

*SINÓPSIS*

**BIENES  
PÚBLICOS  
MUNDIALES**  
Cooperación  
internacional  
en el siglo XXI

Editado por

Inge Kaul  
Isabelle Grunberg  
Marc A. Stern

Publicado por el  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
(PNUD)

Nueva York    Oxford  
Oxford University Press  
1999

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del PNUD.

Las designaciones empleadas y la presentación de materiales en esta publicación no entrañan ningún tipo de pronunciamiento por parte del PNUD con respecto a la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades, ni tampoco en lo concerniente a la delimitación de sus fronteras o límites.

Este texto se ha extraído de *GLOBAL PUBLIC GOODS: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, editores: Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern. Copyright © 1999, Oxford University Press. Este material se ha utilizado con la autorización de Oxford University Press.

Para efectuar pedidos del libro completo en inglés, en los Estados Unidos sírvase llamar al número gratuito : 1-800-451-7556, o consultar a Oxford University Press en la Web: <http://www.oup-usa.org>

Para efectuar pedidos al por mayor con descuentos sustanciales respecto a los precios al por menor en los Estados Unidos, sírvase dirigirse a: Sr. Bill Johnson, Oxford University Press (teléf. 212-725-6006; fax: 212-726-6446; e-mail: [bfj@oup-usa.org](mailto:bfj@oup-usa.org)).

Para los pedidos internacionales de este libro en inglés, sírvase dirigirse a Oxford International Sales, Email: [intlsales@oup-usa.org](mailto:intlsales@oup-usa.org) o fax: 212-726-6453.

Se permite reproducir breves extractos de esta publicación sin necesidad de solicitar autorización, con la condición de que no se altere el texto y que se indique la fuente. Los interesados en adquirir derechos de reproducción o traducción deben enviar una solicitud a: UNDP/Bureau for Development Policy/Office of Development Studies, One United Nations Plaza, UH-401, New York, NY 10017, Estados Unidos de América, o en la Web: [ods@undp.org](mailto:ods@undp.org). El PNUD recibe con agrado solicitudes de ese tipo.

Se agradece el aporte de observaciones, que rogamos enviar, al igual que cualquier pedido de información, por correo o e-mail a las direcciones anteriormente indicadas, o por fax: (212) 906-3676.

Dejamos constancia de nuestro profundo agradecimiento a Priya Gajraj por la preparación del presente volumen.



El faro que aparece en la cubierta del libro es un ícono útil por dos razones. En primer lugar, es un ejemplo clásico de un bien público: todas las embarcaciones que se encuentran en su proximidad se benefician con su luz, de la que cada una puede disponer sin restricciones, sea cual fuere el número de embarcaciones. En segundo lugar, la historia de los faros ilustra un importante mensaje de este volumen: que los bienes públicos no necesariamente han de ser aportados por los gobiernos. A lo largo de los siglos, la construcción y la operación de los faros ha estado a cargo de inversionistas privados, sindicatos de empresarios navieros y alianzas entre el sector público y el privado, además de organismos gubernamentales. Puede encontrarse más información sobre la historia de los faros en el artículo de Ronald Coase "The Lighthouse in Economics", publicado en el número 17 (octubre) de *The Journal of Law and Economics*, págs. 357 a 376.

"Cuando hay voluntad política, es posible modificar el equilibrio reinante y propender a una paz más segura y un mayor bienestar económico, así como a la justicia social y la sustentabilidad del medio ambiente. Pero ningún país puede lograr por sí mismo esos bienes públicos mundiales y tampoco lo puede el mercado mundial. Por consiguiente, nuestras acciones deben centrarse ahora en el término ausente en la ecuación: los bienes públicos mundiales."

Kofi Annan  
Secretario General de las Naciones Unidas  
Nueva York  
1° de marzo de 1999

## INDICE

Prologo de la edicion española.....	10
Prólogo .....	12
Preámbulo .....	13
Sinopsis .....	15
Lista de autores .....	37

## INDICE DEL LIBRO

### *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*

#### **Prólogo**

Tommy Koh

#### **Preámbulo**

James Gustave Speth

#### **Introducción**

Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern

### **I. CONCEPTOS**

1. Definición de bienes públicos mundiales  
*Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern*
2. Bienes públicos entre generaciones: Estrategias, eficiencia e instituciones  
*Todd Sandler*
3. La economía política de la cooperación internacional  
*Lisa L. Martin*

### **II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS**

- *Equidad y justicia*
  4. Equidad en el marco de los bienes públicos mundiales  
*J. Mohan Rao*
  5. Justicia distributiva como bien público internacional: Una perspectiva histórica  
*Ethan B. Kapstein*
  6. Justicia mundial: Mas alla de la equidad internacional  
*Amartya Sen*
- *Eficiencia de los mercados*
  7. La integración a fondo y los acuerdos comerciales: ¿Son ventajosos para los países en desarrollo?  
*Nancy Birdsall y Robert Z. Lawrence*
  8. Inestabilidad financiera internacional  
*Charles Wyplosz*

- ***Medio ambiente y patrimonio cultural***
  9. Montreal en comparación con Kyoto: Cooperación internacional y medio ambiente mundial  
*Scott Barrett*
  10. Nuevas estrategias para la provisión de bienes públicos mundiales: Lecciones extraídas de los problemas internacionales del medio ambiente  
*Geoffrey Heal*
  11. El patrimonio cultural como bien público: Análisis económico aplicado a ciudades históricas  
*Ismail Serageldin*
  
- ***Salud***
  12. Vigilancia epidemiológica mundial: Cooperación internacional para detectar las enfermedades infecciosas  
*Mark W. Zacher*
  13. La salud como bien público mundial  
*Lincoln C. Chen, Tim G. Evans y Richard A. Cash*
  
- ***Conocimientos e información***
  14. El conocimiento como bien público mundial  
*Joseph E. Stiglitz*
  15. Comunicaciones mundiales para un mundo más equitativo  
*J. Habib Sy*
  16. El cariz público del Ciberespacio  
*Debora L. Spar*
  
- ***Paz y seguridad***
  17. Prevención de conflictos letales: Desde la intendencia mundial hasta la vigilancia vecinal  
*David A. Hamburg y Jane E. Holl*
  18. La paz como bien público mundial  
*Rubén P. Méndez*

### **III. REPERCUSIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS**

19. Los bienes públicos internacionales y la fundamentación de la asistencia externa  
*Rajshri Jayaraman y Ravi Kanbur*

20. Bienes públicos regionales en la asistencia internacional  
*Lisa D. Cook y Jeffrey Sachs*

**Conclusión**

21. Bienes públicos mundiales: Conceptos, políticas y estrategias  
*Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern*

Bibliografía

Glosario

Notas biográficas de los autores

Índice temático

## PRÓLOGO DE LA EDICION ESPAÑOLA

Me complace presentar a los lectores de habla española este importante volumen dedicado al tema de los bienes públicos mundiales y a la necesidad de replantear los términos en que tiene lugar hoy en día la cooperación internacional para el desarrollo.

Hace bien el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al facilitar esta publicación, en la que se expresa de manera clara y precisa el grado de interdependencia global en el que se habrán de desenvolver las sociedades, tanto ricas como pobres, al iniciarse el siglo XXI. La minuciosa definición inicial de lo que son los “bienes públicos mundiales”, frente al clásico concepto de los “bienes públicos” y los “bienes privados”, hace de este volumen un pertinente recordatorio de que la especie humana tiene, a diferencia de las demás especies vivientes, una responsabilidad especial con respecto a su propia supervivencia. Esta responsabilidad pasa necesariamente por la aceptación de que, por encima de los innegables elementos de diversidad que enriquecen nuestras culturas, estamos atados a un destino común dictado, en gran parte, por la realidad material de nuestro hábitat: existen unas necesidades globales que solo podrán ser satisfechas en el ámbito internacional mediante la cooperación, la toma compartida de decisiones y, sobre todo, la puesta en práctica de una ética de la corresponsabilidad, tanto entre individuos como entre sociedades.

La lectura de este libro nos reafirma en la creencia de que el nuevo milenio tendrá que regirse por una ética muy diferente a la que imperó en el siglo XX. No se trata de negar los grandes avances éticos que, por ejemplo, en el ámbito conceptual de los derechos humanos y del desarrollo humano se alcanzaron en los últimos decenios del siglo que termina, ni de ignorar que ciertos valores como la democracia y la paz han alcanzado reconocimiento casi universal. Sin embargo, en la práctica no ha bastado con enunciar, por lo general de manera meramente declarativa, unos derechos fundamentales: la vida, la paz, la libertad y la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda. A la armazón ética que sirve de sustento a esos derechos, le ha faltado un componente adicional que consiste en la alusión a las obligaciones humanas que deben ser cumplidas por los individuos y por los estados.

La idea de unas obligaciones humanas no es nueva en todas las regiones del mundo. Muchas sociedades han concebido tradicionalmente las relaciones humanas en términos de obligaciones, más que de derechos. Este es el caso de algunas sociedades orientales. Mientras que en Occidente han tendido a prevalecer los conceptos de libertad e individualismo, en Oriente el énfasis ha recaído en las naciones de responsabilidad y comunidad. Creo que es posible elaborar una ética global para el nuevo milenio basada en el balance entre las nociones interdependientes de libertad y responsabilidad, igualmente aplicable a las relaciones entre estados y entre individuos. Tal ética podría permitirnos dar respuesta a la mayoría de los interrogantes que plantean los autores de este libro en torno a la carencia de “bienes públicos mundiales” que amenaza a la humanidad. Para resolver esa carencia, la humanidad debe crear nuevas relaciones y nuevas instituciones. Y no debemos olvidar que en toda relación humana y en toda institución hay un substrato ético y una predisposición moral que influyen de manera fundamental en sus resultados. Una cooperación internacional sin soporte ético y moral sería, si no contraproducente, inútil.

Por ello, uno de los más estimulantes retos para los líderes del mundo consiste en la necesidad de crear y utilizar mecanismos sencillos y moralmente justificables para aumentar y

hacer más eficiente la cooperación para el desarrollo. La visión que se desprende del libro que tengo el honor de prologar nos autoriza a proponer que los países más ricos del mundo, así como las grandes instituciones financieras internacionales de las que forman parte, conviertan el perdón de la deuda externa de los países pobres en un eficaz instrumento de cooperación para el desarrollo mediante el recurso de vincular ese perdón al cumplimiento de determinadas metas de inversión social y de reducción del gasto militar.

