



# Gobierno

# internacional: Nuevos actores, nuevas reglas

Por qué es necesario reestructurar  
el modelo del siglo XX

*James M. Boughton y Colin I. Bradford, Jr.*

**E**N EL TERCER trimestre de 2007, millones de estadounidenses vieron cómo empeoraban las condiciones de sus préstamos hipotecarios y disminuía el valor de mercado de sus propiedades. Aumentaron rápidamente las ejecuciones hipotecarias, y muchas familias perdieron su vivienda. En pocas semanas, la turbulencia se propagó a otras economías avanzadas de sistemas financieros complejos, y el crédito para las empresas y los individuos se hizo más difícil de obtener e inesperadamente costoso. De pronto, comenzó a ponerse en duda la solvencia de grandes bancos y otras instituciones financieras.

Lo sorprendente es que la mayoría de la gente parece haber pensado que los sistemas financieros avanzados eran más capaces de absorber riesgos y de distribuirlos con la amplitud necesaria para impedir un repentino agotamiento de la liquidez. En la década de 1930 hubo retiros bancarios masivos, pero no se esperaba que esto ocurriera en el siglo XXI. Lo que no es tan sorprendente es que, una vez comenzado, el problema se extendiera por todo el mundo antes de que ningún país pudiera resolverlo o protegerse del contagio. Lo que comenzó como una crisis bancaria terminó desestabilizando los mercados accionarios de los países industriales y amenazando poner en riesgo a los países de mercados emergentes.

La turbulencia financiera de 2007 ilustra una vez más los beneficios y riesgos de la globalización financiera. La concentración mundial del dinero ha permitido a las empresas de Tanzania, los agricultores de Vietnam, las mujeres emprendedoras de las aldeas de Bangladesh y las jóvenes familias urbanas de Estados Unidos realizar sueños imposibles de alcanzar para las generaciones anteriores. Pero también los hizo vulnerables a cambiantes fuerzas invisibles que escapan a su comprensión, su influencia o su control. En este caso, la rápida respuesta de los principales bancos centrales contribuyó a contener el shock antes de que se extendiera demasiado. El episodio también demuestra que, en un mundo de mercados financieros globalizados en el que una falla sistémica en un país puede afectar a muchos otros, es preciso reconocer que la supervisión y la regulación son una responsabilidad mundial.

Naturalmente, la comunidad internacional debe lidiar con muchos otros problemas además de la gestión del sistema financiero. La eliminación de las barreras al comercio internacional crea nuevas oportunidades de empleo, pero también plantea espinosas cuestiones acerca de los estándares laborales y otras preocupaciones sociales. La destrucción de los bosques nativos para satisfacer una creciente demanda mundial impone costos medioambientales en todo el planeta. Lo más alarmante es que las enfermedades contagiosas, como el SIDA, la tuberculosis o la gripe, no respetan fronteras. Cada caso exige tomar decisiones difíciles acerca

de qué objetivos, o el bienestar o los derechos de quiénes, se debe privilegiar. El gobierno internacional —de las finanzas, el comercio, el medio ambiente o la salud— es entonces uno de los desafíos más críticos y difíciles del mundo moderno.

### ¿Qué es el gobierno internacional?

El gobierno internacional es un proceso de liderazgo cooperativo que reúne a los gobiernos nacionales, los organismos públicos multilaterales y la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Proporciona orientación estratégica y luego encauza la energía colectiva para abordar los desafíos mundiales. Para ser eficaz, debe ser inclusivo, dinámico y capaz de abarcar todas las fronteras e intereses nacionales y sectoriales. Se debe basar en el “poder blando”, no en la coerción. Debe ser más democrático que autoritario, más abiertamente político que burocrático y más integrado que especializado.

Ni el concepto ni la dificultad del gobierno internacional son nuevos. Tras el fin de la primera guerra mundial, en 1919 los líderes de los países aliados se reunieron en París durante seis meses de deliberaciones para volver a trazar muchas de las fronteras nacionales del mundo y establecer un foro permanente —la Liga de las Naciones— para tratar cuestiones y problemas futuros. Más de 30 países enviaron delegaciones a la conferencia de paz de París, pero las cuatro grandes potencias vencedoras— Estados Unidos, Francia, Italia y el Reino Unido— dominaron y controlaron el proceso.

