, que era una característica de esa época.

La importancia y la participación crecientes que las economías de los mercados emergentes tienen en los asuntos mundiales son visibles en varios aspectos. En esas economías vive más de la mitad de la población del planeta. También representan aproximadamente la mitad del producto interno bruto (PIB) del mundo (cuando se lo mide en términos de paridad de poder adquisitivo) y están en camino de superar a las economías desarrolladas en la próxima década. Hacia 2017, el 54% del PIB planetario procederá de las economías de los mercados emergentes (ECLAC, 2013). En términos sociales, estas economías explican en gran medida la existencia de una clase media en expansión, con mayor capacidad de gasto.

La revolución tecnológica no sólo ha sido la punta de lanza de la globalización en virtud de los menores costos y la mayor velocidad de las comunicaciones, sino que también suscitó un sentimiento de participación más grande de la población mundial en el proceso de globalización. Por último, el desafío ambiental ha destacado la necesidad de cambiar los hábitos cotidianos y las matrices productivas para garantizar un crecimiento sostenible y un rumbo de desarrollo, especialmente en el caso de los países desarrollados y los sectores de altos ingresos de los países en

desarrollo. Es esencial que se produzcan cambios en los primeros antes de que las economías de los mercados emergentes atribuyan un nivel similar de importancia a las adaptaciones necesarias para mitigar los desafíos ambientales.

En síntesis, el mundo ha cambiado drásticamente. Hace cien años, la lucha del proletariado generó preocupaciones en muchos sectores. Hoy, el descontento surge a causa de la situación de quienes viven en la precariedad, quienes viven en los márgenes, quienes no tienen un empleo formal y quienes están insatisfechos con el modelo existente. Esa es la realidad de nuestra sociedad en estos días: el descontento ha pasado de la clase obrera a una vulnerable clase media.

Veinte años después de Río 1992, la comunidad mundial tiene una conciencia más aguda del descontento de las clases medias, pero está en una posición más débil e inquietante para ocuparse de él, porque el tiempo se acaba. El desarrollo tal como lo hemos experimentado ha llegado a un punto límite.

Es cierto que la era del Consenso de Washington fue testigo de una mejora de la estabilidad macroeconómica, con cuentas fiscales más equilibradas y menos inflación. Sin embargo, muchos países vivieron altos niveles de desigualdad social y económica.

Un ejemplo ilustrativo de los fracasos del Consenso de Washington en materia de promoción del crecimiento, la estabilidad, la inclusión social y la igualdad es el caso de América Latina y el Caribe. En las tres últimas décadas el desempeño de la región se ha caracterizado por un grado creciente de volatilidad en lo concerniente a la producción y el comportamiento de los inversores. Tras la crisis de la deuda de los años ochenta, el crecimiento per cápita en promedio no superó el 1,5% en la década siguiente. La tasa de crecimiento fue la más baja desde la década de 1960. En su magro desempeño, dicha tasa estuvo acompañada por una creciente tendencia a la desigualdad y la exclusión social. La región, por otra parte, fue incapaz de mejorar la productividad y superar la heterogeneidad estructural, que es un obstáculo para el desarrollo social y económico.

Las reformas estructurales propiciadas por el Consenso de Washington debilitaron las instituciones públicas, menoscabando la capacidad de los gobiernos de suministrar bienes públicos, implementar políticas productivas e industriales y, en términos más generales, delinear planes estratégicos.

Además, al cabo de veinte años, el historial de las Naciones Unidas presenta resultados mixtos.

De hecho, la agenda del desarrollo sostenible ha sido reemplazada por los ODM desde 2000. Estos terminaron por ser un paquete de prioridades con un conjunto de ocho objetivos con metas mensurables, en términos de tiempo y resultados esperados. Promovieron la conciencia y el compromiso en el plano nacional, pero se dirigían principalmente a los países pobres, con la excepción del objetivo número 8.⁴ Los ODM se convirtieron en una especie de boletín de calificaciones con incentivos para mejorar el rendimiento. Nadie cuestiona que son la marca de un proceso histórico y bastante eficaz para evaluar los progresos alcanzados en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la reducción de la mortalidad materna e infantil y la satisfacción de necesidades básicas como el agua potable y el saneamiento. El aspecto negativo es el enfoque minimalista y escasamente integrado del desarrollo, el progreso y el bienestar, que debería incluir la eliminación de las brechas en materia de igualdad, exclusión social y degradación ambiental. Cerrar dichas brechas implica profundos cambios estructurales, sobre todo en los países en desarrollo que necesitan tecnología, más productividad, capitales, empleos y, en especial, más políticas redistributivas para clausurar las asimetrías entre los ricos y los pobres, entre las corporaciones transnacionales y las pequeñas y medianas empresas y entre los hombres y las mujeres.

Si se evalúan los progresos con 1990 como base y 2013 como límite, no hay duda de que la lucha contra la pobreza extrema ha hecho importantes avances; con todo, al menos mil millones de personas todavía viven sumergidas en ella. En relación con los otros ODM, se hicieron grandes progresos en mortalidad infantil, educación primaria, VIH-sida, prevención de la malaria y la tuberculosis y acceso al agua potable. Se evidenciaron muchos menos en mortalidad materna y sostenibilidad ambiental. Por otra parte, los ODM no hacen mención de algunos problemas claves, como el acceso a la energía, la biodiversidad, el empleo, la desigualdad y la inclusión social.

Muy en particular, terminaron siendo una agenda prescriptiva para los países en desarrollo y no una hoja de ruta global hacia el desarrollo. Como señaló Ocampo, comprendieron sólo un pequeño sector de los “objetivos de desarrollo internacionalmente acordados” e ignoraron problemas económicos y sociales claves, con grandes deficiencias en lo re-

4 El objetivo número 8 demandaba medidas de los países desarrollados mediante la asistencia oficial al desarrollo (hasta el 0,7% del PIB), mejores condiciones comerciales (incluida la eliminación de subsidios) y transferencia de tecnología.

lacionado con el estado de derecho, la productividad y la sostenibilidad ambiental (Ocampo, 2013b: 3). Los países desarrollados no cumplieron con sus compromisos, sobre todo en lo que se refiere a los niveles acordados de asistencia oficial al desarrollo, ni con las transferencias de recursos. De hecho, mantuvieron la inercia entre dadores y receptores.

Como se señaló antes, nadie cuestiona el hecho de que los ODM fueron un conjunto de objetivos claros y mensurables, fáciles de informar y con alta visibilidad política, que resultaron de utilidad para los grupos de incidencia, principalmente los dedicados a la lucha contra la pobreza y el hambre y por la equidad de género. Otro elemento positivo fue el aumento de la participación de fundaciones privadas.

Sin embargo, existe una urgente necesidad de descolonizar la agenda para el desarrollo post-2015 y reorientar la cooperación en procura de un desarrollo sostenible e inclusivo. La reforma de la arquitectura global y el redireccionamiento de la gobernanza mundial para llegar a sendas de crecimiento sostenibles y promotoras del bienestar deben fundarse en una agenda para el desarrollo integrada y compartida. Esa agenda tiene que basarse en la coherencia política en los planos internacional, regional y nacional, reconocer que el desarrollo y la igualdad son fundamentales y convenir en que el desarrollo y las políticas orientadas hacia el mercado no son objetivos mutuamente excluyentes.

III. RÍO+20: EN BUSCA DE UNA VISIÓN ÚNICA DEL DESARROLLO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) significó una oportunidad de redefinir la agenda del desarrollo. Sus dos principales temas fueron, 1) la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, y 2) la necesidad de erradicar la pobreza y mejorar el marco institucional para un desarrollo sostenible.

El documento final de la conferencia, “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012), destacó el hecho de que los países necesitaban cambiar sus patrones de desarrollo y promover

un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales

y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes.

Entre otras decisiones específicas, Río+20 estableció dos procesos cruciales puestos bajo la responsabilidad de la Asamblea General en su sexagésimo séptimo y su sexagésimo octavo períodos de sesiones (2013 y 2014). Se prevé que en 2015, durante el sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, los Estados miembros puedan llegar a un acuerdo en torno de la agenda para el desarrollo post-2015. El primer proceso, que se inició en 2013 y concluyó en 2014, pretende alcanzar una visión y acuerdos comunes acerca de una serie de objetivos de escala creciente (de un eje en la pobreza a un eje en el desarrollo) y universales (válidos tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo). Esos objetivos, conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se apoyan en la experiencia de los ODM, en el sentido de que son cuantificables y simples de entender y comunicar. Dan un contenido específico al concepto de sostenibilidad, señalan un camino hacia adelante y por su naturaleza no son específicos de un sector determinado. En su búsqueda, la ruta actual del desarrollo se dirige hacia una interacción más equilibrada entre los bienes públicos globales, sean económicos, sociales o ambientales. No hay duda de que estamos ante una tarea monumental.

Y aun así, las Naciones Unidas enfrentan un desafío todavía mayor: aportar una gobernanza mundial que asegure la protección y la provisión de bienes comunes y bienes públicos globales compartidos. “El futuro que queremos” (Naciones Unidas, 2012) propuso la creación de un foro político de alto nivel (Asamblea General, Resolución 66/288: párr. 84)⁵ para coordinar y fomentar la coherencia mundial entre los países y las agencias y organizaciones internacionales para el desarrollo sostenible. Esta segunda decisión es una revisión en profundidad de

5 La Resolución 67/290 de la Asamblea General, del 9 de julio de 2013, titulada “Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible”, prevé que el foro sea un Consejo Económico y Social reformado; así se indica en el párr. 3: “*Decide también* que las reuniones del foro se celebren bajo los auspicios de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social”.

la actual gobernanza mundial bajo las Naciones Unidas ampliadas (las Naciones Unidas propiamente dichas más Bretton Woods) y organizaciones no pertenecientes a ellas, como la OMC.

Esta reforma institucional generará una interacción sin precedentes entre la Asamblea General, a través del foro político de alto nivel, y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Los jefes de Estado se reunirán cada cuatro años bajo los auspicios de la Asamblea General y debatirán y decidirán respecto de la provisión de bienes públicos globales, formulados como ODS. La implementación se extendería al resto de las Naciones Unidas ampliadas por medio de sus consejos de gobierno, a fin de establecer prioridades y garantizar la coherencia.

Esas decisiones tendrán que estar informadas por la ciencia (a través del establecimiento de un mecanismo de monitoreo) y deberán ser preparadas por los ministerios intervinientes en el período intermedio, hasta llevar a la integración de las políticas y las prioridades dentro de estas, tanto en el plano nacional como en el mundial.

Además, la reforma global de la gobernanza para el desarrollo sostenible que surgió de Río+20 y las negociaciones que la siguieron, aún en curso, reflejan la creciente importancia de la perspectiva regional.

Naciones Unidas (2012) y la Asamblea General, en sus períodos de sesiones de 2013 y 2014, admitieron la necesidad de contar con un proceso de abajo hacia arriba que reconozca la importancia de la dimensión regional.⁶ Como se dijo antes, el foro político de alto nivel, que se reuniría cada cuatro años⁷ con la participación de los jefes de

6 Según el párr. 13 de la Resolución 67/290 de la Asamblea General: “Reconoce la importancia de la dimensión regional del desarrollo sostenible e invita a las comisiones regionales de las Naciones Unidas a que hagan aportaciones a la labor del foro, incluso por medio de reuniones regionales anuales, con la participación de otras entidades regionales competentes, los grupos principales y los demás interesados pertinentes, según proceda”.

7 Es importante notar que el Foro Político de Alto Nivel se reunió con carácter excepcional en septiembre de 2013 bajo los auspicios de la Asamblea General, que confirmó la buena disposición mundial para poner en práctica la visión de Río+20 y ubicar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible en el centro de la agenda para el desarrollo post 2015. En julio de 2014, la segunda reunión del Foro de política de alto nivel se llevó a cabo bajo los auspicios del Consejo Económico y Social y contó con la presencia de los representantes de los 193 Estados Miembros, de las organizaciones intergubernamentales y de otras entidades y representantes del sistema de Naciones Unidas, así como representantes de los grupos principales y otras partes interesadas. La segunda reunión concluyó con la adopción de una Declaración Ministerial que llamó, entre otras cosas, a la aplicación urgente de todos los compromisos de la alianza mundial para el desarrollo, para superar

Estado,⁸ tendrá como fuente de información un informe mundial sobre los progresos del desarrollo sostenible.⁹ Ese informe se elaborará con los aportes de las comisiones regionales y el apoyo de las agencias de las Naciones Unidas que actúan en cada región. Se decidió asimismo que los países celebrarán una reunión regional anual para evaluar sus progresos en el desarrollo sostenible.¹⁰

En la discusión sobre los bienes públicos globales hay ciertas tensiones evidentes. La primera es conceptual. Una concepción imagina que los bienes públicos globales tienen el potencial transformador de llevar hacia un nuevo paradigma del desarrollo, de carácter más sostenible. En ese paradigma, los bienes simples pero centrales entrañan un cambio sustancial en el desarrollo, tal como, a) la búsqueda de una vida saludable y segura; b) la calidad de la energía y el acceso universal a esta, y c) la eliminación de todas las formas de exclusión o discriminación, sean sociales, económicas o ambientales. La concepción rival prioriza la caracterización de los rasgos negativos de las tendencias actuales como insuficiencias o efectos secundarios. Esos “efectos secundarios”, entre ellos la pobreza extrema, la conservación de la biodiversidad, el empoderamiento de género y hasta el cambio climático, son en su mayor parte objeto de enfoques sectoriales, y están en el ámbito de los ministerios sociales o ambientales.

Una segunda tensión es de índole más práctica y se relaciona con los mandatos o intereses de determinados organismos internacionales o grupos de países, entre cuyas prioridades se incluyen la ayuda, los flujos

las brechas identificadas en los informes del Grupo de Tareas de Brechas de los ODM.

- 8 En su párr. 6, esa misma Resolución establece: “*Decide también* que las reuniones del foro que se celebren bajo los auspicios de la Asamblea General: a) tengan lugar a nivel de jefes de Estado y de gobierno; b) sean convocadas cada cuatro años por el Presidente de la Asamblea por un período de dos días, al iniciarse el período de sesiones de la Asamblea, así como en otras ocasiones, con carácter excepcional, cuando así lo decida la Asamblea; c) estén presididas por el Presidente de la Asamblea; d) tengan como resultado una declaración política negociada concisa que se someterá al examen de la Asamblea”.
- 9 Resolución 67/290: párr. 6: “*Decide* que el foro fortalezca la conexión entre la ciencia y las políticas examinando la documentación, reuniendo información y evaluaciones dispersas, incluso en forma de un informe mundial sobre el desarrollo sostenible”.
- 10 Resolución 67/290: párr. 7: “*Decide además* que las reuniones del foro que se celebren bajo los auspicios del Consejo Económico y Social: [...] f) aprovechen los procesos preparatorios regionales”.

de dinero y la relevancia institucional. La definición y la jerarquía que se asignen a los ODS y los bienes públicos globales emergentes tendrán profundas consecuencias para esos flujos. Esto es una indudable garantía de un camino accidentado por delante.

En la actualidad, el sistema de las Naciones Unidas ha sostenido las dos concepciones diferentes del desarrollo ya descritas. Dentro de las propias Naciones Unidas, programas, agencias y tratados son un archipiélago de entidades independientes de igual jerarquía. Las normas de representación del sistema internacional ponen al mismo nivel lo que en realidad son niveles y áreas de gobierno muy diferentes. En los cuerpos gobernantes, programas y tratados, los representantes nacionales hablan en nombre de su país sin hacer diferencias en la jerarquía de todas esas entidades, y al margen de la regla del consenso no hay en el sistema ningún otro mecanismo central de decisión.

Al combinarse, estos dos elementos (la gobernanza y la necesidad de una dirección específica que redunde en nuevos bienes públicos globales) suelen llevar a la parálisis, dado que las diferentes concepciones sostenidas por los países y los mandatos actuales en los cuerpos internacionales limitan las acciones eficaces para proteger los bienes comunes globales.

Tradicionalmente, los bienes públicos internacionales y regionales han sido la paz, las reglas comerciales, la estabilidad económica y la salud pública (por ejemplo, el control de las pandemias). Los países advierten hoy que también tienen que tomar en cuenta recursos naturales comunes y bienes públicos globales, como la seguridad del clima ligada al calentamiento global, la salud pública y la seguridad química asociadas a un medio ambiente limpio, la capa de ozono ligada a las emisiones de residuos industriales trasladados por los vientos a la atmósfera mundial, la salud de los océanos relacionada con la contaminación terrestre y la pesca excesiva, la supervivencia de la biodiversidad ligada al cambio en el uso de las tierras, y la estabilidad del ciclo planetario del nitrógeno, entre otros. Aun bienes públicos que antes se habían identificado como regionales han alcanzado gradualmente una escala global debido al aumento de los viajes, el comercio y las comunicaciones.

¿Pueden los países cooperar internacionalmente sin la coerción de terceros, como lo hacen en ciertas circunstancias los individuos? ¿Serán capaces de monitorear y sancionar los problemas planteados por el ventajismo? En un mundo que se globaliza, la puesta en peligro de los sistemas que sostienen la vida del planeta y su solución atraviesan las fronteras nacionales, y el resultado es la creciente necesidad de una ac-

ción colectiva internacional, mucho más allá de la noción tradicional de interdependencia.

El concepto de bienes públicos globales debería ejercer considerable influencia sobre la formulación de la agenda para el desarrollo post-2015. Los bienes públicos regionales y globales comprenden no sólo los dotados de los atributos técnicos que los economistas definen como intrínsecos de los bienes públicos (no rivales y no excluibles), sino también los de valor social y acceso universal, es decir, aquellos bienes y servicios que deben garantizarse a todos los ciudadanos de una sociedad, con prescindencia de las condiciones económicas y de su capacidad de pago. Para terminar, en este sentido los bienes regionales y públicos también deberían abarcar formas de cooperación entre las naciones que generen una igualdad de condiciones (véase el capítulo 1 de este volumen).

Sin embargo, la cooperación internacional enfrenta dos problemas cruciales: en primer lugar, la composición incompleta de la agenda internacional y los débiles mecanismos institucionales para la toma de decisiones, la priorización, el seguimiento, la rendición de cuentas y, en segundo lugar, la capacidad de hacer cumplir los compromisos internacionales.

Las cuestiones relacionadas con la provisión de fondos para los bienes públicos globales también permanecen sin respuesta. Algunos temen que los menguantes fondos disponibles se tomen de la ayuda internacional, en tanto que otros sugieren mecanismos globales de financiamiento, por ejemplo los impuestos, como un medio de distribución.

IV. LA IMPORTANCIA DE LA ACCIÓN REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible exigirá una considerable acción colectiva. Sin embargo, es necesario descolonizar los acuerdos multilaterales de desarrollo sobre objetivos y metas, en el sentido de que deben ser de naturaleza universal. Para el mundo en desarrollo ya no será aceptable coincidir en una agenda que sea prescriptiva para él y esté basada en relaciones económicas y comerciales asimétricas. Las instituciones regionales y subregionales son las mejor posicionadas para asegurar la inclusión y la protección de los actores más débiles; por ejemplo, como los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). La provisión de bienes públicos –la seguridad financiera, por

ejemplo— también puede verse facilitada mediante el recurso a una red de instituciones regionales.

Los diálogos y acuerdos regionales pueden tener un papel importante a la hora de contribuir a mejorar la capacidad de maniobra de los países en desarrollo a través de un espacio mayor de políticas. La experiencia de la crisis económica global (2007-2008) ha reforzado la necesidad de más y mejores políticas públicas. Esa crisis mostró que los gobiernos de las regiones emergentes, como América Latina y Asia-Pacífico, tienen un espacio limitado para participar globalmente en la reducción de los efectos de las crisis financieras. Esas zonas, con todo, están adquiriendo mayor resiliencia en el plano regional gracias a decisiones como la Iniciativa Chiang-Mai o las propuestas que emanan de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En este caso, los gobiernos pudieron extraer recursos del caudal de reservas acumuladas en el período anterior a la crisis. Sin embargo, en vez de promover el crecimiento y el desarrollo de los países, el flujo de reservas acumuladas por las economías en desarrollo encontró el camino de vuelta a los mercados de las economías desarrolladas. De tal modo, los países en desarrollo, y en particular las economías emergentes, se ven aún frente a la necesidad de buscar una vía para ampliar su espacio de políticas sin poner en riesgo el desarrollo.

Para avanzar, América Latina, por ejemplo, debe invertir la tendencia recurrente a una economía que depende de las exportaciones primarias, como sucede especialmente en América del Sur. Los altos precios de las materias primas, si bien generan ganancias sustanciales, también afectan la red productiva al concentrar la producción en el sector primario y provocar la apreciación de la moneda. Debemos considerar cuál es la mejor manera de administrar los recursos financieros obtenidos por medio de las exportaciones de materias primas e invertirlos en la creación de capital físico, humano y tecnológico.

Además, América Latina debe fortalecer la acción política conjunta y aprovechar su posición internacional, junto con otros países emergentes. Al hacerlo, deberá tener en cuenta el desplazamiento del poder del Atlántico Norte al Pacífico y el incremento de las interacciones económicas y comerciales Sur-Sur, que han superado el comercio Norte-Norte. Este cambio estructural se remonta a 1985.

De todos modos, los grandes obstáculos al desarrollo sostenible en los países en desarrollo siguen siendo fundamentalmente los mismos: prevalecen las decisiones económicas de corto plazo a pesar de los costos ambientales y sociales. En el caso de América Latina, las asimetrías financieras y comerciales internacionales son exacerbadas por las nuevas y

más imperiosas exigencias de un contexto cambiante e incierto. Esas exigencias son muchas y variadas. Entre ellas se cuentan la erradicación de la pobreza y la eliminación de las desigualdades en el plano social. También implican poner fin a la destrucción de ecosistemas que sirven como hábitat a la rica biodiversidad de la región y como fuente de subsistencia a las poblaciones locales en el plano ambiental. Por otra parte, esas exigencias incluyen alcanzar un nivel de desarrollo local (rural y urbano) que satisfaga las necesidades económicas y de seguridad humana de los ciudadanos. Por último, en el plano de las instituciones, debe consolidarse el desarrollo institucional para garantizar la mejora continua de las políticas en distintas esferas del desarrollo y promover la participación plena de todos los actores, a fin de impedir que en situaciones adversas se pierdan los progresos alcanzados.

El uso no sustentable del patrimonio natural está indisociablemente ligado a la regulación de la actividad económica. Esta relación se atribuye a la incapacidad de abordar las causas y los efectos del cambio climático, la protección de la diversidad biológica, la reducción de las emisiones de gases que agotan la capa de ozono, la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía, la racionalización del uso de los recursos acuáticos y la garantía de un manejo ambiental racional de los químicos tóxicos. Todos estos problemas proceden de una combinación de fracasos de los mercados y los gobiernos.

Se prevé que el cambio climático tendrá un impacto significativo en los ecosistemas frágiles (en particular manglares, glaciares y arrecifes de coral), los sectores productivos (agricultura e infraestructura) y el bienestar humano (escasez de agua, enfermedades contagiosas como el dengue y la malaria y temperaturas extremas). Estas preocupaciones imponen costos crecientes a América Latina y el Caribe. En términos de proporción del PIB, se calcula que esos costos son superiores a los de los países desarrollados y están por encima del 1% anual en la mayoría de las zonas.¹¹

Por añadidura, el cambio climático ha incrementado la intensidad y la frecuencia de los acontecimientos climáticos extremos y elevado su impacto. Las pérdidas económicas, estructurales, ecológicas y humanas como consecuencia de un clima extremo pueden tal vez retrasar un pro-

11 Tal como lo documentan los estudios nacionales y subregionales sobre el impacto económico del cambio climático realizados por la CEPAL. Véanse CEPAL (2009: 79, 2012: 147-149, y 2014: 20) y ECLAC (2009: cap. 4, y 2010a: 93-94). Véase también Vergara y otros (2013: 33).

ceso de desarrollo ya tenso en América Central y el Caribe. Los países con economías pequeñas y vulnerables, como es el caso de los PEID, no sólo sufren pérdidas económicas más graves; además, su baja resiliencia a la pérdida puede causar importantes retrocesos en su desarrollo económico.

El calentamiento global y el cambio climático plantean, como los otros bienes comunes globales, un problema de acción colectiva mundial. La teoría convencional de la acción colectiva predice que un problema no se resolverá a menos que una autoridad externa determine medidas apropiadas a tomar, monitoree las conductas e imponga sanciones. En un contexto global, esa autoridad es inevitablemente concebida y establecida por los propios gobiernos. Pero a pesar de muchos debates sobre el asunto, las naciones no han creado todavía esa autoridad global ni se ha elaborado un tratado global eficaz en materia de reglas para la acción colectiva.

Sea como fuere, los progresos hechos por múltiples unidades en diversas escalas pueden, a través de su acumulación, marcar una diferencia. Ostrom (2010) sostiene que, en vez de concentrarse únicamente en las iniciativas globales (que son sin duda importantes y forman parte de una solución de largo plazo), quizá sea mejor alentar al mismo tiempo iniciativas policéntricas para reducir los riesgos asociados a la emisión de gases de invernadero.

Los enfoques policéntricos facilitan el logro de beneficios en múltiples escalas, así como la experimentación y el aprendizaje sobre la base de la experiencia con diversas políticas.

Policéntrico connota muchos centros de decisión que son formalmente independientes entre sí. [...] En la medida en que se tomen unas a otras en cuenta en relaciones competitivas, participen de diversos emprendimientos contractuales y cooperativos o recurran a mecanismos centrales para resolver los conflictos, las diversas jurisdicciones políticas de un área metropolitana pueden funcionar de manera coherente con patrones consistentes y predecibles de comportamiento interactivo. En la medida en que así suceda, podrá decirse que funcionan como un “sistema” (Ostrom, 2010: 552).

¿Qué relevancia tiene este enfoque policéntrico para el análisis de los bienes públicos globales? El enfoque convalida la idea de que, si bien las unidades de gran escala son parte de una gobernanza eficaz, las de

pequeña y mediana escala también son componentes necesarios. Una lección importante que se desprende de ello es que la búsqueda de una única unidad de gobernanza para resolver los problemas de la acción colectiva global puede repensarse seriamente. Esta lógica da a las organizaciones regionales más espacio intelectual para ocuparse de esas cuestiones. Si en un nivel global la cooperación condicionada debe todavía enfrentar escollos importantes, el nivel regional podría contribuir a obtenerla mediante discusiones y reuniones locales que se apoyen en algunas de las reglas de elaboración necesarias para que la acción colectiva prospere, como los grupos pequeños y más homogéneos y las reglas auto-elaboradas. Estos procesos regionales pueden reunir las opiniones en un marco de similitudes importantes en materia de contexto e información. El nivel regional puede poner a disposición de los países datos acerca de una gran cantidad de problemas. Su perspectiva colectiva, incluso sobre los costos no reconocidos de las actividades individuales, familiares y comerciales, podría conducir tal vez a un cambio en las preferencias de los individuos participantes y en el comportamiento esperado de otros.

Según Ostrom (2010), cuando los individuos están bien informados sobre el problema que enfrentan y sobre el resto de las personas involucradas, son capaces de construir ámbitos donde la confianza y la reciprocidad pueden surgir, fluir y mantenerse a lo largo del tiempo. Es posible tomar entonces medidas costosas y positivas sin esperar que una autoridad externa (global, en este caso) imponga reglas, vele por su cumplimiento y evalúe sanciones.

Para regiones como América Latina, la competencia económica legítima en la economía globalizada¹² y una integración más profunda en el terreno comercial y de infraestructura requiere una armonización de las políticas para llevar a cabo de manera simultánea los fines económicos, ambientales y sociales. El desempeño ambiental y la competencia económica deben alcanzarse y protegerse en forma sinérgica. América Latina ha llegado a un nivel de madurez que puede permitirle proponer y manejar su propio cambio (un proceso de establecimiento de reglas) y construir su propia agenda regional, incluyendo sus instituciones ad hoc para la provisión de bienes públicos regionales y globales.

12 Diferenciada de lo que se conoce en la literatura estructuralista como *competencia espuria*, basada en la creación de externalidades negativas, sociales o ambientales.

Por sí solo, cualquier país de la región tropezará con dificultades para cambiar sus políticas económicas o regulatorias sin tomar en cuenta las repercusiones para su competitividad regional y mundial. Por ejemplo, la eliminación de la estructura actual de subsidios a los combustibles fósiles o las externalidades de la movilidad privada pueden revelarse como tareas más difíciles si se emprenden de manera aislada y no en coordinación con las economías vecinas. La región cosechará los beneficios de la acción colectiva, en la forma de la percepción de una responsabilidad compartida, seguida por mecanismos de monitoreo e imposición culturalmente aceptables que permitan a los países intercambiar experiencias, ajustar sus avances, compartir información y buscar el cambio necesario para contribuir a los bienes públicos en el plano regional. Eso también contribuye a armonizar los aportes respectivos a los bienes públicos regionales.

Procesos similares están cobrando impulso en las otras regiones de las Naciones Unidas, donde los países del Sur descubren una fortaleza y una autonomía renovadas que prometen el surgimiento de aportes policéntricos a la provisión de bienes públicos globales ambientales gracias a un mejor manejo de los bienes comunes globales.

Hay algunos ejemplos pertinentes e interesantes de la aparición de esos aportes policéntricos de las regiones a los bienes públicos. En primer lugar, el esfuerzo de décadas por producir estadísticas comparables sobre las esferas económica, social y ambiental para el conjunto de la región latinoamericana fue exitoso y llevó a que más países, año tras año, ingresaran más series de datos comparables. La producción de datos regionales y nacionales como un bien público confiable y de alta calidad es un logro vigente.

Más recientemente, la región creó un espacio de diálogo político para discutir la conectividad y la provisión de un acceso de banda ancha en ciudades y países como un fondo de recursos comunes y un bien público. La región depende mucho de un único cable conector para tener un acceso global y regional a Internet y comunicaciones modernas, y la divisoria digital exige un acceso rápido a la banda ancha que no dependa de los ingresos personales.

Sobre la base de las experiencias nacionales y los progresos de la Convención de Aarhus, América Latina decidió en la conferencia de Río+20 dar un paso más para facilitar el acceso a la información ambiental como un bien público, y con ese fin se redactó un tratado regional para armonizar las políticas relacionadas con el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro (1992) sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en cuestiones ambientales. Hasta el momento

esta iniciativa cuenta con la adhesión de dieciocho países que procuran alcanzar en estas cuestiones una igualdad de condiciones en un nivel superior, para proporcionar un bien público regional más.

Con la misma intención, la región ha desarrollado en nuestros días una base de datos sobre los impactos económicos y físicos pasados y proyectados del cambio climático en zonas terrestres y costeras. Los negociadores del cambio climático se ven hoy en la imperiosa necesidad de reunirse y discutir los mecanismos de mercado para proteger los bosques en peligro de agotamiento (conforme al programa conocido por el nombre de Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y Degradación de los Bosques –REDD–). Como en el pasado, los negociadores reinstaurarán un espacio regional para discutir los progresos relacionados con los acuerdos de 2015 dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En el pasado se hicieron esfuerzos por mejorar el manejo de algunos activos naturales de alcance subregional, como la selva amazónica y la viña de las alturas de los Andes, que está en peligro de extinción. También hubo intentos de llegar a la estabilidad económica y la apertura de la economía como un bien público regional, con variados resultados. Se han hecho algunos progresos en materia comercial, pese a las limitaciones estructurales debidas a la escasa diversificación de las economías; en integración de la infraestructura, todavía con una fuerte inclinación por los modos de transporte carbono intensivos, y en los intentos de moderar las fluctuaciones de corto plazo de la balanza de pagos por medio de un fondo regional de estabilización monetaria y hasta la creación de una institución financiera de desarrollo de propiedad íntegramente de los países.¹³ Dentro de este contexto hay que mencionar el éxito de instituciones bancarias regionales de desarrollo como el Banco Latinoamericano de Desarrollo (antes Corporación Andina de Fomento; véase Ocampo, 2013a). La región también ha asumido una postura colectiva más vigorosa en favor de la protección de la democracia contra las amenazas de golpes, y utilizando los foros regionales para instar a un retorno a la normalidad.

La variedad de bienes públicos regionales podría multiplicarse si organizaciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) pudieran poner en marcha, con grupos funcionales, mecanismos similares de coordinación de políticas para otros recursos compartidos de interés regional y global. Por medio de dicha

13 El Fondo Latinoamericano de Reservas y el Banco del Sur, respectivamente.

coordinación podrían abordarse asuntos tales como el comercio intraregional e internacional de los países involucrados, la infraestructura con bajo contenido de carbono, las iniciativas compartidas de investigación y desarrollo, la revisión por pares de las políticas, la biodiversidad y el uso sostenible de los océanos, el desarrollo urbano de calidad y la infraestructura para el manejo de residuos peligrosos.

Una agenda universal de desarrollo que tome en cuenta las necesidades tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo requiere una fuerte articulación entre los bienes públicos globales y regionales. Un ejemplo de las complementariedades entre ambos tipos de bienes públicos es la arquitectura financiera regional de América Latina, que cumple un papel crucial como *stock* de regulación frente a la inestabilidad financiera, además de servir de complemento a las instituciones proveedoras de bienes públicos financieros.

Otro ejemplo es el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL). Este mecanismo utiliza los fondos limitados aportados por la Comisión Europea para atraer préstamos considerables del Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo y fuentes bilaterales. En consecuencia, implica no sólo asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sino también cooperación en un sentido más amplio: los fondos iniciales suministrados por la Comisión Europea son apalancados y terminan por generar volúmenes sustanciales de financiamiento, que se canaliza, entre otros destinos, hacia proyectos de infraestructura energética de mayor alcance de lo que se habría previsto en otras circunstancias.

La región está hoy frente a la posibilidad de “graduarse” de la AOD y convertirse así en una zona de renta media. Por desdicha, al haber en ella un crecimiento desperejo, la cooperación bilateral se reduce. Esto hace que los enfoques regionales del desarrollo de políticas cobren mayor preponderancia, en sinergia con el impulso de los propios países para alcanzar niveles más altos de integración de sus políticas. Las dificultades presentes para llegar a una coordinación global a través de los procesos globales y las convenciones y los dispositivos institucionales actuales exigen enfoques regionales más vigorosos a fin de encontrar mecanismos sostenibles para la prosperidad, niveles más elevados de igualdad y mejores maneras de armonizar nuestras economías dentro de los sistemas de vida del planeta y los recursos regionales compartidos.

En este abanico más amplio de intereses, y en el contexto de la coordinación regional frente al proceso global conducente a la cumbre de Río+20 y su seguimiento, los países han profundizado su diálogo en torno de los ODS.

V. LA DESCOLONIZACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO POST-2015

La sanción de un pacto mundial que refleje una solidaridad clara con las futuras generaciones, que vivirán en un mundo más incierto y con una escasez más aguda de recursos naturales, requiere un enfoque diferente de la gobernanza global. Implica demandar la firma de acuerdos comerciales, ambientales y sociales internacionales, y garantizar que el peso de los mayores costos de este cambio no recaiga sobre los pobres o los países más vulnerables. Y entraña repensar el paradigma del desarrollo en términos de patrones más sostenibles de producción y consumo, sobre todo en los países desarrollados, en un contexto de prosperidad compartida. Esta propuesta debe expresarse en una asociación renovada por el desarrollo sostenible que concilie el compromiso de la economía en relación con el medio ambiente y la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

Existe la urgente necesidad de tener un liderazgo más representativo y políticamente legítimo para fortalecer el pilar de desarrollo de las Naciones Unidas. Una de las exigencias futuras de la gobernanza global será la creación de órganos más amplios e inclusivos para coordinar e implementar la agenda global del desarrollo. Así, al igual que el G20 tiene un papel central en la gobernanza financiera global, deben tomarse medidas en la esfera multilateral para crear mecanismos similares que permitan mejorar la gobernanza del desarrollo.

La gobernanza global debe ser universal e inclusiva y reflejar los intereses, las necesidades y los objetivos de la comunidad internacional en su conjunto. Necesitamos instituciones globales que aúnen la acción de organizaciones y agencias del sistema intergubernamental global y regional para respaldar la implementación de la agenda que, según se espera, formularán los Estados miembros de las Naciones Unidas desde hoy hasta 2015.

Esto implicará armonizar los diferentes acuerdos y tratados internacionales. Estas nuevas instituciones exigen una mayor coherencia entre las negociaciones y compromisos sancionados en distintos foros internacionales, ya se relacionen con el comercio, el clima, el medio ambiente, las cuestiones sociales o las finanzas. También exigen una distribución equitativa de los avances científicos y tecnológicos, y financiamiento e instituciones basados en el multilateralismo. El acuerdo sobre la realización de estos cambios debe concertarse de una manera diferente, dentro de un marco temporal más breve, con objetivos bien definidos y un órgano de contralor que también sea inclusivo, sostenible y eficiente.

Es esencial apoyar la arquitectura multilateral de las Naciones Unidas para el desarrollo mediante el fortalecimiento y la ratificación del papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) a fin de que este pueda funcionar de la misma manera que el Consejo de Seguridad que no tiene ni los medios ni el mandato para analizar el cambio climático o la crisis alimentaria. Por esa razón, es necesario crear un Foro Político de Alto Nivel (el órgano híbrido entre el ECOSOC y la Asamblea General) que se convierta en el ámbito de discusión de estos problemas. Kwame Sundaram, un importante economista malasio que sirvió como asistente del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, para el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, expuso varias cuestiones relacionadas con la reforma de las Naciones Unidas que surgieron de la Comisión Stiglitz (Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional), establecida por el presidente de la Asamblea General en 2009 (Kwame Sundaram, 2011). Las recomendaciones de esa comisión incluían la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global (CCEG) cuyas reuniones se realizaran en el nivel de los jefes de Estado (como el actual G20) y que disfrutara del apoyo formal de un subconjunto de las entidades existentes del sistema de las Naciones Unidas (véase el capítulo I en este volumen).

Sigue vigente la necesidad de un consejo económico de seguridad con miembros que puedan representar a todos los grupos regionales y tengan además la potestad suficiente para tomar decisiones. Este consejo podría actuar como un foro de deliberaciones sobre crisis financieras, económicas, energéticas, sociales o alimentarias, y para discutir problemas de seguridad como el cambio climático. Si bien es cierto que la seguridad humana está en juego, los problemas son de naturaleza estructural y, en particular, se relacionan con el desarrollo. La representación en ese consejo debería ser decidida por los grupos regionales, con la activación de mecanismos democráticos de selección. En este contexto, la participación de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y la OMC será fundamental, como lo fue en la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en 2002. Los grandes grupos representativos de la sociedad civil deben tener plena intervención en las deliberaciones. El nuevo marco institucional debe ser parte esencial de la agenda para el desarrollo post-2015, y basarse en las nuevas realidades de las economías emergentes.

Para terminar, es necesario fortalecer la integración regional. Hoy se admite en general que no existe un único modelo o solución que

se aplique con la misma eficacia a todos los países. Para enfrentar los problemas es preciso apelar a diferentes enfoques. Lo que une a América Latina y el Caribe es, sobre todo, el valor que atribuimos a la democracia y el deseo de reinventar nuestras zonas de convergencia política para la integración y el desarrollo entre los distintos países. A decir verdad, hay una convergencia creciente entre los objetivos de esos países. En términos de comercio, por ejemplo, América Latina y el Caribe ha elaborado nuevos enfoques y modalidades más pragmáticas para fortalecer el comercio intrarregional y desarrollar cadenas de valor basadas en los bienes intermedios, y no sólo en la competencia para comercializar productos finales. La respuesta viene como entidades nacionales a los mercados globales, y de allí la importancia de los órganos multilaterales y de cooperación para hacer frente a las amenazas y las incertidumbres de manera más coordinada.

La región latinoamericana y del Caribe ha hecho importantes progresos en el establecimiento de mecanismos para la deliberación y la cooperación regional y subregional. Entre ellos se incluyen el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA), la Comunidad Caribeña (CARICOM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Aun cuando en la actualidad algunos de esos procesos de integración enfrentan serios retrocesos y limitaciones, podrían contribuir a construir el consenso en cuestiones como morigerar los derechos de propiedad intelectual; los proyectos conjuntos de innovación tecnológica; la infraestructura con menor contenido de carbono; los marcos regulatorios en la esfera fiscal; los mecanismos para profundizar el comercio intrarregional, y los cimientos de una nueva arquitectura financiera, incluyendo una plataforma de cooperación y un foro para la participación plena de los grandes grupos.