Una formulación sumamente sencilla de este mecanismo consistiría en perdonar a cada uno de los países más pobres del mundo, por un período de dos o más decenios, los pagos, tanto de intereses como del principal de la deuda externa, a condición de que durante dicho período el gasto militar no exceda el 30% del gasto estatal conjunto de educación y salud. La viabilidad material y la justificación ética de este mecanismo se demuestran con el caso de Costa Rica: a lo largo de las últimas décadas, el gasto costarricense en seguridad ciudadana --por disposición constitucional, Costa Rica no tiene fuerzas armadas-- ha oscilado alrededor del 5% del gasto estatal en salud y educación.

No me cabe la menor duda de que, reflexionando sobre el tema, los estadistas y los expertos podrán perfeccionar esta propuesta y encontrar otras que puedan ser útiles para el fortalecimiento de la cooperación. Lo que se requiere, como lo subraya la presente obra, es la firme voluntad de lograrlo.

Oscar Arias  
Ex-Presidente de Costa Rica, 1986-1990  
Premio Nobel de la Paz, 1987

## PRÓLOGO

Tengo sumo agrado en escribir el prólogo de esta importante obra. Considero que se trata de un libro importante por tres razones.

En primer lugar, pienso que el libro recorre senderos no trillados al extrapolar el concepto de "bienes públicos" desde la escala nacional hasta la escala mundial. Se presenta en el libro una convincente fundamentación de que las dos piedras de toque de un bien público, ausencia de rivalidad y ausencia de exclusión, pueden aplicarse a escala mundial a aspectos como el medio ambiente, la salud, la cultura y la paz. En particular, estoy convencido de que la estabilidad financiera, el Internet y el conocimiento pueden ser considerados bienes públicos mundiales.

En segundo lugar, estoy de acuerdo con la tesis planteada en el libro, de que estamos viviendo en un mundo cada vez más integrado e intervinculado. En este nuevo mundo, está cambiando la soberanía del estado debido a dos circunstancias opuestas. Por una parte, los estados se ven obligados a cooperar a fin de resolver sus problemas. Esto se aplica al medio ambiente, la salud, la paz, los conocimientos y, como hemos presenciado recientemente, a la estabilidad financiera. Por otra parte, hay una tendencia a aplicar el principio de subsidiaridad, es decir, delegar las decisiones al nivel más básico posible.

En tercer lugar, pienso que el libro presenta una persuasiva fundamentación de la necesidad de replantear la naturaleza de la asistencia internacional. Ya no basta con dirigir la asistencia internacional a los países receptores o a determinados sectores. La razón es que algunos bienes públicos mundiales abarcan varios sectores. ¿Cómo hemos de financiar los bienes públicos mundiales? ¿Son acaso suficientes las instituciones existentes? De lo contrario, ¿cómo deberían ser reformadas? ¿Necesitamos nuevas instituciones? ¿Cómo hemos de incorporar en nuestras instituciones el carácter distintivo de la tripartición: gobierno, empresas y sociedad civil?

Este libro trata de responder a éstas y muchas otras importantes preguntas de política. Nos proporciona un nuevo marco intelectual con arreglo al cual reflexionar acerca de la asistencia internacional. También ofrece una poderosa nueva fundamentación de una mayor cooperación internacional a fin de aportar los bienes públicos mundiales necesarios para que la mundialización tenga cariz humano.

Profesor Tommy Koh  
Embajador sin Cartera  
Ministro de Relaciones Exteriores  
Singapur

Director Ejecutivo  
Asia-Europe Foundation

## PREÁMBULO

Los bienes públicos nacionales han sido durante siglos parte de la teoría económica del gobierno. Como lo sabe cualquier estudiante de políticas públicas, la idea de que la sociedad necesita un gobierno para superar los defectos del mercado en cuanto al logro de eficiencia y equidad en la asignación y distribución de recursos no es ninguna novedad. Además, es una idea conservadora. Presume que los bienes y servicios privados siempre constituirán el grueso de las adquisiciones de las personas. Es preciso que los mercados puedan funcionar. No obstante, un tercero debe aportar los "bienes de consumo colectivo" que la sociedad también necesita pero que el sector privado tiene insuficientes incentivos para proporcionar.

Es posible estar de acuerdo con Adam Smith en cuanto a que el estado, como fuente de bienes públicos, debe circunscribirse a unas pocas esferas: mantener la oferta de dinero, hacer respetar los derechos de propiedad, promover los mercados competitivos, proporcionar defensa nacional y administrar justicia. También podría afirmarse que las sociedades centradas en el ser humano requieren una gama más amplia de bienes suministrados públicamente, desde la seguridad social, los servicios de salud y la asistencia al estudiante, hasta los transportes públicos, los parques nacionales y los subsidios para que los pobres compren alimentos. Pero, sea cual fuere la posición que se adopte en este debate, se comprende en general que los bienes y servicios públicos nacionales son fundamentales para el bienestar de las personas y que es preciso que los gobiernos y los mercados colaboren para proporcionar dichos bienes y servicios.

Este libro lleva el concepto de bienes públicos más allá de las fronteras nacionales; al hacerlo, transforma las dimensiones del debate y eleva el concepto hasta un nuevo y urgente plano de importancia. Los autores comienzan con la observación de que, en muchas esferas de política pública, cuestiones que otrora se consideraban puramente del ámbito nacional trascienden las fronteras y tienen alcance y efectos mundiales. Los autores sugieren que, en momentos en que se está produciendo la mundialización, se necesita una teoría de los bienes públicos mundiales para alcanzar metas de importancia crucial, como la estabilidad financiera, la seguridad humana o la reducción de la contaminación del medio ambiente. Señalan que, en verdad, muchas de las actuales crisis internacionales tienen sus raíces en una grave escasez de bienes públicos mundiales.

Considérese, por ejemplo, la cuestión de la seguridad humana a escala mundial. En momentos en que se estaba iniciando este debate, el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, analizó las amenazas a la paz mundial en lo concerniente a varios problemas transfronterizos: crecimiento galopante de la población, disparidades en las oportunidades económicas, degradación del medio ambiente, excesiva migración internacional, producción y tráfico de estupefacientes y terrorismo internacional. En el informe se afirmó que el mundo necesita un nuevo marco de cooperación internacional a fin de hacer frente a amenazas mundiales de este tipo. Dicho argumento sigue siendo profundamente pertinente en la actualidad, en momentos en que estamos reflexionando sobre la mejor manera de abordar una gama de cuestiones de política pública internacional, desde los derechos humanos y la salud hasta el mercado de trabajo y el medio ambiente. Una teoría de los bienes públicos mundiales sería un componente esencial de un nuevo marco de ese tipo, y proporcionaría una nueva motivación a un tipo diferente de asistencia para el desarrollo.

Después de todo, la sociedad siempre ha estado dispuesta a pagar a cambio de obtener bienes públicos nacionales. Deberíamos estar igualmente dispuestos a sufragar los bienes mundiales que están al servicio de nuestro interés común, sean éstos los sistemas conjuntos de control del medio ambiente, la destrucción de armas nucleares, la lucha contra las enfermedades transmisibles, como el paludismo y el VIH/SIDA, la prevención de los conflictos étnicos o la reducción de los desplazamientos de refugiados. Y deberíamos estar preparados a financiar esos bienes mediante mecanismos innovadores, basados en los principios de reciprocidad y responsabilidad colectiva, principios que exceden el concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Por supuesto, seguimos necesitando la AOD, reformada y reorientada. El propósito principal de la AOD debería ser contribuir a erradicar la extrema pobreza mediante el desarrollo humano sostenible. En verdad, en las circunstancias actuales, en que el 20% más opulento de la humanidad es 135 veces más rico que el 20% más pobre, y en que la pobreza se está propagando en todas las sociedades, especialmente en los países en desarrollo, hay una urgente necesidad de incrementar el monto de la AOD.

No es posible poner fin a la pobreza si no hay paz, o estabilidad financiera, o seguridad medioambiental. No es posible lograr el desarrollo humano sostenible si no prevenimos los conflictos, administramos sabiamente los mercados o contrarrestamos la tendencia al agotamiento de los suelos, la energía, el agua potable y el aire puro. La equidad dentro de una misma generación y entre distintas generaciones no es viable en ausencia de un sistema internacional para detectar y distribuir los costos medioambientales, para hacer frente a los efectos desestabilizadores de las estructuras financieras endebladas o para ayudar a las personas, estén donde estuvieren, a que se beneficien del acervo de conocimientos mundiales acumulados. La responsabilidad de esos retos, los orígenes y efectos de éstos, trascienden las fronteras nacionales. En consecuencia, además de la AOD, necesitamos una nueva forma de cooperación internacional que abarque el comercio, la deuda, las inversiones, las corrientes financieras y la tecnología y que incluya pagos e incentivos para que los países aseguren un suministro suficiente de bienes públicos mundiales. En esta obra pueden encontrarse algunas ideas sobre la manera en que podría construirse y financiarse un sistema de ese tipo.

Espero que este libro imprima nuevo impulso al debate sobre el futuro de la cooperación internacional en el nuevo milenio; merece que lo lean con detenimiento y lo debatan vigorosamente todos quienes tienen un interés creado en el futuro. En un planeta en proceso de mundialización y cada vez más interdependiente, esto entraña, en verdad, un amplio círculo de lectores. Todos nos hemos de beneficiar enormemente con un mundo que coloque al ser humano en su centro y provea equidad, sustentabilidad y paz durante generaciones por venir.

James Gustave Speth  
Administrador  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## SINOPSIS

Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern

Vivimos en un mundo inestable. Las nuevas oportunidades ofrecen posibilidades de bienestar y prosperidad cada vez mayores; pero, atrapado en una red de tensiones y contradicciones, este mundo está atravesando una crisis tras otra.

Se lograron milagros económicos mediante denodados esfuerzos en lugares como el Asia oriental; actualmente, reinan los disturbios financieros y las zozobras sociales. La cesación de la guerra fría suscitó esperanzas de una paz duradera y un dividendo de paz; en cambio, las contiendas civiles, los conflictos e incluso el genocidio, han escoriado nuevamente el panorama. Apenas los habitantes de todo el mundo comenzaron a disfrutar de las perspectivas de una vida más larga y saludable, cuando nuevas enfermedades y algunas enfermedades antiguas volvieron a cobrarse numerosas víctimas y a plantear retos al progreso de la medicina. Y a la vez que los adelantos tecnológicos nos han liberado al parecer de muchas limitaciones naturales, incluidas las de tiempo y espacio, los ecosistemas se están recargando con desechos y contaminación. Mientras tanto, el continuo aumento de la inequidad mundial, medida por la diferencia entre los más pobres del mundo y los más ricos del mundo, sigue agregando tensiones permanentes en la trama social mundial. Si se permitiera que persistan las tendencias actuales y se enconen las crisis, la promesa de un mundo mejor se alejaría aún más.

