

Gobernar, innovar, progresar

La importancia del G20 para el desarrollo

Los próximos 18 y 19 de junio se producirá en Los Cabos (México) una nueva reunión de los líderes del G20. Este foro de decisión -reactivado en 2008 como respuesta a la crisis financiera y el desgobierno de asuntos globales complejos- no ha satisfecho todavía la expectativas de una comunidad internacional atrapada entre la debilidad política de buena parte de las instituciones internacionales y la acción unilateral de los Estados más fuertes. El G20 puede realizar una contribución insustituible a la resolución de algunos retos del desarrollo como el avance de la desigualdad y la degradación medioambiental, la crisis alimentaria global o la lucha contra las enfermedades desatendidas. España debe aprovechar esta oportunidad para apoyar un crecimiento inclusivo, equitativo y sostenible. En un contexto de estrechez presupuestaria, España debe tener una presencia activa y comprometida en aquellos foros internacionales en los que la agenda de desarrollo retoma su mayor relevancia, y en particular en el G20.

¿Por qué el G20 y por qué ahora?

La última década ha conocido una reconsideración de la arquitectura institucional global. Mientras se establece un modelo multipolar en el que las economías emergentes juegan un papel cada vez más equilibrado con los antiguos miembros del G8, la complejidad de retos globales como la crisis financiera, el crecimiento inclusivo y sostenible o la seguridad alimentaria exige respuestas coordinadas que van más allá de la voluntad de un grupo pequeño de actores y en donde es difícil actuar en cada uno de los frentes de forma separada. El G20 se convierte entonces en un espacio imprescindible para el debate de problemas complejos del desarrollo entre aquellos países que están mejor situados para resolverlos.

En 2010, en la cumbre del G20 de Seúl, alcanzó el Consenso sobre Desarrollo para un Crecimiento Compartido, fortaleciendo el compromiso de complementar el impulso económico con una agenda de desarrollo que abordara los grandes retos. Las expectativas que se generaron fueron muy altas, especialmente al reconocer que “para que el crecimiento sea compartido es necesario que sea sostenible” y romper el vínculo entre expansión económica y degradación medioambiental.

El riesgo al que nos enfrentamos ahora es volver al mantra del fundamentalismo del crecimiento como un atajo para no abordar las incoherencias y los desequilibrios que los intereses nacionales no permiten convertir en soluciones globales. La legitimidad de la gobernanza global requiere una agenda que debe otorgarle prioridad a un modelo de desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible. Es decir, un marco de crecimiento con capacidad de redistribución efectiva. Porque el crecimiento económico por sí solo no basta, no es garantía de desarrollo. Las crisis, en cambio, sí son sinónimo de empeoramiento de los indicadores sociales y suponen un paso atrás en la erradicación de la pobreza. Son muchas las alertas que se están disparando sobre este tema. Un estudio del Naciones Unidas (PNUD) sobre 100 años de crisis en 25 países (desarrollados y en desarrollo) concluye que cada shock económico empeora los indicadores de inequidad¹.

El crecimiento basado en la especulación financiera no genera redistribución. En cambio, su insuficiente nivel de regulación (reconocida incluso por el FMI) se traduce en fragilidad y menor inclusión social. La actividad financiera representa ya 70 veces el PIB mundial, pero dentro de los países del G20, que concentran las mayores plazas financieras del mundo tan solo cuatro países del G20 han conseguido abordar con éxito planes de reducción de la desigualdades. Esta debe ser una de las misiones del G20: revertir la tendencia acrecentada de los últimos 15 años hacia una desregulación financiera cuyos efectos se traducen en fragilidad y exclusión social.

La dificultad intrínseca del G20 es la necesidad de avanzar mediante fórmulas de consenso y conseguir que prevalezca la visión compartida de cómo atajar los desequilibrios estructurales.