La mayoría de los países latinoamericanos están llegando a una concepción de consenso respecto de los elementos constituyentes de una agenda para el desarrollo post-2015, y en el contexto de Río+20. Esa concepción¹⁴ comprende cuestiones económicas, sociales y ambientales y puede resumirse de la siguiente forma:

14 Tal como se la expresó en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo

1. Las lagunas que quedan en el logro de los ODM deben cerrarse antes de 2015.
2. El abordaje de los nuevos desafíos, así como de los anteriores, exige un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural en busca de la igualdad y la sostenibilidad ambiental.
3. Las políticas y las instituciones importan. El cambio para lograr un desarrollo sostenible requiere una regulación, una ejecución, un financiamiento y una gobernanza de los recursos naturales apropiados. Los acuerdos políticos son necesarios para llegar a coincidencias de largo plazo entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.
4. Es preciso contar con una variedad más amplia de modos de medir los progresos para complementar el PIB y, con ello, implementar una toma de decisiones mejor informada en procura del desarrollo sostenible. Con ese fin se requerirán nuevos indicadores multidimensionales.
5. Es menester construir la capacidad de gobernanza global en relación con el desarrollo sostenible. Debe asignarse prioridad a las políticas globales congruentes con el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnologías, la reforma de las finanzas internacionales y nuevos mecanismos de financiamiento, además de promover la cooperación Sur-Sur y mejorar los mecanismos de participación social.
6. Los ODS deben procurar economías más resilientes, autosuficientes, seguras y equilibradas, y requerirán un pacto global de financiamiento y transferencia de tecnología.

Estos elementos constituyentes deben contribuir a la convergencia de criterios para una agenda para el desarrollo sostenible global y una gobernanza más equitativa entre los países desarrollados y en desarrollo, incluidos los países menos desarrollados (PMD), los países de renta media (PRM) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Se contribuirá así a construir consenso político y crear medios de implementación para garantizar una prosperidad compartida por todos.

después de 2015 y Río+20, celebrada en Bogotá entre el 7 y el 9 de marzo de 2013.

Un aspecto esencial de la futura agenda regional debe ser el financiamiento para el desarrollo. Necesitamos, una vez más, idear mecanismos innovadores con esa finalidad, como el impuesto a la renta especulativa. Esta medida podría ser una fuente importante y creativa de financiamiento adicional, que debería ser independiente y estar al margen del compromiso de los países desarrollados de dedicar el 0,7% de su producto interno bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, tal como se acordó en Río, Monterrey y Johannesburgo.

Sin embargo, la implementación de las propuestas anteriores está sujeta a ciertas condiciones.

Primero, las políticas deben intervenir para garantizar la provisión efectiva de bienes públicos. Al hablar de “público” nos referimos a lo colectivo, lo que pertenece a la sociedad en su conjunto, no a lo que es del dominio del gobierno. No es el Estado el propietario de los bienes públicos; antes bien, estos son generados por la sociedad con la participación de los sectores privado y corporativo, y los principios de la responsabilidad social corporativa se aplican a todas las formas de inversión. Los niveles de las expectativas de bienestar se han elevado, tal como lo ha hecho la demanda de más y mejores bienes públicos. Este cambio se funda en políticas estatales y públicas universalistas de mejor calidad y basadas en derechos, en materia de protección social, salud, educación y empleo.

Segundo, deben establecerse instituciones que generen un diálogo intergubernamental multilateral de alto nivel con plena legitimidad y poder. Así, la burocracia regulatoria debe tener capacidad técnica y es preciso que haya un empoderamiento social suficiente para enfrentar el tremendo poder de las grandes corporaciones. El orden democrático debe ser tal que el rumbo del desarrollo pueda traducir la voluntad de la mayoría y permitir la participación de todos los interesados.

Tercero, las democracias deben ser más profundas, participativas y transparentes, dado que en el sistema democrático son los ciudadanos quienes deciden qué tipo de sociedad quieren construir. Es preciso hacer valer en su plenitud el principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Hoy ese principio es más relevante que nunca, dado que propone una clara y precursora visión con respecto a la transparencia, la participación, la justicia ambiental y el acceso a la información como bases para profundizar la democracia y suprimir las asimetrías globales.

Para terminar, la propuesta de un nuevo acuerdo global para el desarrollo sostenible debe abordar en profundidad cuatro tendencias

estructurales, que implican un auténtico cambio de época (ECLAC, 2010b).

1. Cambio climático: el cambio climático está estrechamente ligado a la larga historia de la industrialización y los patrones a los que esta dio lugar, que generaron elevados niveles de emisiones de carbono y consumo de combustibles fósiles. Esta tendencia está, además, vinculada a la manera específica de interacción de los seres humanos con la naturaleza a fin de asegurar su reproducción colectiva. El cambio climático impone límites, nos fuerza a modificar el paradigma de producción y los patrones de consumo, pone la solidaridad intergeneracional en el centro de la agenda para la igualdad e incluso cuestiona nuestra relación con el mundo. En otras palabras, el futuro de cada individuo está ineludiblemente ligado al futuro de todos. Hoy más que nunca, con la amenaza del calentamiento global que se cierne sobre nosotros, la destrucción del medio ambiente y una crisis de las fuentes de energía, nuestra interdependencia no puede ignorarse. Es menester elaborar métodos alternativos y examinar las restricciones que enfrenta, en particular, la región latinoamericana en su transición hacia una economía basada en menores emisiones de carbono y un uso reducido de los combustibles fósiles. En América Latina y el Caribe, el cambio climático puede convertirse en una nueva limitación al crecimiento económico o, si se lo encara a tiempo y de manera integrada, en una oportunidad. La actualización de los viejos criterios para enfrentar el cambio climático podría llevar a una renovación y mejora de la infraestructura, el avance de los procesos de producción, la creación de modos de transporte más eficientes y menos contaminantes y la promoción de un cambio gradual hacia un patrón de desarrollo con una huella de carbono más baja. Este proceder puede tener un significativo efecto desde el punto de vista de la igualdad y la convergencia de la producción, en la medida en que entraña la provisión de servicios públicos mejorados que son fundamentales para el bienestar de los estratos menos privilegiados de la sociedad. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está trabajando para acumular pruebas sobre la transición hacia una mayor igualdad y, a decir

verdad, los hallazgos preliminares de los estudios económicos son ya muy concluyentes en este aspecto. De hecho, las pruebas muestran que el impacto del calentamiento global será mucho más duro en los países en desarrollo y para los grupos sociales más débiles. Debemos promover la transición a una economía con menor uso de carbono.

2. El cambio tecnológico y lo que a menudo se denomina redes sociales, sociedad de la información o sociedad del conocimiento: las innovaciones en las tecnologías de la información y las comunicaciones están dando forma a una sociedad muy diferente que provocará cambios en los patrones económicos y de producción, las maneras de trabajar y organizarse, los sistemas de comunicación, los procesos de aprendizaje e información, las conexiones sociales, las formas de gobierno y las maneras de ejercer la democracia y controlar la sociedad. El sistema de redes se inclina hacia la desregulación y la autorregulación. El problema surge cuando este *ethos* se proyecta en áreas de la vida global en las que la desregulación se ha revelado nociva y peligrosa, como en las finanzas, el tráfico de armas, la liberalización de los mercados laborales y la gestión ambiental. Por esta razón, el sistema de redes mismo debe introducir un mecanismo para fortalecer la regulación de las esferas de la vida global que, precisamente por la falta de control, generan crisis económicas, productivas y ambientales mundiales, así como crisis planetarias de seguridad. Aquí, por ejemplo, hemos señalado la importancia de regular el sistema financiero y las instituciones del trabajo.
3. Transición demográfica: una demografía cambiante provocará un cambio en el peso relativo de los distintos grupos etarios de la población en las próximas décadas. La declinación de la población infantil, combinada con un envejecimiento poblacional, recién está comenzando. Se ha llamado la atención sobre el dividendo demográfico del que disfrutarán América Latina y el Caribe, si bien con grandes diferencias entre los países. En esta región habrá una población en edad laboral desproporcionadamente grande en comparación con la población dependiente. Ese dividendo debe aprovecharse en las próximas décadas, dado que la transición esperada hacia el envejecimiento demográfico modificará la relación

entre la población económicamente activa y la población dependiente, y se necesitarán altos niveles de productividad a fin de generar los recursos necesarios para satisfacer las exigencias en materia de atención de la salud y seguridad social. Finalmente, la transición demográfica modifica la ecuación del Estado, el mercado y la familia con referencia a la satisfacción de las necesidades de bienestar y construcción de capacidades. Con el cambio en las proporciones de los diferentes grupos etarios, será preciso reconsiderar el modo en que esos tres agentes interactúan para proporcionar servicios, desembolsos monetarios y redes de apoyo. Las transferencias y los servicios asistenciales son una parte estratégica de esa interacción.

4. Cambio cultural: una mayor interconexión global crea una mayor conciencia de la diversidad de valores, creencias y gustos, pero también genera casos de arraigada intolerancia cultural y religiosa, algunos de los cuales cristalizan en formas virulentas que plantean nuevas amenazas a la seguridad mundial. Después de la caída del Muro de Berlín se difundió la noción colectiva de la democracia como parte del patrimonio cultural global, pero los conflictos étnicos resucitaron los fantasmas de la violencia colectiva. La difusión del consumismo y las finanzas dieron al mercado un papel central en la definición de sentidos, identidades y símbolos. Para muchos, la globalización de las comunicaciones y la información, junto con el uso masivo de las tecnologías correspondientes, han modificado las referencias en el espacio y el tiempo, así como las descripciones y visiones del mundo, y plantean a la vez interrogantes sobre el ritmo y la profundidad de los cambios de preferencias, planes de vida y normas de coexistencia. La consolidación de las identidades religiosas avanza lado a lado con la secularización característica de la modernidad. Movimientos indígenas y femeninos estremecen cada vez más los cimientos del etnocentrismo y el patriarcado. El cambio cultural pone en tela de juicio los modos de organización de la sociedad. Por ejemplo, cualquier política sobre la juventud debe tomar en cuenta las transformaciones culturales muy radicales que experimentan los jóvenes. Se admite cada vez más que los valores culturales y de género atraviesan todas las políticas favorables a la igualdad, y el equilibrio entre la

igualdad de oportunidades y el respeto por las diferencias es delicado. La igualdad, que la CEPAL ha adoptado como su valor central, es la piedra angular de la acción política, porque consagra una aspiración universalista que es capaz de absorber y conciliar los acelerados cambios culturales que se producen en todo el mundo.

VI. POR QUÉ LA IGUALDAD DEBE SER LA BASE DE UNA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Hay una coincidencia general en el sentido de que el cumplimiento de los ODM es necesario pero no suficiente. Todos los países concuerdan en que deben hacerse mayores esfuerzos para cerrar hacia 2015 las brechas que restan. Sin embargo, los ODS deberían apuntar a eliminar las brechas y disparidades estructurales (desigualdad de ingresos, productividad, falta de infraestructura, conectividad, exclusión financiera, entre otras). Esto exige sin lugar a dudas un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural que promueva la igualdad y la sostenibilidad ambiental (ECLAC, 2012).

En segundo lugar, es imperativo pasar de las metas nacionales orientadas hacia los países en desarrollo a objetivos universales, con la *igualdad* en el centro como principio ético y meta última del desarrollo. El concepto de igualdad debe ampliarse para que *abarque la autonomía, el reconocimiento y la dignidad*. Esto significa que todos los individuos deben ser reconocidos como iguales en sus derechos civiles y políticos. A esta concepción se le da el nombre de *igualdad con un enfoque basado en los derechos*. El concepto va más allá de la justicia distributiva en términos de ingresos, activos y recursos, para considerar otras dimensiones: las capacidades, la protección social y el amplio acceso a bienes públicos, el respeto y la dignidad. Conecta la identidad y la discriminación, el género y la generación, la etnicidad y la generación.

Este enfoque exige un nuevo paradigma de desarrollo: el crecimiento para la igualdad y la igualdad como impulsora del crecimiento. Requiere una nueva serie de políticas públicas y nuevas medidas multidimensionales de inclusión. El eje puesto en la inclusión –cerrar las brechas de la productividad, las capacidades (educación) y el empleo (incluidas la segmentación laboral y la informalidad)– puede enfocarse en las principales causas de la desigualdad.

La reducción de la desigualdad exige un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, que debe ser específico de cada país. No hay uno que sea adecuado para todos. El objetivo central es que el Estado recupere la capacidad de garantizar las políticas redistributivas y el acceso público al financiamiento, la tecnología y la innovación. Esto no es tarea del mercado, nunca lo fue y nunca lo será.

Las políticas públicas deben fortalecer las sinergias entre la igualdad y la inclusión. La igualdad se concebirá como el principal objetivo y la inclusión, como el proceso para alcanzarla.

El Grupo de Trabajo Abierto (GTA; véase Resolución 66/288 de la Asamblea General: párr. 248)¹⁵ sobre Desarrollo Sostenible, creado el 22 de enero de 2013 por la Asamblea General (Resolución A/67/L.48/Rev. 1), hizo grandes progresos. El resultado de la etapa de “toma de inventario” fue un breve documento que sintetizaba varias áreas focales. El grupo finalizó la etapa de negociación en julio de 2014 y produjo una propuesta de ODS que se presentó a la Asamblea General en su reunión de septiembre del mismo año. Las áreas focales pueden organizarse y clasificarse en términos de inclusión económica, social y ambiental, de la siguiente manera:

- a. La inclusión social debe orientarse hacia el cumplimiento y la realización graduales de los derechos para satisfacer aspiraciones críticas de la sociedad: seguridad, salud y una sociedad próspera dentro de los límites planetarios.
- b. La inclusión económica debe concentrarse en cerrar las brechas estructurales, como las existentes en materia de productividad y tecnología, para lograr una distribución funcional y de ingresos, oportunidades de pleno empleo y una protección social universal.
- c. La inclusión ambiental debe mejorar la redistribución de la renta y las ganancias productivas obtenidas con la extracción de recursos naturales y conseguir calidad de vida para todos y acceso a los bienes públicos globales.

¹⁵ Lo integran treinta representantes designados por los Estados miembros de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas, con el objetivo de conseguir una representación geográfica justa, equitativa y equilibrada.

Los ciudadanos reivindican su derecho a participar en la toma de decisiones sobre cuestiones que les incumben y reclaman la redefinición urgente de la ecuación Estado-mercado-sociedad: un mercado que sea dinámico e innovador y pueda responder a los intereses de la sociedad, una sociedad inclusiva e innovadora y un Estado más moderno y ágil que garantice el bienestar y la sostenibilidad del desarrollo.

Toca a esta generación la obligación de aceptar el reto de la época y asumir responsabilidades. Hoy, tras décadas de desmantelamiento, Estados y gobiernos no están bien preparados para regular la economía, conducir el cambio tecnológico, garantizar el bienestar, cerrar las brechas productivas y sociales y avanzar en el tema de la sostenibilidad ambiental. El desafío es devolver al Estado y el sector público el papel que les corresponde en la configuración del futuro y el fortalecimiento de los pactos sociales y las asociaciones entre lo público y lo privado.

Es imperiosamente necesario avanzar de manera más rápida y resuelta, reorientar el enfoque hacia el desarrollo y dar lugar a los cambios estructurales de mayor alcance que son imprescindibles luego del derrumbe del modelo del mercado autorregulado. Y al encarar estas metas, los países deben tener presente su identidad regional.

Se requiere la redefinición de una agenda para el desarrollo basada en la perspectiva del Sur, con la sostenibilidad como base conceptual y la igualdad en el centro. El momento actual exige una agenda que sea más equilibrada y tenga más en cuenta los intereses de los países en desarrollo que los de los países desarrollados. Necesitamos una agenda que sea de naturaleza universal y no exclusivamente prescriptiva para los países en desarrollo, como lo fue la agenda de los ODM.

Sin embargo, la crisis financiera global (2007-2009) ha demostrado que es imperativo actuar de manera mucho más eficiente y coherente por medio de la acción colectiva, para enfrentar los desafíos de un medio ambiente más incierto, volátil y cambiante.

El nuevo paradigma de desarrollo debe reforzar el espacio multilateral como una comunidad de intereses para asegurar la provisión de bienes públicos globales; el objetivo es llegar a acuerdos políticos y un pacto universal por el desarrollo sostenible, que coloque la igualdad en el centro. Mejorar una cultura de la acción colectiva exige un despertar de la democracia en todo el planeta, que dé voz a la gama más diversa posible de actores y garantice la inclusión de sectores que no se cuentan entre los grandes grupos, a saber, los pueblos indígenas y las comunidades de afrodescendientes.

Por último, la construcción de la agenda post-2015 requerirá la convergencia gradual entre los ODM y los ODS para lograr coherencia, consistencia y universalidad de intención. La agenda debe basarse en procesos participativos de abajo arriba que vayan de lo nacional a lo regional y de lo regional a lo mundial, e involucren a la sociedad civil, el mundo académico y las instituciones. Las medidas de sostenibilidad deben considerar, más allá del PIB, variables adicionales y enfoques multidimensionales. Es menester elaborar indicadores viables con una sólida evaluación de las lagunas en los datos y la capacidad estadística de garantizar el monitoreo. Debe asignarse prioridad a los medios de implementación de financiamientos específicos para el desarrollo más allá de la asistencia oficial para el desarrollo e incluir el crédito, la inversión y la innovación. En lo relacionado con la transferencia y la innovación tecnológicas, los países desarrollados deben comprometer un esfuerzo más sostenido para contribuir con seriedad al proceso de apropiación de una tecnología ambientalmente segura.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvaredo, F., A. B. Atkinson, T. Piketty y E. Saez (2013), “The top 1 percent in international and historical perspective”, *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3): 3-20.
- CEPAL (2009), *La economía del cambio climático en Chile*, síntesis, LC/W.472, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/8/37858/W288.pdf>.
- (2012), *La economía del cambio climático en Ecuador*, LC/W.560, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51439/CambioclimaticoEcuador.pdf>.
- (2014), *La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación*, LC/MEX/L.978, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/8/52168/CambioClimaticoArgentinaWEB.pdf>.

- ECLAC (CEPAL) (2009), *Economics of Climate Change in Latin America and the Caribbean*, síntesis, LC/G. 2425, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/3/38133/02_Economics_of_Climate_Change_-_Summary_2009.pdf>.
- (2010a), *Economics of Climate Change in Central America*, síntesis, LC/MEX/L.978, México, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/9/41809/ECCA-SUMMARY-102_911peq.pdf>.
- (2010b), *Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails*, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/1/39711/100604_2010-115-SES-33-3-Time_for_equality_doc_completo.pdf>.
- (2012), *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <www.cepal.org/publicaciones/xml/0/48140/2012-SES-34-Structural_Change.pdf>.
- (2013), *Political and Economic Perspectives on Latin America*, Latin American and Investment Forum, The Guildhall, Londres, 14 de marzo, mimeo.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kwame Sundaram, J. (2011). “Multilateralism: the United Nations and global governance”, en ECLAC y Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile (eds.), *The United Nations in Global Governance: A Latin American and Caribbean Perspective*, LC/L.3372, Santiago de Chile, ECLAC.
- Naciones Unidas (2012), “El futuro que queremos”, Resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- (2013), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, 2013. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015*, Nueva York, disponible en

<www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf>.

- Ocampo, J. A. (2013a), *The History and Challenges of Latin American Development*, LC/L.3546, LC/IP/L.322, Santiago de Chile, ECLAC .
- (2013b), “The Post-2015 UN Development Agenda”, Future United Nations Development System, CUNY Graduate Center, *briefing* 11.
- Ostrom, E. (2010), “Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change”, *Global Environmental Change*, 20(4): 550-557.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SDSN (Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network) (2013), *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary-General*, Nueva York, Naciones Unidas.
- United Nations (2012a), *Sustainable Development 20 Years on from the Earth Summit: Progress, Gaps and Strategic Guidelines for Latin America and the Caribbean*, LC/L.3346/Rev.1, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2013a), “A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015”, informe del Secretario General, A/68/202, Nueva York, julio.
- (2013b), Asamblea General, resolución A/67/L.48/Rev.1.
- Vergara, W., Ríos, A. R., Gutman, P., Galindo, L. M., Isbell, P., Suding, P. H. y Samaniego, J. L. (2013), “The climate and development challenge for Latin America and the Caribbean: options for climate-resilient, low-carbon development”, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <publications.iadb.org>.

PARTE II
Cooperación

4. Más allá de la ayuda Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo

José Antonio Alonso

Durante la última década, la comunidad internacional ha dado pasos significativos en la reforma del sistema de cooperación, para tratar de mejorar sus niveles de coherencia y eficacia. No es la primera vez que los donantes se han propuesto estos objetivos. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) elaboró, en 1979, orientaciones para mejorar la puesta en práctica y eficacia de la ayuda; y adoptó, en 1986, nuevos principios orientadores para la coordinación de las intervenciones, enfatizando el papel protagónico que debían jugar los países receptores (Fürher, 1996). Sin embargo, en la década de 2000 estos propósitos adquirieron un nuevo empuje. La Declaración de París, de 2005, y las subsecuentes Agenda para la Acción de Accra, en 2008, y la Asociación de Busan para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo, en 2011, son los principales exponentes de estos esfuerzos. Básicamente, la agenda ha estado orientada a reducir los costos de transacción de la ayuda y a equilibrar las relaciones entre los países en desarrollo y los donantes. El grado en que estos propósitos han sido alcanzados, sin embargo, es en realidad limitado (OECD, 2011).

En este período, además, los donantes incrementaron de forma significativa los recursos dedicados a la ayuda. Ese proceso comenzó a finales de los años noventa, rompiendo así con una década previa de estancamiento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). La tendencia al crecimiento de la ayuda fue mantenida, con algunos retrocesos menores, a lo largo de la década de 2000. Los efectos de la “gran recesión” se dejaron sentir durante los años 2011 y 2012, al reducir buena parte de los donantes sus presupuestos de ayuda y hacer que el volumen agregado de AOD decreciese un 6% acumulado en el bienio, en términos reales. Sin embargo, en 2013, la ayuda mostró un inesperado rebrote, causado ante todo por el comportamiento expansivo de unos pocos grandes donantes. No es esperable, sin embargo, que este incremento se mantenga en los próximos años, habida cuenta de los planes de

gasto de los donantes, que anticipan un estancamiento de la ayuda entre 2014-2016 (OECD, 2014).

Si el aporte se incrementó en el período mencionado, los flujos privados internacionales lo hicieron a una mayor tasa, estimulados por los procesos de generalizada desregulación de las cuentas de capital. Parte de estos flujos se orientaron a los países en desarrollo, en particular hacia aquellos con mercados emergentes. Como consecuencia, la cuota de la AOD en el conjunto de la financiación internacional de los países en desarrollo decreció en forma significativa. Este hecho condujo a algunos analistas a considerar (quizá prematuramente) que la ayuda estaba llamada a ser una fuente crecientemente marginal en la futura financiación del desarrollo.

Al mismo tiempo, la agenda de desarrollo se ha visto ampliada de manera considerable. Aunque la lucha contra la pobreza extrema siga estando en el centro de esa agenda, otros aspectos relacionados con la desigualdad al interior de los países, la calidad de la gobernanza, la defensa de los derechos humanos, la promoción del crecimiento económico y la generación de empleo o la sostenibilidad ambiental se han revelado como problemas de creciente relevancia, que la agenda de desarrollo debe contemplar. Además, como consecuencia de los más altos niveles de interdependencia entre países, el ámbito de los bienes públicos globales y regionales se ha expandido notablemente. La apropiada provisión de estos bienes es crucial para promover el progreso material y reducir la inestabilidad y el riesgo a escala internacional, de modo que hay un fuerte vínculo entre las agendas de bienes públicos internacionales (BPI) y la de desarrollo.

Como parte de la agenda definida en la Declaración de París, durante esta última década los donantes han tendido a reducir el número de países en los que operan, eligiendo como socios principales a aquellos con más bajos niveles de desarrollo. Como consecuencia, los países menos adelantados (PMA) y los de renta baja (PRB), en particular de África Subsahariana, mejoraron su posición como receptores de ayuda lo largo de la década,¹ mientras los países de renta media (PRM) redujeron significativamente su peso en el total de la AOD.

1 Vale la pena mencionar que el incremento de la AOD dirigida a los países más pobres estuvo altamente concentrada en un número reducido de países. Por ejemplo, cuatro de ellos (Afganistán, República Democrática del Congo, Etiopía y Sudán) recibieron más de la mitad del incremento de la AOD a los PMA.

Tal cambio en la asignación de la ayuda puede parecer ajustado al progreso económico que algunos PRM alcanzaron en el período, en un proceso que ha terminado por convertir a algunos de ellos en los polos más dinámicos de la economía mundial.² No falta quien vea en este hecho una nueva razón para justificar la irrelevancia de la ayuda, confiando en que ese proceso de convergencia alcance a todos los rincones del planeta. Sin embargo, es un error pensar que el comportamiento de un pequeño grupo de casos exitosos puede ser generalizado al conjunto de los PRM, o que las circunstancias económicas de la última década pueden ser sostenidas en el futuro. Muchos PRM están sufriendo severos estrangulamientos relacionados con sus procesos de cambio, al tiempo que padecen otras debilidades estructurales que ponen en riesgo sus posibilidades de desarrollo futuro. Sin cuestionar la preferente orientación de la ayuda hacia los países más pobres, es necesario considerar que en algunos PRM la cooperación para el desarrollo puede ser igualmente requerida para apoyar a los países a superar alguna de sus vulnerabilidades estructurales.

Brindar apoyo a los PRM se hace incluso más apropiado si se toman en cuenta los cambios producidos en los patrones geográficos de la pobreza global. En los últimos quince años, ha habido una perceptible reducción en la pobreza extrema global y un significativo cambio en el estatus de los países donde se localiza la población pobre, que hoy pertenecen sobre todo al grupo de renta media (Sumner, 2010, 2012). Ambos cambios sugieren que erradicar la pobreza absoluta es hoy más fácil que antaño, porque es menor su volumen y mayor la capacidad de los países en que se localiza. Pero esa tarea se volvería muy difícil si algunos PRM fuesen dejados a su suerte. El apoyo internacional es especialmente necesario en el caso de los PRM que tienen vulnerabilidades severas, limitado espacio fiscal para las políticas redistributivas, dificultades en el acceso a los mercados de capital o volúmenes importantes de población bajo la línea de pobreza.

Como parte de su más destacado protagonismo en el escenario internacional, un número creciente de PRM ha comenzado a aplicar sus propias políticas de desarrollo, a través de la cooperación Sur-Sur. Estos donantes emergentes (o reemergentes) no sólo amplían con su contribución los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo

² Una tendencia que es analizada, entre otros, por World Bank (2011), Spence (2011) o Subramanian (2012).

a escala global, sino también fortalecen la capacidad de negociación de los países receptores al ampliar el número de sus proveedores de cooperación. Los nuevos donantes ponen bajo presión competitiva a los miembros del CAD, aplicando nuevos estilos (menos intrusivos y más resolutos) de relación entre los países, al tiempo que otorgan mayor atención a áreas –como las de infraestructuras o las capacidades productivas– que los donantes tradicionales habían largamente ignorado en las décadas previas.

Junto con la emergencia de nuevos donantes oficiales, otros actores procedentes del sector privado o de la sociedad civil están cada vez más implicados en la política de cooperación para el desarrollo. Como parte de este proceso, han emergido nuevos instrumentos y modos de gestionar las intervenciones de desarrollo, algunos de ellos operando fuera de las estrictas fronteras de la AOD, lo que ha hecho que la arquitectura de la ayuda se torne más compleja que antaño. La emergencia de estos nuevos actores desafía las reglas previas y los mecanismos tradicionales de gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo.

En suma, en las dos últimas décadas, el sistema de cooperación para el desarrollo ha estado sometido a diversos cambios que han afectado la doctrina de la ayuda, el espectro de actores implicados y el rango de instrumentos puestos en juego. Pero si bien el sistema ha cambiado, la realidad internacional lo ha hecho de forma más rápida e intensa. El mundo se ha vuelto más heterogéneo, complejo y multipolar, con nuevos poderes provenientes del mundo en desarrollo llamados a tener un rol más prominente en el escenario internacional. Un mundo que acaso se encamine a tener menos pobreza absoluta, pero en el que la pobreza relativa se resiste a decrecer, y en el que las desigualdades inter e intranacionales se perciben como más desafiantes; un mundo en el que los resultados de desarrollo van a estar más conectados con la adecuada provisión de bienes públicos globales y regionales, en particular de aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental; y un mundo en el que la responsabilidad y la voz deberán estar mejor distribuidas a escala global. Estos cambios afectarán al sistema de cooperación para el desarrollo en modos difíciles de anticipar.

En las páginas que siguen se persigue contribuir a la discusión acerca de las implicaciones que tienen esos cambios para el futuro del sistema de cooperación para el desarrollo. El capítulo se estructura en seis apartados: el primero analiza la evolución de la ayuda a lo largo de la última

década; el segundo estudia los principales cambios que se dieron en el orden internacional y sus implicaciones para el sistema de cooperación internacional; el tercero se enfoca en algunos problemas importantes que la política de cooperación internacional necesita enfrentar en este nuevo entorno; el cuarto presenta diversos algunos ámbitos en los que la cooperación del Sur puede ser crucial; el quinto se orienta a discutir sobre los problemas de la gobernanza del sistema de cooperación; y el sexto y último reúne algunas conclusiones.

I. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA

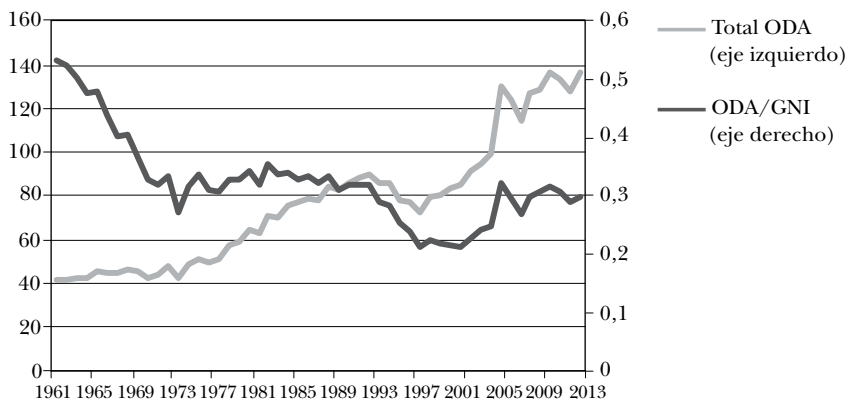
1. RESISTENCIA AL CRECIMIENTO

La ayuda al desarrollo se ha caracterizado históricamente por ser un flujo financiero dotado de un muy limitado dinamismo. Entre 1960 y 2013, el volumen de ayuda (a precios constantes) apenas se multiplicó por 3,5, mientras el comercio lo hacía por 6 mil millones. Y ello pese a que, en el mismo período, el número de miembros de CAD se incrementó de 8 a 28 (más la Unión Europea) y el PNB agregado del grupo se multiplicó por más de 4,5.³

El modesto crecimiento de la ayuda corre paralelo a la descendente tendencia que muestra la ratio de AOD como porcentaje del PNB de los donantes del CAD. En las últimas dos décadas, el coeficiente ha permanecido por debajo del 0,33% (figura 1). A pesar de sus repetidos y publicitados compromisos, sólo cinco donantes cumplen con la ratio del 0,7% de su PNB dedicado a la AOD, mientras la tasa promedio del grupo apenas alcanza la mitad de ese coeficiente (estaba en apenas el 0,3% en 2013).⁴

3 Seguiremos aquí el concepto de AOD que ha sido definido por el CAD (OCDE). Aunque el concepto es objeto de cuestionamiento, debido a la presencia de algunas partidas cuestionables (como la condonación de deuda o los gastos administrativos en origen del donante), los datos aquí manejados respetan las fuentes oficiales.

4 En 2013, Holanda fue reemplazada por el Reino Unido como miembro de este selecto club. Los otros miembros son Noruega, Suecia, Luxemburgo y Dinamarca.

Figura 1. Ayuda oficial al desarrollo, 1960-2013

Fuente: CAD (OCDE)

Nota: Excluye la cancelación de deuda no-AOD en 1990, 1991 y 1992. Los de 2013 son datos provisionales

Pese a su limitado dinamismo, la AOD vio durante la década pasada un sostenido proceso de crecimiento, pasando de movilizar 84 mil millones de dólares, en 2000, a 137 mil millones, en 2013, a precios constantes. En otras palabras, la ayuda se incrementó en un 63% en el período. La razón de AOD sobre el PNB de los donantes siguió similar trayectoria, al transitar desde el 0,22%, en 2000, al 0,30, en 2013 (en 2010 habían alcanzado el 0,32%). Esa tendencia alcista de la ayuda fue estimulada por el “espíritu de misión” que promovió la Declaración del Milenio –y los subsecuentes Objetivos de Desarrollo del Milenio– y por el llamado Consenso de Monterrey.

A la par de este avance, hubo un significativo cambio en la asignación geográfica de la ayuda. Dos tendencias aparecen en este período: i) los donantes tratan de concentrar su acción sobre un número más reducido de países socios; y ii) dirigen de forma más selectiva sus recursos hacia los grupos de países más pobres. De manera más precisa, los países menos adelantados (PMA) y los de baja renta (PRB) vieron un incremento en sus cuotas sobre el total de la AOD desde el 37,9%, en el bienio 2000-2001, al 52,8% en 2010-2011 (cuadro 1).⁵ Inversamente, en el mismo período

⁵ Conviene mencionar que en los dos últimos años (2011-2012) la cuota de AOD a los PMA se ha reducido levemente, en parte como consecuencia del más importante papel que han adquirido en época reciente los créditos concesionales dentro de la AOD.

la cuota correspondiente a los PRM descendió del 62,1 al 47,2% del total de la ayuda localizada. Podría, de hecho, decirse que los PRM apenas disfrutaron del proceso de incremento de la ayuda que se experimenta en el período previo a la crisis.

Cuadro 1. Distribución de la ayuda (%)

| | 2000-2001 | 2010-2011 |
|----------------------------|-----------|-----------|
| Países menos adelantados | 35,0 | 49,0 |
| Países de renta baja | 2,9 | 3,8 |
| Países de renta media baja | 39,0 | 33,8 |
| Países de renta media alta | 23,1 | 13,4 |

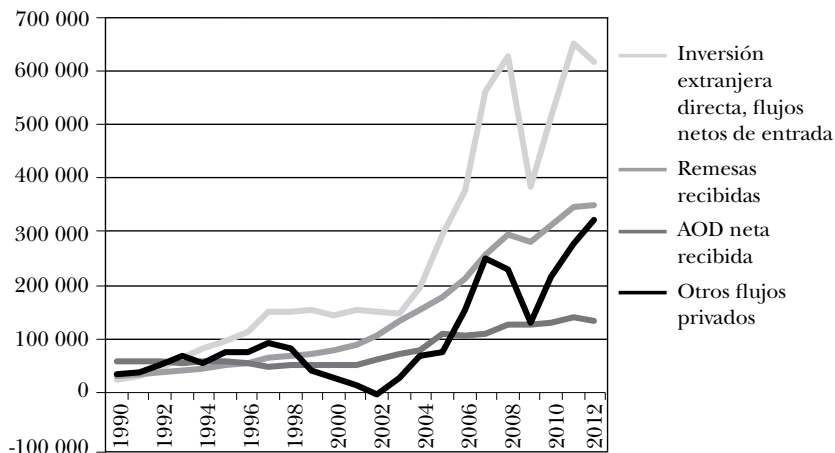
Fuente: DAC (OCDE).

2. FONDOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

En contraste con el limitado dinamismo de la ayuda, los flujos financieros privados dirigidos a los países en desarrollo tuvieron una notable expansión en el período (Figura 2). De hecho, la AOD creció a un ritmo más lento que las remesas de migrantes, la inversión extranjera directa y otros flujos privados de capital. Como consecuencia, se produjo un notable cambio en la estructura de la financiación internacional de los países en desarrollo, con los flujos privados ganando peso relativo a expensas de los de procedencia oficial. En este contexto, no es sorprendente que algunos sectores hayan cuestionado la importancia de la ayuda en la futura agenda de financiación del desarrollo. Parecería que la ayuda estuviera condenada a volverse cada vez más irrelevante en un mundo de flujos financieros crecientemente desregulados.

Tal conclusión podría, sin embargo, estar aquejada de los problemas que acompañan a una “falacia de composición”: es decir, las cifras agregadas no reflejan la situación de los diversos colectivos que conforman ese agregado. La contribución de la ayuda al total de la financiación internacional es en verdad irrelevante en el caso de los países de renta media-alta (PRMA), es más significativa en el caso de los países de renta media-baja (PRMB), pero es por lejos la más importante de las fuentes internacionales de financiación en el caso de los PRB y de los PMA (Figura 3).

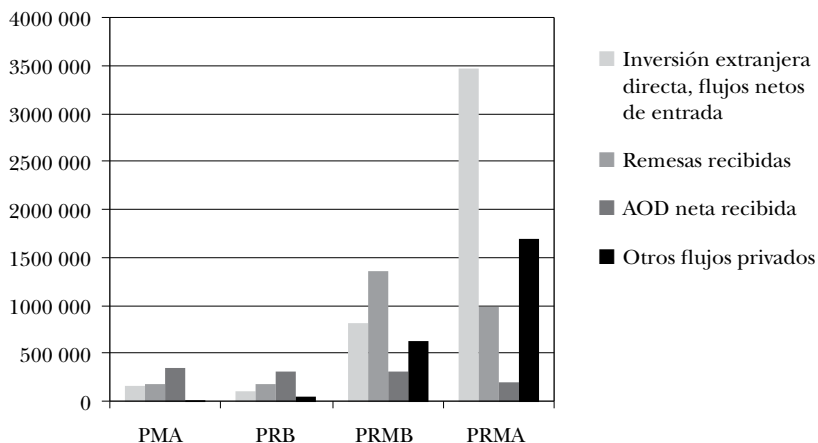
Figura 2. Flujos financieros a los países en desarrollo (millones de dólares)



Fuente: World Development Indicators (World Bank: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>).

Nota: Otros flujos privados: Inversión en cartera (entradas netas) y flujos netos de deuda externa (largo plazo).

Figura 3. Fuentes de financiación del desarrollo por grupos de renta (millones de dólares, 2003-2012, acumulado)



Fuente: World Development Indicators (World Bank: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>).

Nota: Otros flujos privados: inversión en cartera (entradas netas) y flujos netos de deuda externa (largo plazo).

Es más, para muchos países (por ejemplo, los PRM) el aspecto más importante de la ayuda no es tanto el volumen de recursos que moviliza, cuanto su papel como incentivo para promover cambios o como medio para apalancar recursos adicionales en los mercados (Kharas y otros, 2011; Alonso, 2014). Si se asumen esas dos perspectivas –su papel en la financiación de los países más pobres y como elemento catalítico de cambio– habrá que convenir en que la ayuda debe seguir desempeñando un importante papel en la futura agenda de desarrollo.

3. LA CRISIS ACTUAL Y LA FINANCIACIÓN INNOVADORA

La gran recesión afectó la ayuda con cierto retraso: durante 2008-2010, las tasas de crecimiento mantuvieron un signo positivo, pero en 2011 y 2012 la ayuda cayó en términos reales un 2,7 y un 3,6%, respectivamente. En 2013, la AOD dio un inesperado giro y creció un 6% en términos reales, poniendo las cifras agregadas en una magnitud cercana a la de 2010 (cerca de 135 mil millones de dólares). Este cambio fue promovido por el incremento de la ayuda de un pequeño grupo de grandes donantes (en especial, Japón y el Reino Unido) y fue compatible con tasas negativas en 11 de los 28 miembros bilaterales del CAD. De hecho, se espera que la AOD vuelva a estancarse en los primeros años venideros, de acuerdo con lo que sugieren las previsiones de gasto de los donantes (OECD, 2014). Con presupuestos severamente recortados en los países de la OCDE como consecuencia de la crisis, es difícil que los donantes logren recuperar la tendencia previa de crecimiento de la ayuda. Esta es la razón por la que diversos analistas han propuesto la necesidad de buscar nuevos mecanismos de financiación que estén menos sujetos a la discrecionalidad de los gobiernos donantes.