Las crisis son onerosas. Causan sufrimiento humano, sobrecargan el medio ambiente y son extremadamente ineficientes: entrañan el despilfarro de las inversiones y la pérdida de recursos para el desarrollo futuro. Estos hechos son bien conocidos y han dado origen a una creciente bibliografía sobre la manera de asegurar el desarrollo humano y un crecimiento más sostenible.

### **Explicación sobre los bienes públicos mundiales**

A fin de comprender mejor las raíces de las crisis mundiales, sean éstas manifiestas (colapsos financieros) o silenciosas (pobreza), nos proponemos echar una mirada a los problemas actuales en materia de políticas, desde la perspectiva de los bienes públicos mundiales.

En primer lugar, ¿qué es un bien público? Sabemos que el mercado es la manera más eficiente de producir bienes privados. Pero el mercado depende de un conjunto de bienes que él mismo no puede aportar: derechos de propiedad, posibilidad de pronóstico,

---

En esta versión se amplía y modifica el texto de la Introducción que figura en *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, publicación editada por Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (Oxford University Press, 1999).

seguridad, nomenclatura y otros. A menudo es preciso que tales bienes sean producidos por mecanismos ajenos al mercado o por un mercado modificado. Además, según se analiza en nuestro capítulo sobre "Definición de bienes públicos mundiales", las personas necesitan bienes tanto públicos como privados, participen o no en transacciones de mercado; un ejemplo al respecto es la paz. Se reconoce que los bienes públicos acarrear beneficios que no pueden ser circunscritos fácilmente a un único "comprador" (o conjunto de "compradores"). No obstante, una vez que se les aporta, son numerosos quienes pueden disfrutar de tales bienes gratuitamente. Un ejemplo son los nombres de las calles; otro, el medio ambiente no contaminado. Si no se cuenta con un mecanismo para la acción colectiva, es posible que la producción de esos bienes sea insuficiente.

Otro ejemplo es la educación, que beneficia a la persona que la recibe. A fin de calcular los beneficios, consideramos el ingreso que obtendrá la persona a lo largo de toda su vida gracias a su nivel de educación y restamos el ingreso que tendría si no tuviera educación. Pero esa cifra no agota el panorama. ¿Qué podría decirse de los numerosos empleadores que esa persona tendrá a lo largo de su vida, y las economías debidas a que dichos empleadores no tendrán que capacitarla en el trabajo? ¿Qué podría decirse de los beneficios que la alfabetización acarrea para todas las compañías que efectúan sus campañas publicitarias sobre la base de textos por escrito? ¿Qué podría afirmarse de los beneficios para quienes formulan advertencias públicas, colocan señales de tráfico o se encargan de hacer cumplir las leyes? Si se contabilizaran todos esos beneficios, el valor sería enormemente superior al importe que recibe únicamente la persona educada. Esta diferencia entre los beneficios públicos y los privados es el efecto externo y, debido a la magnitud apreciable de sus efectos externos, la educación es un bien público.

La estabilidad financiera, al igual que muchos temas considerados en este libro, tiene cualidades de bien público. Un banco o una institución financiera pueden generar grandes utilidades mediante préstamos con alto coeficiente de riesgo; si fracasan, todo lo que perderán es su capital. Pero, en un sistema financiero complejo e interdependiente, los costos del incumplimiento por parte de una única institución son, en verdad, muy superiores — y a veces, múltiples — debido a que un incumplimiento puede desencadenar muchas quiebras y más incumplimientos. La diferencia entre el costo privado para el banco y el costo público, también en este caso, mide los efectos externos del comportamiento riesgoso; en este ejemplo, los efectos externos negativos.

Si bien se comprende que los bienes públicos entrañan efectos externos de gran magnitud (y beneficios difusos), una definición más estricta depende de un juicio acerca de la manera en que se consume el bien: si no puede impedirse a nadie que consuma el bien, éste es, entonces, no excluible. Si puede ser consumido por muchos sin agotarse, entonces el bien no tiene rivalidad en el consumo. Los bienes públicos puros, que son raros, tienen ambos atributos, mientras que los bienes públicos impuros los poseen en menor grado, o poseen una combinación de uno y otro.

Si consideramos nuevamente la educación, esto puede ayudarnos a comprender por qué razón los bienes públicos son difíciles de producir en cantidades correctas. Supongamos que hay muchas personas analfabetas y muchos empleadores deseosos de emplearlas. El primer empleador de una persona sería el primero que asumiría la carga de educarla; pero, ¿por qué debería ese primer empleador sufragar todos los costos, mientras que los futuros empleadores cosecharían los beneficios gratuitamente? Esta perspectiva es lo que puede disuadir a un

empleador de sufragar el costo de educar a su fuerza laboral. La solución es que todos los empleadores aúnen sus recursos a fin de financiar la educación conjuntamente o que, al menos, salven la diferencia entre los beneficios que la educación aporta al individuo — para los cuales este mismo podría absorber el costo — y los beneficios adicionales que obtienen los empleadores colectivamente. Pero dado que también se benefician quienes no son empleadores, por lo general toda la comunidad se ha de sumar a este esfuerzo.

Éste es, indicado de manera simplificada, el dilema que se plantea con respecto a proporcionar bienes públicos. En momentos en que está en curso un proceso de mundialización, los efectos externos — los costos y beneficios "adicionales" — son sufragados cada vez más por los habitantes de otros países. En verdad, cuestiones que tradicionalmente han sido meramente del ámbito nacional son ahora mundiales, debido a que exceden el ámbito de un único país. Las crisis subsisten debido tal vez a que carecemos de los mecanismos de política adecuados para abordar los bienes públicos mundiales de ese tipo. Además, la ubicuidad de las crisis contemporáneas sugiere que tal vez todas obedezcan a una causa común, como una deficiencia común en la formulación de políticas, en lugar de ser resultado de problemas específicos para cada cuestión. De ser ése el caso, las respuestas en forma de políticas específicas para una cuestión, que han sido hasta la fecha las medidas típicas, serían insuficientes y posibilitarían que las crisis mundiales persistan y que, incluso, se multipliquen.

Al aplicar el concepto de bienes públicos mundiales, procuramos encontrar bienes que arrojen beneficios allende las fronteras, las generaciones y los grupos de población. Todos los bienes públicos, sean estos locales, nacionales o mundiales, tienden a padecer de insuficiencia en su oferta. La razón de ello es, precisamente, que son de índole pública. Para los protagonistas individuales, con frecuencia la mejor estrategia y más racional es dejar que los demás proporcionen el bien y luego disfrutar de él de manera gratuita. En el plano internacional, el problema de la acción colectiva se agrava por la discrepancia entre efectos externos que tienen un alcance cada vez más internacional, y el hecho de que la principal unidad de formulación de política sigue siendo el estado nación.

## **El tema de este libro**

Nuestra tesis es que los disturbios actuales ponen de manifiesto un grave déficit en la provisión de bienes públicos mundiales. Para analizar esa tesis, investigamos dos cuestiones principales. La primera es si el concepto de bien público es útil para describir y analizar los problemas mundiales, y en qué medida. Si lo es, la segunda cuestión es si podemos encontrar opciones de política y estrategia viables y aplicables de manera generalizada para asegurar un suministro más seguro de bienes públicos mundiales, desde la eficiencia de los mercados hasta la equidad, la salud, la sustentabilidad del medio ambiente y la paz. Sin esos bienes públicos mundiales, la seguridad humana y el desarrollo serán difíciles de alcanzar.

## Estructura de este libro

Las cuestiones mencionadas se investigan en relación con esferas escogidas de interés mundial en materia de políticas, mediante estudios monográficos que forman la médula del libro. A principio de cada grupo de capítulos en la Parte II del libro, se ofrecen breves reseñas de los estudios monográficos. Dichos estudios están enmarcados por dos secciones adicionales, la Parte I sobre conceptos y la Parte III sobre consecuencias en materia de políticas.

En la Parte I del libro figuran los lineamientos generales. En el capítulo redactado por Kaul, Grunberg y Stern se considera la bibliografía sobre bienes públicos y se ofrece una definición de bienes públicos mundiales. Todd Sandler amplía el concepto de bienes públicos entre generaciones, considerando en particular los aspectos estratégicos de proporcionar esos bienes y examinando las disposiciones institucionales para su asignación. Seguidamente, Lisa Martin presenta un panorama general de las teorías actuales sobre cooperación internacional, señalando a nuestra atención los papeles de las organizaciones internacionales y los protagonistas distintos del estado en cuanto a ayudar a los estados a plasmar los beneficios de la cooperación. Al respecto, tal vez la función más útil de las organizaciones internacionales sea reducir la incertidumbre: proporcionar información acerca del problema de que se trate y sobre las preferencias y comportamientos de quienes tienen un interés directo en la cuestión, sean estos estados, organizaciones no gubernamentales u otros.

Después de los estudios monográficos, en la Parte III del libro se consideran las repercusiones intersectoriales en materia de políticas. En el capítulo preparado por Rajshri Jayaraman y Ravi Kanbur se pregunta: ¿Cuándo deberían los países donantes financiar la provisión de bienes públicos mundiales mediante la asistencia? Llegan a la conclusión de que la asistencia tiene más impacto en la provisión de bienes públicos cuando esos bienes dependen del "eslabón más débil". Por ejemplo, el éxito en la erradicación de una enfermedad como el paludismo o la viruela depende de las acciones de los últimos países donde subsisten esas enfermedades. Se recomienda especialmente efectuar gastos en bienes públicos en países pobres cuando esos países tienen un papel protagónico que desempeñar en una determinada esfera programática, como ocurre, por ejemplo, en la preservación de especies tropicales. Lisa Cook y Jeffrey Sachs consideran la necesidad de prestar mayor atención a los bienes públicos regionales, tanto para enfrentar las necesidades específicas de cada región como para coordinar las contribuciones regionales a los bienes públicos mundiales. Cook y Sachs señalan la pequeña cuantía de los recursos actualmente asignados al plano regional y recomiendan varias medidas para mejorar la capacidad de las organizaciones internacionales de asistencia en cuanto a ayudar a los países a colaborar en pro de los bienes públicos regionales. Los autores analizan el éxito del Plan Marshall después de la segunda guerra mundial en lo concerniente a la cooperación para el desarrollo en Europa y sugieren que en el futuro, la cooperación regional para el desarrollo podría adoptar un modelo similar.

En el capítulo final se presenta una síntesis de todos los capítulos anteriores y se condensan las conclusiones y las medidas de política aportadas por cada uno de los que contribuyen a responder a las dos principales preguntas formuladas en el libro. En dicho capítulo final, el lector encontrará también amplias referencias a los capítulos individuales, con el propósito de vincular las conclusiones más generales con las comprobaciones concretas y también mostrar

de qué manera se aplican algunos de los temas más generales a determinadas esferas temáticas.