Al finalizar la segunda guerra mundial un cuarto de siglo más tarde, las delegaciones aliadas volvieron a reunirse para establecer nuevas instituciones que reemplazaran la fracasada Liga e impedir los desastres económicos que marcaron gran parte del período de entreguerra. De esas célebres sesiones, la mayoría de las cuales se realizaron en Estados Unidos y bajo su abrumadora influencia, surgieron los organismos multilaterales que forjarían las relaciones económicas y políticas durante las seis décadas siguientes: las Naciones Unidas, con su Consejo de Seguridad y sus organismos especializados; las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el FMI), y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este modelo de gobierno internacional, en el que los pocos países situados en la cima de la pirámide económica mundial invitaron a los demás a participar sin ceder demasiado el control, se convirtió en el paradigma imperante en la era de la posguerra.

### El sistema está desactualizado

Este modelo de dominancia sirvió como ordenamiento razonable y práctico durante gran parte del siglo XX. A comienzos del siglo, Londres era el centro del comercio y las finanzas internacionales. A mediados de siglo, ese centro se había desplazado al otro lado del Atlántico, pero el núcleo euro-estadounidense se había hecho aún más fuerte. Al finalizar el siglo, sin embargo, era la periferia la que ganaba fuerza. Nuevas potencias regionales e incluso mundiales habían emergido para desafiar a las viejas potencias, pero el sistema de gobierno no evolucionó a la par de esos cambios.

Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU tienen poder de veto sobre medidas tales como la imposición de sanciones multilaterales a los Estados que violen

las resoluciones de Naciones Unidas o el envío de fuerzas multilaterales para mantener la paz en regiones inestables. La composición de ese órgano no ha variado en seis décadas. El control se ha ampliado algo más en otros organismos, pero ese cambio dista mucho de ser suficiente. En el Directorio Ejecutivo del FMI, por ejemplo, Estados Unidos y el Reino Unido concentraban poco menos del 50% del poder de voto en 1946. Hoy se requieren al menos ocho directores que representen a 35 o más países para constituir una mayoría. Estados Unidos por sí solo tiene poder de veto sobre decisiones financieras importantes, pero cualquier coalición de tres o más miembros con un total de votos del 15% puede hacer otro tanto. No obstante, los cambios en la distribución de votos e influencia han quedado muy por detrás de la evolución de la economía mundial, y en consecuencia se le reconoce cada vez menos legitimidad política a la supervisión del sistema financiero.

Un segundo problema es que el sistema internacional que congrega a los gobiernos nacionales para supervisar las cuestiones mundiales está fragmentado y especializado y carece de una visión amplia y eficaz. Como su predecesor, el GATT, la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ocupa del intercambio comercial. La Organización Mundial de la Salud (OMS) supervisa los temas sanitarios. El Consejo de Seguridad de la ONU responde a las situaciones que amenazan la paz mundial. El Banco Mundial y los bancos regionales de fomento dan financiamiento oficial a los países en desarrollo. El FMI supervisa el funcionamiento del sistema financiero internacional. A pesar del amplio proceso de consulta y cooperación que tiene lugar regularmente entre estos y otros organismos, cada uno actúa en forma independiente dentro de su propio ámbito.

En suma, lo que hoy existe es una multiplicidad de actores independientes, tanto públicos como privados, cada uno persiguiendo sus propios objetivos y prioridades, con sus propios clientes y representados, su propio lenguaje técnico y cultura organizacional, su propio mandato y enfoque especializado. Estos atributos pueden haber sido apropiados cuando las relaciones internacionales se centraban en varios temas importantes pero solo atinentes a un número reducido de países importantes. Sin embargo, su legado es un sistema fragmentado que se basa en gran medida, quizás excesivamente, en las fuerzas del mercado, la competencia y las reacciones públicas ad hoc para tratar de canalizar las energías y asignar los recursos.

En este contexto, los organismos tienden a volver a mirarla hacia adentro, concentrándose más en cómo evaluar su propio desempeño y tratar de mejorarlo que en cómo trabajar junto con sus socios para alcanzar objetivos comunes. Cuanto más débiles son las estructuras y procesos de gobierno dentro de sectores específicos, menor es la atención y la conciencia de lo externo, y menos coherentes las actividades entre los diferentes actores. Cada organismo se vuelve menos eficaz, y se resiente el sistema en su conjunto.