De un tiempo a esta parte, un sólido argumento que apoya esa misma idea es la necesidad de buscar nuevos recursos con los que financiar los bienes públicos internacionales, que han estado provistos de manera insuficiente en el pasado. Algunos de estos bienes públicos están muy relacionados con la agenda de desarrollo, pero no pueden ser financiados a través de la ayuda. Por ejemplo, de acuerdo con la OCDE serían necesarios 320 mil millones de dólares al año –más allá de los 130 mil millones de ayuda al desarrollo– para sufragar los costos que comportan las intervenciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático; y es este sólo uno de los bienes públicos internacionales que deben ser objeto de consideración.⁶

6 Para una estimación reciente del costo de algunos de los objetivos posibles de la agenda de desarrollo post-2015, véase Greenhill y Ali (2013).

Son muy diversas las propuestas que ha habido en este campo. Muchas de ellas caen bajo la categoría de “mecanismos innovadores de financiación”, aun a pesar de que algunas tienen una larga historia (cuadro 2). Estas propuestas podrían ser divididas en seis grandes agregados:

1. propuestas dirigidas a acopiar recursos (públicos y privados) para orientarlos hacia una prioridad definida (fondos globales, por ejemplo);
2. propuestas para permitir un uso anticipado de los recursos a través de la *securitización* de los futuros fondos de ayuda (por ejemplo, la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización [IFFim]);
3. iniciativas dirigidas a promover el aporte voluntario de los actores privados a través de actividades de impacto social o ambiental (la responsabilidad social corporativa, por ejemplo);
4. propuestas dirigidas a promover un mejor uso de los recursos privados que tienen un potencial efecto de desarrollo (acciones sobre las remesas, por ejemplo);
5. nuevos mecanismos de ayuda para fortalecer la capacidad de apalancamiento de recursos (garantías y otros instrumentos financieros, por ejemplo); y
6. nuevas figuras impositivas sobre actividades que generan externalidades negativas (como el impuesto sobre transacciones financieras, por ejemplo).⁷

Algunas de estas alternativas son ya efectivas (es el caso, por ejemplo, de la IFFim, los fondos globales o el impuesto sobre tarifas aéreas); otras son usadas a escala nacional, pero no aparecen ligadas a acuerdos o a tareas internacionales (impuestos sobre las emisiones de carbono, por ejemplo); y, por último, otras son objeto de debate (la aplicación internacional del impuesto sobre transacciones financieras internacionales, por ejemplo). En una valoración de conjunto de estos mecanismos, habría que convenir en que son pocas las iniciativas que movilizan importantes volúmenes de recursos, es discutible la adicionalidad de sus fondos respecto de la AOD y es dudoso el impacto distributivo y en términos de

⁷ Clasificaciones alternativas han sido ofrecidas por Sandor y otros (2009) o Girishankar (2009), entre otros. También DESA (2012) presenta una categorización de estas iniciativas.

asignación de algunas de ellas (DESA, 2012). En este marco, son los impuestos globales los que reúnen mejores condiciones para aportar una financiación adicional de cierta magnitud, si bien es en la aplicación de esas figuras donde mayores resistencias políticas existen.

Cuadro 2. Mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo

| | Características | Ejemplos |
|-------------|---|--|
| Tradicional | Recursos públicos Recursos privados | AOD proveniente de donantes oficiales Contribuciones privadas al sistema de cooperación para el desarrollo |
| | Nuevas instituciones para adelantar recursos | Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFim) Compromisos Anticipados de Mercado |
| | Nuevas formas de integrar fondos públicos y privados para objetivos específicos | Fondo Mundial (frente al sida, tuberculosis y malaria) (Global Fund) Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI Alliance) |
| | Nuevos mecanismos para contribuciones voluntarias privadas | Loterías nacionales o globales Fondo de Solidaridad Digital Producto RED (contra VIH/sida) |
| Innovadoras | Nuevos incentivos para un mejor uso de recursos privados | Responsabilidad Social Corporativa Apoyo al uso más eficiente de las remesas Mecanismos de Desarrollo Limpio Fondos de Carbono |
| | Nuevas formas de apalancamiento de recursos | Asociaciones público-privadas en inversión en infraestructura Instituciones Financieras de Desarrollo (inversión en capital-riesgo, créditos y garantías) |
| | Nuevos impuestos | Impuestos sobre billetes aéreos Tasa Tobin Impuesto sobre transacciones financieras Impuestos sobre emisiones de carbono |

II. NUEVAS TENDENCIAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Durante las dos últimas décadas, el sistema de ayuda ha cambiado de forma notable, pero el entorno internacional lo ha hecho de una manera más rápida e intensa. Cuatro tendencias merecen subrayarse aquí.

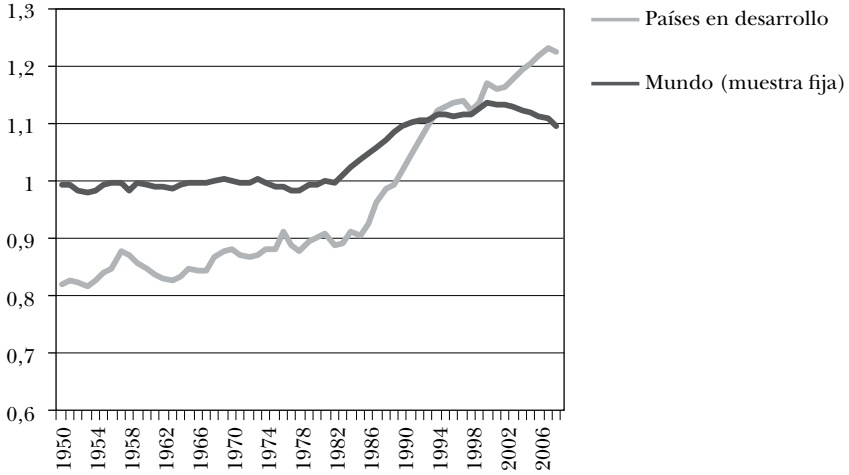
1. CRECIENTE HETEROGENEIDAD DEL MUNDO EN DESARROLLO

La teoría del desarrollo nació en los años cincuenta, basada en la convicción de que los países en desarrollo constituían una realidad social específica, relativamente homogénea y diferente a la propia de los países industrializados (es el principio de “diferencia” mencionado por Corbridge, 2007). La ayuda internacional fue construida sobre este mismo supuesto, que implicaba la existencia de una profunda brecha “Norte-Sur”. Hoy la realidad es muy diferente: la heterogeneidad entre los países en desarrollo se ha incrementado, localizándose las economías a lo largo de una escala más dilatada y gradual de niveles de desarrollo. Como Hirschman (1981: 20) planteó hace más de tres décadas, “la idea de un cuerpo unificado de análisis y recomendaciones políticas para todos los países en desarrollo se ha convertido, hasta cierto punto, en víctima del éxito mismo del desarrollo y de su disparidad”.

La figura 4 ilustra la tendencia antes mencionada. El nivel de heterogeneidad entre países se mide, en esta ocasión, por medio del coeficiente de variación del PIB per cápita de los países, expresado en paridad del poder adquisitivo (PPA), para el período 1950-2008. Los datos revelan que la heterogeneidad en la economía mundial y, particularmente, entre los países en desarrollo creció de forma perceptible a partir de los años ochenta.

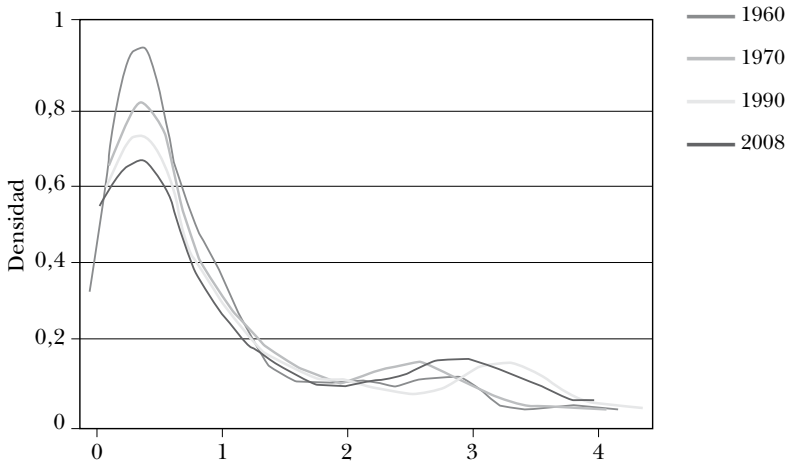
La figura 5 ofrece otro modo de ilustrar este mismo proceso, en este caso a través de cuatro funciones de densidad estandarizadas de los PIB per cápita de los países (en PPA), con datos de 1960, 1970, 1990 y 2008. El nivel de dispersión en la cola inferior de la distribución (a la izquierda de la figura, que se corresponde con el grueso de los países en desarrollo) se incrementa a lo largo del tiempo. De hecho, en la actualidad, la mayor parte de los países y de la población del mundo en desarrollo está localizada en la muy dispersa categoría de renta media. La creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo obliga al sistema de cooperación a decidir si quiere limitar su acción a un grupo de países homogéneos (los más pobres) o si quiere mantener un foco amplio y lidiar con la diversidad de situaciones que hoy conforman el mundo en desarrollo.

Gráfico 4. Heterogeneidad (coeficiente de variación de los PIB per cápita en PPA)



Fuente: Maddison <www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.

Gráfico 5. Distribución estandarizada de los PIB per cápita (PPA)



Fuente: Maddison <www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.

2. NUEVOS PATRONES DE LA POBREZA GLOBAL

Las estimaciones sobre la evolución de la pobreza global en las dos últimas décadas ponen en evidencia dos importantes conclusiones. En primer lugar, ha habido una significativa reducción en el número de personas que vive con menos de 1,25 dólares al día (y lo mismo puede decirse de las personas que viven por debajo de 2 dólares al día). La intensidad de la reducción es, sin embargo, objeto de debate: las estimaciones más moderadas sitúan la tasa de pobreza, en 2010, en torno al 21% de la población mundial (1 300 millones de personas) (Ravallion, 2012; Chen y Ravallion, 2012), mientras las más optimistas reducen esa tasa al 15,8% (878 millones de personas) (Chandy y Gertz, 2011; Kharas y Rogerson, 2012) (cuadro 3). De acuerdo con estas estimaciones, se espera que en 2015 la tasa de pobreza esté entre el 16,3 y el 9,9% del total de la población mundial, respectivamente. Si se considera que en 1990 (año de base para la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) la pobreza extrema afectaba al 43% de la población mundial, se tendrá una idea del significativo progreso realizado hasta el momento. Bien es cierto que una parte importante de la población extraída de la pobreza se encuentra en niveles de inseguridad notable, entre los 2 y los 10 dólares diarios de gasto, lo que les podría hacer caer de nuevo en la pobreza en caso de cambio adverso en sus circunstancias.

Cuadro 3. Pobreza global en 2015 (dos previsiones)

| | Chandy y Gertz (2011) | | Ravallion (2012) | |
|---------------------------------|-----------------------|------|------------------|------|
| | Millones | % | Millones | % |
| Asia Oriental | 53,4 | 2,7 | 159,3 | 7,7 |
| Europa y Asia Central | 4,3 | 0,9 | 1,4 | 0,3 |
| América Latina y el Caribe | 27,3 | 4,5 | 33,6 | 5,5 |
| Oriente Medio y Norte de África | 5,4 | 1,9 | 9,7 | 2,7 |
| Asia Meridional | 145,2 | 8,7 | 418,7 | 23,9 |
| África Subsahariana | 349,2 | 39,3 | 397,2 | 41,2 |
| Mundo | 585,5 | 9,9 | 1019,9 | 16,3 |

Mientras la pobreza absoluta se ha reducido, el número de la población que padece pobreza relativa apenas ha cambiado en los veinte años mencionados. Al objeto de permitir comparaciones internacio-

nales, Chen y Ravallion (2012) elaboraron una medida de la “pobreza relativa débil” en la que las líneas de pobreza se elevan con la renta per cápita media de los países, por encima de un valor crítico, que cabe interpretar como el costo social mínimo de la inclusión.⁸ En sus estimaciones, la pobreza relativa débil afectaba a 2400 millones de personas en 1990, pero la cantidad se incrementa a cerca de 2700 millones en 2008. En términos relativos, la razón va del 65% en 1990 al 47% en 2008. Cabría decir, por tanto, que vivimos en un mundo con menos pobreza absoluta, pero con un número de pobres relativos que se resiste a decrecer.

El segundo hecho que se quiere documentar se refiere a la localización de la pobreza: todas las estimaciones confirman que el grueso de la población pobre no se localiza en los PRB, sino en los PRM. De forma más detallada, cerca de mil millones de personas pertenecientes a la población pobre está viviendo en PRM, mientras que el tercio restante (cercano a los 300 millones de personas) vive en los PRB (Sumner, 2010, 2012). Este patrón es nuevo, ya que en 1990, el 94,5% de la población pobre vivía en los PRB y sólo el 5,5% estaba localizado en los PRM (cuadro 4). Aunque este cambio en la geografía de la pobreza es el resultado de la graduación al estatus de renta media de un pequeño número de países de bajo ingreso muy populosos (en especial China, Indonesia, India, Nigeria y Pakistán), define una nueva realidad que las proyecciones sugieren se verá sostenida en el más inmediato futuro. Edward y Sumner (2014), tomando en cuenta un rango diverso de supuestos en relación con el crecimiento y la desigualdad, estiman que incluso en 2030 los PRM podrían continuar acumulando entre un tercio y la mitad de la pobreza global medida por 1,25 o 2 dólares; e incluso la razón podría llegar a ser mayor (a cerca de los dos tercios) si las tendencias de la desigualdad continúan en su actual trayectoria.

8 Tradicionalmente, la pobreza relativa se mide como una proporción de la renta per cápita mediana (o media) del país. En este caso, si todas las rentas crecen en igual proporción, la pobreza relativa permanece inalterada, aunque el volumen de pobreza absoluta caiga. De hecho, la pobreza relativa es una medida que aproxima la desigualdad. En el caso de la propuesta de Ravallion y Chen (2011) y Chen y Ravallion (2012), que está inspirada por el trabajo de Atkinson y Bourguignon (2001), un crecimiento neutral desde el punto de vista de la distribución reduciría la incidencia de la pobreza relativa débil.

Cuadro 4. Distribución de la pobreza global (1,25 dólares por día), 1990 vs. 2007

| | No ajustado a los años base | | | | Ajustado a los años base | | | |
|-------------------------|-----------------------------|------|----------|------|--------------------------|------|----------|------|
| | 1990 | | 2007 | | 1990 | | 2007 | |
| | Millones | % | Millones | % | Millones | % | Millones | % |
| PRB | 1596,1 | 94,5 | 305,3 | 24,1 | 1 632,5 | 93,1 | 342,7 | 29,1 |
| PRM | 93,2 | 5,5 | 960,4 | 75,9 | 121,4 | 6,9 | 836,0 | 70,9 |
| Total | 1689,3 | 100 | 1265,7 | 100 | 1753,9 | 100 | 1187,7 | 100 |
| China e India | 1137,9 | 67,4 | 673,0 | 53,2 | 1123,6 | 64,1 | 561,3 | 47,6 |
| PRM menos China e India | - | | 287,4 | 22,7 | | | 274,6 | 23,3 |
| PRB menos China e India | 458,2 | 27,1 | | | 509,0 | 29,0 | | |

Fuente: Sumner (2011).

En suma, vivimos en un mundo con menos pobreza absoluta y más pobreza relativa, en el cual, de acuerdo con los datos, la pobreza global no es un problema exclusivo de los países de bajos ingresos. En la actualidad, el grueso de la población pobre vive (y es probable que continúe viviendo durante la próxima década) en PRM. Ambos hechos nos llevan a pensar que hoy en día la erradicación de la pobreza absoluta es más factible que antes. Ahora bien, alcanzar ese objetivo requerirá una activa política redistributiva no sólo entre los países, sino también en el interior de las sociedades afectadas.

3. UN MUNDO MULTIPOLAR

La ayuda al desarrollo nació en el seno de un mundo bipolar caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto: una lucha que permeaba todos los ámbitos de las relaciones internacionales. Hoy, esa realidad internacional ha desaparecido. En su lugar está emergiendo un mundo más complejo y multipolar. Nuevas potencias procedentes del mundo en desarrollo se añaden a las potencias tradicionales, haciendo emerger

un orden internacional en el que existe una más competitiva y difusa distribución de los poderes económicos y en el que además operan, con presencia creciente, actores distintos a los Estados (sociedad civil global y empresas multinacionales).

Los datos confirman el creciente peso de esas economías emergentes. Así, por ejemplo, tras un ajuste en el PIB de China, Subramanian (2011) estima que, ya en 2010, los países emergentes y en desarrollo contribuían con más del 52% al PIB global (en PPA), aportando China, India, Indonesia, Brasil y la Federación Rusa el 32% del total (estas proporciones serían del 34% y 18%, respectivamente, en dólares corrientes). De modo adicional, la cuota en los flujos comerciales de los países emergentes y en desarrollo se había elevado desde un 26% en 1995 a un 42% en 2010 (World Bank, 2011). Gran parte de este incremento se había producido, además, a través de una expansión sin precedentes de los intercambios entre los propios países en desarrollo. Unos países que, además, mantienen el 75% de todas las reservas oficiales en divisas y que a través de sus fondos soberanos y otros fondos de capital se han hecho importantes actores de la inversión internacional.

Esta tendencia en la evolución de la economía mundial probablemente se mantenga al menos durante las dos siguientes décadas. De hecho, Subramanian (2011) estima que la cuota en el PIB global (PPA) correspondiente a las economías emergentes y en desarrollo se elevará al 67% en 2030, siendo el peso de China e India del 23 y el 10%, respectivamente (estas proporciones serían del 53, 16 y 6% en dólares corrientes).

El Banco Mundial (2011) aporta una perspectiva complementaria de este proceso al estudiar los desplazamientos producidos en los centros de dinamismo de la economía mundial. En concreto, elabora para ello los “índices de polaridad”, que miden la contribución de un país tanto al crecimiento económico global (índice simple) como, de forma adicional, al crecimiento de otras importantes transacciones –comercio, finanzas y tecnología (índice multidimensional)–. Los resultados son claros: los índices correspondientes a los polos tradicionales (Estados Unidos, Japón y la Eurozona) están estancados o siguen una tendencia decreciente, mientras aquellos correspondientes a ciertos países con mercados emergentes (China, India, Brasil, Corea, Turquía o la Federación Rusa) siguen una tendencia ascendente.

Hay otra consecuencia importante de este proceso. Algunas economías en desarrollo se han convertido en importantes polos de gravitación económica en sus respectivas áreas regionales, de forma que su crecimiento

condiciona el dinamismo económico del entorno en que se encuentran. Los datos revelan que en todas las regiones del mundo en desarrollo (con la excepción quizá de África Oriental) hay una o dos economías cuyo peso en el crecimiento regional es cercano o superior al 40% (cuadro 5).

Cuadro 5. Polos regionales

| | Número de países | Peso en la población regional (%) | Peso en el PIB regional (PPA) | Peso en el crecimiento regional |
|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| América Latina y el Caribe | | | | |
| Brasil | | 33 | 32,3 | 33 |
| México | | 19,2 | 23,5 | 14,7 |
| Total | 33 | 52,3 | 55,8 | 47,7 |
| Norte de África | | | | |
| Egipto | | | | |
| Total | 5 | 40,9 | 42,6 | 44,9 |
| África Occidental | | | | |
| Nigeria | | 45,8 | 53,8 | 60,2 |
| Total | 23 | 45,8 | 53,8 | 60,2 |
| África Oriental | | | | |
| | 11 | | | |
| África Meridional | | | | |
| Sudáfrica | | 30,3 | 66,9 | 55,9 |
| Total | 14 | 30,3 | 66,9 | 55,9 |
| Asia Occidental | | | | |
| Irán | | 35,6 | 32,2 | 32,9 |
| Total | 13 | 35,6 | 32,2 | 32,9 |
| Asia Meridional | | | | |
| India | | 74,9 | 82,5 | 85,4 |
| Total | 8 | 74,9 | 82,5 | 85,4 |

| | Número de países | Peso en la población regional (%) | Peso en el PIB regional (PPA) | Peso en el crecimiento regional |
|-----------------------|------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Asia Oriental | | | | |
| China | | 62,7 | 55,7 | 77,5 |
| Indonesia | | 10,7 | 5,2 | 4,9 |
| Total | 17 | 73,4 | 61,1 | 82,4 |
| Europa Central | | | | |
| Rusia | | 40,4 | 52,9 | 50,8 |
| Turquía | | 20,9 | 24,9 | 22,0 |
| Total | 12 | 61,3 | 77,9 | 72,8 |

Fuente: Basado en World Development Indicators (World Bank).

A medida que el mundo se hace más heterogéneo, con un nuevo grupo de países en desarrollo que asume un rol más prominente en el ámbito internacional, debe modificarse también el compromiso y esfuerzo que cabe reclamar a los países en la resolución de los problemas compartidos. La dualidad simple que distinguía entre países “desarrollados” y países “en desarrollo” debe ser reemplazada por una más compleja y gradual distribución de responsabilidades a nivel internacional, de acuerdo con los recursos y capacidades de cada cual. Esto implica una participación más activa de los países en desarrollo en la gobernanza global, incluida la del sistema de cooperación al desarrollo.

4. BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES

El proceso de globalización en curso ha tendido a acentuar las interdependencias entre países por encima de las fronteras y, como consecuencia, ha dilatado el espacio propio de los bienes públicos internacionales. Estos bienes se caracterizan por sus potentes externalidades, lo que significa que, una vez provistos, sus beneficios están disponibles para todos sin restricciones (lo mismo cabría decir de los males públicos globales). Las características de los bienes públicos hacen que el mercado sea incapaz de asegurar su provisión eficiente, por lo que se requiere una cierta forma de acción colectiva. En la esfera internacional, esa respuesta debe ser llevada a cabo mediante la coordinación y fórmulas diversas de cooperación voluntaria entre los Estados y otros actores relevantes. El sistema multilateral es el marco más apropiado para promover y articular esta

acción cooperativa, aunque para ello se requiera una profunda reforma de sus instituciones.

Existe una fuerte relación entre las agendas de los bienes públicos internacionales (BPI) y de desarrollo (Kaul y otros, 1999, 2003; Sandler, 2004). Una nueva vacuna contra la malaria, la lucha contra el cambio climático o la mejora de la estabilidad financiera (todos ellos BPI) pueden tener efectos de desarrollo mayores que muchas intervenciones de ayuda. No cabe considerar estas dos agendas, sin embargo, como idénticas, sino como complementarias, por dos razones. En primer lugar, porque ambas descansan sobre fundamentos teóricos diferentes: la ayuda remite al ámbito central de la redistribución, mientras que los BPI se refieren básicamente a problemas de asignación (fallos de mercado). En segundo lugar, y de forma más importante, hay una diferencia en los beneficiarios de cada una de las políticas. En el caso de la ayuda, los países en desarrollo (en especial, los más pobres) deberían ser los principales beneficiarios, mientras que en el caso de los BPI, todos los países pueden resultar beneficiados de su adecuada provisión (aunque no necesariamente todos en igual medida). Más allá de estas diferencias, las relaciones son estrechas, de modo que a veces es difícil establecer dónde termina la agenda de desarrollo y dónde comienza la de los BPI. Lo que sugiere la necesidad de adoptar una perspectiva comprehensiva, que considere la interacción entre ambas agendas, aunque se busquen respuestas institucionales y financieras específicas propias de cada caso.

De entre todos los BPI, los que se presentan como más desafiantes son los que aluden al combate contra el cambio climático y, en general, a aquellos relacionados con la promoción de la sostenibilidad ambiental. Dar respuesta a esos desafíos comporta una revisión profunda no sólo de los modelos de producción y consumo hasta ahora vigentes, sino también de los propios fundamentos de la ayuda al desarrollo. Esta descansó muy centralmente en la idea de la “convergencia”: a través de las políticas y los medios de apoyo adecuados (entre ellos, la ayuda) se podía conseguir que los países en desarrollo se acercasen en sus parámetros básicos a los vigentes en el mundo desarrollado. La senda de degradación ambiental sugiere, sin embargo, que esa imagen de convergencia es manifiestamente inapropiada: hoy se trata de que ambos, países desarrollados y en desarrollo, transiten hacia un modelo distinto (y en parte desconocido) de progreso que sea ambientalmente sostenible.

III. DE LA AYUDA A UNA POLÍTICA GLOBAL DE DESARROLLO: ALGUNOS ASPECTOS

1. REDISTRIBUCIÓN E INCENTIVOS

La necesidad de responder a los cambios en el panorama internacional anteriormente mencionados constituye un importante desafío para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que, si se admite una cierta simplificación, se enfrenta a dos opciones extremas. Una de ellas comportaría asumir una perspectiva integral, que contemple el progreso del conjunto de los países en desarrollo, trabaje a través de agendas diferenciadas de acuerdo con las heterogéneas condiciones de los países, se base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, incluida la contribución de los socios del Sur, persiga la integración de nuevos actores e instrumentos, más allá de la AOD, y procure interconectar las agendas de desarrollo y la de BPI. La opción alternativa sería preservar la ayuda como una política focalizada, especializada en el combate contra la pobreza extrema, orientada con absoluta prioridad hacia los países más pobres y con Estados frágiles, limitada al perímetro de la AOD (quizá con algunas modificaciones para acoger en su seno la participación de actores privados) y cimentada en la acción de los donantes tradicionales y aquellos otros que compartan las reglas del CAD.

Con frecuencia se esgrimen razones atendibles para asumir esta segunda opción. Dado que los recursos de la ayuda son escasos, se sugiere que deben enfocarse de forma exclusiva hacia los países más necesitados (el “bottom billion”, que popularizó Collier, 2007). Sería esta una forma de evitar la excesiva dispersión de objetivos o el desperdicio de recursos al asignarlos a países con suficientes capacidades para afrontar sus propios problemas.

Sin embargo, semejantes argumentos presentan diversos aspectos cuestionables. En primer lugar, porque promueven una visión excesivamente estrecha de la agenda de desarrollo. Esta, además de la lucha contra la pobreza, debe considerar otros objetivos si lo que se pretende es conseguir una más justa distribución de las oportunidades globales de desarrollo. En segundo lugar, el enfoque antes descrito sobreestima las capacidades de los PRM para superar por sí mismos los problemas de desarrollo que los aquejan, olvidando que algunos de estos países sufren severas vulnerabilidades que ponen en riesgo sus logros de desarrollo y demandan cierto apoyo internacional. En tercer lugar, este enfoque no toma en cuenta que la ayuda internacional, además de promover una acción redistributiva a escala internacional, debe perseguir generar un

marco de incentivos capaz de maximizar los esfuerzos de desarrollo de todos los países implicados.

La consideración de estos tres aspectos debiera inducir a una concepción más integral de la cooperación para el desarrollo como una política compleja y diferenciada, de acuerdo con los múltiples objetivos que tiene que promover y con la variedad de países hacia los que debería ser orientada. El mundo en desarrollo es más heterogéneo que antes y la cooperación para el desarrollo debería estar preparada para gestionar esa diversidad.

Cabría fundamentar algo más el último de los argumentos ofrecidos. Desde una perspectiva general, los efectos de la cooperación para el desarrollo operan en dos esferas relacionadas: la redistribución global y los incentivos para el desarrollo. Ambos objetivos son compatibles pero claramente diferenciados. En términos comparativos, la primera de las funciones es más relevante en el caso de los países más pobres, donde los recursos transferidos cubren una cuota importante de los gastos sociales del receptor. La segunda función es, sin embargo, más importante en el caso de los países con más elevado nivel de desarrollo, donde la cooperación para el desarrollo es una fuente relativamente menor de financiación. En todo caso, en ambos debería enfatizarse el papel que la cooperación para el desarrollo puede desempeñar apalancando nuevos recursos o capacidades, estimulando cambios o modificando el marco de incentivos en el que operan los agentes en el país receptor.

Semejante planteamiento es acorde con la idea de que la ayuda es, sin duda, una opción subóptima (y muy limitada en su efectividad) para la redistribución internacional. La ayuda descansa en un sistema descentralizado, que está basado en transferencias voluntarias entre países y que deja un amplio espacio para los comportamientos oportunistas. Este sistema es más efectivo para combatir la pobreza que otro también descentralizado que estuviese basado sólo en la redistribución nacional (sin transferencias internacionales), pero desde luego es menos efectivo que un sistema centralizado, que se nutriese de un impuesto a la renta global y definiese reglas para maximizar una función social del bienestar que fuese neutral respecto de las fronteras. La evidencia empírica confirma esta idea al atribuir a la ayuda un efecto minúsculo en materia de redistribución mundial de la renta (Kopczuk y otros, 2005). En este contexto de bajos efectos estáticos de carácter redistributivo, es importante que la ayuda pueda maximizar los de carácter dinámico (que están relacionados con los incentivos al progreso que la ayuda promueve). Esto sugiere

que la principal contribución de la ayuda no está relacionada tanto con lo que la ayuda financia de manera directa, sino con la clase de incentivos al cambio social y económico que es capaz de promover (Kharas y otros, 2011; Alonso, 2014). Una función que puede desempeñar también en países de renta media, aun cuando los recursos sean proporcionalmente limitados.

El anterior planteamiento es poco compatible con la definición de una regla de elegibilidad de los países para recibir ayuda que esté basada en una frontera estricta definida por el PIB per cápita (o variables equivalentes). Nada ocurre de forma automática cuando un país cruza una línea de renta per cápita que es hasta cierto punto arbitraria (Alonso y otros, 2014). Un mejor sistema sería aquel que reemplazase la graduación con la gradualidad, permitiendo que la ayuda respalde los esfuerzos de los países en desarrollo y module la intensidad del apoyo (y sus contenidos) de acuerdo con las capacidades y requerimientos de los receptores. Esto no cuestiona la prelación que los países más pobres deben tener en la asignación de los recursos, pero no exime al sistema de cooperación para el desarrollo de atender también a los de renta media con mayores vulnerabilidades.

2. ¿POBLACIÓN POBRE O PAÍSES POBRES?

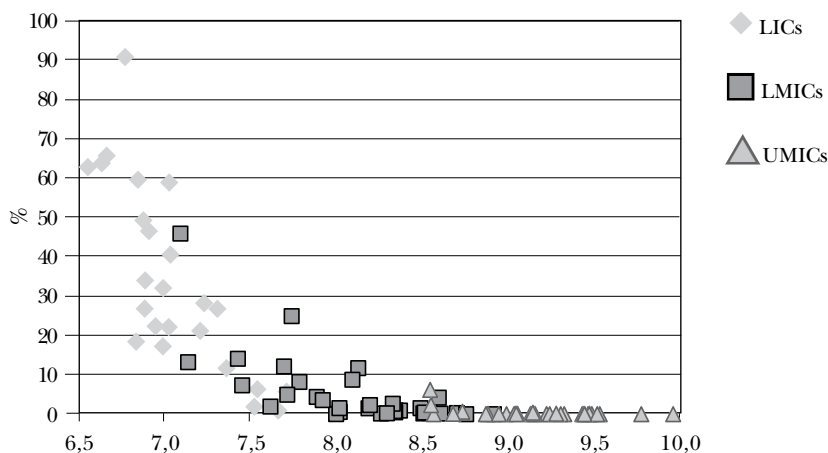
Los altos niveles de pobreza que radican en los PRM han motivado que algunos analistas se cuestionen si la atención de la comunidad internacional no debería orientarse hacia la gente pobre, dondequiera que viva, antes que a los países pobres (Kanbur y Sumner, 2012). Si la cantidad de población pobre fuese la principal preocupación de los donantes, los PRM deberían convertirse en los principales receptores de la ayuda internacional. Pese a su atractivo aparente, tal enfoque es sin embargo inadecuado, porque la distribución de la ayuda internacional necesariamente debe considerar la capacidad que los países tienen para afrontar sus propios problemas. La ayuda debe perseguir complementar y estimular las capacidades de desarrollo de los países receptores, no sustituirlas.

Si esta última afirmación es aceptada, lo relevante en la asignación de la ayuda no es tanto el número de pobres que tenga un país, cuanto el esfuerzo (relativo a sus capacidades) que ese país tendría que hacer para erradicar la pobreza. En procura de obtener una medida nocional de esta variable, se podría estimar la transferencia de renta que el sistema fiscal tendría que hacer para que todos los pobres pasasen a situarse

por encima de la línea de pobreza. Cabe medir esta transferencia como proporción de la renta del quinto quintil (el más rico), que es sobre el que descansa todo el sistema fiscal, siendo la correspondiente razón una aproximación al esfuerzo fiscal requerido para eliminar la pobreza (la razón está, a su vez, condicionada por el nivel de desigualdad, el porcentaje de población pobre y la brecha de pobreza).

Pues bien, la estimación confirma que los PRB son, de forma destacada, los que necesitan hacer un mayor esfuerzo para eliminar la pobreza (Figura 6). Por tanto, en la medida en que la ayuda persiga erradicar la pobreza, sus recursos deberían ser orientados ante todo hacia los PRB (incluyendo los PMA). Sin embargo, hay un grupo de PRM (en especial los PRMB) que también requerirían un alto esfuerzo redistributivo.⁹ Dejar estos países librados a sus propias capacidades es prolongar el problema: en tales casos, la cooperación internacional puede marcar la diferencia.

Figura 6. Transferencia relativa a la renta del quinto quintil para eliminar la pobreza (línea de pobreza 2 dólares)



Fuente: World Development Indicators (World Bank: <data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>).

9 Con un enfoque algo diferente, Ravallion (2009) llega a similares resultados.

En suma, a pesar de los nuevos patrones de distribución geográfica de la pobreza, la ayuda internacional, como política redistributiva, debe mantener su orientación preferente hacia los PRB. Entre los PRM hay países que poseen suficiente espacio fiscal para erradicar la pobreza por ellos mismos, si adoptan sólidas políticas de crecimiento y redistribución. En estos casos, la ayuda no debería ser un sustituto de esas políticas. Sin embargo, es igualmente cierto que algunos PRM carecen de espacio fiscal para semejante esfuerzo redistributivo. En estos casos, la cooperación para el desarrollo es necesaria para complementar los recursos nacionales contra la pobreza.

3. ¿POLÍTICA ESPECIALIZADA O DE AMPLIO ALCANCE?

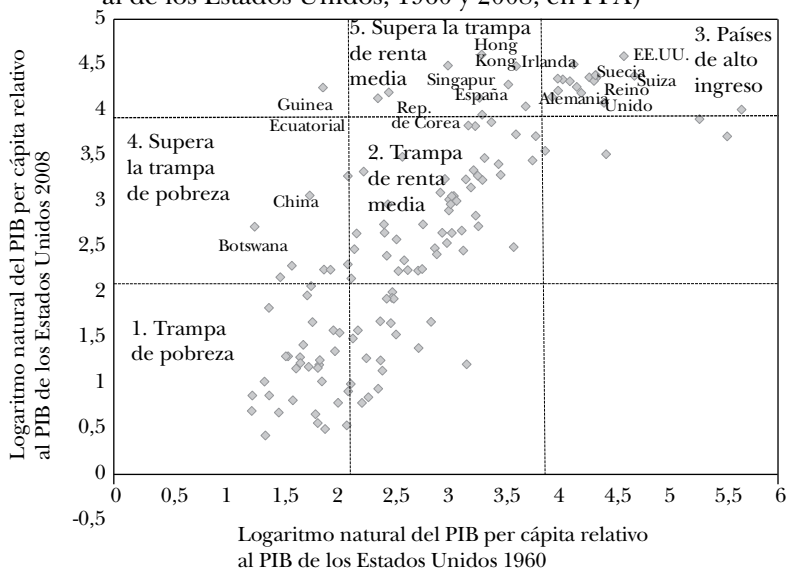
Para maximizar los incentivos de desarrollo, la cooperación internacional tiene que apoyar a los países en desarrollo tanto para que superen sus vulnerabilidades estructurales como para asegurar sus logros económicos y sociales frente a posibles regresiones. Los problemas estructurales que afectan a los países más pobres son bien conocidos, pero ¿cuáles son los que afectan a los países de renta media?

Es necesario señalar, en primer lugar, que los PRM constituyen un amplio y heterogéneo grupo en el que se integran países muy diferentes en tamaño, potencial de desarrollo, vulnerabilidades y logros sociales. Como consecuencia, no cabe suponer que para ellos exista una única terapia universal. Dicho esto, es posible hacer algunas observaciones útiles acerca del tipo de desafíos que, en general, afrontan los PRM, precisamente por estar en una senda de transición y ocupar una escala intermedia en la escala de desarrollo.

A este respecto, caracterizan a los PRM no tanto carencias absolutas, cuanto asimetrías y bloqueos producidos en su propio proceso de desarrollo. Estos bloqueos tienen, en ocasiones, un efecto similar al de las “trampas de pobreza”, en la medida en que conducen a los países a caer en equilibrios de bajo nivel que terminan por bloquear o retrasar su crecimiento. Por esta razón a estas situaciones se las ha denominado “trampas de renta media” (Aiyar y otros, 2013; Agenor y Canuto, 2012; Fallon y otros, 2001; Alonso, 2007). El curso de la historia ilustra el efecto de esas trampas: hay numerosos PRM que han experimentado –en algunos casos de forma repetida– episodios de crecimiento acelerado, pero sólo unos pocos fueron capaces de sostener sendas de convergencia hacia el PIB per cápita de los líderes (Hausmann y otros, 2004).

Una forma simple de ilustrar este aspecto es clasificar a los países de acuerdo con su PIB per cápita (en PPA) relativo al de los Estados Unidos, en 1960 y 2008. Se podrían identificar diversas celdas que acogen a países que han tenido diferentes sendas de crecimiento (figura 7). Por ejemplo, la celda 3 incluye a países que eran relativamente ricos en el pasado y lo siguen siendo en el presente (por ejemplo, el Reino Unido, Francia o Alemania); la celda 1 incluye aquellos países que eran de bajo ingreso en el pasado y lo siguen siendo en el presente (algunos de África Subsahariana que parecen víctimas de una trampa de pobreza); la celda 5 incluye a un pequeño grupo de países que eran de renta media en el pasado y son ahora de alto ingreso (entre ellos España, Corea, Taiwán o Irlanda); la celda 4 contiene unos pocos países que lograron desplazarse desde ingreso bajo a ingreso medio (entre ellos Botsuana o Mauricio); y por último, la celda 2 integra a aquellos países que eran de renta media en el pasado y lo siguen siendo en el presente. Se trata de un grupo muy numeroso, compuesto por países que no han sido capaces de protagonizar un proceso sostenido de convergencia con los líderes: a estos los puede afectar una trampa de renta media.

Figura 7. Trampas de renta media (PIB per cápita relativo al de los Estados Unidos, 1960 y 2008, en PPA)



Fuente: Maddison <www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.

Indagando en los factores que motivan esos bloqueos en los PRM se observa que, más allá de las particularidades de cada caso, remiten a tres grandes ámbitos del proceso de desarrollo: i) cohesión social, calidad institucional y buen gobierno; ii) estabilidad financiera y macroeconómica; y iii) cambio productivo, energético y tecnológico. Los problemas específicos dentro de estas áreas varían de acuerdo con las condiciones específicas de cada país, pero es frecuente que uno de ellos (cuando no más de uno) estén en la base de estas interrupciones en los procesos de crecimiento de los países de renta media.

La primera de estas áreas está relacionada con las condiciones de gobernanza del país: es la que llamaremos *trampa de gobernanza*. A medida que los países progresan, requieren instituciones más complejas para gestionar los problemas de coordinación que surgen como consecuencia del desarrollo y para responder a una sociedad más demandante en términos de las condiciones de gobernanza. En otras palabras, el proceso de desarrollo requiere una senda de cambio institucional. Sin embargo, estos dos procesos no necesariamente evolucionan al mismo ritmo, con las instituciones sujetas a una más poderosa inercia. Esta falta de sincronía afecta especialmente a los PRM, que son los países que experimentan un proceso más acelerado de cambio económico y social, en un entorno de instituciones frágiles o poco evolucionadas.

Este factor no alude a una deficiencia meramente técnica. En ocasiones, el problema radica no sólo en la debilidad o limitada eficiencia de las instituciones, sino también en su reducida credibilidad. Tal situación está motivada, entre otros factores, por los extraordinarios niveles de desigualdad y fragmentación social que caracterizan a algunos PRM. La aguda desigualdad sostenida en el tiempo, en un contexto de baja movilidad social se convierte en un elemento que socava la legitimidad institucional (Alonso y Garcimartín, 2013). En ese entorno, las instituciones son menos capaces de proveer los bienes públicos que la sociedad demanda, de gestionar los conflictos distributivos que provoca el desarrollo, de enfrentar los *shocks* externos o de afrontar las tareas de coordinación y de desarrollo de los mercados que se requieren.