### **Antecedentes de este libro**

No estamos partiendo de la nada. La formulación sistemática de la teoría de los bienes públicos comenzó con la obra de Paul Samuelson "*The Pure Theory of Public Expenditure*" (1954). En *The Logic of Collective Action* (1971) de Mancur Olson se analizaron extensamente los problemas de provisión. La aplicación del concepto de bienes públicos a los problemas mundiales comenzó a fines del decenio de 1960, especialmente con la publicación de "*The Tragedy of the Commons*" (1968) de Garrett Hardin, seguido de "*Collective Goods and International Organization*" (1971) de Bruce Russett y John Sullivan. Más de un decenio más tarde, *The World in Depression 1929-1939* (1986) de Charles Kindleberger analizó la crisis económica del decenio de 1930 y la atribuyó a no haber proporcionado bienes públicos mundiales de importancia clave, como un sistema abierto de intercambio comercial y un prestamista internacional al cual acudir como último recurso. Entre las contribuciones más recientes al debate cabe mencionar *International Public Finance* (1992) de Rubén Méndez y *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems* (1997) de Todd Sandler. Vale decir, el análisis de los bienes públicos se ha aplicado a los problemas mundiales. Pero es sorprendente cuán escaso ha sido el estudio de qué son realmente los bienes públicos mundiales, así como los intentos de establecer una tipología de esos bienes.

Estrechamente vinculada a la cuestión de proporcionar bienes públicos mundiales hay otra en materia de ciencias políticas: ¿Por qué razón los estados cooperan y cumplen o dejan de cumplir los acuerdos internacionales? Sobre esta cuestión se ha elaborado una rica bibliografía con diferentes tendencias, en especial a partir del decenio de 1980 (véanse, por ejemplo, Keohane 1984; Krasner 1986; Gilpin 1987; Mayer, Rittberger y Zurn 1993; y Brookings Institution 1994-1998). Gran parte de esta bibliografía está centrada en la cooperación intergubernamental. En nuestro análisis, hemos ampliado el debate para tener en cuenta el hecho de que vivimos en un mundo donde hay múltiples protagonistas.

También nos hemos basado en las publicaciones sobre desarrollo, que consideran de qué manera la actividad económica puede redundar en más amplias opciones humanas y mayor bienestar de la gente (véanse, entre otros, Sen 1987; Dasgupta 1995; y PNUD varios años). Hasta el momento, esas publicaciones han tratado primordialmente de los países en desarrollo. No obstante, la división del mundo en países "desarrollados" y países "en desarrollo" ya no es válida en su forma tradicional. Se está haciendo evidente que un elevado ingreso no garantiza ni el desarrollo equitativo ni el desarrollo sostenible. El reto de garantizar la seguridad humana existe tanto en los países del Norte como en los del Sur, aun cuando a menudo tengan modalidades diferentes. Es posible que los bienes públicos mundiales tengan importancia crítica para responder a este reto en todos los países.

Además, hemos considerado la bibliografía relativa a la asistencia (como Riddell 1996; Stokke 1996; Berg 1997; Banco Mundial 1998; y PNUD 1999), la cual, sorprendentemente, no siempre se basa en teorías de regímenes internacionales. Dichas teorías se han centrado, en gran medida, en la celebración de tratados internacionales y en el papel de las organizaciones internacionales. La asistencia — el aspecto operacional de la cooperación internacional, a

diferencia del aspecto de fijación de normas y estándares — se ha centrado primordialmente en los países y se ha guiado por las prioridades nacionales de desarrollo. Tiene escaso o ningún vínculo sistemático con los acuerdos internacionales. Pero, en respuesta a los retos mundiales actuales, es preciso ampliar el temario de la asistencia. Además de las razones morales y éticas relativas a sus preocupaciones de desarrollo "puramente" nacionales, los países pobres necesitan transferencias de recursos a fin de poder contribuir a la provisión de bienes públicos mundiales, en el interés mutuo de todos. Los beneficiarios pueden ser, por ejemplo, países que no aprovechen oportunidades de desarrollo en aras de conservar bosques prístinos que albergan gran diversidad biológica o absorben el anhídrido carbónico, o países que necesitan ayuda para establecer instituciones y prácticas racionales en pro de la seguridad del sistema financiero mundial.

Este estudio también se beneficia con una gran cantidad de análisis sobre cuestiones concretas. Sin todos esos diferentes recursos bibliográficos (cada uno de ellos referenciado en los capítulos), no habría sido posible iniciar el análisis multidisciplinario y en planos múltiples que estamos tratando de realizar en este libro. Estamos procurando combinar esos recursos bibliográficos debido a que las diferentes cuestiones que abordan han comenzado a intersectarse entre sí. Los problemas mundiales de hoy no pueden ser comprendidos adecuadamente si se depende de bibliografía de una sola tendencia.

Pasamos ahora a la síntesis de los estudios monográficos.

## **Los estudios monográficos**

### *Equidad y justicia*

Una de las percepciones más innovadoras elaboradas en este libro es tratar la equidad y la justicia como bienes públicos mundiales. Al igual que la paz, la equidad y la justicia no pueden ser obtenidas de manera aislada por consumidores individuales en el mercado. Además, esos resultados acarrearán beneficios compartidos ampliamente: una sociedad que ofrece un trato justo y equitativo a sus miembros entraña beneficios reales o potenciales para todos. Mohan Rao expresa esta fundamentación y, al mismo tiempo, señala el importante papel instrumental de la equidad y la justicia, en cuanto a contribuir a proporcionar conjuntamente otros bienes públicos, y en la definición de demanda de bienes públicos y la asignación de prioridades es decir, la determinación de cuáles bienes públicos deben proporcionarse en primer lugar. La erradicación de la pobreza, si bien no es por sí misma un bien público mundial, contribuye a otros bienes públicos mundiales. La eliminación de la pobreza beneficia no sólo a los pobres, sino también al resto de la sociedad, dado que fortalece la paz y la estabilidad, la salud mundial y la eficiencia del mercado (el pleno aprovechamiento de los recursos humanos), completamente aparte de su valor intrínseco.

¿Cómo se aplican estos argumentos a escala mundial? Amartya Sen se centra en la cuestión de la equidad mundial, a diferencia de la equidad dentro de un país o entre países. Destaca que las personas tienen muchas identidades y pertenencias, las cuales son independientes de la ciudadanía o la nacionalidad. No obstante, las acciones conformadas por esas pertenencias e identidades pueden contribuir de manera sustancial a los bienes públicos mundiales, como la equidad y la justicia. En verdad, es posible que la justicia mundial tenga "vida propia" y no

necesariamente mediatizada en el plano nacional.

Hace mucho tiempo que se reconoce el aspecto de bien público mundial de la equidad y la justicia, afirma Ethan Kapstein, quien examina el propósito de las organizaciones internacionales que se establecieron después de la segunda guerra mundial. A la sazón se pensó que era necesario que en cada país reinaran la equidad y la justicia, a fin de prevenir tensiones que podrían transponer las fronteras y causar guerras. No obstante, el sistema ha perdido su eficacia y Kapstein propone nuevas medidas para revivirlo, de manera que responda mejor a las necesidades de un planeta en proceso de mundialización.

### *Eficiencia de los mercados*

La justicia económica puede crear más prosperidad para todos si va acompañada de mercados que funcionen eficazmente; pero esto no necesariamente significa mercados libres, como muestra Charles Wyplosz en su capítulo sobre inestabilidad financiera. Wyplosz muestra que la inestabilidad financiera tiene efectos externos mundiales ampliamente generalizados y que se necesitan medidas correctivas a escala tanto nacional como mundial. Nancy Birdsall y Robert Lawrence examinan de qué manera la comunidad internacional ha tratado de mejorar la eficiencia mundial promoviendo el libre intercambio comercial mediante la creación de un "campo equitativo" para la competencia de las firmas entre distintos países. Esto ha requerido la creciente armonización de las regulaciones sobre todo lo que puede ser objeto de comercio internacional. Birdsall y Lawrence examinan los costos y los beneficios de esos ajustes de las políticas, especialmente en lo que atañe a los países en desarrollo. Su análisis ilumina las repercusiones de lo que describimos como "brecha jurisdiccional" entre un mercado mundial y las unidades nacionales que formulan políticas.

### *Medio ambiente y patrimonio cultural*

En los últimos 20 años, la diplomacia internacional sobre cuestiones del medio ambiente se ha intensificado espectacularmente. Las innovaciones en cuanto a políticas mundiales en esta esfera tienen buenas perspectivas de ofrecer muchas lecciones para la cooperación en otras esferas. La protección del patrimonio cultural, evidentemente, plantea muchos de los mismos problemas económicos y de cooperación que la protección del medio ambiente. En su comparación entre las negociaciones iniciales del Protocolo de Montreal y las negociaciones actuales del Protocolo de Kyoto, Scott Barrett afirma que el éxito en la conclusión de las negociaciones sobre el ozono se debió en gran medida a un balance entre costos y beneficios, que propició las rápidas acciones de cooperación. En cambio, en el caso del cambio climático, se ofrecía escaso o ningún beneficio inmediato a cambio de adoptar medidas sin tardanza. Por consiguiente, los protocolos resultantes reflejan las diferentes condiciones económicas subyacentes a ambos problemas y sugieren que los "buenos" resultados del tratado no son consecuencia de los buenos deseos sino que deben basarse en sólidos fundamentos económicos, utilizando un patrón apropiado para la medición del valor del futuro, en comparación con el del presente. Geoffrey Heal también considera que los aspectos económicos son fundamentales para el éxito de las políticas; examina la importancia de los instrumentos de política basados en el mercado para fomentar la provisión privada de bienes

públicos. Esta respuesta es particularmente importante, habida cuenta de la tendencia general a la privatización de los servicios públicos. Finalmente, Ismail Serageldin ilustra la utilidad de los nuevos instrumentos analíticos, desarrollados en primer momento con fines de valuación de bienes medioambientales que no se comercializan (como la diversidad biológica o los bosques antiguos) para comprender mejor el valor del patrimonio cultural. Comprueba que, evidentemente, esas técnicas pueden utilizarse para contribuir a orientar a los encargados de formular políticas y a los protagonistas privados a fin de que preserven en todo el mundo los emplazamientos culturales de valor inestimable e irremplazables.