La presidencia Mexicana ha focalizado los esfuerzos de la agenda de desarrollo en tres ejes: seguridad alimentaria, infraestructuras y crecimiento verde. Dejando al margen la nebulosa que representa aún la materialización de qué es realmente el crecimiento verde, es difícil entender qué impedimentos pueden darse a ese consenso cuando la cumbre de Los Cabos se celebrará mientras la crisis alimentaria del Sahel sigue activa y con indicadores que anuncian un previsible agravamiento, amenazando la seguridad y los medios de vida de 10 millones de personas.

La importancia del G20 para España

¹ PNUD 2011. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*
Gobernar, innovar, progresar: La importancia del G20 para el desarrollo

En este contexto, una potencia media como España encuentra el modo de debatir una agenda en la que antes sólo tenía una influencia indirecta. En ausencia de la capacidad militar o económica que tienen otros países, el G20 se convierte en un espacio irrenunciable para la diplomacia española. Así ha sido desde que fuera invitada por primera vez en la reunión del G20 en L'Aquila (Italia). Desde entonces, este organismo ha tratado asuntos de la máxima relevancia para nuestro país, como el futuro de los mercados financieros, las políticas de crecimiento, la financiación del desarrollo o la volatilidad de los precios de los alimentos.

Sin embargo, esta presencia no debe darse por descontada. España fue invitada en primer lugar por su papel cada vez más activo en la resolución de retos globales, en buena medida ligado a las políticas de cooperación internacional y la actividad en iniciativas internacionales y nuevos mecanismos de financiación como los fondos globales de salud o la lucha contra la crisis alimentaria. En un momento en el que, lamentablemente, los recursos de la cooperación han caído de forma brusca, España debe compensar el déficit presupuestario con un superávit de ideas e iniciativas en los asuntos que afectan al G20, muy particularmente los que tienen que ver con el desarrollo. No es un espacio para convidados de piedra, sino para países que no quieren verse marginados del liderazgo global. España debería utilizar estratégicamente estos espacios de concertación para no dejar caer su proyección internacional y verse arrastrada a una progresiva irrelevancia.

El contexto de estrechez presupuestaria no debe ser una excusa para que España no compense con una presencia activa y comprometida en aquellos foros internacionales en los que la agenda de desarrollo retoma su mayor relevancia, y en particular en el G20. Nuestra credibilidad internacional se mide tanto por los recursos asignados como por el vigor en promover los compromisos necesarios para poner fin a los grandes retos de la lucha contra la pobreza.

Cinco modos en los que el G20 puede impulsar el desarrollo global

a) Contribuyendo a la reducción de la desigualdad social

Durante los últimos cuarenta años, se ha duplicado la diferencia en ingresos. Aunque también se ha logrado una reducción en el número de personas que viven en condiciones de pobreza extrema, la realidad es que 1.300 millones de personas viven con menos de 1 euro al día. Y la mitad de estas personas, hombres y mujeres, viven en países del G20. La OCDE también alerta de que la distancia entre ricos y pobres ha alcanzado su punto más alto en los últimos treinta años². Sin una estrategia verdaderamente global para promover un crecimiento inclusivo, el nivel de desigualdad seguirá aumentando.

En la práctica, la desigualdad es una barrera para el crecimiento. No se puede hablar de crecimiento económico sin acortar la brecha entre los países y las brechas internas. Y el G20 debe asumir su responsabilidad, liderar el cambio de tendencia y establecer con claridad las acciones encaminadas a lograrlo.

Algunos países como Brasil han conseguido que los índices de desigualdad hayan seguido una tendencia a la baja durante los últimos 20 años (aunque siguen siendo altos) con tasas de crecimiento medio inferiores al 4%. En cambio en India, con un crecimiento del PIB entorno al 9% de promedio en el mismo período, la desigualdad solo se ha reducido en un 2%. Algunos informes del Banco Mundial, entre otros, concluyen que en países con bajo nivel de

² OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*

inequidad, por cada incremento porcentual del PIB se puede reducir la pobreza en cuatro puntos³. Pero allí donde la inequidad es alta, el efecto es prácticamente nulo.