El segundo grupo de vulnerabilidades se relaciona con las dificultades que estos países tienen para alcanzar una integración estable en los mercados financieros internacionales y, al mismo tiempo, mantener suficiente espacio para el despliegue de políticas macroeconómicas de corte contracíclico: es lo que cabría denominar la *trampa financiera*. Esta dificultad está asociada con los efectos que los mercados financieros tienen sobre países con alta tendencia hacia el endeudamiento en divisas extranjeras,

limitado espacio fiscal y mercados nacionales de capital notablemente estrechos.

Dada su alta exposición a los mercados financieros internacionales, los PRM se enfrentan a especiales dificultades para preservar la estabilidad macroeconómica. El entorno financiero internacional acentúa el tono procíclico de la política económica, que se relaja durante los tiempos de abundancia, cuando hay entradas masivas de capital, y se contrae cuando los capitales abandonan aceleradamente el país. Este comportamiento se ha visto agravado como consecuencia del proceso de liberalización financiera y de desregulación de la cuenta de capital (Ocampo, 2011; Ocampo y Griffith-Jones, 2007).

Con altas razones de deuda sobre el PIB, pasivos en moneda extranjera (y a veces en títulos de limitado plazo), los países están sujetos a la influencia del “animal spirit” de los inversores internacionales. En casos de alta tensión, los episodios de inestabilidad se agudizan hasta convertirse en severas crisis financieras expresadas en forma de sobreendeudamiento, crisis bancarias o insostenibilidad del tipo de cambio. Todo ello provoca costosas regresiones en la senda de desarrollo de los países afectados.

El tercer grupo de problemas se relaciona con las dificultades que experimentan los PRM para sostener un proceso de cambio tecnológico, energético y productivo a medida que avanzan en su nivel de desarrollo: es la *trampa del cambio productivo*. Tradicionalmente, la especialización productiva de este tipo de países ha estado basada en sectores intensivos en recursos o en mano de obra no calificada. A medida que se elevan las condiciones de costo de esos factores, los países necesitan redefinir las bases de sus ventajas competitivas, desplazándose hacia sectores más dinámicos.

Para alcanzar ese objetivo es necesaria una combinación de inversión en capital físico y humano, la promoción continuada de las capacidades tecnológicas, la creación de infraestructuras eficientes y el fortalecimiento de un clima sólido de competencia en los mercados. En el área de la política comercial, se requiere una cuidadosa combinación de políticas de sustitución de importaciones selectivas y temporales, junto con una activa política de promoción exportadora. Articular un proceso complejo como el descrito con un marco institucional frágil y en un contexto de restricciones financieras no es una tarea fácil.

Los requerimientos derivados de la sostenibilidad ambiental han añadido nuevas demandas a la transformación productiva de los PRM. Estos

países están forzados a revisar sus modelos energéticos y tecnológicos si desean que sus tasas de crecimiento, que pueden ser elevadas, no den como resultado costosos (e irreversibles) daños ambientales. La transacción entre crecimiento y cambio en los patrones energéticos se presenta de forma especialmente aguda en estos países.

En las trampas mencionadas, el papel de la cooperación para el desarrollo es más bien limitado, pero no irrelevante. Los efectos de la ayuda podrían ser significativos en la primera de las trampas mencionada, afrontando problemas relacionados con la fragmentación social, las desigualdades sociales, la fragilidad de la sociedad civil o la debilidad de las instituciones; los efectos serían leves, pero perceptibles, en materia de apoyo al desarrollo de capacidades innovadoras, de cambio en los modelos energéticos o de respaldo a la cooperación en materia tecnológica; y los impactos serían muy pequeños, si es que existen, en el ámbito de la gestión macroeconómica o la estabilidad financiera. Por tanto, si la cooperación para el desarrollo quiere ser efectiva en los PRM, tiene que ser altamente selectiva, actuando sobre los problemas más relevantes en cada caso y a través de formas que incentiven cambios (Alonso y otros, 2014).

Hay tres aspectos derivados respecto de la cooperación con PRM: i) dado el limitado peso de los recursos en el PIB de los receptores, la eficacia de la cooperación para el desarrollo dependerá de su capacidad de apalancamiento de recursos o capacidades adicionales: dicho de otro modo, la cooperación internacional será mucho más importante como un factor catalítico que como estricta fuente de financiación; ii) dadas las áreas de trabajo de la cooperación, tan importante es proveer ayuda como otros elementos de la cooperación más allá de la ayuda, entre ellos, mejoras en la coherencia de las políticas de los donantes; y iii) por último, sin un entorno internacional propicio, con reglas globales más justas y estructuras de gobernanza más representativas, muchos de los esfuerzos nacionales de desarrollo serán poco fructíferos.

4. NUEVOS ACTORES, NUEVOS INSTRUMENTOS

Desde los años noventa, el número y la diversidad de los proveedores de ayuda se ha incrementado rápidamente. Como consecuencia, la arquitectura actual de la ayuda a escala global es más compleja y fragmentada que antes, con costos en términos de eficiencia, en la medida en que el nivel de coordinación entre los actores es bajo. Ese proceso ha tenido, desde otra perspectiva, un lado positivo, por cuanto amplió el espectro

de modelos de cooperación existentes, incorporando nuevas culturas de trabajo, criterios y modalidades. Por ejemplo, algunos de los donantes emergentes son menos intrusivos y demandantes que los donantes tradicionales; y las organizaciones del sector privado se han revelado mucho más flexibles y preocupadas por los resultados que las agencias oficiales.

Entre los nuevos actores que se incorporan al sistema de cooperación en la última década, tres merecen ser destacados. En primer lugar, un creciente número de donantes emergentes están aportando recursos a través de la cooperación Sur-Sur (se volverá sobre esto más adelante). En segundo lugar, el sector privado, de modo directo o por intermedio de sus fundaciones, está apoyando de forma creciente los programas de ayuda internacional, al tiempo que promueve otras actividades (inversión con impacto social, por ejemplo) que tienen efectos de desarrollo positivos, sin por esto ser registradas como AOD. Además, como consecuencia de la asociación entre donantes oficiales y privados, han surgido nuevos esquemas de asociación público-privada, que adoptan muy diversas formas, tanto a escala nacional como a nivel internacional. De forma muy particular, estas fórmulas han dado origen a fondos globales en el ámbito de la salud que se han demostrado aceptablemente eficaces en la focalización de la atención internacional, en la coordinación de los esfuerzos y en el logro de resultados.

Con la presencia de estos nuevos actores, el sistema de cooperación para el desarrollo ha ampliado también el rango de sus instrumentos. La mayor parte de estos nuevos instrumentos está conectada con la implicación del sector privado en las actividades de desarrollo. Este es el caso, por ejemplo, de las asociaciones público-privadas anteriormente mencionadas o de las políticas de responsabilidad social corporativa, que implican a las empresas en acciones voluntarias para mejorar los parámetros sociales o ambientales de su entorno. En adición a estos instrumentos del sector privado, a lo largo de las últimas dos décadas, los donantes han usado nuevos instrumentos financieros (incluidos inversión, créditos y garantías) para promover el sector privado en los países socios. Se han creado, también, instrumentos en áreas donde la ayuda no había operado previamente, tales como la Iniciativa Ayuda para el Comercio promovida por la OMC para apoyar a los países en desarrollo en una mejor integración en el sistema multilateral, o nuevos mecanismos financieros en el área ambiental, sobre todo en relación con las actividades de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

La composición de los recursos muestra, aunque en una forma incompleta, este proceso que otorga creciente complejidad al sistema de ayuda. De acuerdo con una reciente estimación, en el año 2000 la suma de las contribuciones de estos nuevos actores y mecanismos (donantes emer-

gentes, fuentes privadas y asociaciones público-privadas), agrupadas bajo el rótulo genérico de “ayuda al desarrollo no tradicional” (ADNT), estaba en su más modesta estimación cercana a los 5300 millones de dólares (cerca del 8% del total) (Greenhill y otros, 2013) (cuadro 7). Esa cantidad se eleva, sin embargo, a los 53 300 millones de dólares en 2009 (30,7% del total). En una estimación menos conservadora, el índice de ADNT alcanzó el 22,8% en 2000 y llegó al 43,8% en 2009. Esto es sólo una parte del fenómeno, porque existen iniciativas de desarrollo de estos nuevos actores que no están adecuadamente registradas.

Cuadro 6. Ayuda al desarrollo tradicional y no tradicional (2009)

| Componente | Miles de millones de dólares | % |
|--|------------------------------|------|
| Ayuda al desarrollo tradicional | 120 | 69,2 |
| Filantropía y ayuda privada | 25,3 | 14,6 |
| Ayuda oficial de los donantes emergentes | 11,5 | 6,6 |
| Inversión con impacto social | 1,6 | 0,9 |
| Finanzas del cambio climático | 11,1 | 6,4 |
| Fondos globales de salud | 3,8 | 2,2 |
| Total | 173,3 | 100 |

Fuente: Greenhill y otros (2013).

Como parte negativa del proceso, la proliferación de actores e instrumentos ha conducido a un sistema de limitada coherencia. La Agenda de París ha intentado combatir este problema, induciendo a los donantes a alcanzar una mayor coordinación, armonización y división de trabajo. Sin embargo, semejante proceder se enfrenta a un importante problema: dado que hay cada vez más actores no oficiales de desarrollo que operan en un campo más amplio que la AOD, la necesidad de una mayor coordinación no es meramente un problema que puedan resolver los donantes oficiales a través de las vías intergubernamentales de coordinación propias de la ayuda. Es necesario diseñar nuevas estructuras de gobernanza capaces de incluir la vasta pluralidad de actores que actualmente operan en el seno del sistema de cooperación para el desarrollo.

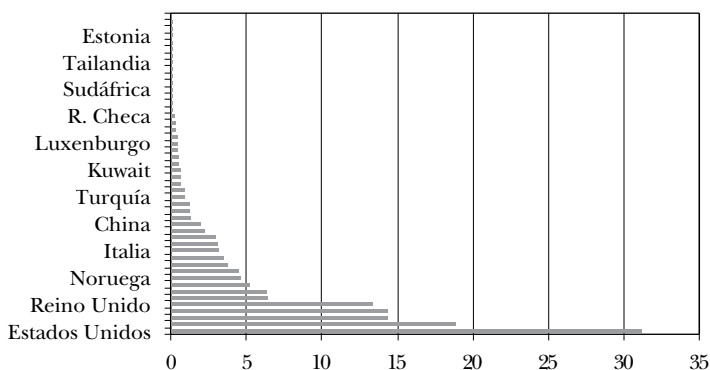
IV. UN NUEVO SENTIDO DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS

Además de apoyar a los países a superar sus vulnerabilidades, el sistema de cooperación debería respaldar a los países en desarrollo para que puedan participar más activamente en la agenda internacional. Este propósito se manifiesta en diversas dimensiones, pero dos parecen de especial relevancia: la cooperación Sur-Sur y la contribución a la agenda de BPI.

1. COOPERACIÓN SUR-SUR

La cooperación Sur-Sur ha adquirido creciente notoriedad durante la última década. El volumen exacto de este tipo de cooperación no es bien conocido, dado que los deficientes sistemas de registro en los países implicados limitan la calidad de la información en esta área. En cualquier caso, de acuerdo al informe del CAD (DAC, 2011b), la cooperación Sur-Sur (CSS) de 25 países no pertenecientes al CAD alcanzó los 10 600 millones de dólares (más del 8% del total de la AOD) en 2010, con Arabia Saudita (3400 millones de dólares), China (2 mil millones) y Turquía (968 millones) como más importantes contribuyentes (Figura 8). Estas estimaciones no incluyen todos los nuevos donantes, por lo que las cifras efectivas deben ser superiores a las aquí ofrecidas.

Figura 8. AOD procedente de donantes tradicionales y de los donantes emergentes (% del total)



Fuente: CAD (OCDE).

El fenómeno de la CSS es, en todo caso, muy complejo, acogiendo en su seno muy diferentes modelos de cooperación. En un intento de simplificar la diversidad, cabría distinguir cinco diferentes grupos:¹⁰

1. Miembros de la UE que están definiendo la política de cooperación para el desarrollo como parte de su proceso de adaptación a las reglas y políticas comunitarias. En este grupo se encuentran Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Chipre, Malta y los países bálticos. La mayor parte de estos países tuvo una experiencia previa en material de cooperación para el desarrollo dentro del bloque del Este durante la Guerra Fría; y muchos fueron receptores de ayuda oficial durante su transición a economías de mercado en los años noventa. El volumen de cooperación que otorgan es todavía limitado y se canaliza sobre todo por la vía multilateral (en especial, mediante sus contribuciones a la Comisión Europea). Su ayuda bilateral prioriza los países vecinos y tiende a estar basada en ayuda ligada a la compra de bienes y servicios del donante. En su mayor parte estos países comparten los valores del CAD, y algunos son candidatos a formar parte de ese organismo (este fue el caso de Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia).
2. Donantes emergentes que son miembros no comunitarios de la OCDE. La mayor parte de estos países podría aceptar la mayor parte de los valores del CAD y algunos probablemente aspiren a integrarse en ese Comité. En este grupo se incluyen Turquía, Chile y México y, quizás, en un futuro, Colombia y Uruguay. La cooperación es provista a través de canales bilaterales y se enfoca hacia los países vecinos. La política en este ámbito está basada en la asistencia técnica y los proyectos son sobre todo derivados de la experiencia propia de los países que los promueven.
3. Los países árabes, un grupo que abarca a Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Este grupo está caracterizado por una larga experiencia en las tareas de cooperación para el desarrollo. Los países priorizan la ayuda a otros países

10 Otras clasificaciones figuran en Kragelund (2008), Walz y Ramachandran (2011), o Zimmermann y Smith (2011).

árabes y a países africanos con amplias poblaciones musulmanas. Su cooperación, basada en donaciones y créditos, no está ligada y es canalizada sobre todo a través de vías bilaterales.

4. Un cuarto grupo está formado por países que defienden que la CSS está inspirada por principios alternativos a la cooperación Norte-Sur. Inspirados por la Conferencia de Bandung de 1955 y el Plan de Acción de Buenos Aires, de 1978, en este heterogéneo grupo están Brasil, Venezuela, Cuba, la Argentina, la India, Sudáfrica, Egipto, Malasia y Tailandia. Su cooperación es ante todo bilateral, compuesta por asistencia técnica y basada en el intercambio de experiencia y competencias técnicas entre los socios. Algunos de ellos (como Venezuela o Brasil) también conceden créditos.
5. Por último, China podría constituir un caso especial, no sólo debido al alto dinamismo de su ayuda, sino también a la compleja combinación de instrumentos que utiliza. La cooperación internacional está basada en los principios de igualdad entre países, mutuo beneficio, respeto y no interferencia en los asuntos nacionales. La definición que hace China de la cooperación es muy amplia, e incluye el apoyo a la inversión en el exterior, preferencias comerciales, cancelación de deuda, créditos con muy bajo tipo de interés, becas para estudiantes de los países en desarrollo y donaciones. Los proyectos “llave en mano” son también parte importante de la ayuda china.

Más allá de su diversidad, la CSS incorpora importantes nuevos elementos dentro del sistema de cooperación. Al promover unas relaciones más horizontales, este tipo de cooperación tiene un mayor potencial para promover un sentimiento de apropiación por parte del receptor. En segundo lugar, la CSS permite a los países en desarrollo aprender de la experiencia de otros países que han enfrentado los mismos problemas en contextos relativamente similares, propiciando una cooperación técnica más adaptada y barata que la ofrecida por los donantes tradicionales. En tercer lugar, la CSS tiende a generar un “doble dividendo”, por cuanto ambos países pueden adquirir o fortalecer capacidades técnicas e institucionales como consecuencia de la acción internacional de desarrollo. En cuarto lugar, la presencia de nuevos (y no tan nuevos) donantes ajenos al CAD crea una mayor competencia entre los proveedores de cooperación, lo que amplía los márgenes de maniobra de los países receptores

(Kragelund, 2008; Zimmermann y Smith, 2011). Además, la CSS contribuye a extender un sentido de responsabilidad compartida en la agenda de desarrollo, cuyo respaldo no es exclusivo de los países ricos.

Obviamente, la CSS también tiene limitaciones que superar. Entre ellas, podría subrayarse el insuficiente esfuerzo realizado en materia de transparencia y rendición de cuentas a los niveles nacional e internacional, la debilidad de los procesos de seguimiento y evaluación de sus intervenciones y el limitado grado en que se ha abierto la política de cooperación a otros actores diferentes de los oficiales (la sociedad civil, por ejemplo).

En todo caso, la emergencia de la CSS ha puesto bajo presión las concepciones tradicionales y las estructuras de gobernanza del sistema de ayuda. Por ejemplo, alguno de los acuerdos impulsados por la Agenda de París, tales como evitar la ayuda ligada, puede ir en contra de las ventajas propias que los nuevos socios de desarrollo pueden traer al sistema de cooperación (básicamente, la transmisión de su propia experiencia de desarrollo de una forma directa y rápida). En la misma línea, el énfasis de la Declaración de París en la armonización tiende a favorecer a los donantes mayores, mientras limita el campo de aquellos enfoques alternativos que los nuevos donantes –de menor peso– pueden poner en práctica. Por todo ello, la senda hacia un sistema de cooperación más inclusivo probablemente comporte revisar los consensos previos y admitir acuerdos más flexibles de acuerdo con las condiciones de los países. Esto necesariamente debe llevar aparejado, en primer lugar, un diálogo más abierto e incluyente entre todos los implicados, pero también un cambio en las estructuras de gobernanza del sistema de cooperación, que hasta ahora han descansado esencialmente sobre las instituciones tradicionales de los donantes.

2. BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES

El bienestar global depende, en gran medida, de la adecuada provisión de un grupo de bienes globales y regionales que se consideran cruciales. Sin embargo, la provisión de estos bienes no está libre de costos, haciendo difícil para algunos países en desarrollo asumir su contribución. En estos casos habrá una tendencia de los países a adoptar un comportamiento de tipo oportunista. A fin de evitar estos comportamientos, la comunidad internacional necesita definir incentivos correctos y medidas para compensar los costos.

Pues bien, los países en desarrollo (sobre todo los PRM) están llamados a desempeñar un papel crucial en la provisión de diversos tipos de BPI, en

especial de aquellos de naturaleza ambiental. Por ejemplo, los PRM son responsables del 54% de las emisiones de CO₂ en el mundo, y este porcentaje está llamado a incrementarse. Desde luego, será difícil establecer un marco dirigido a limitar estas emisiones sin el respaldo efectivo de los PRM. Al mismo tiempo, una parte de los PRM son también países con alto potencial de ser afectados por las carencias en la provisión de BPI. Por ejemplo, un gran grupo de PRM (entre ellos algunas islas y países costeros en el Pacífico y el Caribe) podrían ser seriamente afectados por los efectos del cambio climático: de hecho, 13 de los 15 países más expuestos a los riesgos naturales son PRM (World Risk Report, 2012).

Por una y otra razón, la agenda de los BPI, si bien importante para el conjunto de la comunidad internacional, es de particular relevancia para algunos países en desarrollo (muy centralmente PRM). El sistema de cooperación para el desarrollo debiera propiciar y respaldar los esfuerzos que los países en desarrollo hagan para implicarse de forma más activa en la definición y en el respaldo a esa agenda.

V. NUEVA COBERNANZA

La gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo ha descansado hasta el presente muy centralmente en el CAD, un comité especializado de la OCDE, compuesto en la actualidad por 28 donantes bilaterales, además de la UE. Es sintomático que los mismos donantes que defienden el principio de apropiación de las intervenciones de desarrollo por parte de los receptores hayan localizado la gobernanza del sistema de cooperación en una instancia que les pertenece de forma exclusiva.

Pese a su naturaleza de club exclusivo de países ricos, la evaluación que cabe hacer de la actividad del CAD es aceptablemente positiva. Durante las últimas décadas, el CAD ha desempeñado un importante papel en la definición de conceptos, en el establecimiento de reglas, sistemas de registro y validación de la AOD y en la promoción de mejoras en las políticas y prácticas de los donantes. Dentro de este proceso, la tarea del CAD sometiendo a registro sistemático y homogéneo a la AOD bajo criterios estadísticos comunes ha sido particularmente importante, así como el proceso de revisión de las políticas de los donantes a través de evaluaciones sistemáticas realizadas entre pares.

Pero si la evaluación del CAD en términos de eficacia es aceptable, no cabe decir lo mismo con respecto a su representatividad y legitimidad. El

CAD es una instancia intergubernamental, compuesta por un pequeño grupo de países desarrollados (los llamados “donantes tradicionales”), cuya membresía no refleja la pluralidad de actores que en la actualidad operan dentro del sistema de cooperación para el desarrollo.

Esa pluralidad de actores ha acentuado los problemas de coordinación y de frágil coherencia del conjunto del sistema. Sin embargo, no siempre estos aspectos son vistos de forma crítica por parte de los países receptores (Greenhill y otros, 2013). Muchos de ellos prefieren operar en un entorno plural de proveedores de cooperación, con criterios y modalidades diferentes, que someterse a un único interlocutor, resultado de la acción coordinada, bajo criterios uniformes, de todos ellos. Los beneficios de una mayor capacidad de elección, debido al más amplio rango de proveedores de cooperación, parecen compensar para algunos receptores el costo potencial de la fragmentación de las iniciativas o de la falta de coordinación de las acciones.

En cualquier caso, existe una compartida opinión de que hay espacio para una acción colectiva más eficaz, con mayores niveles de coordinación y complementariedad entre los actores y un más efectivo funcionamiento de las redes de trabajo en el seno del sistema de cooperación. Una más adecuada gobernanza podría conducir a mejores sistemas para compartir información (transparencia, predictibilidad), la promoción de comportamientos más adecuados (rendición de cuentas), el aprendizaje a partir de los resultados (eficacia) y la identificación compartida de brechas y desafíos (Killen y otros, 2010).

Si el objetivo es implicar a los nuevos donantes en un sistema más complejo de gobernanza, debería buscarse un foro más inclusivo en el cual todos los países y actores pudieran estar representados (Barder y otros, 2012). Una primera alternativa acorde con este planteamiento es el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (UNFCD), donde están representados los donantes tradicionales, los nuevos donantes y los países receptores. Esta alternativa satisface en forma adecuada el criterio de representatividad, siendo un buen lugar para el debate de políticas, pero su trayectoria en términos de eficacia es todavía bajo. De hecho, hasta el momento, el UNFCD no ha jugado apenas un papel operativo en el establecimiento de reglas, en la mejora de las prácticas de cooperación o en la coordinación de las políticas de los países.

A la vez, y como derivado de la dinámica post-Busan, se ha creado la Alianza Global por una Cooperación Eficaz para el Desarrollo (AGPCED), que es una instancia ministerial para el diálogo y la toma de decisiones, con un Comité Directivo para apoyar la plataforma ministerial. El Comité

Directivo está apoyado por la OCDE y el PNUD e incluye a todos los actores más relevantes del sistema de ayuda, tanto públicos como privados. Esta alternativa supone una mejora en materia de inclusión respecto del CAD, pero tiene problemas en términos de representatividad formal y de implicación efectiva de los nuevos donantes y actores del sistema. Algunos la consideran un producto de la OCDE, más que una iniciativa nacida de un consenso más genuino y transversal de la comunidad internacional en su conjunto. La reunión de México, de abril de 2014, evidenció estos problemas que se relacionan con el respaldo efectivo de la iniciativa.

Ninguna de estas alternativas es plenamente satisfactoria, pero ambas comportan una mejora en relación con el CAD. Por esta razón, quizá la mejor opción sea apoyar a ambas e intentar vincular sus respectivos procesos de trabajo. Sin embargo, no hay duda de que el UNFCD está en mejores condiciones para ofrecer la requerida legitimidad que demanda una plataforma de gobernanza representativa e incluyente para el sistema de cooperación para el desarrollo.

Al tiempo que se avanza en una mayor complementariedad entre estas iniciativas globales, sería necesario respaldar los procesos regionales de diálogo, coordinación, intercambio de experiencias y monitoreo que se puedan generar entre los países, particularmente aquellos que están consolidando sus sistemas de cooperación. Tal vez sea en este ámbito regional donde más fácil resulte avanzar hacia una gobernanza, articulada a diversos niveles, incluyente y densa del sistema de cooperación para el desarrollo.

Además de la arquitectura institucional, es también importante definir el perímetro de la política de cooperación. La presencia de nuevos donantes, actores e instrumentos, alguno de ellos operando más allá de la AOD, obliga a la comunidad internacional a revisar los conceptos y sistemas de registro del sistema de cooperación. El CAD ha comenzado esa tarea, revisando la medida de la AOD y planteando la creación de un concepto más amplio y complementario de “apoyo oficial total al desarrollo”. En el primer caso, el principal propósito es delimitar de forma más precisa la AOD, definiendo la concesionalidad de un modo más riguroso (basado en el *grant equivalent*, más que en el valor fácil del crédito) y evitando el cómputo de algunos gastos ejecutados en el propio donante. En el segundo caso, el objetivo es capturar aquellos flujos (no necesariamente basados en esfuerzos presupuestarios directos) que son relevantes para el desarrollo y son movilizados con la ayuda de las intervenciones oficiales.¹¹

11 Véase <www.oecd.org/dac/financing-development.htm>.

Aunque este esfuerzo está bien orientado, dejará fuera de su consideración una parte importante de las acciones de cooperación para el desarrollo que hoy operan a través de canales ajenos a la esfera intergubernamental. La ampliación del perímetro del sistema de cooperación, con nuevos actores, instrumentos y objetivos, demandaría la consideración de la ayuda como un componente de una más amplia política global de desarrollo (Severino y Ray, 2009): una política que cabría denominar como pública, pero no porque la protagonicen los Estados de forma exclusiva, sino porque se despliega en el ámbito de lo público, de aquello que concierne al interés común.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en los apartados previos confirma que el sistema internacional de ayuda al desarrollo está sometido a un profundo cambio. La situación actual internacional es muy distinta de aquella que existía hace sesenta años, cuando nació el sistema de ayuda. Es necesario tener en cuenta hoy los desafíos que impone un mundo muy integrado pero con profundas desigualdades; un mundo que es más heterogéneo y en el que emergen nuevos poderes globales y regionales, en algunos casos procedentes de las áreas en desarrollo; un mundo en el que los centros de dinamismo económico se están desplazando en favor de países con mercados emergentes, particularmente de Asia; un mundo que es habitado por más 7 mil millones de personas, en el que se hacen visibles las tendencias al envejecimiento de una población que ya es predominantemente urbana; y un mundo enfrentado a problemas ambientales acuciantes. Es imposible predecir si el sistema internacional de ayuda será capaz de adaptarse a estas tendencias emergentes o si se convertirá en una política cada vez más irrelevante en ese mundo futuro que nos espera.

A este respecto, y en un ejercicio un tanto sumario, se podrían avizorar dos posibles escenarios para el futuro. El primer escenario podría resultar de una progresiva pérdida de empuje de la agenda de reforma de la ayuda y de la relegación de esta política a un puesto menor en la jerarquía de los intereses de los donantes. Los severos efectos de la crisis económica en muchos de los países de la OCDE podrían conducir a una nueva fase de “fatiga de los donantes”. Los limitados logros de la Agenda de París alimentarían actitudes revisionistas, que son ya observables en algunos donantes, buscando el retorno a fórmulas más tradicionales de

gestión de la ayuda. En este escenario, la Agenda de París podría no ser totalmente abandonada, pero se trataría de reducir su grado de complejidad. En este caso, es probable que la ayuda mantenga su agenda tradicional, sin integrar nuevos elementos relacionados con la provisión de BPI, quizá con la excepción de algunos temas ambientales. Acorde con este enfoque general, la gobernanza más central del sistema de ayuda continuaría estando en torno al CAD de la OCDE, si bien es previsible que ese club de donantes se vaya ampliando en la medida en que se integran nuevos miembros de la OCDE. Esta opción sería compatible con la subsistencia del GPEDC, entendido como un foro más amplio de legitimación y construcción de consensos.

Se podría imaginar un escenario de cambio más radical. En este caso, el objetivo sería definir un nuevo enfoque para la política de desarrollo que supere la tradicional separación entre donantes y receptores sobre la que se sustentó en el pasado el sistema de ayuda. El objetivo sería establecer un nuevo marco de responsabilidades comunes pero diferenciadas, implicando más activamente a algunos países de mayor desarrollo relativo del Sur. Este escenario supondría la promoción de una agenda de cooperación más amplia basada en tres grandes tareas: i) garantizar la provisión de mínimos estándares universales de protección social a la población mundial; ii) proveer bienes públicos internacionales; y iii) corregir las desigualdades internacionales y promover la convergencia entre países (véase aquí el capítulo I). Los problemas asociados con las reglas globales (en el comercio, la inversión, la tecnología, etc.) también entrarían en esta esfera, para asegurar una mejor distribución de las oportunidades de desarrollo, incluyendo las penalizaciones a aquellas prácticas que obstaculizan este último objetivo (paraísos fiscales, por ejemplo). El sistema aquí descrito trataría de incorporar no sólo a los nuevos donantes, sino también a los actores privados implicados en las tareas de desarrollo. Como consecuencia de todos estos cambios, se requeriría una nueva estructura de gobernanza para asegurar que están representados, sin excepción, los países proveedores y receptores y los actores públicos y privados. Sin ciertas transformaciones, ni el UNFCD, ni el AGPECD actuales parecen una buena alternativa para articular ese sistema de gobernanza, aunque el UNFCD está en mejores condiciones para desplegar esa función en el futuro, habida cuenta de su ubicación en Naciones Unidas.

Es probable que la realidad dirija el futuro sistema de cooperación a un punto intermedio entre los dos escenarios aquí presentados. Cuanto más cercano esté el sistema del segundo de los escenarios mencio-

nados, más oportunidades tendrá para adaptarse al nuevo panorama internacional que se abre paso. Ello comportará, en último término, aceptar la transición desde la AOD a una política pública global de desarrollo.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenor, P.-R. y O. Canuto (2012), “Middle-income growth traps”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 6210, Washington, DC.
- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu y L. Zhang (2013), “Growth slowdowns and the middle-income trap”, *IMF Working Paper*, 13/71, Washington, DC.
- Alonso, J. A. (dir.) (2007), *Cooperation with Middle-Income Countries*, Madrid, Editorial Complutense
- (2012), “From aid to global development policy”, *DESA Working Paper*, 121, Nueva York.
- (2014), “Cooperation with middle income countries: an incentive-based approach”, *AECID Working Papers*, 3, abril, disponible en <www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf>.
- Alonso, J. A., G. A. Cornia y R. Vos (2013), *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, Nueva York, Bloomsbury Academic.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2013), “The determinants of institutional quality. More on the debate”, *Journal of International Development*, 25: pp. 206-226.
- Alonso, J. A., J. Glennie y A. Sumner (2014), “Recipients and contributors: Middle income countries and the future of development cooperation”, *DESA Working Paper*, n° 135, disponible en <www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135_2014.pdf>.
- Alonso, J. A. y J. A. Ocampo (2012), *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press.

- Atkinson, A. B. y F. Bourguignon (2001), "Poverty and inclusion from a World Perspective", en J. Stiglitz y P.-A. Muet (eds.), *Governance, Equity and Global Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Barder, O., M. Gavás, S. Maxwell, y D. Johnson (2012), "Governance of the aid system and the role of the European Union", en J. A. Alonso y J. A. Ocampo, *Development Cooperation in Times of Crisis*, Nueva York, Columbia University Press.
- Chandy, L. y G. Gertz (2011), "Poverty in numbers: The changing state of global poverty from 2005 to 2015", *Policy Brief 2011-2001*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Chen, S. y M. Ravallion (2012), "More relatively-poor people in a less absolutely-poor world", *Policy Research Working Paper*, 6114, Washington, DC, The World Bank.
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are failing and What can be done about It*, Oxford, Oxford University Press.
- Corbridge, S. (2007), "The (im)possibility of development studies", *Economy and Society* 36(2): 179-211.
- DESA (2012): "In search of new development finance", World Economic and Social Survey 2012, Nueva York, Naciones Unidas.
- Edward, P. y A. Sumner (2014), "Estimating the scale and geography of global poverty now and in the future: How much difference do method and assumptions make?", *World Development*, 58: 67-82.
- Fallon, P., V. Hon, Q. Zia y D. Ratha (2001), "Middle-income countries: Developmental challenges and growing global role", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2657, Washington, DC.
- Fürher, H. (1996), "The story of official development assistance: A history of the Development Assistance

Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures”, OECD-GD, (94) 67.

- Girishankar, N. (2009), “Innovative development finance: from financial sources to financial solutions”, *Policy Research Working Paper*, 5111, Banco Mundial.
- Greenhill, R. y A. Ali (2013), “Paying for progress: How will emerging post-2015 goals be financed in the new aid landscape?”, *ODI Working Paper*, 366, Londres, Overseas Development Institute.
- Greenhill, R., A. Prizzon y A. Rogerson (2013), “The age of choice: Developing countries in the new aid landscape”, *ODI Working Paper*, 364, Londres.
- Hausmann, R., P. Lant y D. Rodrik (2004), “Growth accelerations”, J. F. Kennedy School of Government, Harvard University (mimeo).
- Kanbur, R. y A. Sumner (2012), “Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty”, *Journal of International Development*, 24 (6): 686-695.
- Karver, J., C. Kenny y A. Sumner (2012), “MDGs 2.0. What goals, targets, and timeframe?”, *Center for Global Development Working Paper*, 297, Washington, DC, CGD.
- Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza (eds.) (2003), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. A. Stern (eds.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kharas, H., K. Makino y W. Jung (eds.) (2011), *Catalyzing Development. A New Vision for Aid*, Washington, Brookings Institution Press.
- Kharas, H. y A. Rogerson (2012), “Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry”, Londres, ODI.

- Killen, B. y A. Rogerson (2010), "Global governance for international development: Who's in charge?", *OECD Development Brief*, 2.
- Kopczuk, W., J. Slemrod y S. Yitzhaki (2005), "The limitations of decentralized world redistribution: an optimal taxation approach", *European Economic Review*, 49: 1051-1079.
- Kragelund, P. (2008), "The return of Non-DAC Donors to Africa: New prospects for African development?", *Development Policy Review*, 26(5): 555-584.
- Ocampo, J. A. (2011), "Macroeconomic for development countercyclical policies and production sector transformation", *CEPAL Review*, 104, agosto.
- Ocampo, J. A. y S. Griffith-Jones (2007), "A countercyclical framework for a development-friendly international financial architecture", *DESA Working Paper*, 39, junio.
- OECD (2011), *Aid Effectiveness 2005-2010. Progress in Implementing the Paris Declaration*, París, OECD.
- (2014), *Outlook on Aid. Survey in Donor's Forward Spending Plans*, <www.oecd.org/dac/aid-architecture/OECD%20Outlook%20on%20Aid%202013.pdf>.
- Park, K.-H. (2011), "New development partners and a global development partnership", en H. Kharas, K. Makino y W. Jung (eds.), *Catalyzing Development. A New Vision of Aid*, Washington, Brookings Institution Press.
- Ravallion, M. (2009), "Do poorer countries have less capacity for redistribution?", *World Bank Policy Research Working Paper* 5046, Washington, DC, The World Bank.
- (2012), "Benchmarking global poverty reduction", *Policy Research Working Paper* 6205, Washington, DC, The World Bank.
- Ravallion, M. y S. Chen (2011), "Weakly relative poverty", *Review of Economics and Statistics*, 93(4): 1251-1261.
- Sandler, T. (2004), *Global Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Sandor, E., S. Scott y J. Benn (2009), “Innovative financing to fund development: progress and prospects”, *DCD Issues Brief*, noviembre, OECD.
- Severino, J.-M. y O. Ray (2009), “The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *CGD Working Paper*, 167, Washington, Center for Global Development.
- Spence, M. (2011), *The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- Subramanian, A. (2011), *Eclipse*, Washington, The Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Sumner, A. (2010), “Global poverty and the new bottom billion”, *IDS Working Paper*, 349, Brighton, IDS.
- (2012), “Where do the world’s poor live? A new update”, *IDS Working Paper*, Brighton, IDS.
- Sumner, A. y R. Mallet (2013), *The Future of Foreign Aid. Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Walz, J. y V. Ramachandran (2011), “Brave new world. A literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance”, *Center for Global Development Working Paper* 273, Washington, DC, CGD.
- World Bank (2011), *Multipolarity. The New Global Economy*, Washington, DC, Banco Mundial.
- World Risk Report (2012), *Alliance Development Works*, <www.ehs.unu.edu/file/get/10_487.pdf>.
- Zimmermann, F. y K. Smith (2011), “More actors, more money, more ideas for international development cooperation”, *Journal of International Development*, 23: 722-738.

5. Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas

Las raíces de una agenda de reforma

*Bruce Jenks**

Este capítulo presenta un análisis histórico de los cambios radicales que, a lo largo de medio siglo, han determinado las principales características de las actividades operativas de las Naciones Unidas para el desarrollo. En todos los aspectos y en toda una serie de esferas se ha producido una transformación en los aportes que las Naciones Unidas hacen a la cooperación para el desarrollo:

- Ha cambiado la misión central de las actividades operativas de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- La organización institucional de las Naciones Unidas ha vivido una evolución constante.
- Los mecanismos de financiamiento han sufrido cambios radicales.
- La gobernanza del sistema ha sido tema de un debate ininterrumpido.

Los desafíos que enfrentan hoy la misión, las estructuras, el financiamiento y la gobernanza del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas están profundamente enraizados en su historia.

Con este telón de fondo, el capítulo explora transformaciones más recientes que tienen impacto en la cooperación para el desarrollo, así como los cambios del entorno externo a lo largo de la última década.

A manera de conclusión, el capítulo identifica y analiza un menú de instrumentos de reforma disponibles para enfrentar los desafíos del presente, y hace una serie de recomendaciones sobre los caminos por seguir.

* Agradezco a José Antonio Ocampo sus comentarios y la guía que me brindó. También me gustaría expresar mi gratitud a Sasha de Vogel por la asistencia editorial.

I. LA FASE DE CONSTRUCCIÓN

El Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas se creó en respuesta a una experiencia histórica singular. Su sentido de misión, el modo de organización adoptado, los dispositivos de gobernanza establecidos y los principios de asignación de fondos implementados representan una notable respuesta a la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y el surgimiento del nazismo. La mejor manera de entender ese proceso es tal vez verlo desde la óptica del funcionalismo, una filosofía que aprehendió la esencia del pensamiento estratégico subyacente a la construcción del sistema (Jenks y Jones, 2013).

David Mitrany sostuvo que el mundo sería capaz de unirse contra problemas percibidos por todos. A su entender, las condiciones existentes habían generado necesidades “autodeterminantes” (Mitrany, 1975: 17-25) de naturaleza técnica, que trascendían las cuestiones políticas y constitucionales. Y argumentó que si las organizaciones internacionales se concentraban en satisfacer dichas necesidades, quizá lograrán inculcar en pueblos de diferentes países hábitos de comportamiento cooperativo que, a largo plazo, podían llegar a socavar las lealtades nacionales y poner fin a las rivalidades clásicas entre naciones.

Para Mitrany, la experiencia de la guerra había creado una “unidad más allá de la política” (Mitrany, 1975). El funcionalismo es un reflejo de su época, en el sentido específico de que se basa en el supuesto de que, a raíz de la experiencia nazi, existía la voluntad común de ir más allá de las rivalidades políticas tradicionales. El concepto de necesidades “autodeterminantes” refleja ese supuesto central.

La misión y los valores del sistema cuya constitución estaba en curso giraban alrededor de la aplicación de la experiencia y las aptitudes en diferentes áreas de trabajo. La etapa se caracterizó por las numerosas reuniones de expertos y una multitud de informes elaborados por estos. La actuación de los expertos y la publicación de sus informes servían para transferir aptitudes y tapar huecos. Se abogaba por principios universales compartidos.

El sistema de las Naciones Unidas se diseñó en torno del concepto de comunidades de práctica que construyeran los cimientos de la paz a través de su búsqueda de objetivos e intereses comunes. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya se había fundado en 1919 como un foro para los problemas relacionados con el movimiento obrero y la justicia social. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), la Organización de

las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y varios otros organismos se establecieron para permitir a las comunidades de práctica construir redes. Cada uno de esos organismos tiene su propia estructura de gobernanza, que es en última instancia plenamente responsable por las actividades de su organización. Se asignaron al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) funciones de coordinación definidas a grandes rasgos, pero en la práctica aquellas organizaciones son entidades autónomas que trabajan en el marco de un sistema común. El Secretario General no tiene una autoridad final sobre ellas.