### *Salud*

La lucha contra las enfermedades transmisibles ha sido un aspecto medular de la cooperación internacional durante más de 100 años. No obstante, en los últimos años la interdependencia mundial en cuestiones de salud se ha ahondado más debido al incremento de los viajes internacionales, la evolución de nuevas cepas de enfermedades y la propagación en todo el mundo de numerosos hábitos de consumo que tienen consecuencias nocivas para nuestra salud. Mark Zacher considera la situación de la cooperación internacional en cuanto a vigilar los brotes de enfermedades infecciosas e informar al respecto. Comprueba que la débil capacidad nacional de vigilancia y la renuencia gubernamental en cuanto a admitir que se ha producido un brote, menoscaban las acciones mundiales. Por otra parte, nuevas tecnologías dificultan cada vez más el ocultamiento de los brotes, frente a una red mundial cada vez más amplia de profesionales de la salud y otros observadores de la sociedad civil que utilizan el Internet para informarse recíprocamente. En estas circunstancias, las organizaciones internacionales tienen un importante papel que desempeñar en cuanto a ayudar a los países a mejorar su capacidad nacional de responder a los brotes de enfermedades e informar al respecto, así como detectar y verificar informes oficiales sobre brotes. Lincoln Chen, Tim Evans y Richard Cash afirman que las enfermedades no transmisibles también van adquiriendo una magnitud cada vez mayor en relación con las políticas mundiales debido a la mayor interdependencia de la economía mundial. Además, la tendencia hacia el aumento de los servicios privados de atención de la salud redundará gradualmente en que los pobres del mundo dispongan de menores servicios. En respuesta, los autores sugieren que se perfeccione la labor de las organizaciones internacionales que se ocupan de la salud, de modo que se centren en fijar normas y estándares y apoyen a los países en desarrollo en el fomento de la capacidad nacional. Pero el esfuerzo total de cooperación necesario deberá exceder esas acciones, y ya lo hace. Los autores consideran que en el futuro la cooperación tendrá, esencialmente, la forma de una red horizontal entre todos los protagonistas interesados, públicos y privados, nacionales e internacionales.

### *Conocimientos e información*

En cada paso en la creación, la transformación y la difusión de conocimientos, se ponen en evidencia los atributos de los bienes públicos mundiales. No obstante, como lo muestran los autores, en lo que concierne al conocimiento, el principal problema en materia de políticas no es tanto la falta de provisión como el acceso insuficiente o desigual. Joseph Stiglitz, por ejemplo, muestra que los derechos de propiedad intelectual que son demasiado estrictos pueden menoscabar la eficiencia y la equidad del mercado. Entre sus sugerencias para mejorar la accesibilidad y el precio de los conocimientos figura la creación de un "banco de conocimientos", tal vez vinculado a un sistema más equitativo de derechos de patente. Habib Sy analiza los aspectos relativos a los bienes públicos en las telecomunicaciones mundiales y las nuevas tecnologías de la información, en particular las cuestiones de acceso y fijación de precios, así como la dinámica que opera para marginar aún más al continente africano en la era de la información. En respuesta a esta situación, Sy exhorta a asumir un renovado compromiso en pro de un programa de servicios públicos y, con esos fines, también un compromiso de intensificar la cooperación regional entre estados. Debora Spar se refiere concretamente al Internet, examina su condición en tanto bien público, así como los efectos externos positivos y negativos que le son propios. La autora afirma que es preciso facultar a los países en desarrollo para que cosechen los beneficios potenciales del Internet.

### *Paz y seguridad*

Adam Smith fue quien individualizó por primera vez la seguridad nacional como bien público, hace más de 200 años. Al mismo tiempo que la economía de la defensa ha utilizado una metodología de bienes públicos, a escala mundial va en aumento el interés en la noción de paz como bien público mundial. Según David Hamburg y Jane Holl, la paz mundial requiere acciones multidisciplinarias por parte de numerosos protagonistas, a fin de establecer un terreno favorable, constituido por el imperio de la ley, los derechos humanos, las respuestas a las necesidades básicas, así como la justicia y la sustentabilidad del medio ambiente. Rubén Méndez aporta un análisis a fondo de los aspectos de la paz relativos a los bienes públicos y centra su análisis de políticas en la estructura del sistema mundial. Afirma que un sistema de seguridad colectiva, a diferencia de criterios de equilibrio de poder o hegemonía, es el más apto para proporcionar paz, debido precisamente a sus atributos de bien público. El autor pasa revista a los mecanismos existentes a escala mundial y regional y propone reformas para aumentar la eficacia de éstos.

Más allá de los estudios monográficos individuales, el enfoque multidisciplinario, en múltiples niveles y en múltiples temas ha posibilitado que ofrezcamos una perspectiva comparativa del estudio de los problemas mundiales. A partir de esa base, se formulan los mensajes en materia de políticas indicados a continuación.

## Los principales mensajes en materia de políticas

Hemos ingresado en una nueva era de políticas públicas, definida por una creciente cantidad de cuestiones que trasponen las fronteras nacionales. Éste es el mensaje global en materia de políticas que se extrae de este trabajo; esto plantea un doble reto. El primero es la necesidad de efectuar una transición en la cooperación internacional, abandonando su concepción tradicional como "relaciones exteriores" para transformarla en la formulación de políticas aplicables a la mayoría de las cuestiones nacionales, si no a todas ellas. El segundo reto es elaborar los conceptos e instrumentos necesarios para superar los problemas de la acción colectiva. Esto requerirá, en particular, acciones para "internalizar los efectos externos", a fin de abordar los fenómenos potencialmente contagiosos donde se originan, antes de que transpasen las fronteras.

Todos los temas examinados en los estudios monográficos constituyen, en un sentido u otro, bienes públicos mundiales. También ilustran la nueva naturaleza de muchos bienes públicos mundiales a los que se alude, en el cuadro 1 del capítulo final, como resultados de las políticas a escala mundial. A diferencia de otras cuestiones de escala mundial concernientes a las relaciones entre países o los problemas fronterizos, como los transportes o los aranceles aduaneros, muchos de los problemas internacionales de políticas requieren la convergencia de las políticas planteadas dentro de las fronteras y, también, y cada vez más, servicios conjuntos, que pueden incluir organizaciones que representen a todos los países, como la vigilancia de las tendencias mundiales o las disposiciones de socorro a los países en crisis.

En este nuevo tipo de bienes públicos mundiales hay varios factores implícitos. Entre ellos figura la creciente apertura de los países, lo cual facilita el desplazamiento de los "hechos negativos" a escala mundial. Otro factor es la creciente cantidad de riesgos sistémicos mundiales, que requieren un mayor respeto por los umbrales de sustentabilidad. Un tercer factor es la fortaleza de protagonistas transnacionales distintos de los estados, como las entidades del sector privado y la sociedad civil, que han intensificado la presión sobre los gobiernos para que estos se adhieran a normas comunes en materia de políticas, desde los derechos humanos básicos hasta las normas técnicas.

En esas condiciones, acciones mundiales como la reducción de la contaminación, la erradicación de las enfermedades o la eficaz supervisión de las instituciones bancarias revisten importancia para los objetivos nacionales en materia de política. Si los gobiernos nacionales no logran establecer políticas eficaces con "gravitación" en determinadas esferas, no hay posibilidad de contar con bienes públicos mundiales, como la sustentabilidad del medio ambiente, la salud o la estabilidad financiera. Y ello, a su vez, menoscaba en muchos países las metas en materia de políticas y crea una situación pública negativa a escala mundial.

La mayoría de esos cambios han estado ocurriendo durante decenios; pero sólo recientemente los analistas de políticas, los líderes políticos y el público en general han comenzado a prestar seriamente atención a los efectos acumulativos de tales cambios, los cuales son debatidos desde la perspectiva de cómo hacer frente a la mundialización. Por consiguiente, no es sorprendente encontrar que la formulación de políticas aún no se ha ajustado plenamente. Esto torna aún más interesante determinar precisamente dónde y por qué falla el sistema actual en cuanto a abordar eficazmente nuevos problemas.

Los estudios monográficos que figuran en este libro señalan en las disposiciones actuales

para proporcionar bienes públicos mundiales tres aspectos clave que adolecen de fallas.

- *La brecha jurisdiccional*, es decir, la discrepancia entre un planeta mundializado y las unidades nacionales separadas que formulan políticas. En realidad, dado que la formulación de políticas sigue siendo predominantemente nacional en lo tocante tanto a su enfoque como a su alcance, se crea una discrepancia debido al simple hecho de que muchos de los problemas actuales tienen escala mundial. La ansiedad que causa en los encargados de formular políticas nacionales su pérdida de soberanía frente al auge de los mercados mundiales y la sociedad civil puede atribuirse en parte a la ausencia de una clara estrategia para vincular los objetivos nacionales de política con la diplomacia internacional. Muchos gobiernos recién se están percatando de esta falta de congruencia entre sus enfoques tradicionales de la formulación de políticas y las demandas del nuevo ámbito internacional de políticas.

- *La brecha de participación*. En los últimos decenios fueron apareciendo importantes protagonistas mundiales. Pero la cooperación internacional sigue siendo primordialmente un proceso intergubernamental en que los demás protagonistas actúan al margen, lo cual menoscaba la eficacia de las acciones tradicionales para abordar cuestiones de política a escala mundial. Esta brecha de participación también abarca grupos marginados y carentes de voz, pese a la prevalencia de la democracia. Al ampliar el papel de la sociedad civil y el sector privado en las negociaciones internacionales, los gobiernos pueden multiplicar su influencia respecto de los resultados de las políticas, promoviendo al mismo tiempo el pluralismo y la diversidad en el proceso. En muchas importantes organizaciones multilaterales, las estructuras de adopción de decisiones deben reevaluarse, teniendo presentes la legitimidad y la representatividad y habida cuenta de los continuos procesos en curso en los últimos decenios en cuanto a la privatización y la desconcentración del poder político y económico.

- *La brecha de incentivos*. Actualmente, la cooperación internacional tiene mayor alcance, pues ha efectuado una transición desde cuestiones planteadas en las fronteras — es decir, normas internacionales de tránsito — hacia cuestiones dentro de las fronteras. A raíz de ello, la puesta en práctica de los acuerdos internacionales, o su aspecto operacional, ha pasado a ser cada vez más importante. Pero el seguimiento operacional de esos acuerdos depende de manera demasiado exclusiva en el mecanismo de asistencia y hace caso omiso de muchas otras opciones prácticas de política que podrían transformar a la cooperación en una estrategia preferencial para los países tanto en desarrollo como industrializados.

Es así como los bienes públicos mundiales padecen muchos tipos de problemas de acción colectiva. Un obstáculo de gran magnitud es la incertidumbre acerca del problema y de la viabilidad de las posibles opciones de política. Pero incluso cuando la incertidumbre se resuelve, subsisten otras limitaciones. La formulación de políticas públicas y sus mecanismos e instrumentos siguen reflejando más las realidades de ayer que las de hoy. Para que los malos aspectos públicos mundiales se transformen en bienes públicos mundiales, se necesita con urgencia introducir ajustes en materia de políticas. En verdad, se están celebrando debates sobre reformas en muchas esferas, desde la salud, hasta las finanzas y la paz.