Los problemas y retos del siglo XXI —absorber el cambio demográfico, reducir la pobreza, ampliar la provisión de energía segura y limpia sin agravar el cambio climático, paliar los riesgos sanitarios y muchos otros— exigen mucha más coordinación que la que ese sistema permite. Cada uno de esos retos, aun cuando se los aborde en el plano local o nacional, puede afectar a las vidas de las personas en todas partes. Es improbable que la especialización técnica por sí sola sea plenamente eficaz si no está guiada por una visión holística de alcance mundial.

La falta de un sistema integral de supervisión ha sido compensada en parte por una sucesión de grupos ad hoc de Estados que pretenden actuar como un comité directivo de la economía mundial (véase el mapa). Ese proceso comenzó con la creación del Grupo de los Diez (G-10) principales países industriales en 1962. En los años setenta se formó un subgrupo, el G-5, que se amplió al G-7 en la década de 1980 y al G-8 en la década siguiente. Para contrarrestar la poderosa influencia de estos grupos de países industriales, los países en desarrollo formaron el G-77 en 1964 y luego un subgrupo, el G-24, en 1971. En 1999, el G-7 invitó a varios países en desarrollo de mercados emergentes a unirse en un nuevo agrupamiento, el G-20.

La mayoría de esos grupos todavía se reúne regularmente y emite pronunciamientos sobre la forma en que deben actuar los gobiernos nacionales y las instituciones multilaterales frente a diversos temas, como la turbulencia financiera de 2007. Además, han proliferado las organizaciones no gubernamentales que representan los intereses de la sociedad civil, las empresas, las fuerzas del trabajo y las religiones en cuestiones tales como la protección medioambiental, el derecho de propiedad, los derechos de los trabajadores, la reducción de la pobreza, la estabilidad financiera y la promoción de la democracia y la transparencia en el gobierno. Muchas de esas organizaciones, tanto gubernamentales como civiles, son

eficaces defensores de los intereses que representan, pero no puede decirse que alguna de ellas represente los intereses del mundo como un todo.

### Los problemas se agravarán

Si no se los resuelve, esos defectos del gobierno internacional terminarán por agravarse en los años venideros y podrían socavar los avances que ha traído la globalización. Como mostró el historiador Harold James (2001), abundan los casos en los que el comercio y las finanzas internacionales florecieron y generaron explosiones de crecimiento y desarrollo económico, que las reacciones populares contrarias terminaron por revertir. Quienes creen en los beneficios de la globalización probablemente lograrán imponer sus ideas si establecen un diálogo verdadero y una asociación con quienes temen que sus propios intereses queden sumergidos en medio de esa marea creciente.

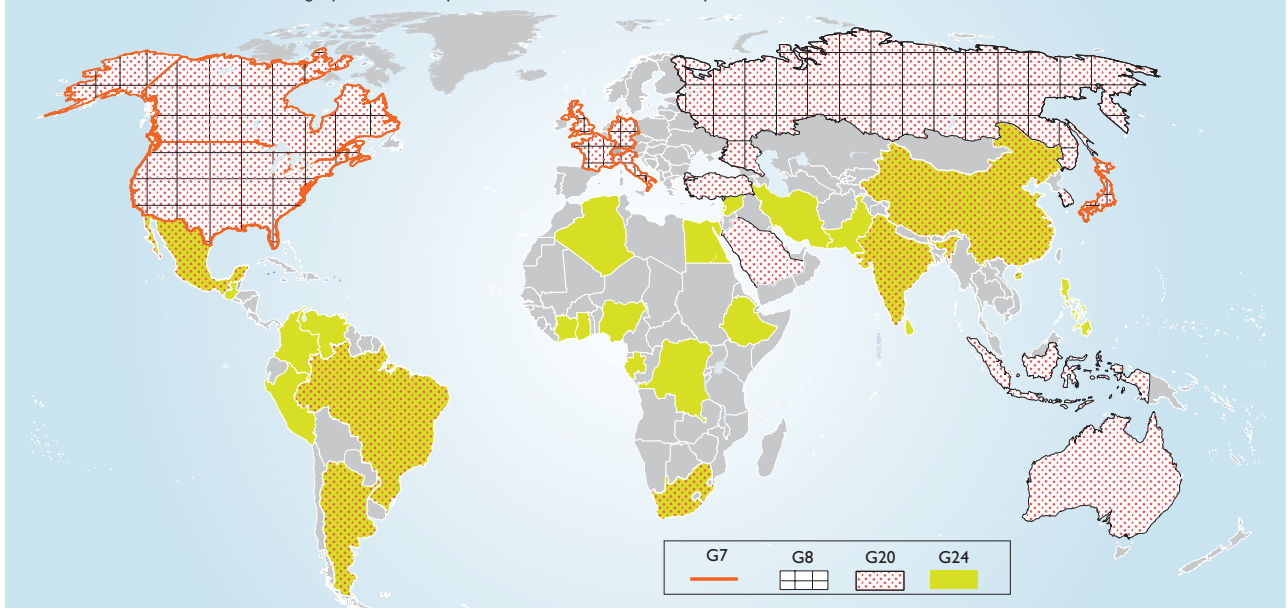
Las deficiencias se agravarán ante los efectos del crecimiento demográfico, la creciente demanda de energía y las amenazas a la salud mundial.