La consecuencia de este diseño es que cada organización es respaldada por sus bases. Esas bases pueden mostrar un alineamiento más firme con las comunidades internacionales de práctica inscritas en cada organización que con los ministerios de relaciones exteriores de sus propios países. Esa fue precisamente la intención de los fundadores funcionalistas del sistema. El pensamiento funcionalista recelaba mucho de la tensión entre un proceso político investido en los ministerios de relaciones exteriores y la construcción de comunidades globales de interés. La fortaleza de aquellas bases radica en que reflejan una amplia gama de fuerzas sociales y no sólo el ministerio de gobierno involucrado.

En los primeros años, la concepción de un sistema con múltiples interesados que define y promueve intereses comunes en torno de comunidades de práctica encontró expresión en la economía política del sistema mismo. Cuando en 1949 se lanzó el Programa Expandido de Asistencia Técnica (EPTA, por su sigla en inglés), se lo concibió como un programa que prestaría apoyo por intermedio de las comunidades de práctica establecidas. Por eso, el financiamiento a disposición del EPTA se distribuía, sobre la base de su participación porcentual, entre los diferentes organismos especializados a fin de que estos pudieran administrar los programas en los distintos países. Un sistema cuyo dispositivo formal de gobernanza se reservaba en líneas generales a los gobiernos produjo una arquitectura financiera no basada en los países, sino en el papel de las comunidades de práctica para contribuir al progreso social y económico.

En retrospectiva, está claro que la experiencia de la guerra fue fundamental en la creación del espacio político para el liderazgo y la innovación que caracterizó la fase de “construcción” de las Naciones Unidas. El establecimiento de un entorno que hiciera posible la construcción de la paz, tras las gravosas secuelas de la guerra, no podía reducirse sólo a un mecanismo administrativo para facilitar el intercambio entre

gobiernos. La construcción de una paz sostenible exigía dar mayor cabida a la posibilidad de un liderazgo internacional, basarse en las fuerzas sociales para sentar y consolidar los cimientos de la paz, y proponer una forma incluyente de gobernanza que llegara a numerosos interesados. El eje de esa concepción seguía siendo la soberanía de los Estados, pero se trataba ahora de una soberanía inscrita en valores y principios más amplios. El antinazismo proporcionaba un marco común para la búsqueda de esos valores comunes. Esa fue la arquitectura que levantaron los fundadores de las Naciones Unidas. No era un proyecto idealista. Al contrario, era sumamente pragmático, en respuesta a las necesidades urgentes de acción que se derivaban de la destrucción sembrada por la guerra.

II. LA SEGUNDA FASE: EL SERVICIO A LOS ESTADOS MIEMBROS, 1950-1990

La convergencia de la realidad de la Guerra Fría, las necesidades emergentes de los países en desarrollo y el proceso de descolonización llevó a una transformación del entorno autorizante en el que trabajaban las Naciones Unidas (Jenks y Jones, 2013). Sólo un realineamiento radical de los valores y la misión de las Naciones Unidas con ese nuevo entorno autorizante garantizaría la perpetuación de su relevancia. La lógica tanto de la Guerra Fría como de la descolonización implicaba un desafío directo a la posibilidad de existencia de un espacio de liderazgo internacional que se basara en fuerzas sociales amplias y llegara a múltiples interesados. La Guerra Fría, al dividir el mundo en dos campos, coartaba gravemente esa posibilidad de un liderazgo internacional. Y con la aceleración de la descolonización, la agenda internacional de desarrollo se concentró en el proceso fundamental del desarrollo nacional. En todo el sistema de las Naciones Unidas se produce un cambio decisivo y radical por el que se pasa de una concepción del liderazgo internacional a otra basada en el servicio a los Estados miembros.

La primera víctima de ese realineamiento fue el concepto del papel y las funciones del Secretario General. La Unión Soviética cuestionó la validez misma de la idea de una fuerza internacional independiente e imparcial. Vivíamos en un mundo donde todo se alineaba con uno u otro de los campos. No había un espacio intermedio. Jrushchov propuso, por consiguiente, que la conducción de las Naciones Unidas fuera

reemplazada por un triunvirato que reflejara los intereses del campo socialista, el mundo occidental y los grupos no alineados. El secretario volvería a tener un carácter intergubernamental. De Gaulle se hizo eco de esa propuesta. Cuando se lo invitó a visitar al Secretario General, respondió que, como no estaba prevista una reunión de la Asamblea General, no había nadie a quien hacer una visita. Con ello daba a entender que las Naciones Unidas sólo tenían sentido como un foro intergubernamental. La respuesta del secretario general Dag Hammarskjöld fue su sólida defensa de la lógica original de la necesidad de un liderazgo internacional, pronunciada en su discurso de Oxford de 1961 (Hammarskjöld, 1961).

Desde fines de la década de 1940 se afirmó con vigor el principio de la soberanía estatal, y el concepto de servicio a los Estados miembros se tornó predominante en todo el sistema de las Naciones Unidas. Tal vez sea en el sector económico y social donde podemos ver con mayor claridad el triunfo del concepto de internacionalismo como un instrumento de servicio a los Estados miembros. Era lógico que, a medida que gran cantidad de países en desarrollo se incorporaban como miembros a las Naciones Unidas, el desafío de la construcción de la nación se convirtiera en el eje central del trabajo de la organización en materia de desarrollo. Las políticas económicas destacaban las virtudes de la planificación gubernamental y el sistema de las Naciones Unidas concentraba muchos de sus esfuerzos en apoyar la generación de capacidad planificadora nacional. La importancia de la construcción de instituciones es de mención habitual en la literatura predominante. Los informes producidos en esa época por el sistema constituyeron algunos de los primeros informes y planes originados en los nuevos e inexpertos Estados.

Un buen ejemplo de las consecuencias de ese cambio es el enfoque de la educación adoptado por la Unesco. Hasta mediados de los años cincuenta, a las conferencias educativas asistían técnicos y expertos, y en ellas predominaban tres temas centrales: el concepto de educación fundamental, la lucha por el entendimiento mundial y la revisión de los libros de texto. Expertos de variados orígenes elaboraban criterios internacionales que los Estados soberanos debían cumplir, y definían la naturaleza de los objetivos. A partir de mediados de la década hubo un drástico cambio, y se inició entonces una era de reuniones de ministros de educación gubernamentales que discutían el papel de la educación en el desarrollo nacional. La educación ya no podía quedar aislada de los objetivos nacionales en materia de políticas de desarrollo. La misión de la Unesco cambió rotundamente: ahora se concentraría en apoyar

la planificación educativa nacional. La transición por la cual se pasó de exponer los principios de la “educación fundamental” a prestar todos los servicios que fueran necesarios para asegurar el éxito de los planes nacionales se cumplió en apenas una década.

Este tipo de transformación se produjo en todos los sectores. De allí el argumento de Inis Claude de que, en realidad, la función de las Naciones Unidas había pasado a ser la de respaldar “la capacidad de los Estados de seguir funcionando” (Claude, 1964). La concepción central sobre la misión del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas se había puesto cabeza abajo: de basarse en las comunidades de práctica para forjar una estrecha unión de los Estados se pasaba a construir la capacidad de estos de desarrollar y ejercer sus prerrogativas como Estados.

Esta transformación marcó un desvío radical en la evolución del sistema de las Naciones Unidas. En sus orígenes, la coherencia del sistema era el resultado de la fortaleza de las raíces que lo ligaban a sus bases. Ahora, la coherencia era una función de las políticas gubernamentales. La coherencia de las iniciativas para el desarrollo se encontraba en el ámbito de las políticas gubernamentales nacionales, no en el sistema internacional de desarrollo como tal. Eran los Estados miembros los que establecerían las prioridades, y los organismos del sistema tendrían la obligación de responder a las necesidades identificadas por aquellos. Ya con la creación del EPTA en 1949 resultó claro que la responsabilidad se ponía en manos de los gobiernos. En 1953 se establecieron oficinas de representantes residentes con el objeto de facilitar la programación por países. Hacia 1955 se había adoptado una versión inicial de esa programación.

La creación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en particular el establecimiento, dispuesto por la Asamblea General, del llamado sistema de planificación indicativa para la asignación de los recursos de ese programa marcaron el punto culminante de la transformación por la que el sistema pasó de los principios funcionalistas a los principios basados en los países (Resolución de Consenso 2688 de la Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU], 1970). Con la introducción del sistema de la Cifra Indicativa de Planificación (CIP), la asignación de asistencia para el desarrollo pasó por primera vez de un sistema basado en los organismos a un sistema basado en los países. En tanto que con anterioridad se asignaba a cada organismo una proporción fija de los recursos totales, ahora estos últimos se asignaban a los propios países sobre la base de una serie de criterios definidos de manera objetiva. El sistema dejaba de ser de “prestaciones a los organismos” para ser un “sistema de prestaciones a los países”.

En paralelo con esta transformación hubo un cambio fundamental en las ideas sobre la naturaleza y las finalidades de la cooperación internacional. En sus orígenes la asistencia se había considerado como un medio de transferir conocimientos y aptitudes. Esos conocimientos eran de aplicación universal y no había que hacer otra cosa más que aplicarlos a los países en desarrollo. El nuevo enfoque concibió la cooperación internacional como un mecanismo para transferir recursos a los Estados que comenzaban a surgir.

Durante la década de 1950 y hasta comienzos de la década siguiente, la reflexión sobre el desarrollo estuvo dominada por una doble idea: que el crecimiento constituía la esencia del proceso de desarrollo y que sus beneficios se derramarían hasta alcanzar a todos los sectores de la población. Logrado el crecimiento, todo lo demás se acomodaría en su lugar. Cada país debía fijar su propio índice de crecimiento; se tomarían medidas internacionales para respaldarlo. En esa perspectiva, la Asamblea instó a aplicar políticas orientadas a la estabilización de las materias primas, a tomar medidas que aseguraran a los países una proporción equitativa de los ingresos obtenidos con la extracción y la comercialización de sus recursos naturales y a aumentar el flujo de recursos, tanto públicos como privados.

Todas estas medidas tenían que ver en esencia con mecanismos de transferencia de recursos. El papel de las organizaciones internacionales consistiría en facilitar dicha transferencia de un Estado a otro. Conforme a este concepto, se percibía que el sistema tenía poca o ninguna responsabilidad por los resultados o los objetivos subyacentes al proceso de desarrollo. No sólo se consideraba que esa responsabilidad correspondía exclusivamente a los gobiernos, sino que la lógica misma del derrame iba a minimizar incluso el supuesto de que los Estados miembros eran responsables: el crecimiento era un proceso natural y había que dejarlo seguir su propio curso. Este enfoque se avenía muy bien a las dos características predominantes en la generalidad del entorno autorizante internacional. Por un lado, en el contexto de la Guerra Fría, el criterio para prestar apoyo financiero era ser miembro de la alianza y no el desempeño en materia de desarrollo. Por otro, con la descolonización en pleno auge, había una sensación profundamente arraigada de que los países recién independizados tenían derecho a esas transferencias.

III. LA BÚSQUEDA DE IDENTIDAD, 1970-1990

En la década de 1970, la necesidad de enfoques más integrados y coherentes se convirtió en uno de los temas recurrentes de la reflexión sobre el desarrollo. Ese lenguaje no habría sido concebible en el contexto del pensamiento que, en esa materia, predominaba a comienzos de los años sesenta. La evolución de las concepciones prevaletes se reflejó en los numerosos y variados objetivos cualitativos de la Estrategia de la Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas. El desarrollo ya no se concebía como el resultado de un proceso automático. Exigía tomar decisiones políticas, sociales y económicas en los niveles inter- e intraestatal.

La primera gran serie de conferencias mundiales de las Naciones Unidas tuvo lugar contra ese telón de fondo: medio ambiente (Estocolmo), alimentos (Roma), población (Bucarest), mujeres (México), empleo (Ginebra) y asentamientos humanos (Vancouver). Sin lugar a dudas, el nuevo compromiso con la articulación de un conjunto más amplio de objetivos de desarrollo, que se reflejó en las agendas adoptadas por esas conferencias, tenía importantes implicaciones para los conceptos predominantes acerca de la misión y el papel de las Naciones Unidas, así como para la capacidad del sistema de inclinarse por enfoques integrados y unificados. Esto encontró expresión en el reñido debate sobre la necesidad de un nuevo orden económico internacional (NOEI), por un lado, y un enfoque fundado en las necesidades básicas, por otro.

La búsqueda de un nuevo sentido de identidad y coherencia por medio de las conferencias mundiales y los debates sobre un nuevo marco global fue significativa por el hecho de que esas conferencias pedían al sistema internacional algo más que servir a los Estados miembros. El llamado a asistir a los Estados miembros de reciente creación era una necesidad histórica y representaba un estrato decisivo en los cimientos de las Naciones Unidas, pero a largo plazo muchos consideraron que una preocupación exclusiva por ese aspecto como única misión de la organización condenaría al sistema de la ONU a la marginación. Sin embargo, la definición de las Naciones Unidas como un prestador de servicios no era sólo una respuesta a la descolonización; también armonizaba muy bien con las realidades de la Guerra Fría. La situación geopolítica tornaba sumamente problemáticas las perspectivas de un consenso alrededor de objetivos globales. El sistema prevaletes de alianzas políticas seguía inclinándose vigorosamente por una concepción de la cooperación internacional que se basaba en un concepto de transferencias interesta-

tales. Por otra parte, el proceso de globalización que surgiría con tanta fuerza dos décadas después no había alcanzado todavía un nivel que pudiera prestar legitimidad a la articulación de problemas, necesidades y respuestas verdaderamente globales.

La realidad de un entorno autorizante muy restrictivo se refleja con mucha claridad en el reiterado fracaso de una serie de importantes esfuerzos para reformar el sistema de las Naciones Unidas y otorgarle mayor capacidad estratégica. Los llamados en procura de dar al sistema un sentido más grande de cohesión y dirección se multiplicaron durante las décadas de 1960 y 1970.

El informe del Comité Ad Hoc de Expertos que examinaron las finanzas de las Naciones Unidas y los organismos especializados (United Nations, 1966) destacó la necesidad de una planificación integrada, una asignación racional de recursos y una mayor simplificación. El informe del Comité Ampliado sobre Coordinación de Programas (United Nations, 1969a) abogó por una mayor claridad en los objetivos. La Comisión Pearson, a la vez que eludía las cuestiones institucionales, centró la atención en la necesidad de tener objetivos claros de desarrollo (Pearson, 1969). El informe Bertrand sobre programación y presupuestación en el sistema de las Naciones Unidas sostuvo que el sistema padecía de una falta total de método en sus técnicas de programación (Bertrand, 1969) y propuso que la planificación del desarrollo se enfocara de manera mucho más integrada y a largo plazo. En 1974, Bertrand redactó un segundo informe sobre la planificación a mediano plazo en el sistema, y en él señaló la necesidad de un marco global de políticas (Bertrand, 1974). El más conocido de esta serie de informes es tal vez el llamado informe Jackson, que proponía una dirección general en el sistema. Este documento lamentaba la ausencia de un “cerebro” centralizado, y en ese aspecto contemplaba la posibilidad de crear una poderosa Dirección General de Desarrollo (United Nations, 1969b).

Hacia mediados de los años setenta, la búsqueda de coherencia y dirección en el sistema de las Naciones Unidas había alcanzado la masa crítica suficiente para encontrar expresión en una iniciativa intergubernamental específica de alto perfil. La Asamblea General conformó un Grupo de Expertos sobre Reestructuración con el objetivo de hacer que el sistema fuera “plenamente capaz de abordar en forma amplia problemas de cooperación económica internacional” (Resolución 3343 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, diciembre de 1974, párr. 5).

El Grupo de Expertos evaluó el desafío que enfrentaba en 1975:

En su trigésimo año las Naciones Unidas han llegado a un momento decisivo. En una dirección está la perspectiva de adquirir una nueva capacidad de manejar los problemas centrales que enfrenta la humanidad. En la otra está el peligro de una pérdida de eficacia de las Naciones Unidas. Las decisiones sobre cuestiones estructurales y de políticas que los Estados miembros tomen en los meses y años venideros tendrán una influencia significativa sobre la dirección en que se encauce la organización (United Nations, 1975, anexo 3: 89).

El Grupo de Expertos llegó a cinco conclusiones claves:

- Se afirmaba fuertemente el papel del ECOSOC.
- Se proponía la creación del cargo de director general para el desarrollo y la cooperación internacional.
- Una unidad conjunta establecida bajo la autoridad del director general funcionaría como centro de análisis mundial y oficina de planificación de todo el sistema.
- Un Comité Asesor sobre Cooperación Económica y Desarrollo, puesto bajo la autoridad del director general, reuniría a las cabezas de todos los organismos.
- Todos los fondos y programas de las Naciones Unidas para asistencia técnica se integrarían dentro de una Autoridad de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las propuestas del Grupo de Expertos se derivaron a un comité ad hoc, creado para examinar la reestructuración de los sectores económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas. En definitiva, el trabajo de ese comité quedó muy enredado en los debates de la época sobre el concepto de un nuevo orden económico internacional. Como consecuencia de ello, se implementaron muy pocas de las propuestas originales.

La Resolución 32/197 encarnó el resultado final de este proceso de reformas:

- La AGNU no pudo siquiera llegar a un acuerdo sobre una reunión ministerial anual del ECOSOC y se inclinó en cambio por la idea de reuniones periódicas de alto nivel.
- Se abandonó la propuesta de creación de un comité asesor.
- La propuesta de creación de una autoridad de desarrollo de las Naciones Unidas quedó en la nada.

Sólo se concretó la propuesta de crear el cargo de director general para la cooperación internacional y el desarrollo. Pero este quedó sumido en el aislamiento como una abstracción estructural: divorciado de la autoridad real y sin acceso a los recursos. Se lo había concebido como el glaseado de una torta con varias capas cuidadosamente dispuestas, pero lo único que quedó fue el glaseado. No sería la última vez en el proceso de reforma de las Naciones Unidas que la creación de una estructura adicional, bajo el pretexto de una reestructuración, fuera un sustituto de esa misma reforma. La búsqueda de mayor coherencia no hacía más que añadir una superestructura desconectada en gran medida de la estructura de varios niveles ya existente.

La lógica de la revolución de Reagan y Thatcher a comienzos de la década de 1980 y el inicio de la crisis de la deuda latinoamericana acentuaron el fracaso de los intentos de alcanzar una mayor capacidad estratégica. Esta situación encontró expresión en el surgimiento del Consenso de Washington y en la adopción de un ajuste estructural. El Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas vivió la creciente marginación de su papel, y lo poco o mucho que hubiera quedado de la apetencia de un “cerebro” estratégico y centralizado se disipó con rapidez.

IV. LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS DE LAS NACIONES UNIDAS: HACIA UN NO SISTEMA, 1990-1995

Las transformaciones del entorno global durante los años noventa suscitaron la expectativa de una nueva gran acometida sobre el frente de la reforma de las Naciones Unidas. Así comenzó a suceder, en efecto, hacia el final de la década (véase *infra*). Sin embargo, lo que se vio en los primeros años de esta década fue el desenvolvimiento de un escenario muy diferente, como resultado de la evolución notablemente significativa que se había producido en la economía política del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas desde la sanción de la resolución de consenso de 1970 (Jenks, Bárcena, Civili y Doryan, 2006).

A lo largo de la década de 1970 y, a decir verdad, de la mayor parte de la década siguiente, el PNUD fue en esencia un organismo de financiamiento, cuya principal razón de ser era transferir recursos y aptitudes a los países en desarrollo. El paradigma dominante era definido por el sistema CIP, que preasignaba recursos a los países sobre la base de criterios objetivos. Este “sistema de prestaciones a los países” había reem-

plazado al anterior “sistema de prestaciones a los organismos”. El PNUD no estableció sus propias prioridades. El establecimiento de estas quedó exclusivamente a cargo de los gobiernos nacionales.

Ese fue el legado de la resolución de consenso, fundado en tres supuestos centrales:

- El PNUD respondía a las solicitudes de los gobiernos a pedido de estos.
- Organismos especializados ejecutaban el programa y prestaban respaldo técnico.
- El PNUD aportaba el financiamiento central al sistema en su conjunto por intermedio del sistema CIP.

Durante los años setenta y ochenta el PNUD proporcionó alrededor del 75% de la totalidad de los fondos destinados a asistencia técnica a través del sistema de las Naciones Unidas; el 90% de esos fondos adoptaban la forma de contribuciones básicas. Hacia fines de la década de 1980 los tres supuestos centrales ya se habían implementado, y para comienzos del presente siglo la transformación era completa.

En 1990 el Consejo de Administración del PNUD estableció por primera vez, mediante la decisión 1990/34, una serie de prioridades en relación con el apoyo brindado por el organismo. Se hacía así el primer intento de identificar áreas prioritarias más allá de la idea de que el PNUD apoyaba las prioridades gubernamentales.

Al mismo tiempo, la base de financiamiento del PNUD sobrellevaba una transformación paralela. Las contribuciones básicas a ese organismo llegaron a un punto máximo en 1992. El resto de la década fue testigo de una drástica reducción del financiamiento básico, junto con incrementos sustanciales del financiamiento temático complementario. El Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas ingresaba a una nueva fase: la era del financiamiento por objetivos.

Finalmente, las modificaciones en el eje del programa y los patrones de financiamiento tuvieron un reflejo más en un cambio radical del método escogido para la implementación de las actividades operativas del sistema. Hemos visto que en los años setenta y ochenta el grueso de la implementación de los proyectos quedaba a cargo de los organismos especializados. En 1990 se terminó una importante revisión de los dispositivos que apuntalaban la implementación de las actividades operativas (United Nations, 1990). El estudio señalaba que, si bien en las décadas de 1960 y 1970 los organismos solían prestar servicios que no estaban dis-

ponibles en el mercado, ahora, con frecuencia, ya no sucedía lo mismo. La recomendación del estudio era que los organismos se convirtieran en centros de excelencia y que el sistema en su conjunto dejara la ejecución de los programas en manos de entidades nacionales. Se reconocía que las capacidades nacionales, tanto públicas como privadas, habían mejorado de manera sustancial y ahora estaban a menudo en condiciones de asumir la responsabilidad de la implementación concreta.

Los resultados fueron radicales y transformaron la economía política del sistema. A mediados de los años ochenta los seis grandes organismos (Organización Mundial de la Salud, Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión del Sistema de las Naciones Unidas, FAO y Unesco) representaban el 58% de la prestación total de programas financiados con fondos del PNUD, en tanto que la ejecución nacional representaba el 6%. Hacia 1995 las cifras eran del 15 y el 58%, respectivamente. El sistema dejó de tener un componente de financiamiento central. Cada organismo diseñó sus propias estrategias de financiamiento. Y se propició que cada componente del sistema se autodenominara, se estableciera en el mercado y movilizara fondos destinados a finalidades específicas.

El estudio de 1990 constató que los organismos especializados evolucionaban dentro de un marco de tres niveles. Tenían un papel constitucional derivado de mandatos establecidos que les imponían generar normas y fijar criterios en diferentes áreas. En segundo lugar, tenían un papel consultivo en la provisión de asistencia y respaldo técnicos en áreas a menudo asociadas a sus mandatos. Por último, tenían un papel contractual centrado en la implementación y la prestación de servicios, con frecuencia motorizados por las oportunidades de movilización de recursos. Como demostraremos más adelante, el carácter de la fase siguiente recompensaba financieramente a los contratistas.

V. LA ERA DE LOS OBJETIVOS

El final de la Guerra Fría y la aceleración de la globalización modificaron la razón de ser de la asignación de ayuda. A comienzos de los años noventa la comunidad internacional de desarrollo previó un enorme crecimiento de los presupuestos dedicados a la ayuda como resultado del “dividendo de la paz” que acompañaría la finalización de la Guerra

Fría. En realidad, la desaparición de la principal justificación de la ayuda externa en términos de política exterior condujo a la rápida caída de esa asistencia. En 2000, la ayuda global era en términos nominales exactamente igual a la otorgada alrededor de 1990 (esto es, 54 mil millones de dólares). Esto representaba una reducción sustancial en términos reales y comparable en términos nominales con la duplicación producida durante las décadas de la Guerra Fría.

Contra este telón de fondo, la misión y la razón de ser de la cooperación para el desarrollo tenían que ser objeto de una redefinición radical. La serie de conferencias mundiales celebradas durante la década de 1990, que culminaron en la Cumbre del Milenio de 2000, cristalizaron el surgimiento de una nueva agenda común de desarrollo.

La primera de esas conferencias globales, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990, adoptó un plan de acción que fijaba objetivos específicos para el año 2000 en materia de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento para los niños. También dio nuevo ímpetu al movimiento de ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño. La siguió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. En ella se adoptó Acción 21, que es la base para una multitud de compromisos y programas nacionales. Como resultado de la conferencia se suscribieron cuatro nuevos tratados internacionales que implicaron nuevos e importantes compromisos en relación con el planeta: cambio climático, diversidad biológica, desertificación y pesca en alta mar. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, reafirmó los compromisos internacionales con los derechos humanos (véase *infra*). La Conferencia sobre Población y Desarrollo de 1994 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 definieron nuevos objetivos sociales de importancia. Y la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995, estableció un plan quinquenal de acción que fijaba metas específicas y también dio renovado ímpetu a la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.

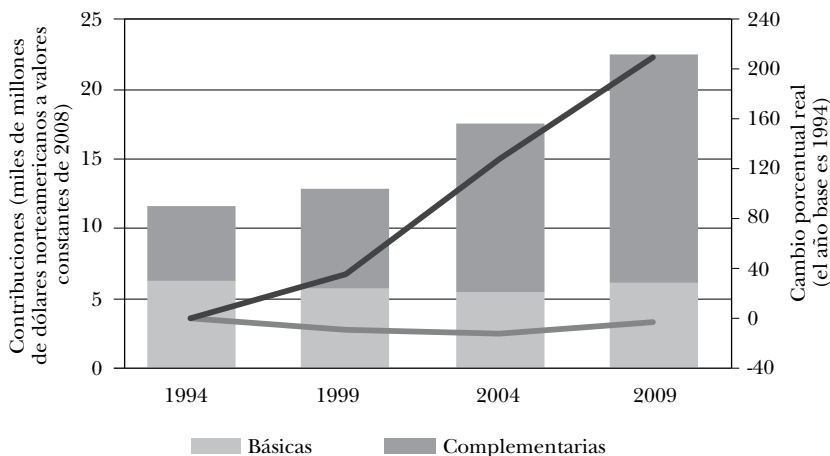
Lo más importante es que esas conferencias representaron significativos intentos de definir metas y objetivos claros con los cuales la comunidad internacional pudiera comprometerse. Si bien cada objetivo debía traducirse en una acción nacional, en su conjunto se definían y establecían en términos globales. Esto marca un apartamiento radical con respecto al paradigma anterior, que había dominado la reflexión sobre la cooperación para el desarrollo.

El viraje hacia la definición de objetivos claros y la fijación de metas mensurables fue la consecuencia inevitable de la necesidad de proponer una nueva razón de ser de la cooperación para el desarrollo (Jenks y Jones, 2013). En ausencia de un objetivo claro de política exterior, el rendimiento y la medición del impacto se tornaron aspectos críticos para reformular el argumento en favor de la asistencia. Por primera vez se construyeron objetivos legítimos de desarrollo global alrededor de cuestiones con las que los votantes de los países donantes podían identificarse y apoyarlas. Ese viraje, que fue consciente y deliberado, se reflejó con claridad, ante todo, en la aprobación del documento “Shaping the 21st century” (OECD/DAC, 1996), elaborado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/CAD). En ese documento se presentaron por primera vez en detalle siete objetivos seleccionados para lograr mayores progresos en los siguientes quince a veinte años. A su vez, esos objetivos fueron adoptados por la Cumbre del Milenio como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM no representan un acuerdo sobre una estrategia mundial de desarrollo, pero sí implican un extraordinario compromiso global para alcanzar un conjunto de metas definidas y una coincidencia mundial en el sentido de que el progreso en el desarrollo debe medirse de manera global en función de una serie de metas acordadas. La comunidad para el desarrollo adoptó en todo el mundo ese criterio o norma: en las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los foros regionales, y también lo hicieron nacionalmente muchos países.

El alineamiento del sistema detrás de un conjunto de objetivos claros tuvo consecuencias radicales para su modo de financiamiento, la forma que adoptaría el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas y la manera de gobernarlo. Ya hemos aludido al crecimiento de la financiación extrapresupuestaria que se disparó a mediados de la década de 1990 (véase figura 1). La figura 2 (Jenks y Jones, 2013) proporciona información más detallada sobre la base de los organismos específicos. Las figuras demuestran que en menos de una década, la base de financiamiento del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas pasó de depender de los aportes regulares a inclinarse de manera pronunciada hacia una financiación extrapresupuestaria.

Figura 1. Tendencias en las contribuciones totales destinadas a las actividades operativas para el desarrollo, 1994-2009

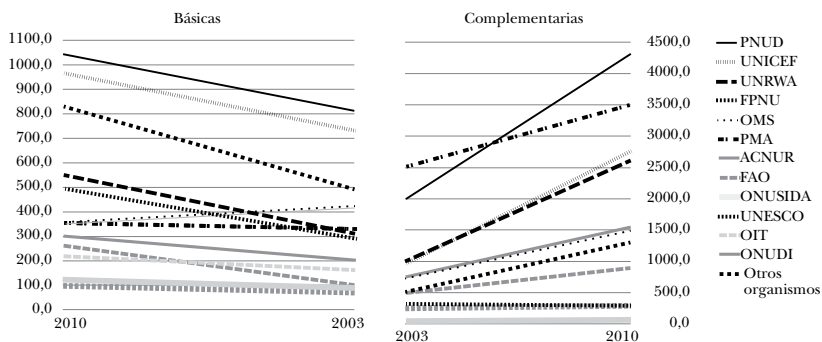


Fuente: Informe A/66/79 del Secretario General sobre el financiamiento de actividades operativas, 6 de mayo de 2011, p. 25.

Este viraje se ajustaba muy bien a la cultura emergente de los “objetivos” y “resultados”, que ejercía una enorme presión con el fin de que cada organismo identificara su ventaja comparativa y su proposición de valor específicas. La insistencia en la relación calidad/precio conseguida por cada institución era absolutamente lógica, ya que el valor de la cooperación para el desarrollo iba a medirse en función de cotas de referencia y metas específicas. Esas metas eran la base sobre la cual los países donantes obtendrían de sus parlamentos créditos presupuestarios para la asistencia.

El problema era que, desde la perspectiva de la eficacia de las actividades de desarrollo, el enfoque tendía a alentar una mayor fragmentación. Y a su debido momento suscitó una reacción inevitable, a saber, que la asignación de recursos para el desarrollo quedara bajo la supervisión y, en rigor, la decisión de las autoridades nacionales. Así, en la huella de una oleada de proliferación y multiplicación de fondos verticales se planteó la necesidad de una disciplina y una priorización horizontales. El país en cuestión tenía que tener firmemente en sus manos y conducir ese proceso, que además debía estar en armonía con las prioridades gubernamentales. Lo cual llevó luego a un nuevo énfasis en el desarrollo de capacidades como núcleo medular de la cooperación para el desarrollo.

Figura 2. Erogaciones operativas totales por organismo de las Naciones Unidas (millones de dólares norteamericanos corrientes)



La Declaración de París de 2005 fue el pináculo de la reacción contraria a la victoria del financiamiento vertical. Esa declaración comprometió a la comunidad internacional de desarrollo con un conjunto de principios cuya finalidad central era controlar la expansión de la programación y el financiamiento verticales. La propiedad por parte de los gobiernos, el alineamiento con las prioridades nacionales, la simplificación y la armonización se consideraban aspectos críticos para el futuro de la eficacia de las actividades de desarrollo. Esto significaba un compromiso con el principio de que, en materia de respaldo a políticas coherentes de cooperación para el desarrollo, gran parte de la solución estaba en las prácticas de la propia comunidad de asistencia. La clave de la reforma podía encontrarse en la eficacia operativa.

La paradoja de la Declaración de París es que identificaba como desafío central un fenómeno que había vivido tiempos mejores, tal como lo recogía la crítica de Severino a la pertinencia de la mentalidad reflejada por esa declaración para el futuro (Severino y Ray, 2009a y 2009b). Según su análisis, la Declaración de París es fundamentalmente irrelevante no sólo para un gran grupo de países de renta media, sino también para los países en crisis y los países de renta baja y pobre desempeño, porque no propone un marco creíble para dedicarse a la cooperación. A decir verdad, la Declaración de París sólo proporciona un marco útil para una pequeña cantidad de países de renta baja, pobre desempeño y muy dependientes de la asistencia.

VI. LAS REFORMAS DE ANNAN Y LA BÚSQUEDA DE COHERENCIA

Dentro del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas, el proceso de reforma que cobró impulso a mediados de los años noventa iba a seguir una lógica y una trayectoria muy similares. En el plano formal, el proceso comenzó en 1997 con la iniciativa de reforma presentada por Kofi Annan, el Secretario General. Esta iniciativa se basaba en gran medida en el supuesto de que el posicionamiento externo de las Naciones Unidas en la arquitectura mundial del desarrollo exigía un vigoroso énfasis en el realineamiento interno (United Nations, 1997). En relación con sus actividades de desarrollo, ese realineamiento comprendía dos grandes componentes.

El primero era la creación de cuatro grupos de gestión, de los cuales dos se dedicarían a temas del desarrollo. El Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (CE-AES) estaba bajo la dirección del Subsecretario General/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (SSG/DAES), en tanto que el administrador del PNUD presidía el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GDNU). Los grupos eran mecanismos para garantizar una coordinación apropiada dentro de sus respectivas esferas. Se trataba, sobre todo, de instrumentos de gestión para fortalecer el alineamiento interno.

El CE-AES se concentraba en la coordinación de la política global y reunía el DAES, las comisiones regionales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD), el PNUD, el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, los centros de investigación de la ONU y otras entidades. Su meta era aportar coherencia y perspectivas comunes a las entidades de las Naciones Unidas consagradas al trabajo analítico en el campo económico y social, en particular por medio de una serie de grupos de trabajo temáticos.

El GDNU se construyó alrededor de un grupo que se había formado con anterioridad, compuesto por los principales programas y fondos bajo la autoridad del Secretario General, a saber, el PNUD, la UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Ese grupo fue ampliado por el GDNU hasta incluir virtualmente a todos los organismos, programas y fondos que, dentro del sistema, trabajaban en la esfera del desarrollo. Si bien este proceder tuvo el mérito de la inclusión, también dificultó mucho la toma de decisiones vinculantes en materia de gestión. En consecuencia, se reactivó la idea de un pequeño comité ejecutivo, con la intención de que llegara a ser un instrumento eficaz de gestión.

El recién constituido GDNU centró su atención en una serie de cuestiones operativas claves:

- Expansión de la comunidad en la que se seleccionaban coordinadores residentes de las Naciones Unidas para todo el sistema.
- Establecimiento de los Marcos de Asistencia para el Desarrollo como estructura unificada para las actividades de las Naciones Unidas en cada país.
- Establecimiento de la Evaluación Común para los Países como un instrumento unificado sobre el cual el sistema de las Naciones Unidas podía basar su programación.
- Creación de casas comunes de las Naciones Unidas.
- Promoción de la programación conjunta.

Si bien estas reformas fueron pasos adelante de importancia en la agenda de la eficacia operativa, dejaron sin resolver dos tensiones centrales. En primer lugar, la división entre el GDNU y el CE-AES tendió a ampliar la brecha entre las dimensiones operativa y normativa del trabajo de las Naciones Unidas en el momento mismo en que esos grupos necesitaban trabajar en una conjunción más estrecha. En segundo lugar, dentro del GDNU no logró forjarse un mecanismo de compensación entre un pequeño grupo que pudiera tomar decisiones eficaces pero no aportar coherencia a todo el sistema y un grupo amplio que garantizara la inclusión de este último en su integridad al precio de agendas con el denominador común más bajo.

Las inadecuaciones de las iniciativas anteriores llevaron a un renovado esfuerzo de reforma a través de la convocatoria del Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia en Todo el Sistema (2006). El principal aporte del panel, entre los que se pusieron en práctica, fue la Iniciativa Unidos en la Acción. El enfoque se fundaba en el supuesto de que la reforma en la plana mayor era políticamente imposible y de que debían tomarse medidas prácticas para fortalecer la cohesión en el nivel de los países. Con esta intención se lanzaron los Cuatro Principios:

- Un líder único de las Naciones Unidas en cada país.
- Un único programa de las Naciones Unidas.
- Un único fondo de las Naciones Unidas.
- Una única oficina de las Naciones Unidas.

Más adelante revisaremos con mayor detalle algunos de los éxitos y fracasos de este enfoque. Lo importante, en este punto, es señalar que la Declaración de París y la Iniciativa Unidos en la Acción estaban cortadas con la misma tijera. Ambas se fundaban en la idea central de que el realineamiento dentro de sus respectivas actividades era la clave para propiciar su eficacia y, gracias a ella, la relevancia de sus emprendimientos.

Tanto la Declaración de París como la Iniciativa Unidos en la Acción hicieron sin duda significativos aportes en sus respectivas esferas de trabajo. Pero la relevancia de sus actividades estaría determinada por el éxito con que lograran ajustarse a los factores externos, no a los factores internos. Y hacia 2010, el mundo de la cooperación para el desarrollo se parecía poco al mundo de 1990. Las reformas de Annan hicieron una contribución provechosa, en particular las iniciativas de reforma relacionadas con el GDNU, Unidos en la Acción y la creación del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (véase *infra*), pero la velocidad del cambio exigía algo de mayor alcance.

VII. UN NUEVO EXAMEN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

¿Cuáles son entonces los elementos que torna pertinente considerar que la etapa iniciada en 2000 fue revolucionaria por su efecto sobre la cooperación para el desarrollo, si se la compara con el período de construcción, el período de servicio a los Estados miembros (desde fines de los años cincuenta hasta comienzos de los años ochenta) o la fase inicial de la era de los objetivos en la década de 1990?

En primer lugar, la extraordinaria emergencia de las economías en crecimiento en un período histórico notablemente breve modificó el carácter fundamental de la economía mundial, dado que la mayor parte del crecimiento proviene ahora del Sur (Bremmer, 2012, y O'Neill, 2011). En particular, el surgimiento de los BRIC refleja una gran modificación correlativa en el reparto del poder entre los Estados.

Ha habido una significativa evolución en el perfil de la pobreza. Está surgiendo una clase media global, que tiene un espectacular impacto en la naturaleza y las dimensiones de los flujos de recursos, el poder de los mercados y el papel y posicionamiento de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Hoy la mayoría de los pobres vive en los llamados países

de renta media. En 1990, el 95% de las personas más pobres del mundo vivían en los países de renta baja. Unos veinte años después se calcula que el 75% de los más pobres viven en países de renta media (Sumner, 2011, y Sumner y Carbonnier, 2012).

La comunidad internacional ha sido testigo de la aparición de nuevos desafíos de carácter global. En la década de 1990 una amplia gama de objetivos de desarrollo, que a la larga culminaron en la formulación de los ODM, se articularon mediante una serie exhaustiva de conferencias mundiales. En esencia, esa articulación de los objetivos de desarrollo tomó la forma de un marco global (los ODM) dentro del cual pudieran perseguirse los objetivos nacionales. Lo que ha surgido de manera distintiva en los últimos diez o veinte años es la identificación de problemas globales que exigen una acción colectiva basada en alguna atribución acordada de responsabilidades nacionales. La manera de hacerlo es objeto de muchas discusiones. Lo que no se discute es la existencia de esos desafíos globales y la necesidad de abordarlos en general. Hay una importante diferencia de sustancia entre esos dos conceptos. Para entender la consecuencia de la distinción, lo mejor tal vez sea verla en la diferencia entre los conceptos de asistencia, por un lado, y de bienes públicos globales, por otro.

Los mercados globales, en su crecimiento, presenciaron una transformación, que muchos consideran histórica, en la relación entre los Estados, los mercados y los individuos. Esa transformación ha acarreado profundos cambios en los papeles respectivos de los sectores privado y público en la práctica de la cooperación para el desarrollo. A lo largo de las últimas dos décadas, el acelerado incremento de los flujos privados internacionales tuvo una fuerte influencia sobre el paisaje del desarrollo. Es importante reconocer que hay un grupo de países que no se benefician con estos flujos privados emergentes y siguen dependiendo en gran medida de la AOD. Pero la realidad es que el grupo de países de renta baja está reduciéndose, y según las proyecciones en la próxima década lo conformarán entre treinta y treinta y cinco países (veinticinco de los cuales serán africanos y dos tercios serán Estados en conflicto o posconflicto) (Chandy, 2011).