Muchas de las propuestas formuladas en este libro son un eco de esos debates; pero

también agregan un aspecto importante: muestran que es preciso que la reforma abarque más que la lucha contra los aspectos malos. Las correcciones fragmentarias que se introduzcan en el sistema actual no serán suficientes. A fin de avanzar respecto de la constante prevención y manejo de crisis y estar en condiciones de poner nuestras miras nuevamente en el desarrollo positivo y constructivo, es menester examinar los principios fundamentales de la formulación de políticas. Es preciso introducir dos cambios básicos. En primer lugar, es necesario que la cooperación internacional sea parte integrante de la formulación de políticas públicas nacionales. Evidentemente, la línea divisoria entre asuntos internos y asuntos externos se ha ido esfumando y se requiere un nuevo enfoque. En segundo lugar, para que la cooperación internacional tenga éxito, es preciso que sea una propuesta equitativa para todos. Si se lograra consenso sobre esas dos cuestiones, el resto podría incluso ser de fácil consecución.

Las principales recomendaciones sobre políticas que figuran en el libro, en relación con las medidas que podrían adoptarse para subsanar las tres brechas señaladas demuestran este punto.

### **Subsanar la brecha jurisdiccional**

De los capítulos se extrae una recomendación general de que los gobiernos asuman plena responsabilidad por los efectos transfronterizos causados por sus ciudadanos. En otras palabras, los países deberían aplicar a esa transposición de las fronteras un principio de política que está bien establecido a escala nacional: el principio de "internalizar los efectos externos". Muchos bienes públicos, así como muchos hechos negativos, son resultado de efectos externos o de los beneficios y costos que los protagonistas no consideran al adoptar decisiones. Ésta es también una importante causa de la escasez del suministro de bienes públicos y de la abundancia de electos públicos negativos.

El propósito de ampliar la aplicabilidad de este principio a las situaciones que traspongan las fronteras es fortalecer la capacidad del estado nación para hacer frente a la interdependencia mundial. La inferencia es dejar que la cooperación internacional empiece "en casa", con políticas nacionales cuyo propósito, como mínimo, sea reducir o evitar completamente situaciones negativas que traspongan las fronteras y, de preferencia, exceder ese objetivo y crear efectos externos positivos, que obedezcan al interés de todos.

Una primera medida en esta dirección podría consistir en establecer documentación nacional de los factores externos para contribuir a centrar la atención en los hechos de cada país que trasponen las fronteras, sean estos positivos o negativos. Esta documentación nacional debería facilitar las negociaciones entre los países, incrementando la transparencia de los efectos recíprocos entre los estados y sobre el patrimonio mundial. Tales documentaciones también aumentarían las probabilidades de que los países asumieran responsabilidad por los efectos externos generados dentro de sus fronteras.

Una política de internalización de los efectos externos también puede requerir que los ministerios de gobiernos nacionales establezcan un claro mandato para la cooperación internacional. Esto sería especialmente importante en el caso de los ministerios que tienen amplios vínculos externos, como los de trabajo, salud, medio ambiente, comercio o hacienda. Como corolario, podría ser útil que los ministerios tuvieran un presupuesto doble: uno para los gastos nacionales y uno para financiar la cooperación internacional, asegurando al mismo tiempo

la coordinación eficaz de esas actividades externas.

Varios autores destacan que la cooperación regional constituye una importante contribución a la provisión de bienes públicos mundiales, como intermediación entre las cuestiones de interés nacional y las de interés mundial. Esto se aplica al proceso de establecer prioridades — decidir cuáles son los bienes públicos mundiales que se han de producir y en qué cantidad — y a la puesta en práctica, es decir, traducir las preocupaciones mundiales en acciones de seguimiento concretas y a nivel más básico. Por ejemplo, debido a que las prioridades y necesidades difieren de una región a otra o incluso a menudo de una subregión a otra, no hay un enfoque estandarizado de, por ejemplo, la investigación agrícola o investigación médica. Además, si bien la armonización de las políticas y las normas puede tener importancia crítica para aumentar la eficiencia del mercado, con frecuencia la uniformidad es una solución inapropiada. Por consiguiente, al proporcionar bienes públicos mundiales es preciso realizar un cuidadoso esfuerzo, de modo de adherirse al principio de subsidiaridad: desplazar la facultad de adoptar decisiones sobre las prioridades y la ejecución de modo que esté tan próxima como sea posible al plano local. En muchos casos, esto significa fortalecer los órganos regionales y confiarles la responsabilidad de la intermediación entre el plano nacional y el plano mundial.

En la medida en que la internalización de efectos externos en los planos nacional o regional no sea una opción viable, o eficiente, o cuando no haya mercados, las organizaciones internacionales pueden facilitar "intercambios de efectos externos" entre países o entre gobiernos y otros protagonistas mundiales. Muchas organizaciones internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, se interesaron originariamente en el fortalecimiento de sectores como los de salud, educación, cultura, producción alimentaria, mercados laborales e industria. Pero no tuvieron suficientemente en cuenta los vínculos para llegar a resultados concretos, como la seguridad alimentaria, la paz, el crecimiento equilibrado o los conocimientos compartidos.

Con frecuencia, estos son resultados de una combinación de diversos procesos: no sólo el desarrollo de la capacidad en cada sector, sino también los vínculos intersectoriales e internacionales. Por esta razón, las negociaciones entre países que abarquen múltiples cuestiones, encaminadas a obtener resultados, pasarán a ser una importante modalidad de cooperación internacional en el nuevo panorama político. Asimismo, también podría justificarse algún grado de reorganización de las instituciones actuales. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) podría fusionarse con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de modo de transformarse en un importante "banco de conocimientos" que combine dos cuestiones complementarias: la creación de conocimientos y su difusión.

En síntesis, el proceso de formulación de políticas necesario para abordar eficazmente los bienes públicos mundiales es de carácter circular. Sus raíces están en el plano nacional, donde puede darse la responsabilidad primordial de la internalización de los efectos externos, por razones de eficiencia y eficacia. La acción a nivel mundial es una opción de "segundo- mejor", debido a que la cooperación internacional tiene consecuencias en materia de costos, en particular, los costos de transacción de las negociaciones en un grupo numeroso de protagonistas. Pero, a fin de evitar los problemas de la acción colectiva y velar por una distribución equitativa de la carga, en algunos casos esos costos han de sufragarse inevitablemente y, probablemente, han de ser de poca magnitud en comparación con los costos de la inacción. La cooperación internacional

ya no es una mera cuestión de relaciones exteriores: es, en primer lugar y por sobre todo, un proceso de formulación de políticas nacionales.

### **Subsanar la brecha de participación**

En la sección precedente se ha analizado la distribución de la responsabilidad para la provisión de bienes públicos mundiales entre diferentes planos: nacional, regional y mundial. En esta sección se considera la distribución horizontal de las oportunidades entre todos los protagonistas principales — gobierno, público, sociedad civil y empresas — a fin de contribuir a la producción y el consumo de bienes públicos y fijar prioridades entre diversos tipos de bienes públicos. A fin de que el proceso de provisión de bienes públicos dé buenos resultados, esas tres etapas deben contar con la plena participación de los interesados. Todos los protagonistas deben tener voz, disponer de oportunidades apropiadas de efectuar la contribución que se espera de ellos y tener acceso a los bienes resultantes. Si no se satisfacen esos requisitos, el carácter público de los bienes públicos seguirá siendo una posibilidad y no una realidad. Y en lugar de actuar con fines de "igualación", los bienes públicos mundiales podrían agravar las situaciones de falta de equidad. Como se justifica en los capítulos pertinentes de este libro, el Internet es un bien público mundial cuyo carácter público debe procurarse de manera deliberada.

El hecho de que algunos bienes públicos tengan problemas de acceso puede parecer paradójico, debido a que los bienes públicos son, al menos parcialmente, no excluyentes. No obstante, las barreras al acceso son diferentes de la exclusión. En teoría, cualquiera puede tener acceso al Internet y, en consecuencia, el Internet aparece como un bien sin exclusión. Pero en la práctica, dado que carecen de recursos, con frecuencia los pobres no pueden sufragar una suscripción a un servicio de distribución (*server*), o no pueden sufragar la capacitación en materia de computadoras ni, lo que es aún más básico, no pueden comprar una computadora o, si disponen de la opción utilizar un servicio público de computadoras, por ejemplo, en una biblioteca o en una estafeta de correos, tal vez no tengan el tiempo necesario.

Del mismo modo, no es posible aprovechar plenamente las buenas carreteras, incluso las libres de peaje, a menos de disponer de un vehículo motorizado. Para beneficiarse con el bien público de un buen sistema de justicia, una persona necesita a menudo tener recursos para pagar los servicios de un abogado; y muchos niños no pueden beneficiarse con un sistema de educación gratuita debido a que no pueden desplazarse hasta a la escuela o a que deben trabajar para mantener a su familia.

El acceso a los bienes públicos es importante, debido en parte a consideraciones de equidad. Cuando el acceso es muy costoso, los bienes públicos terminan beneficiando sólo a la parte de la población que puede sufragar la conexión. Cuando se financia mediante impuestos, la provisión de bienes públicos puede pasar a ser regresiva, en el sentido fiscal de redistribuir los recursos de los pobres en beneficio de los ricos. Pero también entra en juego la eficiencia. Al aumentar el acceso a los bienes, es posible producir beneficios generalizados a un costo menor dado que, una vez que se ha sufragado la conexión, por lo general es muy bajo el costo de que un consumidor adicional se beneficie con un bien público.

A escala mundial, es igualmente importante velar por que los bienes públicos mundiales sean accesibles a todos, especialmente si el esfuerzo de producción ha sido compartido. Por

ejemplo, se pierden muchas oportunidades de aprovechar conocimientos (gratuitos) debido al analfabetismo. Pero también es importante la preocupación acerca del acceso a fin de velar por que las políticas públicas no refuercen tendencias indeseables existentes, como el aumento de la inequidad. Dado que la equidad es un factor lubricante de importancia crítica en la cooperación internacional, la provisión de bienes públicos mundiales en forma global podría resentirse si no se abordaran los aspectos de equidad, según lo ilustrado por el ejemplo del cambio climático en el planeta, en que el progreso ha quedado demorado no sólo debido a la incertidumbre científica, sino también por preocupaciones acerca de la equidad de algunas opciones de política.

Para velar por que todos los protagonistas interesados tengan voz en cuanto a determinar las prioridades de los bienes públicos mundiales, hay al menos cuatro aspectos necesarios para las reformas de las instituciones actuales.