**Cambio demográfico.** La generación que viene verá una inmensa y desafiante transformación en el mundo. Su mayor reto será absorber un enorme aumento de la población. Los demógrafos de las Naciones Unidas, entre otros, prevén que la población mundial crecerá un 50%, de 6.000 millones de personas en 2000 a 9.000 millones en 2050, antes de estabilizarse (Naciones Unidas, 2005, y Oficina de Censos de Estados Unidos). En los últimos años, el debate sobre las tendencias demográficas se ha centrado mayormente en el aumento inexorable de las personas de edad avanzada y sus efectos en la carga impositiva y la prestación de atención de la salud y otros servicios sociales.

Más abrumadora aún será la presión sobre las perspectivas de desarrollo. Los 3.000 millones que se sumarán a la pobla-

### Quiénes integran los diversos "G"

A través de los años, varias agrupaciones de países han actuado como supervisores informales de la economía mundial.



ción mundial vivirán en países en desarrollo, donde la mayoría vive hoy en condiciones de pobreza. El principal Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) es reducir a la mitad la tasa de extrema pobreza entre 1990 y 2015. A nivel mundial, se está alcanzando ese objetivo, e incluso las regiones rezagadas están ahora logrando al menos un mayor ingreso per cápita. Sustener ese avance en las décadas venideras exigirá liderazgo y cooperación entre los países ricos y pobres, las instituciones multilaterales, el sector privado y la sociedad civil.

## Ya no es posible sostener que la supervisión actual de las relaciones internacionales es adecuada para el siglo XXI.

Esas crudas realidades demográficas exacerbaban la polarización de las actitudes acerca de los beneficios y costos de la globalización y del surgimiento de ganadores y perdedores al globalizarse las fuerzas económicas identificadas con la propagación de ideas orientadas al mercado. Las dudas acerca del rostro humano de la globalización —su capacidad real de producir beneficios ampliamente compartidos y reducir la pobreza mundial— amenazan recrear la reacción contraria a los anteriores procesos de integración mundial que estalló de manera generalizada y alarmante tan solo unos pocos años atrás.

**Energía.** Otro decisivo y creciente desafío mundial es la provisión de energía. Por ejemplo, ya hay 2.000 millones de personas que no tienen acceso a la electricidad. Si se suman otros 3.000 millones a la población mundial, en 2050 habrá 5.000 millones de nuevos consumidores potenciales, 1.000 millones más que los que hoy sí tienen acceso. El esfuerzo que se requerirá en el sector eléctrico solamente para satisfacer esta mayor demanda representa un impresionante desafío, al margen de la tarea de modernizar el transporte (mayor uso de automóviles híbridos que empleen electricidad), reducir la contaminación y minimizar el cambio climático que generan las actividades humanas. La creciente demanda exigirá una enorme inversión en nuevas fuentes de generación y distribución de electricidad, sin considerar el reemplazo y la mejora de la capacidad existente o la adopción de tecnologías más limpias.

No es posible responder al desafío energético del futuro sin un fuerte liderazgo y cooperación. Hay un mercado mundial de la energía, con instituciones internacionales que monitorean su evolución y representan a diferentes agentes. Pero como la mayor parte de la inversión en energía —petróleo, gas natural, biomasa, energía nuclear o fuentes alternativas— está en manos de compañías privadas y empresas paraestatales, el sector privado y los intereses nacionales tienen un grado de representación mayor que los intereses públicos mundiales.

No hay un sistema de gobierno internacional de la energía, esfera en la que se prevén masivas inversiones a largo plazo, con importantes efectos indirectos en el medio ambiente y en la rentabilidad de otras inversiones en el mismo sector o en otros afines. No existe ningún ámbito en el que las entidades públicas y privadas puedan medir cómo incidirán en ellas las

acciones de los demás y así determinar sus propias acciones y ajustes en una perspectiva a más largo plazo que la que puede brindar el mero funcionamiento de los mercados.