Los últimos diez años han visto una transformación del enfoque utilizado por la comunidad de desarrollo en su trabajo con el sector privado. No hay tal vez comprensión más acabada de la importancia crítica de este sector como motor del crecimiento que la expresada en el *World development report 2005* del Banco Mundial:

Las empresas privadas están en el corazón del proceso de desarrollo. Movidas por la búsqueda de ganancias, empresas de todo tipo –de granjeros y microempresarios a compañías manufactureras locales y empresas multinacionales– invierten en nuevas ideas y nuevas instalaciones que fortalecen los basamentos del crecimiento económico y la prosperidad (World Bank, 2005: 1).

La década de 1990 también fue testigo de enormes aumentos tanto en la cantidad de actores de la sociedad civil como en los recursos financieros a su disposición. La sociedad civil tuvo un papel esencial en la promoción de las agendas sobre género, desarrollo sostenible y cambio climático. Hay más personas empleadas en las ONG del sector del desarrollo que en las reuniones bilaterales y trilaterales combinadas.

El efecto transformador que la tecnología ejerce sobre la práctica de la cooperación para el desarrollo ya es evidente. El informe “Disaster 2.0” registra el extraordinario impacto que tuvieron las comunidades virtuales en la respuesta humanitaria en Haití. La Asociación para la Ayuda Abierta del Banco Mundial moviliza a cartógrafos ciudadanos y reúne a ingenieros de todo el planeta. Pulso Global es una iniciativa dirigida por la Oficina del Secretario General cuya misión es apoyar a los responsables de tomar decisiones en el uso de datos en tiempo real para detectar cuándo empiezan las poblaciones a cambiar su comportamiento colectivo en respuesta a crisis de evolución lenta. La tecnología está cambiando la fisonomía de la cooperación para el desarrollo. Es digno de destacarse que tres de los ocho indicadores microeconómicos utilizados por Goldman Sachs en su influyente índice de entorno de crecimiento se relacionan con la tecnología de las comunicaciones e Internet (O’Neill, 2011).

En la última década se ha constatado el surgimiento de una vasta gama de nuevos actores institucionales. Entre ellos se incluyen actores del nivel intergubernamental, por ejemplo el G20 y los BRICS. Estos agrupamientos han elaborado importantes agendas y funciones de formulación de políticas para toda una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo. Asimismo ha habido un crecimiento significativo en el campo de acción de los órganos y las alianzas regionales.

Por último, también hubo una proliferación de fundaciones cada vez más influyentes, como la Bill and Melinda Gates Foundation, la Clinton Global Initiative y el Foro Económico Mundial. En las últimas décadas se triplicó la cantidad de esas entidades. El filantropocapitalismo plantea un reto a muchas de las formas tradicionales de trabajo de la cooperación para el desarrollo, ya que desbloquea los compartimientos cerrados que

separan lo público de lo privado (Bishop y Green, 2008). Varias de esas fundaciones no sólo tienen un considerable peso financiero sino que también han forjado un importante poder de convocatoria, cerrando una brecha que las Naciones Unidas sólo pudieron atacar de manera muy dispar.

Los cambios antes descritos constituyen una gran transformación en el entorno de trabajo de la AOD y el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. En respuesta al cambiante paisaje del desarrollo, la OCDE/CAD se ha embarcado en una suerte de “examen de conciencia” para encontrar el modo de entender y definir la AOD en la próxima década. Por su parte, el Banco Mundial está hoy empeñado en una nueva e importante iniciativa de reforma, que refleja un debate abierto acerca de los cambios que afectan su misión. Y el G20 ha salido a la palestra como un significativo nuevo foro intergubernamental para discutir los desafíos planteados al desarrollo.

En 2009 la OCDE/CAD llevó a su término un ejercicio de reflexión para considerar su papel en el futuro; ese ejercicio es el primero en su tipo en los últimos quince años. Unos veinte funcionarios de categoría superior de los Estados miembros de la OCDE/CAD se reunieron a lo largo de dos años para llevar adelante discusiones intensivas, y sus conclusiones se incorporaron al informe “Reflection exercise: investment in a common cause” (OECD/DAC, 2009). Este ejercicio reflejaba una profunda incertidumbre sobre el futuro de la AOD y su papel en un mundo expuesto a cambios acelerados. Por un lado, varios de los donantes del CAD se mostraban muy preocupados ante la posibilidad de que la llegada a los actores emergentes y la liberalización de las reglas que definen la AOD debilitaran de manera irremisible el apoyo a la cooperación para el desarrollo en capitales que tradicionalmente se contaron entre los más fuertes partidarios de esa asistencia. Por otro lado, otros donantes del CAD estimaban que el mantenimiento de este comité de la OCDE como un club exclusivo sellaría su destino y lo convertiría, con el tiempo, en un interlocutor cada vez más marginal.

El informe apuntaba efectivamente al futuro en lo relacionado con dos cuestiones. Primero, reconocía en un tono positivo la conveniencia de que el comité interviniera más en el diálogo emergente en torno de los bienes públicos globales. Segundo, demostraba ser un trampolín hacia el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se celebraría en Busan (Corea del Sur), en 2011. El documento final de este foro refleja, en efecto, la acuciante realidad del cambio. En su párr. 28 declara:

Nos replantearémos en qué debe gastarse la asistencia y cómo, de una manera que sea congruente con los derechos, las normas y los criterios internacionales acordados, a fin de que dicha asistencia sea un catalizador del desarrollo.

El documento de Busan estableció una Alianza Global por una Cooperación Eficaz para el Desarrollo. Esta asociación reemplazó al Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, que celebró su última reunión en junio de 2012. La nueva alianza contará con el respaldo de la OCDE/CAD y el PDNU, y en este aspecto representaba una nueva asociación entre las Naciones Unidas y la OCDE en relación con esa agenda. La Alianza convocará una reunión ministerial cada dieciocho o veinticuatro meses. Un Comité Directivo de dieciocho miembros de categoría superior, en representación de diferentes grupos, será el órgano provisorio responsable de las decisiones entre las reuniones de la Alianza Global.

Las reuniones de nivel ministerial revisarán los progresos en la implementación de los compromisos de Busan y garantizarán así la continuidad de la rendición política de cuentas. Abordarán cuestiones claves derivadas de pruebas procedentes de los países y constituirán un foro para compartir las experiencias de cada uno de estos. El Comité Directivo conducirá el trabajo de las reuniones ministeriales y proporcionará apoyo y orientación generales a la implementación de la Alianza Global.

Queda por verse hasta qué punto los países emergentes consideran este nuevo mecanismo como un instrumento legítimo y útil, y cómo se coordinará el trabajo de la Alianza Global con los foros de las Naciones Unidas. En particular, se procura crear una sinergia entre las reuniones ministeriales de la alianza y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (FCD). El FCD se ve como el ámbito lógico para llevar adelante la agenda de responsabilidad mutua que es la cuestión central para la Alianza Global. La incertidumbre en torno del futuro de esta alianza no es un azar; se trata, antes bien, de un reflejo preciso de la condición general en que la cooperación para el desarrollo se encuentra en nuestros días.

La revisión y la autocrítica estratégicas profundas en las que se ha embarcado la OCDE/CAD caracterizan el debate en curso alrededor del papel actual y futuro del Banco Mundial. En oportunidad del anuncio del retiro de Robert Zoellick como presidente de esa entidad, expertos en desarrollo fueron muy explícitos al decir que en un mundo donde el Banco Mundial no cumple precisamente un papel central en la provisión

de ayuda a los países en desarrollo, la institución todavía busca una nueva y definitiva orientación. El nuevo presidente del banco, Jim Yong Kim, ha puesto en marcha una gran reforma para enfrentar ese desafío. Los primeros comentarios sugieren lo ardua que podría ser esa iniciativa. Un artículo de fondo del *Financial Times*, “Restructuring hell at the World Bank” (jueves 10 de abril de 2014), refleja bien la magnitud del desafío. En un espíritu más positivo, la oportunidad brindada por la nueva conducción del Banco Mundial insinúa perspectivas reales de fortalecimiento de la asociación entre este y las Naciones Unidas.

En suma, la aparición de nuevos actores estatales tiene implicaciones directas para la práctica de la cooperación para el desarrollo. El surgimiento de nuevos desafíos globales plantea interrogantes sobre las funciones centrales de la AOD en relación con ellos. La enorme expansión de los mercados, la sociedad civil y los individuos, alimentada por el poder de la tecnología moderna, ha cambiado el papel de la cooperación para el desarrollo. La aparición de nuevos actores institucionales ha modificado las condiciones. Todos estos elementos apuntan a la necesidad de un reposicionamiento estratégico del papel de la AOD en la cooperación para el desarrollo. Esto, a su vez, exige que el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas se adapte al entorno más general de esa cooperación.

VIII. UN NUEVO EXAMEN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS: ESTRATEGIAS DE REFORMA

Debates históricos y recientes sobre el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas ponen de relieve una serie de estrategias de reforma posibles. Para terminar, examinaremos cada una de ellas y propondremos un análisis de la relevancia de esas estrategias para los desafíos enfrentados por ese sistema.

1. LA COHERENCIA POR MEDIO DE LOS GRUPOS DE TRABAJO GLOBALES

Como se ha señalado, el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas se constituyó como un grupo de organizaciones funcionales independientes profundamente enraizadas en sus bases, coordinadas de manera muy poco rígida y dotadas de sus propios mecanismos de gobernanza. La relación de cada organismo especializado con sus bases determinaba el

desempeño y la relevancia organizativa. La creación de grupos de trabajo dedicados a cuestiones específicas ha demostrado ser el método preferido para intentar incrementar la coherencia y la capacidad globales.

En este aspecto, las medidas tomadas a partir de 2010 por la oficina del Secretario General para promover nuevas plataformas selectivas de asociación alrededor de una agenda del tipo de los bienes públicos globales son potencialmente transformadoras. El Secretario General ha puesto en marcha una serie de grandes asociaciones, incluyendo en particular el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria, Energía Sostenible para Todos y Todas las Mujeres, Todos los Niños.

El Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria (ETANSA) se estableció en 2008 en respuesta al acelerado aumento de los precios de los alimentos. Se lo utilizó para fijar una posición estratégica y una manera de trabajar comunes tanto para el sistema de las Naciones Unidas como para el Banco Mundial, el FMI, la OMC y la OCDE. En los últimos años el ETANSA ha abordado una gama más amplia de cuestiones emergentes y también fue, en el plano externo, una cara común al conjunto de las entidades en una serie de foros, en especial el G20. Energía Sostenible para Todos se creó en función de tres objetivos: acceso a la energía para todos, duplicación del índice de eficiencia energética y duplicación de la proporción de energía renovable en la mezcla energética mundial. Esta iniciativa se concentra en metas claras y mensurables, llega a una amplia gama de interesados de alto nivel y proporciona una plataforma común para la promoción de una causa y el monitoreo de resultados. En septiembre de 2012, la iniciativa se elevó formalmente a la jerarquía de entidad independiente. Todas las Mujeres, Todos los Niños se lanzó en la Cumbre del Milenio de 2011 con el objetivo de salvar la vida de dieciséis millones de mujeres hacia 2015. Llega a un muy vasto conjunto de grupos de base y proporciona una plataforma para la promoción compartida de una causa y el monitoreo de resultados.

Todas estas asociaciones comparten unas cuantas características fundamentales. Entre ellas, algunas fortalezas y restricciones centrales y el hecho de que sobre su destino pende una serie de preguntas claves. Cada una de ellas ha sido una respuesta estratégica a una realidad externa, que generó una oportunidad aprovechada por las Naciones Unidas. El liderazgo del Secretario General en la convocatoria a actores de dentro y fuera del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas fue un elemento crucial. A partir de ese liderazgo se pudo ejercer una influencia estratégica única, transmitir un mensaje coherente en el plano externo y generar la capacidad de motivar a los interesados en los más altos niveles.

Las Naciones Unidas han mostrado ser capaces de convocar y proporcionar una plataforma a una amplia gama de interesados. Las asociaciones antes mencionadas son plenamente incluyentes y han dado muestras de la voluntad de ir más allá de las restricciones estadocéntricas tantas veces padecidas por las iniciativas dirigidas por las Naciones Unidas.

El gran interrogante que plantean esas asociaciones desde el punto de vista de las Naciones Unidas es hasta qué punto pueden hacer algo más que adoptar la forma de grupos de trabajo ad hoc y de corto plazo e impulsar realmente una asignación estratégica de recursos dentro del sistema. ¿Cuán profunda es la coherencia interna? ¿Se trata de iniciativas “Una ONU” o de coaliciones muy laxamente formadas? ¿Gozan de credibilidad el monitoreo de resultados y la responsabilidad de los interesados por su logro?

2. LA COHERENCIA EN EL NIVEL DE CADA PAÍS

La idea de concentrarse en la coherencia en el nivel de cada país fue propiciada por el Panel de Alto Nivel de la Secretaría General sobre la Coherencia en Todo el Sistema de las Naciones Unidas (véase *supra*). El panel promovió el concepto de “unidos en la acción”, que incluía en particular las ideas de “un único programa”, “un líder único de las Naciones Unidas” y “un único fondo”. Este modelo supone que es políticamente imposible implementar una gran reforma en la plana mayor. No hay duda de que la Iniciativa Unidos en la Acción ha demostrado cierto éxito, sobre todo en lo referido a mejoras en la eficacia operativa. En unos cuantos países, el hecho de que los gobiernos asumieran como suyas las Iniciativas Unidos en la Acción permitió una implementación más coherente de los programas de las Naciones Unidas.

Es difícil, sin embargo ver progresos significativos en las cuestiones generales del reposicionamiento estratégico. Para que el concepto de “un único programa” pueda implementarse con eficacia, hay que resolver la contradicción entre la necesidad de un eje estratégico y las fuertes presiones políticas por la inclusión. En términos más generales, este modelo supone que la entrega eficaz de recursos seguirá siendo la palanca crucial para el posicionamiento de las Naciones Unidas en materia de desarrollo. Vista la rápida caída de la participación de la AOD dentro del total de los flujos de recursos, ese escenario es improbable. Para disfrutar de verdadera credibilidad, el concepto de “un líder único de las Naciones Unidas” exigirá la transferencia real de al menos parte de la responsabilidad, de sus líneas verticales que llegan a las sedes centrales de los organismos, a

una línea más horizontal con raíces en cada país. En lo concerniente al concepto de responsabilidad mutua se han hecho algunos progresos en la resolución de la revisión cuatrienal de 2012 de la AGNU, pero habrá que ver cómo se lleva a la práctica ese concepto. La iniciativa de un fondo único de las Naciones Unidas atrajo recursos en los primeros años, pero hacia fines de 2012 la mayoría de los entregados por los donantes con ese fin se habían agotado y eran pocas las expectativas de que se repusieran. Entretanto, la falta de voluntad para abordar en este escenario cuestiones más generales de gobernanza ha generado serias restricciones, dado que el sistema de responsabilidad vertical derivado de los actuales mecanismos de gobernanza es un pesado obstáculo para implementar una gobernanza coherente que abarque todo el sistema.

La conclusión que debe extraerse es la necesidad de no abandonar la Iniciativa Unidos en la Acción. Al contrario, esa iniciativa sigue siendo un esfuerzo importante que es preciso apoyar. Pero es menester poner en perspectiva las expectativas en cuanto al alcance y el nivel de la ambición expresada en ella. El logro principal de esta iniciativa será mejorar la eficacia operativa. No representa el tipo de respuesta de nivel estratégico que demanda la transformación producida en la última década, si se pretende que el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas siga siendo relevante.

3. LA GOBERNANZA “DE TODO EL SISTEMA” DE LAS NACIONES UNIDAS

En muchos aspectos, la arquitectura de gobernanza del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas es opaca. Como se mencionó antes, la intención que presidió la conformación de esa gobernanza es que fuera profundamente fragmentada. El obstáculo a la reforma representado por esa fragmentación reapareció como consecuencia de la Iniciativa Unidos en la Acción, dado que no era posible aprobar en un solo lugar un documento de “Una ONU” y que esa aprobación tuviera validez para todo el sistema. De manera congruente con el diseño original del sistema, la Carta de las Naciones Unidas sólo disponía la existencia de mecanismos de coordinación muy laxos entre el ECOSOC y los organismos especializados. Ulteriormente, el establecimiento de juntas ejecutivas para muchos de los programas diluyó aún más la aptitud del ECOSOC para ejercer una autoridad real. La reforma de este consejo se debatió durante décadas con escasos resultados, y en la estructura actual el valor agregado del organismo no resulta muy claro. La abortada propuesta del Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia de crear una junta de desarrollo

sostenible es un reflejo de la arraigada resistencia a la coherencia institucional. La futilidad de algunas de estas estructuras de gobernanza se agrava por el hecho de que, en realidad, dentro de la esfera operativa el grueso del proceso de aprobación de programas tiene lugar en cada país, de manera congruente con los principios de la Declaración de París.

La arquitectura también se caracteriza por una enorme complejidad e incluso una duplicación. Cuesta descifrar la finalidad y el valor agregado de cada etapa del proceso intergubernamental cuando la discusión de los asuntos pasa de las juntas ejecutivas a la Junta Ejecutiva Conjunta y, a través del ECOSOC, al Segundo Comité y la Asamblea General. Es un tanto discutible que haya en verdad una progresión; lo que parece haber es, en realidad, un deambular en círculos. Otro rasgo de los mecanismos de gobernanza es que en muchas de las estructuras de esta la representación emana de los ministerios de relaciones exteriores. Los intereses diplomáticos suelen anteponerse a la sustancia del desarrollo. Esta situación está muy lejos de la concepción funcionalista original imaginada por los fundadores del sistema. De manera similar, el principio seguido en la época de construcción del sistema, a saber, que la gobernanza debía ser lo más inclusiva posible, con representación de una amplia gama de interesados, sigue siendo una práctica relativamente excepcional.

Un punto de partida para considerar los caminos de reforma que podrían tomarse consiste en reflexionar sobre la ambigüedad intrínseca a esta estructura extraordinariamente compleja, en relación con la finalidad de los mecanismos de gobernanza. ¿Es esa finalidad la supervisión de las operaciones, en un contexto en el cual las actividades operativas de las Naciones Unidas representan una parte en constante disminución de los flujos totales a la gran mayoría de los países? En la enorme mayoría de los casos, el lugar apropiado para la revisión y la aprobación de los programas de la ONU para un país es este mismo, con plena participación del gobierno y todos los interesados relevantes. ¿O la función de gobernanza tiene que ver cada vez más con monitorear tendencias y rendimientos, compartir datos empíricos y conocimientos y proponer análisis de alta calidad? En este escenario, los mecanismos de gobernanza tendrían que asegurar la calidad de los documentos propuestos y la transmisión de los datos y conocimientos de manera tal que fueran útiles para los encargados de la adopción de políticas. La participación tendría que ser sustantiva. El uso compartido de los conocimientos y las lecciones aprendidas desplazaría la negociación de los textos con acuerdo intergubernamental como principal resultado de las reuniones. ¿O acaso la gobernanza del futuro, para terminar, tendrá que ver cada

vez más con el desarrollo de un lenguaje común y la generación de normas y criterios? En este escenario, la calidad de la interacción entre los participantes se convierte en la máxima prioridad. Por otra parte, si la finalidad de las reuniones es compartir conocimientos y generar normas, en el futuro los mecanismos de gobernanza tendrán que incorporar con éxito una comunidad de interesados mucho más amplia de la que suele haber hoy. El compromiso con el sector privado y la sociedad civil tendrá que integrarse de manera más sustantiva.

Una innovación potencialmente significativa en la estructura de gobernanza fue la creación, en 2007, del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD), tras la Reunión Cumbre de la AGNU en 2005. El FCD se creó con el objeto de revisar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, promover una mayor coherencia entre los diferentes asociados en el desarrollo y fortalecer los vínculos normativos y operativos en el trabajo de las Naciones Unidas. De particular importancia en las ambiciones que condujeron a la creación del FCD fue el papel asignado a este en el monitoreo y la revisión de las tendencias y su funcionamiento como un foro capaz de incluir a todos los interesados relevantes. Hasta ahora se han realizado cuatro reuniones (2008, 2010, 2012 y 2014), en las que ha habido una buena participación y un animado debate sobre una amplia gama de cuestiones. Parecen surgir tres áreas de especial interés: el monitoreo de los compromisos de ayuda, el intercambio acerca de las mejores prácticas y, cada vez más, la responsabilidad mutua. Queda por verse, sin embargo, si el FCD será capaz de darse un papel significativo y relevante en la arquitectura del desarrollo que sostenga la participación de alto nivel, o se convertirá en otro componente de una arquitectura esencialmente disfuncional de la gobernanza. Su futuro dependerá del rigor con que se definan sus funciones.

Otra innovación reciente es el establecimiento de un Foro Político de Alto Nivel, según lo dispuesto en la conferencia Río+20 de junio de 2012. Su primera reunión se celebró en septiembre de 2013. La finalidad de este foro es abordar y coordinar la totalidad de las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible. En palabras de John Ashe, presidente de la Asamblea General:

El foro debe servir de ámbito para impartir una orientación concreta a la revisión de los objetivos del desarrollo sostenible y su implementación y monitoreo, así como a la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible por todos los actores (sitio web del High Level Political Forum).

El foro se reunirá cada cuatro años con la participación de los jefes de gobierno, y anualmente bajo los auspicios del ECOSOC. Es demasiado pronto para decir si será capaz de representar el tipo de liderazgo que se necesita en materia de desarrollo sostenible.

4. LA INTEGRACIÓN PROFUNDA

Intuitivamente, la integración profunda suena como la respuesta adecuada a la fragmentación profunda. Es indudable que el sistema actual se caracteriza por la fragmentación profunda, la superposición de funciones, la duplicación de mandatos y, en áreas claves, una falta real de masa crítica. Al mismo tiempo, la comunidad de intereses que constituye el núcleo de muchas de las organizaciones pertenecientes al Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas encarna una vigorosa concepción que desde el comienzo ha caracterizado el diseño del sistema. Una respuesta a la fragmentación actual, que condujo a la centralización burocrática, no señala un camino prometedor hacia adelante. Es preciso atesorar y proteger el reconocimiento de marca, el compromiso y la energía que provienen de entidades profundamente arraigadas en las bases que las respaldan.

Lo que se necesita es una política de integración selectiva y estratégica, y no de integración profunda. El primer desafío radica en evitar que las disputas por el territorio pongan obstáculos al surgimiento de grupos de trabajo y asociaciones en torno de agendas definidas. El progreso del Equipo de Tareas sobre Seguridad Alimentaria Mundial es un ejemplo que viene al caso. El segundo desafío es el ejercicio de un liderazgo fuerte en lo relacionado con unas cuantas cuestiones prioritarias de la agenda, en función de las cuales las Naciones Unidas deben reorganizarse para alcanzar una masa crítica. El tercer desafío es explorar las diversas y antagónicas funciones de plataforma (presencia, representación) desempeñadas por varias organizaciones, y simplificarlas. El cuarto desafío consiste en integrar las funciones administrativas y operativas, sobre todo en el nivel de cada país, para poder reencauzar los recursos hacia las prioridades emergentes. Para terminar, es menester adoptar un enfoque mucho más riguroso para decidir cómo llegar a una solución de compromiso entre la creación de nuevas organizaciones que asignen un alto perfil a una agenda importante y la necesidad de simplificar las cuestiones relacionadas con esta última por medio del trabajo de todo el sistema. La falta de rigor no hace sino profundizar las duplicaciones y la complejidad, que desmerecen la necesidad de concentrarse en una situación y trazar su perfil. Tanto la creación de la ONU-Mujeres como la de la Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz tropezaron con este problema.

5. EL LIDERAZGO

Históricamente, el liderazgo significó cosas muy diferentes en diferentes épocas. En la fase de construcción se lo asociaba a grandes líderes de sus comunidades: en la ciencia, la educación, la salud, el movimiento obrero, etc. Estos líderes disfrutaban del reconocimiento de sus pares y participaban activamente en las conferencias y reuniones de expertos de las incipientes organizaciones. Cuando el sistema ingresó en la etapa de servicio a los Estados miembros y una multitud de nuevos países hizo su aparición en la escena mundial, el liderazgo se asimiló principalmente al ejercido por los gobiernos. En la década de 1990 los líderes de las Naciones Unidas se identificaban con los objetivos específicos que promovían los organismos conducidos por ellos. Esa década fue la época de Jim Grant en materia de niños; de Sadako Ogata, en cuanto a los refugiados, y de Gro Harlem Brundtland para la salud mundial.

La necesidad de un liderazgo institucional del Sistema del Desarrollo de las Naciones Unidas no desapareció a lo largo de todo ese tiempo. En la práctica, el sistema navegó entre varias opciones.

La primera consistía en crear, por encima de los organismos, programas y fondos, un nivel más que ejerciera el liderazgo del sistema. Una expresión de esta política fue la creación de la oficina del director general en 1979. Boutros Boutros-Ghali la dejó de lado al comprobarse que se trataba de una superestructura con muy poca capacidad y un valor agregado muy reducido. La creación de una superestructura, en ausencia de toda capacidad real de generar coherencia, hizo que los ajustes estructurales sustituyeran una verdadera reforma. Ulteriormente, Annan estableció la oficina del Subsecretario General. En la cartera del titular de este cargo siempre se incluyó la coordinación de las esferas económica y social.

Una segunda opción era adoptar el concepto de organismo líder. Diferentes organismos asumirían el liderazgo en función de su preponderancia en distintos países y distintas circunstancias.

Una tercera opción era rechazar el liderazgo institucional e inclinarse por la conducción a través de la administración a cargo de comités. En la práctica, este fue con frecuencia el método preferido debido al alto valor que en las Naciones Unidas se atribuye al consenso en la toma de decisiones. Si bien este tipo de proceder puede ser útil en ocasiones, de convertirse en norma el precio será alto.

Una cuarta opción radicaba en dejar en manos del PNUD el liderazgo operativo, en cuanto ese organismo es el programa multisector más

importante dentro del sistema de las Naciones Unidas. Históricamente, esta opción correspondía a una época en que el PNUD era, en efecto, el instrumento central de financiación para el sistema operativo. La transformación que tuvo lugar a comienzos de los años noventa debilitó la lógica de este enfoque y el papel de aquel organismo fue objeto de muchos cuestionamientos dentro del sistema.

Una quinta opción era la adaptación de la cuarta y fue, en esencia, la que apoyó el Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia en 2006. En este escenario se mantenía el liderazgo del PNUD en el sistema operativo, pero sólo con la idea de que hubiera una nítida separación entre sus acciones como organismo concreto y las funciones que desempeñaba como gestor del sistema de coordinadores residentes. La separación permitiría ocuparse de las percepciones de conflicto de intereses que hacían tan cuestionable el liderazgo del PNUD en todo el sistema.

Para terminar, un motivo más general de cuestionamiento tenía que ver con el acento que en muchas de esas discusiones se ponía sobre el papel operativo de las Naciones Unidas, en un momento en que volvía a considerarse como de particular relevancia el trabajo normativo y de establecimiento de criterios del sistema de la ONU.

Sería bueno poder decidirse por una de estas alternativas de liderazgo para señalar el camino que se presenta por delante. En la práctica, muchas de ellas no son necesariamente excluyentes, y es indudable que habrá que combinarlas en diferentes grados. Frente a la independencia y la proliferación de instituciones, el vacío en la gobernanza del conjunto del sistema y la existencia de modelos profundamente antagónicos de movilización de recursos, la propuesta de un liderazgo integral del sistema es una tarea muy exigente.

Contra este telón de fondo, es fácil entender por qué muchos analistas y comentaristas destacan que la calidad del liderazgo será el factor determinante en cuanto a la posibilidad de que las organizaciones multilaterales de nuestros días puedan adaptarse y mantener con ello su relevancia en el mundo actual.

6. EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO

El modelo financiero que subyace al sistema tendrá en última instancia un papel crítico a la hora de determinar el camino que ha de tomar la reforma. Hemos visto que a lo largo de medio siglo el sistema ha estado dominado por tres modelos que podrían caracterizarse como el financiamiento de las comunidades de interés, la transferencia de recursos a los

Estados miembros y la asignación de recursos a los objetivos. Este último modelo hizo que el sistema sea hoy muy dependiente de recursos extrapresupuestarios y, por consiguiente, se mueva sobre la base de proyectos y sea sumamente competitivo para el negocio de elaborarlos.

La respuesta dominante a esta situación ha consistido en demandar un nuevo equilibrio entre las contribuciones básicas y las contribuciones complementarias. Sin embargo, todo indica que las grandes contribuciones básicas a las instituciones para permitirles llevar sus programas a la práctica ya son cosa del pasado. Hay muchas razones que lo explican, pero una de las principales es la falta de confianza en los mecanismos de gobernanza del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. El aumento de las contribuciones básicas podría constituir una solución parcial, pero tendría que formar parte de un enfoque mucho más exhaustivo.

Un escenario del que probablemente pueda prescindirse es la idea de volver al financiamiento central. Muy recientemente, el Panel de Alto Nivel sobre la Coherencia mostró interés en restablecer el concepto de financiamiento central para imponer disciplina al sistema. Pero, en definitiva, la diversidad de fuentes de financiamiento que en nuestros días caracteriza el flujo de recursos y la fortaleza de la financiación vertical tornan impráctica esta opción.

El panel apeló entonces a la idea de fondos para la iniciativa “Una ONU” en el nivel de cada país para complementar los mecanismos de financiamiento de los organismos. La idea era que la provisión central de fondos en cada país, bajo la administración de los coordinadores residentes, impulsaría una mayor coherencia en ese nivel, y se la incorporó como parte esencial del paquete de la Iniciativa Unidos en la Acción. Pero, transcurridos unos pocos años, este instrumento de financiación se está agotando. En efecto, en un escenario financiero donde tres tipos de financiamiento funcionaran lado a lado –financiación básica a los organismos, financiación extrapresupuestaria y fondo “Una ONU”–, este último tipo nunca sería más que una fuente residual, por lo cual resulta políticamente insostenible como fuente importante de financiamiento.

En contraste, entre 2004 y 2008 se desarrollaron dos nuevos instrumentos financieros que han mostrado ser un tanto prometedores. Uno es la oficina de Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples (FFAM). Este organismo creó una ventanilla única para todo el sistema de las Naciones Unidas, a fin de que los donantes pudieran hacer sus aportes a un programa que abarca la totalidad de la ONU sin tener que decidir con qué organización específica asociarse. Enfrentados a una elección entre el Banco Mundial y veinticinco organismos de las Naciones Unidas,

la mayor parte de los donantes preferían asociarse con el primero. Al plantearse la elección entre una ventanilla única de todo el sistema y cualquier otro socio, muchos donantes se interesaron en trabajar con las Naciones Unidas. Esa fue la situación surgida inmediatamente después de la Guerra de Iraq, y desde un punto de vista financiero el fondo fiduciario de asociados múltiples ONU-Iraq superó las expectativas. Desde su creación en 2004, la oficina del FFAM ha crecido hasta transformarse en una entidad de vasto alcance con una cartera de unos siete mil millones de dólares. Vale la pena señalar que en el caso de los programas de nivel país, el desafío de asignar recursos dentro del sistema de las Naciones Unidas se delegó en comités directivos del país correspondiente. La experiencia del FFAM sugiere que el potencial del sistema de las Naciones Unidas, cuando aún sus acciones, sigue siendo sustancial. Por la misma razón, demuestra que la fragmentación del sistema lo lleva a actuar por debajo de sus posibilidades.

Un segundo instrumento es el Fondo PNUD-España para el Logro de los ODM. Este instrumento se estableció en 2006 como consecuencia de un aporte de 720 millones de dólares del gobierno español. España procuraba forjar una importante asociación con las Naciones Unidas a fin de ejercer una influencia significativa en el logro de los ODM. Los españoles querían crear un fondo fiduciario destinado a esos objetivos, que abarcara la totalidad del sistema de las Naciones Unidas y dejara una huella positiva. Para ello, su intención era confiar los recursos al PNUD como encargado de la coordinación de las actividades operativas. Insistían en la necesidad de contar con un único socio administrador que gozara de credibilidad. Es posible que en un principio los españoles no hayan sido del todo conscientes del desafío que planteaban a las Naciones Unidas, dado que su propuesta revelaba el vacío con el que se toparía inevitablemente una concepción abarcativa de todo el sistema. El PNUD acogió con satisfacción la oportunidad, sin dejar de tener conciencia de que, al administrar ese servicio en representación del sistema, se ganaría la oposición de elementos pertenecientes a este. Se enfrentaba a la necesidad de desarrollar un nuevo instrumento que cumpliera con el requisito español de tener un socio administrador único y creíble, así como de satisfacer su expectativa de conformar una iniciativa que englobara la totalidad del sistema de las Naciones Unidas. La estructura dual creada por el PNUD consistía en un comité directivo estratégico de nivel político, exclusivamente a cargo de España, y comités directivos temáticos del programa conducidos por los organismos, para la asignación concreta de los recursos. Esta estructura

representaba una importante innovación. El defecto del modelo residía en el hecho de que la fuente de financiamiento era en esencia una contribución puntual de un solo donante.

Las resoluciones formales dentro del sistema de las Naciones Unidas tienen una serie de exigencias de financiamiento bien orquestadas. De ordinario, las principales son cuatro: aumentar el financiamiento básico, reparar el desequilibrio entre el básico y el complementario, incrementar la predictibilidad y mejorar el reparto de responsabilidades. Podría decirse que, en relación con cada una de estas cuestiones, la retórica marca una dura realidad. La enorme presión sobre los presupuestos de los donantes ha llevado a una caída de los compromisos en materia de AOD, y se refleja en un recorte significativo del presupuesto de unos cuantos organismos de las Naciones Unidas. La reducción de los recursos básicos hace de cumplimiento muy improbable el objetivo de reparar en la práctica los flujos de ingresos básicos y complementarios; a decir verdad, la presión para afectar las contribuciones a fines específicos no hace sino aumentar. Esto ha dado origen a una nueva iniciativa para elaborar presupuestos integrados que incrementen las disposiciones sobre la flexibilidad de los recursos complementarios, a fin de asemejarlos más a los recursos básicos. En la OMS parecen haberse hecho algunos progresos en este aspecto. En lo concerniente a las cuestiones de la predictibilidad y el reparto de responsabilidades, no hay pruebas de un avance en una dirección positiva y es probable, reiteramos, que las presiones presupuestarias en los países donantes no hagan más que agravar las prácticas actuales.

La reforma exhaustiva de los instrumentos de financiación a disposición del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas sigue siendo el componente indispensable de cualquier reforma creíble con pretensiones de funcionar. El deseo de reequilibrar las contribuciones básicas y complementarias no constituye una estrategia; representa en realidad una ilusión. Lo que se necesita es una nueva economía política viable para el sistema, que reconozca la propiedad y factibilidad de diferentes tipos de financiamiento para diferentes tipos de funciones. Los presupuestos prorrateados, las contribuciones básicas voluntarias, las promesas negociadas, los fondos fiduciarios temáticos, los aranceles y diferentes tipos de financiamiento afectados a fines específicos probablemente tengan algún papel en una nueva arquitectura financiera. Desde el punto de vista de una reforma, el desafío crítico es garantizar que la nueva arquitectura brinde incentivos para el financiamiento de las funciones que la comunidad internacional quiere ver desempeñadas por

el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. No se puede soslayar la simple proposición de que la comunidad internacional tendrá el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas que elija financiar.

IX. REFLEXIONES SUMARIAS

Actualmente está en curso un animado debate sobre la necesidad de reforma del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. Buena parte de la discusión se concentra en la reforma de la gobernanza del sistema. El papel de las Naciones Unidas en la cooperación para el desarrollo en su sentido más amplio y la gobernanza del sistema han experimentado una significativa evolución a lo largo del último medio siglo. Este capítulo intentó demostrar que una comprensión histórica de la evolución producida puede ser un provechoso aporte al reposicionamiento del sistema en nuestros días para hacer frente a desafíos futuros. Tanto más cuanto que las estructuras presentes de las Naciones Unidas contienen capas de experiencia histórica que proporcionan ideas críticas sobre el funcionamiento de la organización.

Las primeras secciones de este capítulo (I a VI) trazaron la evolución histórica del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. La mejor manera de entender el proceso de cambio es verlo como una evolución con una serie de fases distintivas. La exploración de esas fases no implica que con la emergencia de una nueva de ellas el viejo sistema se libere de un lastre; antes bien, la nueva fase se basa en la anterior. Pero en lo relacionado con las funciones, las finanzas, la estructura y la gobernanza, cada nueva fase exhibe características que son identificables y distintivas en forma clara.

La concepción subyacente a la fase de construcción estaba profundamente influida por la experiencia del nazismo y la Segunda Guerra Mundial. El doble estímulo representado por la Guerra Fría y el proceso de descolonización llevó a un paradigma muy diferente centrado en el concepto de servicio a los Estados miembros. Ambos estímulos estaban fuertemente alineados con la supremacía acordada al principio de soberanía. A su vez, el concepto de servicio a los Estados miembros suscitó temores acerca de la creciente marginación del trabajo de las Naciones Unidas, y esto llevó a un período intensivo de lo que hemos llamado la búsqueda de identidad. La expansión de las actividades operativas condujo a que se hiciera mayor hincapié en la atracción de recursos y el

incremento de las actividades de proyecto. La economía política del viejo sistema fue reemplazada por algo parecido a una contienda general, con una competencia intensiva dentro del sistema por los proyectos y el financiamiento que traían aparejados. De manera acaso paradójica, con el fin de la Guerra Fría y la aceleración de la globalización menguó el entusiasmo que impulsaba la cooperación para el desarrollo y se planteó la necesidad de una nueva razón de ser. La nueva focalización en los objetivos la proporcionó. Pero esa focalización no hizo nada para contener la tendencia a una creciente fragmentación y a su turno dio origen a la priorización de la búsqueda de coherencia, que en las últimas décadas ha llegado a ser un sinónimo de la reforma.

La sección VII analizó una serie de elementos claves que caracterizan hoy el paisaje del desarrollo. El capítulo sostiene que los cambios que están produciéndose son al menos tan profundos como los que marcaron las transiciones anteriores. El documento pasa revista a algunas de las respuestas institucionales a los desafíos planteados por esos cambios. Es difícil eludir la conclusión de que todos estos elementos apuntan a la necesidad de un reposicionamiento estratégico, en términos más generales, del papel de la cooperación para el desarrollo, y, en términos más específicos, del papel de la AOD y en particular del Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. Es preciso que este último se alinee detrás de una serie de funciones redefinidas.

La sección VIII exploró varias de las estrategias para implementar la reforma que están actualmente en discusión. En un extremo se encuentran los intentos de aportar coherencia por medio del establecimiento de equipos de trabajo globales. Estos han tenido el mérito de actuar con considerable agilidad y ser capaces de ajustarse rigurosamente a los problemas y las funciones acordadas. Persiste la cuestión de la sostenibilidad institucional a largo plazo. Otra estrategia se concentra en fortalecer la coherencia en el nivel de los países, el camino elegido por las Naciones Unidas con su focalización en la Iniciativa Unidos en la Acción. El mérito de esa estrategia radica en hacer hincapié en la resolución de algunos problemas muy concretos, pero se advierte la falta de ambición estratégica. Una estrategia más ambiciosa consistiría en buscar la coherencia en la totalidad del sistema, pero no hay indicios de que hoy pueda contar con un apoyo político amplio. De todas maneras, aún quedan la integración profunda y las fusiones como estrategias posibles para impulsar la reforma, pero es dudoso que el eje puesto en las estructuras pueda generar la reforma del entorno político donde trabajan las Naciones Unidas. Una última perspectiva pasa por construir más espacio para el ejercicio

de un liderazgo de todo el sistema. Sean cuales fueren las complicaciones, la revitalización del liderazgo en la integridad del sistema tendrá que formar parte de cualquier estrategia de reforma general.