- En primer lugar, es necesario que en la conducción de muchas organizaciones internacionales haya una mejor representación Norte-Sur. Estamos de acuerdo en lo que algunos analistas (Sachs 1998) han afirmado, que un importante adelanto sería ampliar el grupo G-8 de los principales países industrializados y llegar a un grupo G-16, agregando ocho grandes países en desarrollo.
- En segundo lugar, la sociedad civil y el sector privado han entablado alianzas transnacionales que exceden en mucho el alcance de los gobiernos nacionales. De manera similar, sus acciones determinan a veces resultados de políticas mucho más vastos que las acciones gubernamentales. Dado que las soluciones eficaces a los acuciantes problemas mundiales probablemente no han de surgir de foros que excluyen a esos importantes protagonistas, se recomienda una nueva tripartición, con la participación del gobierno, las empresas y la sociedad civil.
- En tercer lugar, hay poderosos incentivos para resolver los problemas de hoy a expensas de las generaciones futuras, particularmente dado que esas sociedades futuras no tienen voz en las actuales deliberaciones. Para asegurar que esto no ocurra, es preciso esforzarse especialmente por tomar en cuenta el largo plazo y valorar correctamente el futuro. Sugerimos que un nuevo Consejo Mundial de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas, actúe como custodio del desarrollo sostenible, o desarrollo "sin tropiezos"<sup>1</sup>.
- En cuarto lugar, es importante que nuevas organizaciones internacionales, más orientadas a los problemas, velen por que impere un mayor criterio interdisciplinario o, para expresarlo de manera diferente, una representación adecuada de todas las preocupaciones e intereses conexos. Por ejemplo, si cuando se negocian conjuntos de medidas de rescate financiero se asegurara la presencia de representantes de intereses sociales, podrían reducirse considerablemente los costos sociales de las crisis financieras.

El mundo ya está avanzando en esas direcciones, en particular hacia la más plena participación de la sociedad civil y las empresas en los procesos intergubernamentales: una nueva modalidad de tripartición. Una cuestión todavía sin solución es la manera de conjugar la representación indirecta de la sociedad civil y las empresas por los gobiernos con la

representación directa de aquéllas en los foros internacionales. La preocupación es que, en última instancia, esos grupos podrían estar excesivamente representados. Pero a juzgar por las reflexiones sobre este tema en los capítulos del libro, notablemente los relativos a la equidad, al parecer la gente tiene muchas preocupaciones que no atañen ni a su nacionalidad ni a su ciudadanía, como por ejemplo, las de los defensores de la ecología, los abogados, los médicos o los feministas. Muchos individuos actúan en el plano internacional, no sólo como nacionales de un determinado país, sino también como "ciudadanos del mundo". No obstante, estamos de acuerdo en que en los foros intergubernamentales se necesita con urgencia una representación más sistemática de la sociedad civil y las empresas, debido a que este nuevo enfoque tripartito parece ser tan importante para asegurar el carácter público de los bienes públicos mundiales.

Como lo afirman varios autores, a veces los países eluden un compromiso internacional debido a que no están seguros de disponer de los recursos — y la capacidad — necesarios para asumir los nuevos compromisos. Con frecuencia, ésta es una importante causa de la insuficiente provisión de bienes públicos mundiales, desde la vigilancia de la salud hasta la reducción de la contaminación. En esos casos, con frecuencia sería más eficiente que la comunidad internacional apoyara a los países pobres para que éstos dieran cumplimiento a sus compromisos, en lugar de absorber los costos de la superproducción resultante de elementos negativos públicos mundiales. La verdadera participación requiere que todos quienes tengan interés directo en la cooperación estén en condiciones de participar en el debate acerca de las prioridades mundiales, por tener posibilidad de estar representados y dar cumplimiento a sus compromisos internacionales. Por consiguiente, la necesidad de apoyar a los estados que no pueden reunir los recursos necesarios para participar plenamente en las negociaciones internacionales es una parte importante de asegurar la validez del programa de bienes públicos mundiales. Cuando los bienes públicos mundiales dependen de las contribuciones de la mayoría de los países, o de todos ellos, será igualmente importante la necesidad de apoyar el fomento de la capacidad en algunos estados, para posibilitar que satisfagan sus compromisos internacionales.

En síntesis, aumentar la participación en la adopción de decisiones, la producción y el consumo de bienes públicos mundiales reviste importancia crítica para asegurar la equidad en la formulación de políticas internacionales. Sin esa mayor participación, el proceso carecería de legitimidad.

## Subsanar la discrepancia de incentivos

Para que la cooperación sea duradera y arroje los resultados esperados, es preciso que sea compatible con los incentivos; es decir, debe ofrecer claros beneficios netos a todos los participantes y todos los protagonistas deben percibir que los beneficios son equitativos. Este mensaje surge clara y vigorosamente de todos los capítulos. Las sugerencias de los autores sobre la manera de lograr dicha compatibilidad con los incentivos son de vastos alcances, pero se mantienen centradas en medidas prácticas de utilidad para los encargados de formular políticas. Entre las ideas dotadas de mejores posibilidades se destacan las indicadas a continuación.

Dos enfoques de bajo costo para mejorar la provisión de bienes públicos mundiales aprovechan la adopción de efectos transfronterizos y oportunidades para combinar las ventajas nacionales (o privadas) con las mundiales (o públicas)<sup>2</sup>. En ambos casos se trata de acoplar los beneficios públicos con las acciones de estados, firmas e individuos motivadas por el interés propio. Un ejemplo viable, entre otros, es el Protocolo de Montreal (Naciones Unidas 1987), que prevé la discontinuación por etapas de la producción de sustancias que agotan la capa de ozono. La aprobación del Protocolo de Montreal fue posible merced a la confluencia de intereses privados y públicos.

Los pagos por concepto de indemnización constituirán un importante elemento de toda estrategia de incentivos en la producción de bienes públicos mundiales. Esos pagos pueden ser necesarios cuando las preferencias y prioridades de los países sean divergentes. Este enfoque es ilustrado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), así como el Fondo Multilateral de Desarrollo establecido en virtud del Protocolo de Montreal.

Cuando los beneficios de un bien público mundial pueden ser limitados, al menos parcialmente, puede intentarse un enfoque de "club" para asegurar que quienes más se beneficien con el bien paguen la mayor proporción de los costos. Muchas organizaciones — la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) — requieren que sus miembros satisfagan determinados criterios, antes de ser admitidos. Una idea innovadora surgida de este estudio es la posibilidad de aplicar el mismo enfoque a la liberalización de los mercados financieros internacionales: crear clubes de países con niveles similares de sofisticación institucional y liberalización de la cuenta de capital. El compromiso de un país en pro de las políticas de apoyo a la estabilidad financiera crearía las condiciones para su ingreso como miembro del club y, con él, beneficios como el apoyo colectivo en caso de que el país resulte afectado por el contagio financiero.

Además, hay muchas oportunidades importantes para utilizar las fuerzas del mercado y mecanismos de precios con el propósito de mejorar la provisión o la preservación de los bienes comunes. Muchos bienes públicos (aire no contaminado, agua dulce, recursos pesqueros oceánicos) tienen precios insuficientes, mientras que otros bienes públicos (conocimientos tecnológicos en algunas esferas) tienen precios excesivos. Fijar precios correctos y, cuando sea necesario, establecer los marcos básicos para que surjan los mercados, son medidas de importancia crítica que debe adoptar la comunidad internacional en algunas áreas para asegurar los resultados buscados en materia de políticas. En realidad, esta práctica ya ha comenzado: en algunas instancias, ya son comerciables los derechos de pesca y de contaminación.

Estas recomendaciones indican que, además de la asistencia, hay muchas más justificaciones y métodos de financiación que posibilitarían sufragar los costos de proporcionar bienes públicos mundiales. No obstante, con frecuencia la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se utiliza para financiar bienes públicos mundiales, como la protección de la capa de ozono o la satisfacción de los costos de las crisis financieras, con lo cual la AOD se torna aún más escasa para los países más pobres, que deben depender de la asistencia para satisfacer incluso sus preocupaciones más básicas de desarrollo nacional. Por ejemplo, muchos gobiernos contribuyen al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) con cargo a su presupuesto de asistencia y destinan sus fondos de asistencia a iniciativas encaminadas a prevenir y controlar crisis financieras mundiales. Según nuestros cálculos, uno de cada cuatro dólares de asistencia se destina a bienes públicos mundiales, en lugar de apoyar las preocupaciones puramente nacionales de los países pobres. Nuestra sugerencia es que la corriente actual de AOD se denomine AOD(P) para aludir a las asignaciones de asistencia a los países en sus acciones nacionales, y establecer un nuevo código para las cuentas, AOD(M) cuando se atiende a las prioridades mundiales.

Seguidamente, podrían indicarse en relación con este código contable, todos los gastos relativos a bienes públicos mundiales, muchos de los cuales no son registrados actualmente. Ejemplos de ello son los pagos por servicios adquiridos en virtud de disposiciones basadas en el mercado, las indemnizaciones y la asistencia adicional que podría ser motivada por el propósito de que los bienes públicos mundiales sean accesibles para todos.

Como ya se explicó, asegurar que los países en desarrollo posean capacidad para participar en el debate mundial sobre políticas y adopten medidas respecto de sus prioridades es un elemento de importancia crucial de la cooperación internacional, en una era de bienes públicos mundiales. Por esta razón, tal vez no sea suficiente considerar la equidad y el acceso meramente para cada tema por separado; también es importante que los países pobres tengan los medios de desempeñar un papel activo en la negociación por los efectos externos, la convergencia de las políticas y otras formas de cooperación internacional en apoyo de los objetivos mundiales. Sugerimos la creación de un "Fondo de Participación Mundial", administrados por los propios países en desarrollo, con el propósito de apoyar la participación equitativa de todos en las disposiciones mundiales. Este fondo ampliaría la labor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en apoyo de los países en desarrollo. Propuestas similares dimanarían de los estudios monográficos sobre disposiciones autoadministradas en el plano regional, como fondos de asistencia y versiones regionales del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Muchos de esos nuevos métodos de financiación no pueden operar si no se ajustan los procedimientos nacionales de financiación pública de modo de reconocer el alcance internacional de muchos ministerios sectoriales. La presupuestación doble recomendada *supra*, en virtud de la cual una porción de los presupuestos de los ministerios nacionales se reservaría para la cooperación internacional, reviste importancia crucial en cuanto a abrir nuevas posibilidades para abordar las situaciones que desbordan las fronteras y promover la cooperación y la producción de efectos externos positivos a nivel mundial.