**Salud.** La importancia de los efectos indirectos o de contagio en la salud mundial resulta aún más obvia. Es preocupante la fragmentación de los enfoques institucionales respecto de la salud mundial. Es encomiable, por supuesto, que los filántropos y los fondos especiales aporten recursos adicionales para la erradicación de enfermedades. Sin embargo, la proliferación de programas financiados por los donantes entorpece el proceso de rendición de cuentas. Además, puede que esas iniciativas se limiten a combatir enfermedades específicas en lugar de abordar las causas subyacentes de las amenazas a la salud mundial, como la pobreza, las deficiencias institucionales y la inversión insuficiente en los sistemas públicos de salud, especialmente en los países en desarrollo (Waldman, 2007).

El principal organismo mundial de salud pública, la OMS, carece de financiamiento suficiente, tiene un exceso de asignaciones y no está preparada para atender la inversión en instituciones de la salud y sistemas sanitarios públicos. El Banco Mundial puede cubrir, y lo hace, parte de lo que falta, pero sus préstamos para la salud son independientes de la OMS y no están formalmente coordinados con esta. Hay una manifiesta necesidad de encarar el gobierno internacional de la salud mediante un enfoque intersectorial, interministerial e interinstitucional.

### ¿Qué puede hacerse?

Para un mejor gobierno de las interacciones mundiales, se requiere actuar en tres frentes: racionalizar las relaciones entre los Estados soberanos, actualizar las instituciones multilaterales existentes y crear un órgano de supervisión eficaz.

Ya no es posible sostener que la supervisión actual de las relaciones internacionales es adecuada para el siglo XXI. Los órganos ministeriales como el Comité para el Desarrollo, el Comité Monetario y Financiero Internacional, el Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Asamblea Mundial de la Salud cumplen funciones importantes dentro de las organizaciones que conducen, pero cada uno representa intereses que son propios de sus mandatos institucionales. Por encima de estos comités, ninguna de las cumbres habituales es suficientemente representativa como para ejercer un legítimo liderazgo mundial.

Últimamente se ha focalizado la atención en la reforma de las instituciones internacionales para aumentar su eficacia y su legitimidad política. Para que esas reformas rindan frutos, es preciso integrar el enfoque sectorial de esas instituciones en un marco amplio a fin de resolver los retos mundiales comunes. Por ello se necesita un nuevo mecanismo de gobierno en la cúspide del sistema mundial. Diseñar ese mecanismo no será tarea fácil, ni exenta de controversias. En este momento, solo pueden esbozarse claramente sus grandes lineamientos.

**Lo primero y más importante es reformar el proceso por el cual los líderes políticos nacionales se reúnen en el nivel cumbre o ministerial para debatir los problemas comunes.**

La responsabilidad de dar forma al sistema mundial les cabe mucho más a los gobiernos nacionales que a las instituciones internacionales en cuanto entidades separadas. Esas instituciones están guiadas y conducidas por las autoridades nacionales de los países miembros, por sus ministros de Hacienda,

Energía, Salud y Desarrollo, entre otros. Hasta tanto la interacción entre esas autoridades refleje las interconexiones que vinculan los problemas de finanzas, pobreza, salud, energía y seguridad, así como la realidad del mundo globalizado del nuevo siglo, ninguna reforma de las instituciones modificará demasiado la situación. Asimismo, es improbable que la reforma de las instituciones internacionales y el gobierno internacional en general tenga pleno éxito si no se amplía la composición de las cumbres y se dinamiza su mandato.

## Lo que se requiere es una transición a un sistema mundial de instituciones reformadas y nuevos mecanismos de gobierno que cohesione las variadas energías y recursos para responder eficazmente.

Es necesario un liderazgo al máximo nivel de responsabilidad pública, como atribución exclusiva de los jefes de Estado, para brindar la orientación estratégica que permita a las instituciones nacionales e internacionales encarar con eficacia el carácter multisectorial de las amenazas mundiales. Como el único grupo verdaderamente poderoso —el G-8— está compuesto exclusivamente por los países industriales ricos, la mayoría del Atlántico Norte, hay un “déficit democrático” en el agrupamiento actual y, como consecuencia, un vacío en la cúspide del sistema internacional. Para reunir a las instituciones internacionales en una nueva configuración a fin de atender coherentemente los apremiantes problemas de nuestro tiempo, es esencial ampliar las cumbres e incluir a países de otras regiones y culturas importantes como miembros de igual rango.