Es imposible analizar los méritos y los inconvenientes de estas diferentes estrategias sin entender los estratos históricos que hoy apuntalan el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. Cada una de las estrategias puede hacer un aporte útil, pero ninguna de ellas brindará soluciones por sí sola. Nos quedan tres conclusiones generales. La primera es que la urgente necesidad de una reforma radical no debe llevar a una lógica reduccionista que ve en la complejidad el problema por erradicar. Las Naciones Unidas han acumulado un rico legado histórico que en muchos aspectos es también su fortaleza. Es preciso apelar a esas raíces históricas como palanca para promover el cambio. La segunda es que, para ser exitoso, el proceso de reforma que se implemente necesitará seguir los preceptos de los fundadores de las Naciones Unidas: la forma debe seguir siempre a la función. Para terminar, la experiencia indica que, para ser creíble, el proceso de reforma, sea cual fuere, deberá asumir el desafío planteado por el sistema de financiamiento sobre el que se basa el Sistema de Desarrollo de las Naciones Unidas. Sin una transformación radical de los instrumentos de financiamiento, la reforma no pasará de ser una ilusión.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aduña, A., R. Castro, B. Gamarra y S. Migliorisi (2011), “Trends and opportunities in a changing landscape finance for development”, *Documento de trabajo* 8, CFP, World Bank.
- Bertrand, M. (1969), “Joint Inspection Unit report on programming and budgeting in UN family of organisations”, Report/69/7.
- (1974), “Joint Inspection Unit report on medium term planning and the UN system”, Report/74/1.
- Bishop, M. y M. Green (2008), *Philanthrocapitalism. How the Rich Can Save the World*, Nueva York, Bloomsbury Press [ed. cast.: *Filantrocapitalismo. Cómo los ricos pueden cambiar el mundo*, Barcelona, Tendencias, 2009].

- Bremmer, I. (2012), *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World*, Londres, Penguin.
- Chandy, L. (2011), "Reframing development cooperation", Brookings Blum Roundtable Policy Brief.
- Claude, I. (1964), *Swords into Ploughshares. The Problems and Progress of International Organization*, Nueva York, Random House.
- Hammar skjöld, D. (1961), *The International Civil Servant in Law and in Fact. A Lecture Delivered to Congregation on 30 May 1961*, Oxford, Clarendon Press.
- Jenks, B. y B. Jones (2013), *UN Development at a Crossroads*, Nueva York, New York University/Center for International Cooperation.
- Jenks, B., A. Bárcena, P. Civili y E. Doryan (2006), "The case for a UN Development Pillar", documento informal entregado por los autores.
- Jolly, R., L. Emmerji y T. Weiss (2009), *UN Ideas that Changed the World*, Bloomington, Indiana University Press.
- Mitrany, D. (1943), *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, Londres, The Broadwater Press.
- (1975), *The Functional Theory of Politics*, Londres, LSE Robertson.
- Moss, T. y B. Leo (2011), "IDA at 65: heading toward retirement or a fragile lease on life", *Documento de trabajo* 246, Washington DC, Center for Global Development.
- Ocampo, J. A. (2010), "Rethinking global economic governance", *Journal of Globalization and Development*, 1(1): art. VI.
- OECD/DAC (1996), "Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation", disponible en <oecd.org/dac.2508761.pdf>.
- (2009), "Reflection exercise: investment in a common cause. Development cooperation in a changing world", disponible en <www.oecd.org/dac/43854787.pdf>.

- O'Neill, J. (2011), *The Growth Map. Economic Opportunity in the BRICS and Beyond*, Londres, Penguin [ed. cast.: *El mapa del crecimiento: oportunidades de negocio en los BRIC y más allá*, Barcelona, Deusto, 2012].
- Pearson, L. (1969), *Partners in Development: Report*, Nueva York, Praeger [ed. cast.: *Desarrollo: empresa común*, Madrid, Tecnos, 1969].
- Samans, R., C. Schwab y M. Malloch-Brown (comps.) (2010), *Global Redesign. Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World*, Ginebra, Foro Económico Mundial.
- Severino, J.-M. y O. Ray (2009a), "The end of ODA: death and rebirth of a global public policy", Washington DC, Center for Global Development.
- (2009b), "The end of ODA: the birth of hyper-collective action", Washington DC, Center for Global Development.
- Sumner, A. (2011), "The new bottom billion", Washington DC, Center for Global Development Brief.
- Sumner, A. y G. Carbonnier (2012), *Aid, Emerging Economies and Global Policies International Development Policy*, Ginebra, The Graduate Institute.
- United Nations (1966), "Report of the Ad Hoc Committee of Experts to examine the finances of the UN and the specialised agencies", A/6289.
- (1969a), "Report of the Enlarged Committee on Program Coordination", 2 de octubre, E/AC5/GR/25.
- (1969b), "Study of the capacity of the UN Development System", DP/5.
- (1975), "A new UN structure for global economic cooperation: report of the Group of Experts on the Structure of the United Nations System", UN/E/AC. 62/9.
- (1990), "Report of the Expert Group on Agency Support Costs", DP/1990/9.
- (1997), "UN. Renewing the United Nations: a program of reform", A/51/ 950.
- (2006), "Delivering as one: Report of the High-Level Panel on UN System-Wide Coherence in the areas

of development, humanitarian assistance and the environment”, disponible en <www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport/pdf>.

Van Trotsenburg, A. y R. Castro (2012), “Overview of the development finance architecture”, versión editada del discurso de apertura pronunciado por Alex van Trotsenburg en el seminario del Banco Mundial celebrado en Shanghái el 11 de julio.

Weiss, T. y R. Thakur (2010), *Global Governance and the UN. An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University Press.

World Bank (2005), *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everybody*, Nueva York, World Bank - Oxford University Press.

PARTE III
Banca Multilateral

6. Bancos multilaterales de desarrollo

Roy Culpeper

Stephany Griffith-Jones

Daniel Titelman

En años recientes, el valioso papel que los bancos regionales y multilaterales de desarrollo pueden cumplir y cumplen efectivamente ha disfrutado de un reconocimiento más claro en círculos más amplios y siempre crecientes. Hay una vasta coincidencia en considerar como inestimable el papel positivo que han tenido estos bancos en la provisión de un financiamiento anticíclico, tras el derrumbe de los flujos privados de capitales a los países en desarrollo como resultado de la crisis noratlántica iniciada en 2007. Por otra parte, también se reconoce cada vez más la creciente necesidad de instrumentos para implementar estrategias nacionales o regionales de desarrollo de más largo plazo.

De tal modo, hoy es más digna de aprecio la contribución que (al aportar fondos tanto al sector público como al sector privado) los bancos de desarrollo, en los niveles multilateral, regional y nacional, hacen a la implementación y el financiamiento de estrategias y concepciones del desarrollo. También es interesante el hecho de que se haya destacado el papel de estos bancos por su importancia no sólo en las economías emergentes y en desarrollo, sino también en las economías desarrolladas. Así, el Banco Europeo de Inversiones tuvo un papel sobresaliente como entidad prestamista durante la crisis de la deuda en Europa, cuando cayeron los préstamos privados. En el plano de las naciones europeas, el Banco Público Alemán de Desarrollo (KfW), hoy el segundo banco comercial de Alemania, cumplió un papel muy positivo al facilitar un aumento anticíclico de los préstamos – por ejemplo a las pequeñas y medianas empresas (pymes)– durante la crisis, así como al financiar en una escala significativa a sectores claves, como los que invierten en recursos renovables. En Europa estas actitudes se perciben y se ponen de relieve como un modelo valioso para otros países. Francia acaba de crear un nuevo banco público de desarrollo, y el Reino Unido contempla la posibilidad de establecer una institución similar.

Sobre la base de sus éxitos hasta el día de hoy, este capítulo identifica cuatro funciones valiosas que parecen cruciales para los bancos nacionales, regionales y multilaterales de desarrollo:

- a. la provisión de financiamiento anticíclico, especialmente en apoyo de la inversión;
- b. el respaldo a las estrategias nacionales de desarrollo de más largo plazo;
- c. la movilización de mayores recursos, por ejemplo por medio de apalancamientos y combinaciones de préstamos y subvenciones, y
- d. el financiamiento de la provisión de bienes públicos.

Antes de examinar estas funciones con mayor detalle, parece importante destacar que los bancos de desarrollo deben concebirse y analizarse como un sistema en el que hay sinergias y complementariedades entre ellos en los niveles multilateral, regional y nacional. Aludimos aquí al concepto de densificación en el plano institucional, que implica una mejor articulación entre los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y sus similares regionales y nacionales para la determinación de objetivos de desarrollo y la asignación de recursos.¹ Los bancos regionales y nacionales de desarrollo tienen –en términos generales– mandatos similares a los BMD, lo cual da lugar a enormes complementariedades y sinergias potenciales que deben aprovecharse aún más. Así, los bancos multilaterales y regionales de desarrollo parecen cumplir mucho mejor sus funciones, entre ellas, la de aportar financiamiento anticíclico y apoyar el desarrollo productivo, si trabajan en estrecho contacto con sus similares nacionales. De manera análoga, los bancos nacionales de desarrollo pueden operar mejor si cuentan con el respaldo financiero y técnico de los bancos multilaterales y regionales. Es preciso, en consecuencia, que pensemos en términos de asociaciones financieras entre lo público y lo privado, pero también –y sobre todo– de asociaciones multilaterales/regionales y nacionales.

El cambiante paisaje económico y social mundial pone de relieve la necesidad de encontrar un marco de consenso para el financiamiento del

1 Al hablar de densificación nos referimos a la interacción y la vinculación crecientes entre instituciones e instrumentos financieros en los planos mundial, regional y nacional. La densificación también puede implicar el aprovechamiento de las complementariedades entre los BMD y los intermediarios financieros privados. Esto puede redundar en una mejor articulación a nivel institucional y también en una mayor densificación en lo concerniente a los instrumentos, ya que así se incrementan la cantidad y la especificidad de los instrumentos financieros que los agentes tienen a su disposición para manejar diferentes tipos de riesgos.

desarrollo sobre la base del pragmatismo, es decir, de la identificación de políticas que se ajusten a las circunstancias y condiciones de países que tienen profundas diferencias entre sí (Rogers, 2010; Rodrik, 2008). En ese contexto, tanto los bancos multilaterales como los bancos regionales y nacionales de desarrollo pueden y deben tener un papel activo.

I. LOS BMD, PRIORIDADES SECTORIALES Y TIPOS DE PRÉSTAMOS

En la actualidad los BMD tienen objetivos y prioridades que van desde la provisión de financiamiento para la inversión –tanto capital humano como capital físico, mientras la inversión en infraestructura vuelve a cobrar renovada importancia– hasta el apoyo al desarrollo productivo y social (vía el financiamiento de la inversión en salud y educación), el respaldo a la reforma de políticas y la construcción de capacidades, así como el aporte de fondos para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, entre otros objetivos estratégicos. Los préstamos indirectos a las pymes, a través de préstamos globales, es también un área importante para los BMD, como veremos más adelante. En realidad, las prioridades de los BMD han evolucionado a lo largo del tiempo, y es probable que sigan haciéndolo.

La asistencia financiera que los BMD proporcionan a los países en desarrollo asume típicamente la forma de préstamos o subvenciones para proyectos de inversión y préstamos en apoyo de la reforma de políticas. Las iniciativas beneficiadas con los préstamos pueden variar de grandes proyectos de infraestructura a proyectos sociales, incluidos los programas de salud o educación. Por otro lado, los préstamos en apoyo de la reforma de políticas suministran financiación a los gobiernos a cambio de que estos se comprometan a emprender ciertas reformas o llevar a la práctica determinadas políticas sectoriales (Nelson, 2012).

Por lo común, los BMD operan a través de dos ventanillas o servicios de préstamos. La primera es la ventanilla de préstamos no concesionarios, que provee de asistencia financiera en condiciones de mercado. La segunda es la ventanilla de préstamos concesionarios, orientada a dar asistencia financiera en condiciones más favorables que las ofrecidas por los mercados.

Los instrumentos utilizados por los BMD en las ventanillas no concesionarias constituyen de ordinario préstamos, pero también incluyen inversiones en acciones y garantías de crédito. Según cuál sea el BMD, el

financiamiento a través de esta ventanilla se extiende a Estados de renta media, algunos Estados de renta baja con buenos antecedentes crediticios y al sector privado de los países en desarrollo.

Lo habitual es que el capital de un banco regional/multilateral de desarrollo (BRD/BMD) lo aporten sus países miembros, lo cual permite tomar dinero de los mercados financieros internacionales a tasas de interés bajas, por lo común las mismas que tiene a su disposición el gobierno de un país desarrollado en su mercado financiero interno. Luego, el BMD utiliza su ventanilla no concesionaria para ofrecer esos recursos a los prestatarios a tasas de interés más bajas que las que estos tendrían que pagar a los bancos comerciales.

La ventanilla concesionaria difiere de la recién descrita en el hecho de ofrecer préstamos o subvenciones a tasas de interés significativamente más bajas que las del mercado a gobiernos de países de renta baja. El financiamiento de este tipo de préstamos procede sobre todo de los compromisos y aportes de los países desarrollados, normalmente por medio de asignaciones de sus programas de ayuda exterior; de las ganancias de las operaciones de los BMD a través de sus préstamos no concesionarios a países de renta media, y de reintegros de capital hechos por receptores de préstamos concesionarios anteriores.

El cuadro 1 resume las áreas recién examinadas en el caso de seis BMD y describe los tipos de financiamiento proporcionado a través de las distintas ventanillas (concesionaria y no concesionaria) y los sectores (público o privado) hacia los que se dirige la financiación. Por ejemplo, dentro del Grupo del Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) constituye la institución no concesionaria y ofrece préstamos y garantías de crédito en términos no concesionarios, principalmente a Estados de renta media. También perteneciente al Grupo del Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) representa la ventanilla concesionaria y ofrece préstamos y subvenciones de esas características a Estados de renta baja, en tanto que la Corporación Financiera Internacional (CFI) es la “ventanilla del sector privado” del grupo y proporciona financiamiento no concesionario (préstamos, inversión en acciones y garantías) a empresas del sector privado de países en desarrollo. Del mismo modo, el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) presta en condiciones no concesionarias a Estados de renta media de la región y a algunos Estados de renta baja y empresas privadas con un historial de solvencia; por su parte, el Fondo Africano de Desarrollo (FAFD) otorga préstamos y subvenciones concesionarios a países de bajos ingresos de esa región.

Cuadro 1. Caracterización de diferentes BMD

| BMD | Tipo de financiamiento | Tipo de prestatario | Año de fundación |
|---|---|---|-------------------------|
| Grupo del Banco Mundial Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) | Préstamos y garantías de crédito no concesionarios | Principalmente Estados de renta media, y también algunos países solventes de renta baja | 1944 |
| Asociación Internacional de Fomento (AIF) | Préstamos y subvenciones concesionarios | Estados de renta baja | 1960 |
| Corporación Financiera Internacional (CFI) | Préstamos no concesionarios, inversiones en acciones y garantías de crédito | Empresas del sector privado de países en desarrollo (países de renta media y baja) | 1956 |
| Banco Africano de Desarrollo (BAFD) | Préstamos no concesionarios, inversiones en acciones y garantías de crédito | Estados de renta media, algunos Estados solventes de renta baja y empresas del sector privado de la región | 1964 |
| Fondo Africano de Desarrollo (FAFD) | Préstamos y subvenciones concesionarios | Estados de renta baja de la región | 1972 |
| Banco Asiático de Desarrollo (BAD) | Préstamos no concesionarios, inversiones en acciones y garantías de crédito | Estados de renta media, algunos Estados solventes de renta baja y empresas del sector privado de la región | 1966 |
| Fondo Asiático de Desarrollo (FASD) | Préstamos y subvenciones concesionarios | Estados de renta baja de la región | 1973 |
| Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) | Préstamos no concesionarios, inversiones en acciones y garantías de crédito | Principalmente empresas del sector privado de países en desarrollo de la región, y también gobiernos de países en desarrollo de la región | 1991 |
| Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | Préstamos no concesionarios y garantías de crédito | Estados de renta media, algunos Estados solventes de renta baja y empresas del sector privado de la región | 1959 |

| BMD | Tipo de financiamiento | Tipo de prestatario | Año de fundación |
|--|---|--|------------------|
| Fondo para Operaciones Especiales (FOE) | Préstamos concesionarios | Estados de renta baja de la región | 1959 |
| Banco de Desarrollo de América Latina (Corporación Andina de Fomento, CAF) | Préstamos no concesionarios, inversiones en acciones y garantías de crédito | Estados de renta media, algunos Estados solventes de renta baja y empresas del sector privado de la región | 1968 |

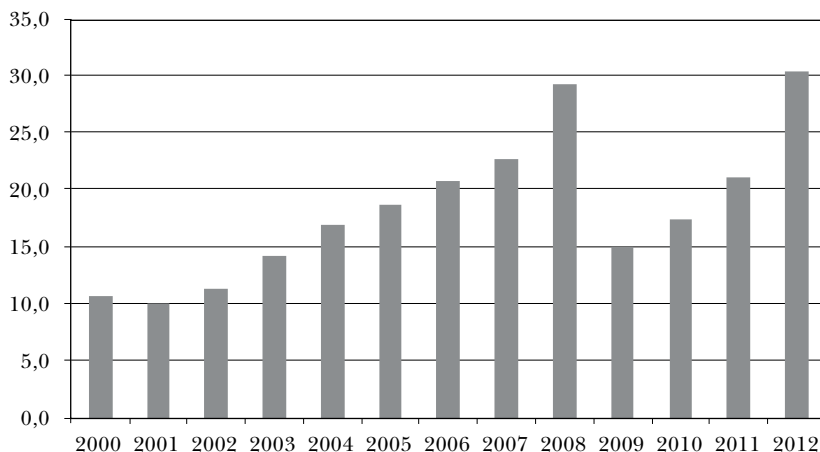
Fuente: Nelson (2012). También incluimos el Banco de Desarrollo de América Latina porque, luego de tener una jerarquía inicial de banco subregional (la ex Corporación Andina de Fomento), se ha convertido en un banco regional de hecho que incorpora países de toda la región latinoamericana.

Vale la pena mencionar que, a pesar del predominio del sector público entre los beneficiarios de los recursos de los BMD, el sector privado ha ido ganando importancia con el paso del tiempo. Como lo muestra la figura 1, a comienzos del presente siglo el sector privado sólo representaba el 11% de los préstamos totales otorgados por los BMD, pero en 2008, al iniciarse la crisis financiera internacional, su participación ya llegaba casi al 30%. Con todo, esa participación experimentó una importante caída durante la crisis, como también había ocurrido en crisis anteriores. Tras la recuperación, los préstamos de los BMD al sector privado también se recuperaron, hasta superar el 30% en 2012.

El financiamiento de los BMD al sector privado adoptó hasta hace poco la forma de préstamos directos destinados a proyectos; luego, estos bancos multilaterales decidieron reorientar sus fondos hacia el apoyo a las instituciones financieras nacionales de los países en desarrollo (Curmally y otros, 2005).

En efecto, el volumen de préstamos otorgados por los BMD a intermediarios financieros nacionales de países en desarrollo –instituciones que a su vez prestan o invierten en proyectos– experimentó un considerable crecimiento en los últimos años. Basta un ejemplo: en 2009 el sector de servicios financieros representó el 40% de los préstamos de los BMD al sector privado (era apenas el 15% en 2003) y el 60% de la inversión de estos bancos en acciones de empresas privadas (en 2003 la proporción era aproximadamente del 30%) (Perry, 2011).

Figura 1. Préstamos de los BMD a empresas privadas en porcentaje de los préstamos totales, 2000-2012



Fuente: CEPAL, División de Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de los informes anuales de los BMD.

Nota: Estas cifras son un promedio ponderado de los préstamos aprobados al sector privado, como porcentaje del total de préstamos aprobados de cada banco. Los BMD incluidos son el BIRF, la AIF, la CFI, el BID (incluida la Corporación Interamericana de Inversiones, CII) y el BAD.

El crecimiento de la participación del financiamiento a través de intermediarios financieros responde al hecho de que este es un modo más eficiente y concreto de canalizar fondos, sobre todo a pymes, dado que los BMD no tienen ni los recursos, ni el personal, ni el conocimiento detallado necesarios para atender directamente a esas empresas. Además, el financiamiento indirecto de las pymes mediante las instituciones financieras nacionales puede contribuir a mejorar la capacidad de los mercados financieros en los países en desarrollo (Curmally y otros, 2005).

Sin embargo, la canalización de una gran parte de los recursos a través de intermediarios financieros privados tiene algunos inconvenientes. En primer lugar, no garantiza la implementación y el monitoreo adecuados de las prioridades de los gobiernos nacionales en materia de desarrollo. Además, es difícil verificar si las ventajas de costo de los préstamos de los BMD (que por lo común tienen una calificación crediticia AAA) son transmitidas por los bancos privados a los prestatarios finales, por ejemplo, cuando se trata de pymes. Para alcanzar los beneficios de una mayor integración de las instituciones financieras nacionales con los bancos regionales y multilaterales de desarrollo, y asegurar también la financia-

ción e implementación de las prioridades nacionales en las cuestiones de desarrollo, parece indudable que es más conveniente otorgar un papel mayor a los bancos nacionales (o públicos) de desarrollo. A decir verdad, los bancos nacionales de desarrollo son en muchos aspectos los socios naturales de sus análogos regionales y multilaterales, como se señaló en la introducción. Esta es, desde luego, una manera de complementar el papel que cumplen las instituciones financieras privadas. Los bancos públicos de desarrollo, en efecto, también pueden apoyar el desarrollo de mercados nacionales de capitales, por ejemplo, mediante la introducción de instrumentos anticíclicos basados en el mercado, como veremos más adelante.

II. LOS DESAFÍOS QUE LOS BMD TIENEN POR DELANTE: CÓMO LLEGAR A UN EQUILIBRIO EN LA AGENDA ENTRE LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO

En años recientes las partes interesadas han llegado a reconocer los diferentes papeles desempeñados por los bancos multilaterales de desarrollo. Dentro del contexto de una agenda de desarrollo posterior a 2015, los BMD pueden tener varios papeles y funciones diferentes. Esas funciones deberían combinar y equilibrar las orientadas a la promoción de la estabilidad con las orientadas a la promoción del desarrollo, en el sentido amplio de la palabra, e incluir: a) medidas anticíclicas en respaldo de la estabilidad macrofinanciera, así como de las inversiones a largo plazo; b) el apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo; c) un aporte a la movilización de mayores recursos, por ejemplo, por medio del apalancamiento y la combinación de préstamos y subvenciones, y d) el financiamiento de bienes públicos globales.

Estas funciones deben situarse en un contexto de interconectividad entre los bancos multilaterales, regionales y nacionales de desarrollo. Los bancos multilaterales y regionales pueden mejorar el desempeño de sus funciones, entre ellas, la provisión de financiamiento anticíclico y el apoyo al desarrollo productivo, si trabajan en estrecho contacto con los bancos nacionales. De manera similar, los bancos nacionales de desarrollo pueden operar mejor si cuentan con el respaldo financiero y técnico de los bancos multilaterales y regionales. Así, es importante plantear las cosas no sólo desde el punto de vista de las sinergias entre lo público y lo privado, sino también en términos de las sinergias entre lo multilateral/regional y lo nacional.

1. PRÉSTAMOS ANTICÍCLICOS, ESPECIALMENTE EN APOYO DE LAS INVERSIONES Y EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

Una primera función valiosa es la que desempeñan los bancos de desarrollo cuando los préstamos privados caen de manera pronunciada o se derrumban, sobre todo durante las crisis financieras. Esa función es particularmente crucial para contribuir a mantener las inversiones de largo plazo –incluidas las destinadas a la infraestructura–, asegurar de tal modo la continuidad de los proyectos existentes y ayudar a poner en marcha otros, que sean valiosos tanto para el crecimiento a corto plazo como para el desarrollo a largo plazo.

La crisis noratlántica mostró que todos los bancos multilaterales de desarrollo, la mayor parte de los regionales y algunos nacionales, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo, aumentaron de manera significativa el total de sus préstamos a los países en desarrollo durante los años en que estos fueron más afectados por esa crisis (lo hicieron por medio de la rápida expansión de los mecanismos vigentes, así como a través de otros especialmente creados, como la Ventanilla de Respuesta a la Crisis del Banco Mundial).

Como lo muestra el cuadro 2, es alentador que, en conjunto, los BMD incrementaran sus compromisos de préstamo a las economías emergentes y en desarrollo un 72% entre 2008 y 2009, año en que los flujos de capitales privados a esos países cayeron de manera más pronunciada a raíz de la crisis financiera global. Sus desembolsos también tuvieron un crecimiento significativo ese mismo año, un 40%, aunque menor, sin embargo, que el de los compromisos. Ese aumento representaba una gran respuesta anticíclica que ayudó a sostener la inversión en aquellos países por encima de los niveles que habría tenido sin ella. Estos préstamos de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo –así como los de los bancos nacionales en los países en desarrollo (como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social [BNDES] de Brasil y varias instituciones nacionales asiáticas)– también contribuyeron a dar continuidad al financiamiento del comercio en los casos en que las líneas comerciales privadas caían. En años posteriores, una vez terminada o moderada la crisis, y en especial después de 2010, los préstamos se redujeron tanto en términos de compromisos como de desembolsos (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Compromisos y desembolsos de los BMD, 2007-2012 (en miles de millones de dólares)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Compromisos | | | | | | |
| Banco Mundial-BIRF | 12,8 | 13,5 | 32,9 | 44,2 | 26,7 | 20,6 |
| Banco Mundial-AIF | 11,9 | 11,2 | 14,0 | 14,6 | 16,3 | 14,8 |
| BID | 8,6 | 11,1 | 15,3 | 12,1 | 10,4 | 10,8 |
| BAFD | 2,6 | 2,8 | 8,8 | 4,0 | 5,7 | 3,2 |
| BERD | 7,7 | 7,5 | 11,0 | 11,9 | 12,7 | 11,5 |
| BAD | 7,6 | 8,1 | 11,0 | 9,2 | 10,7 | 9,4 |
| Compromisos totales | 51,3 | 54,2 | 93,0 | 96,0 | 82,4 | 70,3 |
| Desembolsos | | | | | | |
| Banco Mundial-BIRF | 11,1 | 10,5 | 18,6 | 28,9 | 21,9 | 19,8 |
| Banco Mundial-AIF | 8,6 | 9,2 | 9,2 | 11,5 | 10,3 | 11,1 |
| BID | 6,7 | 7,1 | 11,4 | 10,3 | 7,9 | 6,9 |
| BAFD | 1,4 | 1,1 | 3,7 | 2,1 | 2,9 | 3,4 |
| BERD | 5,7 | 7,4 | 7,7 | 7,9 | 9,4 | 7,8 |
| BAD | 5,2 | 6,5 | 7,9 | 5,9 | 6,3 | 6,8 |
| Desembolsos totales | 38,7 | 41,7 | 58,5 | 66,6 | 58,6 | 55,6 |

Fuente: Informes anuales de los bancos respectivos.

Sin embargo, la respuesta anticíclica de los BMD podía mejorarse aún más, dado que proporcionalmente fue mucho más reducida para los países de renta baja que para los países de renta media, y también, con frecuencia, más lenta en el caso de los desembolsos que en el de los compromisos (véase cuadro 2; se encontrarán más detalles en, por ejemplo, Griffith-Jones, 2012). Así, los desembolsos del Banco Mundial-AIF para el África subsahariana apenas se expandieron en los primeros años de la crisis transatlántica. En parte, la lentitud de los desembolsos se debió, en algunos casos, al hecho de que muchos de los préstamos de los BMD están ligados a proyectos. Para fortalecer su respuesta anticíclica, esos bancos también necesitan ocuparse de algunas de las restricciones que enfrentan, incluida la falta de flexibilidad de sus carteras de inversiones.

Los desembolsos para grandes proyectos de desarrollo que exigen una inversión discontinua (los de infraestructura, por ejemplo) pueden ser difíciles de ordenar de manera anticíclica, según cuál sea el escalonamiento temporal de la ejecución del proyecto. Tal vez no sea posible hacer grandes desembolsos en la fase baja del ciclo si esos proyectos no los requieren en ese momento. En cambio, puede llegar a ser mucho más fácil implementar de manera anticíclica los desembolsos de los préstamos a proyectos o empresas más pequeñas (pymes, por ejemplo).

Para mejorar la capacidad anticíclica de los BMD, estos deberían expandir y dar un mayor uso a los instrumentos que se utilizan con ese fin. Entre los instrumentos actualmente disponibles que pueden utilizarse de manera anticíclica se cuentan, entre otros, los préstamos en moneda local o los atados al producto interno bruto (PIB), pero también otros menos discutidos como las garantías o los préstamos anticíclicos, que admiten una moratoria del servicio de la deuda en caso de *shocks* externos. El tipo de instrumentos que pueden usarse incluye no sólo los préstamos sino también las garantías. Ilustremos esta cuestión: un BMD podría emitir, en beneficio de prestamistas privados, garantías que entren en vigencia cuando estos reduzcan su exposición a un prestatario si, según la evaluación del BMD, los fundamentos a largo plazo de dicho prestatario siguen siendo sólidos. Cuando los prestamistas restablezcan los desembolsos del préstamo, esas garantías caducarán. Una garantía contingente de esta naturaleza exigiría que los BMD utilizaran modelos de evaluación del riesgo con un horizonte más amplio que los empleados por los prestamistas privados, y debería estar redactada de manera tal que evitara los problemas de riesgo moral y selección adversa. Una idea conexas sería la creación de organismos o fondos regionales de garantía para permitir que países vecinos con intereses comunes, por ejemplo, en desarrollo de infraestructura, compartieran los riesgos. Un mecanismo de esas características, que podría contar con el respaldo de bancos regionales o subregionales de desarrollo, sería de interés tanto para los países con calificaciones de riesgo más altas (en cuanto beneficiarios del desarrollo de la infraestructura) como para los países con calificaciones más bajas (que de otro modo tal vez no serían considerados solventes) (véase Ocampo y Griffith-Jones, 2008).

Los préstamos en moneda local son valiosos porque evitan desfases cambiarios que pueden ser muy perjudiciales cuando hay flujos de capitales volátiles u otros *shocks* externos; también ayudan a los países a desarrollar sus mercados nacionales de bonos (en moneda local), que representan una fuente más estable de financiamiento local. La conso-

lidación de los mercados de bonos en moneda local también brinda a los inversores institucionales la oportunidad de financiar sus propias obligaciones con activos de renta fija y largo plazo. En los países en desarrollo, la emisión de bonos en moneda local se ha incrementado con rapidez desde la crisis financiera del Este de Asia. En particular, para buscar alternativas a los desfases cambiarios y los flujos de capitales volátiles a través de las fronteras, los países de esa región desarrollaron sus propios mercados de bonos (en moneda local), que también son una fuente más estable de financiación local para los sectores público y privado (Ocampo y Griffith-Jones, 2008). Cuando es viable, un mercado nacional de bonos también da a los gobiernos mayor libertad para llevar adelante políticas anticíclicas y administrar mejor las fluctuaciones del tipo de cambio mediante una intervención que las esteriliza. Además de reducir la vulnerabilidad a los desfases cambiarios y las interrupciones súbitas asociadas a la toma de préstamos externos, la consolidación de los mercados de bonos en moneda local también brinda a inversores institucionales, como compañías de seguros y fondos de pensión, la oportunidad de financiar sus obligaciones con activos de renta fija y largo plazo. Los mercados de bonos en moneda local enfrentan restricciones generales similares a las señaladas más adelante para los bonos atados al PIB, sobre todo en lo concerniente a la fijación de precios y la liquidez. Por otra parte, en muchos países en desarrollo el necesario marco interno institucional y de políticas tiende a ser débil. Esas restricciones abarcan una gama de cuestiones, desde lo técnico (por ejemplo, plataformas de comercio electrónico y sistemas de compensación y liquidación) hasta lo legal y regulatorio (provisión de información y transparencia) y lo institución (falta de agencias de calificación crediticia e instrumentos de cobertura).

Los países en desarrollo necesitarán tiempo y un esfuerzo considerable para enfrentar esos desafíos institucionales y de políticas. Los BMD pueden, en este aspecto, hacer un importante aporte. Podrían ampliar su toma de préstamos en monedas locales, algo que el Grupo del Banco Mundial, el Grupo del BID, la CAF (hoy Banco de Desarrollo de América Latina) y el Banco Asiático de Desarrollo han hecho en limitada medida en algunos de los países prestatarios que los integran, principalmente para ofrecer préstamos en moneda local a clientes del mismo país.

El Grupo del Banco Mundial también ha puesto en marcha dos programas, el Fondo Global de Bonos en Moneda Local para los Mercados Emergentes (GEMLOC, por su sigla en inglés) y la iniciativa Desarrollo Institucional Eficiente del Mercado de Valores (ESMID, por su sigla en

inglés) para fortalecer los mercados de bonos estatales y no estatales, respectivamente. El objetivo específico del GEMLOC es dar respaldo a los mercados de bonos en moneda local de gobiernos de países con mercados emergentes, a fin de aumentar su atractivo como receptores de inversiones y despertar el interés de inversores nacionales e internacionales. El programa funciona con un administrador global de inversiones con renta fija, el PIMCO, encargado de promover la inversión institucional en bonos de mercados emergentes denominados en moneda local. Ha creado además un fondo de índice de bonos, el GEMX, que abarca bonos soberanos en moneda local de veinticuatro países; este fondo pondera esos países en función de indicadores del tamaño del mercado y su atractivo para la inversión. Por último, el GEMLOC proporciona asesoramiento para fortalecer los mercados de bonos en moneda local con el objeto de aumentar su calidad como destino de inversión y atraer nuevas inversiones. Debe señalarse, con todo, que la inversión externa en mercados nacionales de bonos podría ser otra manera de generar flujos procíclicos.

Por su parte, el ESMID (administrado por la CFI, organismo afiliado al Banco Mundial) se concentra en los mercados no gubernamentales de bonos para financiar sectores con alto impacto en el desarrollo, como la infraestructura, la vivienda y las microfinanzas. El programa vincula el desarrollo del marco institucional y de políticas con transacciones de demostración específicas. Como el GEMLOC, también presta servicios de capacitación y asesoramiento. Esta iniciativa ha puesto en marcha dos proyectos piloto, uno en la Comunidad de África Oriental y otro en Nigeria. El primero de ellos tiene una dimensión innovadora: su apoyo a la regionalización de los mercados de capitales en la Comunidad. Esto es importante para los países africanos más pequeños y de bajos ingresos, que tienen mercados cuyo tamaño limita sus posibilidades de desarrollo de mercados de capitales en el plano nacional.

Otro instrumento anticíclico que podrían utilizar los BMD son los bonos atados al PIB; estos servirían para estabilizar las políticas fiscales al contener los gastos en épocas de crecimiento acelerado y proporcionar un “espacio de políticas” para elevar el gasto o reducir los impuestos durante las crisis. Los inversores encontrarían oportunidades para tomar posición sobre las perspectivas de crecimiento futuro de los países y diversificar sus posiciones en una serie de países con tasas de crecimiento no correlacionadas. Los bonos atados al PIB contribuirían a evitar las perturbaciones e incertidumbres que las situaciones de crisis de endeudamiento y falta de pago entrañan tanto para prestatarios como para inversores.

Una vez que se establece la viabilidad del mercado para el endeudamiento atado al crecimiento, es muy probable que los países que atraviesan un buen momento despeguen. Por eso los BMD pueden tener un valioso papel como “formadores de mercados”. Lo pueden hacer directamente, si conforman una cartera de sus préstamos ajustados por el PIB de sus miembros prestatarios y los venden de manera individual, o si los titilizan y venden el paquete a inversores en busca de una cartera diversificada (Ocampo y Griffith-Jones, 2008). Otra alternativa es que esos bancos desempeñen un papel similar al de un catalizador y coordinen la emisión simultánea de una masa crítica de bonos ajustados por el PIB en los mercados internacionales (Culpeper, 2012b). Si bien en un comienzo se creía que los bonos ajustados por el PIB eran más adecuados para los países emergentes y en desarrollo, la crisis noratlántica iniciada en 2007 mostró su valor potencial también para las economías desarrolladas.

2. APOYO A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

Uno de los papeles claves que pueden tener los bancos regionales y multilaterales de desarrollo es el de la provisión de financiamiento a mediano y largo plazo. A lo largo de su historia, la función básica de los bancos multilaterales consistió en aportar fondos directos a los gobiernos para contribuir a financiar las obras de infraestructura, la agricultura, el desarrollo de los recursos naturales y, en mucha menor medida, las manufacturas. En los países cuyos mercados de capitales han evolucionado hasta incluir el financiamiento de largo plazo o atraer a inversores extranjeros, el papel de los bancos multilaterales ha pasado a ser ahora el de ayudar a atraer esos flujos con un vencimiento apropiado, por ejemplo, mediante cofinanciación, garantías y otros mecanismos. Sin embargo, aun en países con sólidos mercados de capitales, sigue siendo de importancia la inversión pública en su función de apoyar a sectores específicos que no consiguen financiamiento suficiente en el mercado. Los proyectos de infraestructura, por ejemplo, suelen estar subfinanciados cuando las utilidades comerciales son más bajas que las utilidades sociales o si los mercados privados no quieren comprometerse por todo el plazo exigido. Cuando hay fallas de coordinación, los bancos de desarrollo pueden ser fundamentales en la ayuda que presten para coordinar diferentes actores, por ejemplo cuando se trata de reunir grandes y complejos paquetes de inversores y prestamistas privados para financiar obras de infraestructura como pueden ser, entre otros,

los proyectos hidroeléctricos (Spratt, Griffith-Jones y Ocampo, 2013). Es especialmente conveniente que así suceda en el caso de los proyectos intrarregionales, sometidos a las leyes y regulaciones de distintos países. Como pasa en el sector de la infraestructura, otros sectores productivos, como la agricultura y las manufacturas, sufren con frecuencia una financiación insuficiente. Desde el punto de vista de los mercados privados, tal vez sea demasiado riesgoso invertir en algunas actividades de esos sectores, y las utilidades privadas pueden ser demasiado bajas para garantizar un flujo adecuado de fondos. Pero desde el punto de vista de las estrategias nacionales de desarrollo, dichos sectores son por lo común fundamentales para el cumplimiento de metas nacionales de crecimiento económico y generación de ingresos y empleos, y, en consecuencia, están asociados a elevadas tasas de utilidad social.

En síntesis, muchos sectores y países pueden carecer por completo de acceso a los inversores y prestamistas privados para obtener financiación con un vencimiento apropiado. Cuando así ocurre, los bancos multilaterales de desarrollo tienen un importante papel, el de financiar proyectos de importancia estratégica o nacional y trabajar en colaboración tanto con los gobiernos como con los bancos nacionales de desarrollo. En este, como en otros casos, los préstamos otorgados por los bancos regionales y multilaterales de desarrollo están claramente justificados, porque los mercados son fragmentarios o inexistentes. Esta situación se torna más problemática después de las crisis, cuando el financiamiento privado – por ejemplo, para obras de infraestructura– cae de manera significativa o se agota. Por añadidura, cuando hay externalidades importantes, como en el financiamiento de las energías renovables y más limpias –que implican beneficios sociales superiores a los beneficios privados, debido a la menor emisión de carbono y a que los proyectos no producen utilidades plenamente comerciales–, los bancos de desarrollo pueden desempeñar un papel vital, como examinaremos más adelante.

Un aspecto particular en que los BMD pueden colaborar con las estrategias nacionales de desarrollo es su contribución a mejorar la inclusión financiera en los sectores tradicionalmente excluidos del sector financiero formal. La inclusión financiera de los hogares, y en especial de las pymes, es un prerrequisito del desarrollo productivo, la innovación y la elevación de la productividad. En los sistemas financieros no inclusivos, las pequeñas empresas y los individuos pobres suelen no tener acceso a la financiación. Esta situación se transforma a su vez en un mecanismo que refuerza las desigualdades, dado que esos sectores excluidos sólo podrán contar con sus propios ingresos y recursos para educarse, poner

en marcha un negocio, invertir o aprovechar oportunidades comerciales prometedoras, por ejemplo.

Según el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (CGAP, 2012), la inclusión financiera implica que los hogares y los comercios tengan acceso a servicios financieros apropiados y puedan usarlos eficazmente. Esos servicios deben prestarse de manera responsable y sostenible, en un entorno bien regulado. Como dice Reddy (2010), la idea de la inclusión financiera no debe asimilarse a una política agresiva de préstamos como la que llevó a la crisis de las *subprime* en los Estados Unidos, que dio mala reputación a la posibilidad de un mayor acceso a los servicios financieros.

En la mayoría de los países en desarrollo el acceso a la financiación, tanto por parte de individuos como de pequeñas empresas, es aún una cuestión que demanda una acción política. En general, los sistemas financieros de los países en desarrollo exhiben problemas de segmentación y excluyen a amplias franjas del sector productivo, como las pequeñas y medianas empresas, así como a individuos situados en el extremo más bajo de la escala de ingresos, con consecuencias que, como es evidente, agravan la pobreza y la desigualdad.