## **Bienes públicos mundiales: ¿Quién se beneficia?**

¿Qué obtienen los estados y las personas de este nuevo conjunto de instrumento de la cooperación internacional? En el plano más general, al mejorar la cooperación internacional fortalecerá la capacidad de los programas nacionales para alcanzar sus objetivos en materia de políticas nacionales. A medida que avanza la integración mundial, los objetivos de política nacional — como los de salud pública, crecimiento económico o protección del medio ambiente — están sujetos cada vez más a las fuerzas internacionales. A fin de alcanzar sus metas nacionales, es preciso que los gobiernos recurran cada vez más a la cooperación internacional para lograr algún grado de control sobre las fuerzas transfronterizas que afectan a sus pueblos. Es entonces lógico que las consultas internacionales en esferas tan diversas como el comercio, las finanzas, la eliminación de residuos, la seguridad alimentaria y la población hayan atraído un mayor interés hacia las políticas y las acciones nacionales. Por consiguiente, hay una amplia justificación de un enfoque más sistemático e integrado de la cooperación internacional. Para lograrlo, la formulación de políticas nacionales e internacionales debe constituir un proceso sin solución de continuidad, donde los expertos en los temas se transformen en diplomáticos y los diplomáticos agreguen conocimientos técnicos especializados a sus aptitudes.

Para los países en desarrollo, la perspectiva de un enfoque sistemático de los bienes públicos mundiales trae la esperanza de una asignación más equitativa de los recursos mundiales a fin de abordar las prioridades de importancia para ellos. Al establecer criterios objetivos para la definición de un bien público mundial, los programas de desarrollo de los países del Norte y los del Sur, que con frecuencia parecerían estar en conflicto, pasen a ser más comparables y, por consiguiente, más negociables. Si bien la prevención del calentamiento ambiental global y la ampliación del acceso al conjunto de conocimientos mundiales son ambos bienes públicos mundiales, diferentes tipos de países, por diversas razones apremiantes, les acuerdan diferentes grados de prioridad. Pero dado que ambos constituyen bienes públicos mundiales, la posibilidad de un intercambio se plantea de manera mucho más fundamentada que si se adujera que cada uno es esencialmente un bien "privado", un bien "del Norte" y un bien "del Sur", sin un denominador público común.

Pero aquél es sólo el primer beneficio, y el más obvio. Muchos bienes públicos mundiales, como el régimen de libre intercambio o los mercados financieros que funcionan sin tropiezos, requieren una sólida red de participantes en todo el mundo y esto proporciona una justificación para las acciones de fomento de capacidad nacional. Esas actividades, por definición, apoyan los bienes públicos mundiales, aún cuando arrojen grandes beneficios para el país. Por consiguiente, en la medida en que las mejores reglamentaciones y la mayor capacidad administrativa de los países en desarrollo suscitan resultados positivos en todo el mundo, la comunidad internacional tiene un incentivo para apoyar dichas actividades. En consecuencia, la financiación con destino a tales actividades debería proceder de cuentas distintas de las de la asistencia, como lo sugerido en relación con la cuenta de AOD(M). Al distinguir entre la financiación de bienes públicos mundiales y la asistencia, los países en desarrollo pueden replantear la asistencia para el desarrollo de modo que se centre en las prioridades nacionales de desarrollo. Además, tendrían voz en la adopción de decisiones sobre la manera de asignar recursos distintos de los de asistencia, mediante el diálogo con participación de los interesados sobre la asignación de categorías a los

bienes públicos mundiales.

Para los países industrializados, la perspectiva de un enfoque más ordenado de la conducción de las cuestiones de política mundial debería aligerar la carga financiera que actualmente soportan cuando estallan crisis internacionales, ocurran éstas en mercados de capital, en el ámbito de la salud, en el del medio ambiente o en el de la paz. El actual método de abordar esas cuestiones las considera como problemas independientes, excluyendo así importantes oportunidades para concertar convenios recíprocos que podrían mejorar la cooperación. Un proceso más ordenado y formal para individualizar y establecer categorías en los bienes públicos mundiales posibilitaría que los estados analizaran posibles intercambios de apoyo recíproco, que podrían redundar en beneficios para todas las partes. Además, la participación en los costos podría crear un ámbito más universal, posibilitando que algunos estados reivindicaran créditos por los bienes públicos mundiales que ya están aportando y que solicitaran contribuciones similares de los demás. En ausencia de una estructura que promueva la vinculación entre distintas cuestiones y la reciprocidad mutua, debido a la falta de confianza y la animosidad puede ocurrir que los estados no puedan aunar sus fuerzas, incluso cuando todos se beneficiarían de la cooperación.

A medida que estudiamos las onerosas crisis económicas, militares, humanitarias y sociales ocurridas en el pasado decenio, es evidente que el sistema internacional, en los casos típicos, queda atrapado en reaccionar frente a circunstancias devastadoras — cualquiera sea la esfera del problema —, mucho después de que ya se han causado los mayores daños. Prevenir las crisis antes de que éstas ocurran y estar mejor preparados para las crisis imprevistas, es una manera mucho más eficiente y efectiva de conducir nuestros asuntos. Por ende, hay una justificación muy práctica de la necesidad de reevaluar la formulación de políticas nacionales e internacionales.

El impulso político de esa reevaluación podría proceder de la energía que podría ser liberada merced al aumento de la equidad y el juego limpio en las relaciones internacionales. Esto explica el fuerte hincapié hecho en este trabajo sobre la mayor participación en la adopción de decisiones, el establecimiento de alianzas tripartitas entre los gobiernos, la sociedad civil y las empresas, la creación de un nuevo Consejo Mundial de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas y la ampliación del grupo G-8 para constituir un grupo G-16. Si se hiciera caso omiso de la necesidad de introducir reformas de ese tipo, ello podría fácilmente redundar en una serie continua de crisis mundiales que incrementarían la probabilidad de una reacción pública violenta contra la mundialización.

Esas preocupaciones, y el concepto de prioridades mundiales compartidas, han estado con nosotros durante un largo tiempo. Han inspirado las acciones de líderes de política y otras esferas, tras las dos devastadoras guerras mundiales ocurridas en el siglo XX. Las lecciones dimanadas de los horrores de esos conflictos tentaron a los líderes a buscar nuevos mecanismos de cooperación internacional, en la esperanza de que los conflictos entre los países pudieran ser arreglados por vías pacíficas y que pudieran atacarse las fuentes de conflictos económicos y sociales antes de que éstos se enraizaran. Pero esos líderes no eran meros idealistas; sus preocupaciones fueron las más prácticas entre todas: prevenir la guerra, eliminar las penurias.

Es hora de reivindicar esa ambición. Al echar una mirada a un mundo cuyas instituciones están cada vez más fuera de sincronía con las realidades económicas, sociales y económicas de nuestra era, percibimos una necesidad innegable de replantear nuestras confortables pautas de diplomacia y actualizarlas. Aún hay tiempo de abordar esta espectacular desconexión entre las

instituciones y la realidad. Para hacerlo, es necesario contar con liderazgo, visión y fe en que nuestro futuro no es meramente resultado del destino, sino de lo que nosotros construyamos.

## Notas

Las opiniones presentadas en este trabajo son exclusivamente las de los autores y no necesariamente coinciden con las de las instituciones con las que dichos autores están vinculados.

1. Para expresar esta propuesta con claridad, lo que se sugiere es la creación de un nuevo consejo de administración fiduciaria y no la revitalización del Consejo de Administración Fiduciaria establecido en virtud de la Carta de las Naciones Unidas con el propósito de supervisar la administración de los anteriores territorios en fideicomiso. Aquel Consejo de Administración Fiduciaria suspendió sus operaciones en octubre de 1994, después de que Palau hubo obtenido su independencia.

2. Los efectos transfronterizos de la adopción aparecen cada vez que los usuarios existentes de una norma, por ejemplo, se benefician con la adopción de esa norma por un nuevo miembro. También entran en juego cuando la adopción de una nueva norma (por ejemplo, automóviles que funcionan solamente con gasolina sin plomo) obliga a los demás a hacer lo propio.

## Referencias

- Banco Mundial. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why: A Policy Research Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Berg, Elliot. 1997. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Brookings Institution. 1994-1998. Project on Integrating National Economies Series, Washington, D.C.
- Dasgupta, Partha S. 1995. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilping, Robert G. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science* 162 (diciembre): págs. 1243 a 1248.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1986. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, Stephen D. 1986. *International Regimes*. Ithaca, N.Y. y Londres: Cornell University Press.
- Mayer, Peter; Volker Rittberger y Michael Zurn, 1993. "Regime Theory: State of the Art and Perspectives". En Volker Rittberger y Peter Mayer, editores, *Regime Theory and International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Méndez, Rubén P. 1992. *International Public Finance: A New Perspective on Global*

- Relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Naciones Unidas. 1987. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. UN Treaty Series 26369, Montreal, Canadá.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Varios años. *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1999. *The Future of Aid: Regional Perspectives*. ODS Discussion Paper 17. New York: PNUD, Oficina de Estudios para el Desarrollo.
- Riddell, Roger. 1996. *Aid in the 21st Century*. ODS Discussion Paper 6, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Estudios para el Desarrollo.
- Russett, Bruce M., y John D. Sullivan. 1971. "Collective Goods and International Organization". *International Organization* 25(4): págs. 845 a 865.
- Sachs, Jeffrey. 1998. "Making it Work". *The Economist*. 12 de septiembre.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 (noviembre): págs. 387 a 389.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya K. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford y Nueva York: Basil Blackwell.
- Stokke, Olav, editor. 1996. *Foreign Aid Toward the Year 2000: Experiences and Challenges*. Londres: Frank Cass.

**Autores que han contribuido al libro**  
**Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century**

**Scott Barrett**

*London Business School*

**Nancy Birdsall**

*Carnegie Endowment for International Peace*

**Richard A. Cash**

*Harvard Institute for International Development*

**Lincoln C. Chen**

*Rockefeller Foundation*

**Lisa D. Cook**

*Harvard University*

**Tim G. Evans**

*Rockefeller Foundation*

**Priya Gajraj**

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

**Isabelle Grunberg**

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

**David A. Hamburg**

*Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*

**Geoffrey Heal**

*Columbia University*

**Jane E. Holl**

*Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*

**Rajshri Jayaraman**

*Cornell University*

**Ravi Kanbur**

*Cornell University*

**Ethan B. Kapstein**

*University of Minnesota*

**Inge Kaul**

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

**Robert Z. Lawrence**

*Harvard University*

**Lisa L. Martin**

*Harvard University*

**Rubén P. Méndez**

*Yale Center for International and Area Studies*

**J. Mohan Rao**

*University of Massachusetts, Amherst*

**Jeffrey Sachs**

*Harvard Institute for International Development*

**Todd Sandler**

*Iowa State University*

**Amartya Sen**

*Cambridge University*

**Ismail Serageldin**

*Banco Mundial*

**Deborah L. Spar**

*Harvard Business School*

**Marc A. Stern**

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

**Joseph E. Stiglitz**

*Banco Mundial*

**J. Habib Sy**

*Partners for African Development*

**Charles Wyplosz**

*Graduate Institute of International Studies, Ginebra*

**Mark W. Zacher**

*University of British Columbia*