**El segundo frente es la actualización del sistema de instituciones multilaterales.** Algunas instituciones, como el FMI, son consideradas eficientes pero carentes de legitimidad política; de otras, como las Naciones Unidas, se opina lo contrario.

En los últimos dos años, el FMI ha trazado un programa específico de reformas que —si se lo implementa plena y decididamente— podría dar respuesta a los cuestionamientos sobre su legitimidad política. Los principales elementos de ese programa que atañen al gobierno consisten en otorgar más influencia a las regiones dinámicas y en rápido crecimiento y menos a los anteriores países dominantes cuyo papel en la economía mundial ha declinado en relación con las economías de mercados emergentes, y adoptar procedimientos más abiertos y transparentes para seleccionar sus propios directivos. Además, el FMI ha revisado sus directrices de condicionalidad a fin de que su relación con los países miembros que más dependen de él se base más en la cooperación que en la imposición de criterios.

Análogamente, en 2004 las Naciones Unidas emprendieron una iniciativa para reforzar lo que Florini y Pascual (2007) describieron como una base institucional fundamentalmente endeble. Esas reformas incluían la ampliación del Consejo de Seguridad, una sustancial reforma interna de la gerencia y una amplia gama

de propuestas concretas para dar mayor coherencia al sistema. Como en el caso de la reforma del FMI, el principal desafío por delante es generar el amplio respaldo político requerido para que esas iniciativas se concreten.

**El tercer frente supone generar un nuevo mandato para vincular la variada colección de instituciones internacionales con los retos mundiales.** Generar ese nuevo mandato debe ser una tarea prioritaria para un nuevo comité directivo mundial de jefes de Estado. Los ODM representan un enfoque amplio y multisectorial en la lucha contra la pobreza mundial, al integrar los objetivos de igualdad de género, la educación universal, la salud y la sostenibilidad medioambiental. La próxima Cumbre sobre financiamiento del desarrollo que se celebrará en Doha, Qatar, en 2008 podría brindar a los líderes mundiales una oportunidad de intensificar los esfuerzos mundiales para alcanzar los ODM y un marco para una acción coordinada entre las principales instituciones, organismos y actores. Una cumbre reformada y ampliada podría, con la ayuda de las instituciones, monitorear, evaluar y orientar la agenda de medidas de implementación de los ODM hacia el futuro.

El fragmentado sistema internacional de hoy está compuesto por múltiples instituciones, organismos y actores con mandatos especializados. Lo que se requiere es una transición a un sistema mundial de instituciones reformadas y nuevos mecanismos de gobierno que cohesione las variadas energías y recursos para responder eficazmente a los urgentes desafíos mundiales en la era de enormes transformaciones económicas y sociales que se avecina. La reciente elección de nuevos líderes en el Reino Unido, Francia y Japón; las próximas elecciones en algunos otros países del G-8, y la designación de nuevos titulares de las instituciones de Bretton Woods y otros organismos ofrecen una oportunidad para impulsar el programa de reformas de gobierno y crear un sistema mundial congruente con los problemas que deben abordarse. ■

*James M. Boughton es historiador oficial y Subdirector del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI. Colin I. Bradford, Jr., es Investigador Principal no residente de Economía Mundial y Desarrollo en Brookings Institution.*

---

### Referencias:

- Florini, Anne, y Carlos Pascual, 2007, “United Nations Reform”, en *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin Bradford Jr., y Johannes Linn, compiladores (Washington: Brookings Institution Press, 2007), págs. 60–73.
- James, Harold, 2001, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Naciones Unidas, 2004, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General’s High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change; en <http://www.un.org/secureworld>.
- \_\_\_\_\_, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, 2005, *World Population Prospects: The 2004 Revision*; en [http://library.imf.org/unworldpop/DISK\\_NAVIGATION.HTM](http://library.imf.org/unworldpop/DISK_NAVIGATION.HTM).
- Oficina de Censos de Estados Unidos, *International Data Base*; en [www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.html](http://www.census.gov/ipc/www/idb/worldpopinfo.html).
- Waldman, Ronald, 2007, “Global Health Governance”, en *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin Bradford Jr., y Johannes Linn, compiladores (Washington: Brookings Institution Press), págs. 100–07.