Los BMD ya tienen instrumentos mediante los cuales pueden actuar para promover la inclusión financiera, muy en particular el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (conocido por su sigla en inglés, CGAP),² al que debe darse crédito por el considerable volumen de trabajo que ha acometido bajo la forma de investigaciones, defensa de causas y asistencia técnica. Sin embargo, será preciso convencer a los miembros del CGAP (incluidos no sólo los principales BMD sino unos cuantos organismos donantes bilaterales) de adoptar una concepción más amplia de la inclusión financiera, que vaya más allá de las instituciones de microfinanzas para abarcar el sector financiero dominante (incluidos los bancos de propiedad estatal), así como las instituciones financieras basadas en la comunidad.

El acceso de las pymes al financiamiento constituye una preocupación política clave en las economías de todo el mundo, dado que esas empresas son cruciales para lograr un crecimiento y un desarrollo sostenibles en el planeta. Las pymes tienen un papel decisivo en la mayoría de las economías basadas en mercados, como proveedoras de empleo y oportunidades

2 El CGAP (<www.cgap.org>) es una asociación global de treinta y cuatro organizaciones de primera línea que buscan promover la inclusión financiera.

de ingresos, y vehículos de innovación y crecimiento. Representan en promedio el 67 y el 45% del empleo formal total en el sector manufacturero de los países de renta alta y los países en desarrollo, respectivamente, y tienen además una participación considerable en el PIB (World Bank, 2008).

Las pymes se refieren constantemente a los serios obstáculos que, a diferencia de las empresas más grandes, deben enfrentar para acceder al financiamiento. A su vez, esos obstáculos financieros más considerables se reflejan en sus patrones de financiación, dado que las pymes tienden a utilizar una cantidad significativamente más baja de fondos externos que las empresas más grandes para invertir en capital de trabajo y activos fijos.

Las pruebas de la comparación entre países muestran que la brecha en el acceso al crédito financiero entre las pymes y las empresas grandes es mucho más pequeña en los países de renta más alta que en los países en desarrollo (véase figura 2). Y en las regiones en desarrollo, las grandes empresas acceden a los créditos dos veces más que las pequeñas (véase figura 3). Sin embargo, la crisis de la deuda en la zona del euro ha reducido el acceso al crédito privado de las pymes, lo cual demuestra que ni siquiera las economías desarrolladas están exentas de caídas cíclicas de dicho crédito, que a su turno exigen a los bancos públicos de desarrollo la implementación de medidas compensatorias.

Figura 2. Porcentaje de empresas con préstamos o líneas de crédito pendientes, ca. 2011-2012

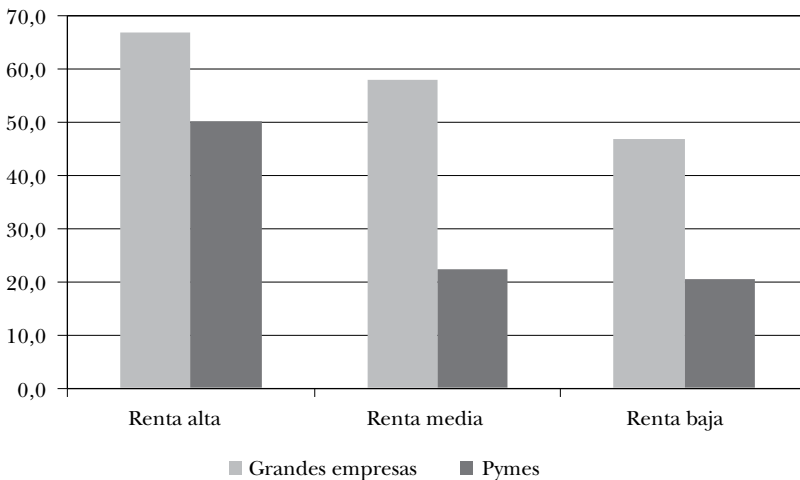
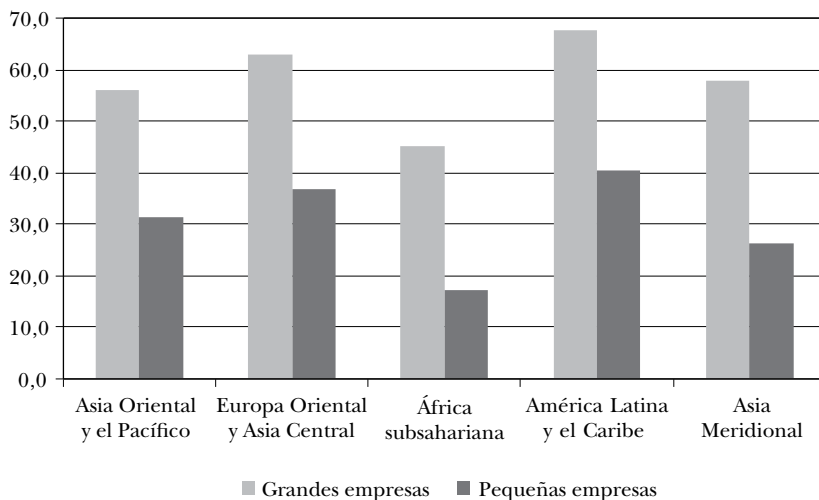


Figura 3. Porcentaje de empresas con un préstamo o línea de crédito bancarios, ca. 2011-2012



Fuente: CEPAL, División de Financiamiento para el Desarrollo, sobre la base de la serie básica de indicadores de inclusión financiera del G20, tomada de la base de datos del Banco Mundial (abril de 2013).

Nota: Se consideran grandes empresas las que tienen cien o más empleados y pymes las que tienen entre cinco y noventa y nueve empleados.

Cuando el acceso al financiamiento externo es limitado, la capacidad de producción de las empresas y su aptitud para crecer y prosperar se ven restringidas, ya que, para funcionar, dependen necesariamente de sus propios recursos. Esto genera un círculo vicioso que mantiene las unidades de producción más pequeñas en un estado permanente de vulnerabilidad y bajo crecimiento, con vastas consecuencias sociales en materia de pobreza y desigualdad.

Una razón de ser común a los bancos de desarrollo e instituciones similares, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, es la de proporcionar financiamiento a las pymes, que suelen ser demasiado reducidas y riesgosas para despertar el interés de la mayoría de los prestamistas comerciales.

Muchas pymes incipientes no sobreviven demasiado, pero generan beneficios que se extienden más allá de su vida útil. Esa escasa supervivencia hace que los mercados privados tiendan a subinvertir en las pymes. Los bancos estatales que se concentran en prestar a estas empresas están preparados para superar ese fracaso del mercado, ya que diseñan sus préstamos y otros servicios en función de satisfacer las necesidades par-

ticulares de las pequeñas empresas que son sus clientes, por ejemplo a través del asesoramiento y la asistencia técnica.

Aunque prestar a las pymes es un asunto riesgoso, la experiencia ha demostrado que puede hacerse de manera comercialmente viable. Señalemos un ejemplo: el Banco de Desarrollo de Canadá (BDC) está obligado por ley a entregar utilidades a su único accionista, el gobierno federal y la entidad cumplió esa exigencia anualmente a lo largo de la última década. Ha podido hacerlo porque actúa en forma independiente, a distancia y sin interferencia del gobierno (Culpeper, 2012a). Entre los intermediarios dignos de nota que se ocupan de ofrecer préstamos a las pymes de países con mercados emergentes están el Fondo de Garantía de Crédito para la Pequeña y Mediana Empresa de Taiwán (Taiwan SMEG, por su sigla en inglés) y el Banco de Desarrollo para las Pequeñas Industrias de la India (SIDBI, por su sigla en inglés).

En la actualidad los BMD facilitan el otorgamiento de préstamos a las pymes de los países en desarrollo. Sus actividades podrían expandirse mediante los mecanismos ya existentes y otros por crearse. Podrían financiar, en primer lugar, a intermediarios como los bancos nacionales de desarrollo que tienen buenos antecedentes en materia de préstamos a pymes. Los préstamos otorgados a estas estarían normalmente denominados en moneda local y serían de entre mediano y largo plazo. A fin de evitar los desfases cambiarios y de vencimiento, podría disponerse que el financiamiento de los BMD a sus similares nacionales o a otros intermediarios de las pymes se haga en moneda nacional, sobre la base de sus propios préstamos en el mercado nacional, y que consista en líneas de crédito a largo plazo para re préstamo a las pequeñas y medianas empresas.

No todos los bancos nacionales de desarrollo están necesariamente bien posicionados para satisfacer las necesidades financieras de las pequeñas empresas. Algunos, como sus pares del sector privado, no son expertos en cubrir las necesidades de una clientela de pequeñas y medianas empresas. Para otros, el costo de prestar un servicio a las pymes puede significar un recorte de su tasa prevista de rentabilidad. En ese contexto, otros tipos de intermediarios, como las cooperativas de crédito y los bancos comunitarios, pueden proponer ideas valiosas y ofrecer canales para satisfacer las necesidades financieras de las pymes.

En Alemania, por ejemplo, el Sparkassen Finanzgruppe (Grupo Financiero de Cajas de Ahorro) tiene una trayectoria de doscientos cin-

cuenta años, y su misión es servir a los residentes de menores ingresos. Las cajas de ahorro tienen sus raíces en las municipalidades y los distritos rurales de Alemania, donde otorgan préstamos y servicios financieros a las pymes del lugar y reducen con ello las asimetrías de información. Es particularmente sorprendente el hecho de que, si bien sus servicios (los préstamos, por ejemplo) se basan en el mercado y sus operaciones son sostenibles desde un punto de vista comercial, estas instituciones no busquen una maximización de las ganancias. Su misión es social y económica a la vez: los excedentes se utilizan para apoyar objetivos sociales y culturales de sus comunidades.

Por último, los BMD y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas podrían valerse de su poder de convocatoria para reunir a bancos nacionales de desarrollo, cooperativas de crédito, bancos comunitarios y otras entidades del sector bancario, tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, para compartir las lecciones y las mejores prácticas que se desprenden de la provisión de servicios financieros a las pymes. Los BMD también podrían llevar a cabo investigaciones para identificar las modalidades, los dispositivos institucionales y los marcos y políticas regulatorias que mejor funcionan en diferentes tipos de ámbitos.

3. CONTRIBUIR A MOVILIZAR MAYORES RECURSOS, POR EJEMPLO, MEDIANTE EL APALANCAMIENTO Y LAS COMBINACIONES DE PRÉSTAMOS Y SUBVENCIONES

Una de las ventajas claves de la canalización de recursos públicos por medio de los bancos de desarrollo es el impacto multiplicador positivo del apalancamiento. Los gobiernos financian el capital desembolsado de los nuevos BMD o los incrementos de ese capital en los BMD existentes. Hay que matizar esta afirmación en dos aspectos. Primero, el capital desembolsado real es una pequeña proporción del capital total, a veces nada más que entre un 5 y un 10%, pero representa un importante efecto multiplicador o de apalancamiento en términos del impacto sobre el aumento total de los préstamos. Ilustraremos este aspecto con números concretos sobre el impacto calculado del reciente aumento del capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI), dispuesto por los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Sólo se desembolsará una proporción muy pequeña del capital (menos del 10%). En consecuencia, si el capital desembolsado total se duplica, únicamente se requerirán diez mil millones de euros de los Estados miembros de la UE. Las agencias

calificadoras aceptan un apalancamiento de ocho en el incremento de los préstamos como coeficiente del capital desembolsado para que el BEI mantenga su calificación AAA. Como es habitual que ese banco cofinancie el 50% de los proyectos, mientras el 50% restante lo aportan el sector privado u otras entidades, esto resultaría en una inversión adicional de 160 mil millones de euros. Se alcanza así un efecto multiplicador total, o apalancamiento directo e indirecto, de hasta dieciséis para los fondos públicos aportados (Griffith-Jones y otros, 2012). Por lo demás, en la medida en que estos bancos de desarrollo generen una ganancia y esta se reinvierta como expansión del capital (como sucedió efectivamente en el pasado), una gran parte de los futuros incrementos de capital no requerirán fondos públicos adicionales. El apalancamiento, calculado unas líneas atrás en dieciséis, puede por lo tanto aumentar aún más si se suma esta dimensión dinámica.

Una segunda manera de generar efectos multiplicadores, en el caso de los países de bajos ingresos o las actividades cuyas utilidades sociales son más elevadas que las utilidades comerciales, consiste en apelar a combinaciones de préstamos y subvenciones y no sólo a estas últimas. En este contexto, una cuestión previa es si para los donantes resulta conveniente desplazarse en la gama de opciones y pasar de utilizar una proporción más alta de subvenciones a financiar más préstamos concesionarios a través de las ventanillas de créditos blandos de la AIF y los bancos regionales de desarrollo, para aumentar dichos préstamos a los países de bajos ingresos.

Es evidente que la ventaja de este enfoque radica en un apalancamiento más grande de las subvenciones, lo cual puede ser de especial valor cuando los niveles de ayuda de los donantes occidentales no crecen y hasta se reducen, como durante la crisis actual, en tanto que las necesidades de los países en desarrollo pueden expandirse como resultado de esa misma crisis o debido a sus insuficiencias de larga data, entre ellas la de financiamiento de la infraestructura, así como la necesidad de grandes inversiones para mitigar el cambio climático o adaptarse a él. En consecuencia, la combinación de préstamos y subvenciones tiene la ventaja de “hacer más con menos”. Sin embargo, el riesgo es que haya una acumulación de necesidades excesiva para el servicio de la deuda futura, lo cual podría llevar a nuevas crisis de endeudamiento en los países en desarrollo de renta baja. Dos mecanismos pueden reducir esos riesgos. Uno es que el reemplazo de subvenciones por préstamos concesionarios debe hacerse, o hacerse más, en países relativamente más ricos (como los de renta media baja) y países

en desarrollo menos vulnerables, y hacerse menos, o no hacerse en absoluto, en las economías muy pobres y más vulnerables. Es preciso que los indicadores de vulnerabilidad incluyan no sólo las cargas existentes de la deuda, que son importantes, sino también variables como el tamaño de la economía y la diversificación de las exportaciones. Segundo, el riesgo de crisis de endeudamiento puede moderarse con mecanismos de préstamo anticíclico, como los implementados por la Agencia Francesa de Desarrollo (que declara moratorias de la deuda durante varios años cuando los *shocks* externos afectan a los países deudores), y su extensión a los bancos multilaterales y regionales de desarrollo.

4. EL FINANCIAMIENTO DE LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Una última y extremadamente importante área de participación para los BMD en las décadas venideras se relaciona con el combate contra el cambio climático, tal vez el “bien público global” más crucial de nuestro tiempo.³

La comunidad internacional ha definido como una nueva gran prioridad la prevención y la adaptación al cambio climático, dada la imperiosa urgencia del tema. En efecto, la meta del crecimiento “sostenible” asigna un lugar central a los problemas ambientales en las estrategias de desarrollo, a fin de balancear el clima y las necesidades ambientales con el crecimiento económico.

Si bien potencialmente muy importante, el papel que en la actualidad tienen los BMD en el campo del cambio climático todavía es pequeño. Para poner en perspectiva la relativa importancia de estos bancos, cálculos recientes de los flujos de financiación relacionada con el clima destinados a los países en desarrollo en 2009-2010 señalan que, de un total de 97 mil millones de dólares,⁴ la mayor parte (55 mil millones) proviene de fuentes del sector privado; 21 mil millones, de los presupuestos pú-

3 Hay varios otros bienes públicos globales, por ejemplo, el manejo de los bienes comunes globales (biodiversidad, desertificación, deforestación, problemas mundiales de salud) en los que los BMD han asumido un papel que no examinamos aquí. De todos modos, algunos de ellos se relacionan con el cambio climático, que es tal vez la más urgente de las cuestiones concernientes a los bienes públicos globales.

4 Si bien este monto parece próximo a la meta de cien mil millones de dólares de financiamiento adicional establecida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebró en 2009 en Copenhague, de esos 97 mil millones no era muy grande la parte adicionada a lo que ya se gastaba. Véanse Buchner y otros (2011) y Birdsall (2012).

blicos, y 20 mil millones de los organismos bilaterales y multilaterales (entre estos últimos se incluyen principalmente los BMD). Sin embargo, los organismos bilaterales y multilaterales actúan como intermediarios (o como canales) en algunas de las financiaciones procedentes de fuentes públicas y privadas, y con ello asignan 39 mil millones de dólares del total. La mayor parte de este monto (24 mil millones) se asigna a través de organismos bilaterales y no multilaterales (15 mil millones). Sólo una proporción minúscula (hoy, entre 1,1 y 3,2 mil millones) se canaliza mediante fondos dedicados al clima y administrados por organismos bilaterales y multilaterales. En otras palabras, los BMD y otras organizaciones multilaterales reparten hoy un poco más del 15% del flujo actual de financiación relacionada con el clima (Buchner y otros, 2011).

Debería señalarse, con todo, que los BMD han demostrado un grado considerable de colaboración entre sí, ejemplificada por los Fondos de Inversión en el Clima (FIC) creados en 2008 y administrados por el Banco Mundial en sociedad con el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Hasta noviembre de 2013, los FIC habían recibido promesas de contribución por 7,2 mil millones de dólares, incluyendo 4,9 mil millones destinados al Fondo para una Tecnología Limpia y 2,25 mil millones al Fondo Estratégico para el Clima (Smita N., C. Watson y L. Schalatek, 2013).

Sin embargo, como los BMD aportan las ventajas de la experiencia acumulada, la eficiencia administrativa y el poder de convocatoria, posiblemente haya que esperar que hagan mucho más. Pueden ayudar a movilizar fondos adicionales, elaborar los marcos de políticas necesarios y llevar a cabo proyectos concretos que puedan mostrar la viabilidad de ciertas inversiones verdes, por ejemplo, en energía renovable (véase Spratt, Griffith-Jones y Ocampo, 2013). Y, en especial, pueden contribuir a garantizar que una política climática sostenible sea totalmente compatible con los objetivos globales de desarrollo posterior a 2015 e incluso facilite su logro. Dadas estas ventajas, proponemos a continuación los principales elementos de una estrategia de los BMD en la lucha contra el cambio climático.

1. La integración del cambio climático a las políticas y operaciones actuales

Para empezar, de conformidad con el principio hipocrático, los BMD (y otros organismos de cooperación para el desarrollo) deben en primerísimo lugar “no dañar”. Esto es algo más que una perogrullada cuando se

trata de proyectos de desarrollo que, aunque meritorios en otros aspectos, terminan sin embargo por provocar o no intentan limitar las emisiones de gases de invernadero. Los BMD se encuentran en una posición clave para trabajar con los países en desarrollo que son sus clientes en la búsqueda de opciones con bajo contenido de carbono que también supongan la reducción de la pobreza y otros objetivos de desarrollo. En este sentido, el papel tradicional de financiamiento de los BMD debe adaptarse para incorporar externalidades ambientales y facilitar la introducción de las tecnologías requeridas, por ejemplo para la energía renovable, aun cuando desde un punto de vista comercial esto sea menos atractivo en el corto plazo. En relación con las externalidades, para las economías en desarrollo es de particular relevancia la oportunidad de “dar un salto” mediante la adopción inmediata de tecnologías poscarbono. Esta medida no sólo contribuirá a la adaptación global al cambio climático y a su mitigación, sino que también evitará los costos de transición en que hoy incurren las naciones desarrolladas y los que sería preciso encarar si se adoptaran en cambio tecnologías basadas en el carbono.

2. Adaptación: desaparecida en acción

De acuerdo con cálculos recientes sobre el uso que se da a los flujos actuales de financiación relacionada con el clima, 93 mil millones de dólares, de un total de 97 mil millones, se asignan a la mitigación; apenas 4 mil millones se destinan a la adaptación (Buchner y otros, 2011).⁵ Es comprensible la insistencia en las iniciativas de mitigación: parece más sensato asignar recursos al abordaje del problema en su origen en vez de ayudar a las víctimas del cambio climático. Más mitigación hoy podría significar menos necesidad de adaptación en el futuro. Pero esta racionalización representa un flaco favor a los países en desarrollo, además de malentender la importancia crucial de la adaptación en nuestros días.

Primero, gran parte de la devastación más grave causada por el cambio climático recaerá en los países y las personas más pobres, que en su mayoría no son culpables de ese cambio. Segundo, lo más pertinente es considerar que “adaptación” significa “construcción de resiliencia”

5 El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) define la adaptación como un “ajuste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados o a sus efectos, para moderar el daño o aprovechar oportunidades beneficiosas” (IPCC, 2008).

contra el cambio climático, es decir, una estrategia para reducir el riesgo, lo cual es esencial para todos los países en desarrollo. Tercero, es indudable que el cambio climático se aceleró en los dos últimos siglos debido principalmente a las acciones de los países desarrollados, que, por lo tanto, deben llevar la peor parte en lo concerniente a los costos de mitigación. Los recursos destinados a la disminución de las emisiones en los países en desarrollo no deben asignarse a costa de los recursos dedicados a la adaptación. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, los costos de la mitigación deben recaer en su totalidad, o mayoritariamente, en los países industrializados. Lo que los países en desarrollo necesitan con más urgencia son recursos para la adaptación y no para la mitigación, pero aun así esos recursos deben ser adicionales a los flujos actuales de financiamiento para el desarrollo, debido a la “responsabilidad causal” de los países industrializados por el cambio climático (Birdsall y De Nevers, 2012).

Estas consideraciones apuntan al papel clave que los BMD (y tal vez otras organizaciones multilaterales) deberían desempeñar como puntas de lanza de las iniciativas para la disminución del cambio climático. Al ser en primerísimo lugar instituciones financieras que respaldan los objetivos de desarrollo, están en condiciones de promover una agenda más coherente de políticas sobre el cambio climático, que satisfaga las necesidades de la comunidad global sin ignorar las de los países en desarrollo. Una agenda de esa índole reconocería que la mitigación tiene las características de un bien público global, cuyos beneficios deberían disfrutarse universalmente, mientras que la adaptación tiene menos aspectos que la asimilan a ese tipo de bienes y es, en cambio, más congruente con el respaldo tradicional al desarrollo. Pero ambas son crucialmente necesarias, y como el grueso de los recursos se encauza hoy hacia la mitigación, es imperioso obtener más fondos para la adaptación (Ghosh, 2010).

3. *¿Movilizar fondos adicionales?*

Si bien la Conferencia sobre el Cambio Climático de Copenhague, en 2009, fijó una meta de cien mil millones de dólares de fondos adicionales para 2020, no se han hecho muchos avances para movilizar ese monto durante la presente recesión. Hacia mediados de 2011 sólo siete mil millones de los treinta mil millones prometidos para el período 2010-2012 se habían depositado efectivamente de una u otra forma (Birdsall, 2012). Por otra parte, las estimaciones del financiamiento adicional realmente

necesario ascienden hasta doscientos mil millones de dólares para la mitigación y cien mil millones para la adaptación, muy por encima de los cálculos de Copenhague (Ghosh, 2010).

En conclusión, si se aspira a que los BMD tengan un papel mucho más significativo en la lucha contra el cambio climático, como parece urgente, sus miembros deben coincidir en darles el mandato y los recursos de los que hoy carecen. Un canal consiste en crear un organismo afiliado dedicado al cambio climático en el Grupo del Banco Mundial, con su propio directorio y estructura de gobernanza. Si los miembros están abiertos a la posibilidad de una estructura de participación significativamente diferente a la hoy vigente en el Grupo del Banco Mundial, podría llegarse a un compromiso que obvie la necesidad de una institución completamente nueva. Otra posibilidad es seguir el modelo “GC” (como en el caso del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre) y establecer un Grupo Consultivo para Combatir el Cambio Climático. Esta medida tendría la ventaja de ser (potencialmente) más inclusiva (por ejemplo, todos los BMD podrían ser miembros) y apalancar recursos de una serie de fuentes. Pero este GC tendría que demostrar su disposición a ir más allá del incrementalismo del “no sistema” actual y actuar de manera drásticamente diferente en lo referido a la movilización de recursos y la implementación de proyectos.

4. Seguro de catástrofes

Además de la mitigación y la adaptación, que pueden considerarse estrategias de “prevención de crisis”,⁶ el seguro de catástrofes permite un mayor campo de acción para el “manejo de las crisis”. Habida cuenta de que el cambio climático es una realidad palpable y de que llegado el caso sembrará la devastación en algunos lugares, por muy eficaces que sean los esfuerzos de mitigación y adaptación, la provisión de un seguro de riesgo ante catástrofes es un complemento necesario e importante de las medidas de “prevención”.⁷

6 De ordinario, la adaptación implica hoy “fortalecer la resiliencia” contra el cambio climático. Así, cuanto más resilientes son un país o una región contra sequías o inundaciones devastadoras, menor es el nivel de las crisis.

7 Los riesgos cubiertos van más allá de los eventos climáticos extremos e incluyen terremotos, tsunamis y todas las catástrofes naturales.

En 2008 el Banco Mundial facilitó la creación del Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF, por su sigla en inglés), a solicitud de los jefes de gobierno de la Comunidad del Caribe. El fondo proporciona un seguro contra riesgos a dieciséis países caribeños; en caso de una catástrofe natural predefinida, se otorga a los países asegurados un acceso inmediato a la liquidez para cubrir sus necesidades en la emergencia, pasando por alto los interminables trámites de las solicitudes de asistencia, que tardan meses en ponerse en vigencia. Al repartir el riesgo en una cantidad más grande de países, el fondo pudo recurrir al mercado de reaseguros, y de ese modo bajó los costos. Una primera revisión del fondo examinó su sostenibilidad y llegó a la conclusión de que es uno de los servicios de seguros más sólidos del mundo (World Bank, 2008). Y el ejemplo del Caribe puede reproducirse. Debe tomarse la precaución, sin embargo, de que un instrumento de estas características no sea excesivamente costoso.

Un instrumento similar de financiamiento del riesgo ofrecido por el Banco Mundial es la Opción de Giro Diferido ante el Riesgo de Catástrofes. Este producto otorga una liquidez inmediata (quinientos millones de dólares o 0,25% del PIB, la cifra que sea menor) a los miembros del BIRF afectados por un desastre natural. La opción proporciona a estos últimos un seguro más eficaz en términos de costo que los seguros convencionales, pero se otorga bajo la forma de un préstamo no concesionario. En consecuencia, es de limitado valor para los países insolventes de renta baja. Se necesita entonces un fondo de seguros que sea adecuado a las capacidades de servicio de la deuda de los países de bajos ingresos.

Como los BMD tienen un campo de acción mundial, están en condiciones de ayudar a sus prestatarios a disfrutar de esos beneficios de reducción del riesgo por medio de la diversificación global (Perry, 2009). Esta es por tanto, sin lugar a dudas, un área donde los BMD pueden utilizar sus recursos actuales y su capacidad de convocatoria para dar a sus prestatarios un apoyo mayor contra el cambio climático (y otras catástrofes naturales).

III. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

Se ha generado un consenso en el sentido de que los bancos multilaterales y regionales de desarrollo tienen un papel crucial en el financiamiento del desarrollo. Desde el inicio de la crisis noratlántica de 2007-2008, la

comunidad internacional reconoce claramente que los préstamos anticíclicos de los BMD son decisivos para ofrecer un financiamiento oficial de largo plazo cuando las finanzas privadas se contraen a raíz de las crisis y sus secuelas, y lo son sobre todo para mantener la inversión. En rigor, ese financiamiento anticíclico de largo plazo proporcionado por los BMD es el complemento natural de la liquidez anticíclica oficial y privada que, entre otros, ofrece el FMI. También hay un reconocimiento creciente del valor de los bancos multilaterales y regionales de desarrollo en su apoyo constante a la inversión productiva pública y privada como un instrumento para financiar y ayudar a plasmar una visión y una estrategia de largo plazo del desarrollo nacional y regional. Por otra parte, hoy se advierte con mayor claridad la necesidad de financiar la inversión en bienes públicos globales y regionales en una escala significativa, específicamente para la mitigación y la adaptación al cambio climático, y se reconoce el valor de los BMD como instrumentos naturales para lograrlo.

A raíz de la crisis financiera noratlántica, y de crisis anteriores, gran parte de la reflexión se concentra en imaginar cómo el sector financiero puede atender mejor las necesidades de la economía real. Es evidente que los bancos de desarrollo, si funcionan bien y están bien gobernados, tienen un papel clave, entre otras cosas debido a las limitaciones de las instituciones financieras privadas. Sin embargo, uno de los papeles fundamentales de los bancos de desarrollo es el de trabajar en estrecho contacto con esas instituciones financieras privadas, sobre todo con la meta de movilizar recursos más amplios. Los BMD no sólo ofrecen combinaciones de subvenciones con préstamos concesionarios, que permiten elevar la escala del financiamiento a los países más pobres; al apalancar los aportes gubernamentales hechos a su capital para recaudar fondos en los mercados de capitales, pueden generar una escala significativa de préstamos con un monto relativamente bajo de capital desembolsado y, al cofinanciar proyectos con bancos privados, pueden conseguir más apalancamiento. Además, la estrecha colaboración entre los bancos de desarrollo y las instituciones financieras privadas por medio de los représtamos posibilita que los préstamos a las pymes y la microfinanza sean financiados por los BMD, pero implementados por entidades financieras nacionales, tanto públicas como privadas, que están más cerca de los prestatarios finales.

Las sinergias y complementariedades que es posible generar a través de la colaboración entre bancos multilaterales, regionales y nacionales de desarrollo pueden incrementarse aún más para mejorar su eficacia mutua. En ese contexto, el concepto de densificación en el nivel *institucional* implica una mejor articulación entre los BMD con sus pares

regionales y nacionales para apoyar objetivos de desarrollo y para la asignación de recursos.

Al trabajar en colaboración con los bancos nacionales de desarrollo, los BMD pueden contribuir, por ejemplo, a consolidar los mercados de bonos en moneda local, movilizándolo fondos de inversores institucionales para prestatarios corporativos y ayudando a fortalecer la infraestructura necesaria para ejercer una supervisión y un control apropiados en el mercado. También pueden ser “constructores de mercados” para que instrumentos como los bonos en moneda local y los bonos atados al PIB introduzcan la ciclicidad en los instrumentos del mercado. Los bancos multilaterales, regionales y nacionales de desarrollo pueden expandir aún más su trabajo conjunto e invertir en proyectos de importancia regional o nacional, por ejemplo, en el sector de la infraestructura. Los BMD también pueden otorgar financiamiento en moneda local y moneda extranjera en respaldo de los programas de préstamos de los bancos nacionales de desarrollo y apoyar de ese modo la estrategia industrial nacional. Para decirlo en una frase, los BMD pueden trabajar activamente en apoyo de las estrategias de los países en desarrollo a través de bancos nacionales de desarrollo que actúen como socios e intermediarios.

Por último, pero no por eso menos importante, hay enormes necesidades de inversión insatisfechas, cuya solución ayudaría a los países en desarrollo a sostener el crecimiento, por ejemplo en infraestructura. Como los países emergentes y en desarrollo tienen abundantes ahorros y reservas en divisas extranjeras, hay fuertes razones en respaldo de la creación de un banco de los BRICS, que complemente el financiamiento proporcionado por los BMD existentes; es alentador, por lo tanto, que los países integrantes de BRICS hayan coincidido en la necesidad de su creación.

El análisis hasta aquí expuesto insta a incrementar la inversión pública en los BMD existentes (y nuevos) como un complemento necesario, y hasta imperativo, para un mundo de movilidad global de los capitales privados. Esa inversión contribuiría a garantizar que las finanzas globales sigan prestando en diversos aspectos un servicio al bien público, así como a ofrecer un seguro contra los caprichos de los mercados financieros globales y su proclividad –de sobra demostrada– a las crisis frecuentes y los derrumbes ocasionales.

Si miramos adelante, es dudoso que el mundo vuelva al entorno global relativamente plácido y sin crisis de la primera década de la posguerra. Por desdicha, son de esperar turbulencias financieras y una que otra crisis, sobre todo porque la reforma financiera privada y la de la regulación de las finanzas probablemente se demuestren insuficientes para impedir

una recurrencia de la última crisis. De suceder así, incumbiría a la comunidad internacional la decisión de contar con una serie de instituciones bajo la forma de BMD bien capitalizados y capaces de asegurar el acceso a financiamiento y capital anticíclicos, que puedan desembolsarse con prontitud en beneficio de una inversión productiva de largo plazo que está a la altura de las necesidades.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, A. H. (2001), *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press.
- Banerjee, A. V. y E. Duflo (2011), *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Nueva York, Public Affairs [ed. cast.: *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*, Madrid, Taurus, 2012].
- Bhattacharya, A., M. Romani y N. Stern (2012), “Infrastructure for development: meeting the challenge”, documento de política general, Center for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, en colaboración con el Intergovernmental Group of 24, junio.
- Birdsall, N. (2012), “The World Bank and climate change: forever a big fish in a small pond?”, documento de política general CGD 007, Washington DC, Center for Global Development, diciembre.
- Birdsall, N. y M. de Nevers (2012), “Adaptation finance: How to get out from between a rock and a hard place”, documento de política general CGD 001, Washington DC, Center for Global Development, febrero.
- Buchner, B., A. Falconer, M.-H. Mignucci, C. Trabacchi y M. Brinkman (2011), “The landscape of climate finance: A CPI report”, Viena, Climate Policy Initiative, 27 de octubre.

- CGAP (2012), "Advancing financial access for the world's poor", Washington DC, mayo.
- Collins, D., J. Morduch, S. Rutherford y O. Ruthven (2009), *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press.
- Culpeper, R. (2012a), "Financial sector policy and development in the wake of the global crisis: The role of national development banks", *Third World Quarterly*, 33(3): 383-403, abril.
- (2012b), "Debt and development in South Asia: Challenges and opportunities", South Asia Policy and Research Institute (Sri Lanka), Aloka Occasional Papers (Colombo, Sri Lanka), noviembre.
- Curmally, A., J. Sohn y C. Wright (2005), "Multilateral development bank lending through financial intermediaries: environmental and social challenges", World Resources Institute, junio.
- Ghosh, A. (2010), "Harnessing the power shift: governance options for international climate financing", *Oxfam Research Reports*, Oxford, Oxfam International, 6 de octubre.
- Griffith-Jones, S. (2012), "Exogenous shocks: Dealing with the only certainty, uncertainty", trabajo preparado para la reunión de los ministros de Hacienda del Commonwealth.
- Griffith-Jones, S., M. Kollatz-Ahnen, L. Andersen y S. Hansen (2012), "Shifting Europe from austerity to growth: a proposed investment program for 2012-2015", *FEPS, IPD & ECLM Policy Brief* [ed. cast.: "Cambiano la austeridad por el crecimiento en Europa: propuesta de un programa de inversiones para 2012-2015", *Ensayos Económicos*, 65-66, Buenos Aires, septiembre].
- IPCC (2008), The Climate Change Mitigation and Adaptation Kit, disponible <www.global-mechanism.org>.
- Nelson, R. M. (2012), "Multilateral development banks: overview and issues for Congress", *Congressional Research Service*, 8 de noviembre.

- Ocampo, J. A. y S. Griffith-Jones (2008), “A counter-cyclical framework for a development-friendly IFA”, en J. M. Fanelli (comp.), *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Basingstoke/Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Perry, G. (2009), *Beyond Lending. How Multilateral Banks Can Help Developing Countries Manage Volatility*, Washington DC, Center for Global Development.
- (2011), “Growing business or development priority? Multilateral development banks’ direct support to private firms”, Washington DC, Center for Global Development, abril.
- Reddy, Y. V. (2010), “Regulation of the financial sector in developing countries: lessons from the 2008 financial crisis”, en S. Griffith-Jones, J. A. Ocampo y J. E. Stiglitz (comps.) (2010), *Time for the Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, cap. 13.
- Rodrik, D. (2008), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press [ed. cast.: *Una economía, muchas recetas: la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México, FCE, 2011].
- Rogers, F. H. (2010), “The global financial crisis and development thinking”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 5353, junio.
- Roodman, D. M. (2012), *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*, Washington DC, Center for Global Development.
- Smita, N., C. Watson y L. Schalatek (2013), “The global climate finance architecture”, en ODI/Heinrich Böll Stiftung, *Climate Funds Update*, <www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8685.pdf>.
- Spratt, S. y S. Griffith-Jones, con aportes de J. A. Ocampo (2013), “Mobilising investment for inclusive green growth in low-income countries”, estudio preparado para la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mayo.

Wade, R. (2004), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, 2ª ed., Princeton, Princeton University Press [ed. cast.: *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización de Asia*, México, FCE, 1999].

World Bank (2008), “The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Initiative: A review of CCRIF’s operation after its first season”, Washington DC, The World Bank, 1º de diciembre.

Sobre los autores

José Antonio Ocampo es profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, miembro del Comité de Asuntos Globales y vicepresidente de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas Públicas de la Universidad de Columbia.

Inge Kaul es profesora adjunta de la Hertie School of Governance, Berlín, y ex directora de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano y de Estudios del Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

Donald Blondin es investigador en la Universidad de Leiden, Países Bajos, en las áreas de gestión de crisis y cooperación en Europa. Coordinó los estudios de política de la Comisión Europea y fue investigador asociado de la Hertie School of Governance de Berlín.

Alicia Bárcena es la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se ha desempeñado como secretaria general adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas, fue secretaria ejecutiva adjunta y directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y coordinadora del Proyecto Ciudadanía Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, y vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez

Pelayo. Es vocal experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, miembro del Committee for Development Policy de ECOSOC, de Naciones Unidas y del European Advisory Group of the Bill and Melinda Gates Foundation.

Bruce Jenks es profesor adjunto de la Columbia University School of International and Public Affairs, profesor visitante de la Universidad de Ginebra. Es miembro del Center for International Cooperation (CIC), de la Universidad de Nueva York. Es vicepresidente del Consejo de la University for Peace de Naciones Unidas.

Roy Culpeper es miembro de la University of Ottawa's School of International Development and Global Studies, y profesor adjunto en la School of Public Policy and Administration, de la Universidad de Carleton. Fue presidente y director ejecutivo del North-South Institute, Ottawa.

Stephany Griffith-Jones es directora de Mercados Financieros en la Initiative for Policy Dialogue de la Universidad de Columbia. Fue profesor visitante del Instituto de Estudios del Desarrollo. Es miembro de la Comisión Warwick sobre regulación financiera.

Daniel Titelman es director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Fue director de la División de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL y coordinador de la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva en CEPAL, y experto en temas Macroeconómicos y Políticas Financieras.



GOBERNANZA GLOBAL Y DESARROLLO

La última gran crisis global ha llevado a la acuciante necesidad de replantear el modo en que se toman las decisiones económicas, sociales y ambientales que afectan a toda la humanidad. El multilateralismo ha resurgido con fuerza y los países emergentes reclaman una mayor presencia en el debate internacional. Este apunta a la gestación de una nueva forma de gobernanza global y al diseño de nuevos mecanismos de cooperación con los países en desarrollo.

La gobernanza global en el siglo XXI tiene por objeto velar por la provisión de los bienes públicos globales, tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, y por el cumplimiento de las metas sociales y ambientales que las Naciones Unidas han planteado en el transcurso de las últimas décadas. No se trata de ignorar la soberanía de los Estados nacionales, sino de forjar consensos y construir la idea de una soberanía mutuamente respetuosa de la justicia. Se trata, en suma, de gestionar y coordinar la interdependencia de las naciones para dar respuesta a temas y preocupaciones transversales y persistentes, como la distribución de los progresos científicos y tecnológicos así como del financiamiento, la inclusión y protección de los actores más débiles, o el necesario equilibrio entre mercado, sociedad y Estado. Así, el rol que desempeñan las distintas áreas y proyectos de las Naciones Unidas, los bancos multilaterales de desarrollo, los equipos de trabajo en torno a alimentos, género y sida, entre otros, lejos de reducirse a una mera declaración de principios, resulta crucial para afrontar problemas muy concretos y comprometer a los países en su solución.

Los estudios reunidos en este volumen, elaborados por reconocidos investigadores, aportan novedosas ideas para discutir los sistemas de cooperación internacional, sus mecanismos e instrumentos, y sientan las bases para una nueva agenda de desarrollo adaptada a la realidad de un mundo multipolar e interdependiente.



cooperación
española

Initiative *for* Policy Dialogue

 **siglo veintiuno**
editores

ISBN 978-987-629-530-7



9 789876 295307