Parte de la solución pasa por que el G20 reactive su compromiso por una verdadera cooperación fiscal internacional que se traduzca en esquemas más justos y progresivos. En particular, debe reactivarse firmemente el compromiso de lucha contra los paraísos fiscales y la evasión fiscal, que minan la capacidad de los países para establecer sus propias políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Incluso con los cálculos más conservadores, los flujos ilícitos de capitales potencialmente gravables que se desviaron de los países en desarrollo a paraísos fiscales, superan el billón de dólares al año. Por cada dólar que reciben los países pobres en ayuda al desarrollo pierden diez por evasión fiscal⁴. Una sangría que debe y puede cortarse a través de una cooperación fiscal efectiva, cuya responsabilidad recae en los países del G20 que representan el 80% del comercio mundial.

En la Cumbre de Cannes se incorporó un mandato a las grandes empresas transnacionales para aumentar su transparencia y mejorar los modelos de negocio que incorporan una mayor responsabilidad fiscal, que no puede de nuevo quedarse en la cuneta ante el fundamentalismo de la prioridad del estímulo al crecimiento.

b) *Promoviendo la innovación institucional y política*

La resolución de cualquiera de los asuntos prioritarios en la agenda del desarrollo internacional exigirá una combinación eficaz de voluntad política y recursos económicos. Sin embargo, la capacidad de estas variables para resolver los complejos retos globales del siglo XXI tiene un límite. En ocasiones es necesario un ejercicio de creatividad que nos permita concebir nuevas normas, mecanismos e instituciones que involucren lo mejor de los actores en juego (gobiernos, sector privado y sociedad civil).

Con un avance sin precedentes que en la última década ha traído recursos y soluciones, la salud global –determinante para alcanzar los objetivos de crecimiento y estabilidad a los que aspira la próxima reunión del G20 en México- es tal vez el ejemplo que mejor ilustre la necesidad de promover ámbitos innovadores de decisión política. En poco más de una década, al liderazgo tradicional de los Ministerios de Salud, los países donantes y la OMS se ha sumado un conjunto más diverso de actores que agrupa economías emergentes, compañías privadas, ONG y grandes filántropos. Gracias a esta colaboración se han generado nuevos mecanismos de financiación y alianzas para hacer accesible la innovación a poblaciones excluidas de los principales avances en materia de salud. Sólo en el campo del VIH-SIDA, la creación de nuevos mecanismos como el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis ha sido determinante en la expansión de la cobertura del tratamiento de 200.000 a 7 millones de personas en la última década, deteniendo lo que en los años 80 y 90 parecía una pandemia incontenible.

El G20 se encuentra en una posición óptima para promover este tipo de innovación política y financiera, tanto en el ámbito de la salud como en otros asuntos críticos para la estabilidad global. Desde la puesta en marcha de una verdadera revolución ecológica que adecue la producción agraria a las futuras necesidades del planeta, hasta la consolidación de reglas financieras más justas y predecibles, el mundo espera de los miembros del G20 el liderazgo de las ideas y de la voluntad que ha faltado hasta ahora.

³ Clark et al (2010). *The Global Health System: Institutions in a Time of Transition*. CID Working Paper No. 193. Disponible en <http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/cid-working-paper-no.-193>

⁴ *Global Financial Integrity (2011) Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*

c) *Incorporando las prioridades de los países más pequeños*

Son muchas las voces que se alzan sobre la falta de legitimidad del G20 como foro global para la resolución de los grandes dilemas económicos al no ser lo suficientemente representativo ni contar con una estructura que garantice la transparencia de sus procesos. Pero esta carencia debe suplirla por un esfuerzo redoblado por garantizar la participación continuada de otros países, especialmente de África, al menos en calidad de invitados. Por eso este año, acudirán también Benín, Camboya, Chile, Colombia y Etiopía y su presencia debe impulsar la agenda de medidas marcadas por las necesidades de los más pobres.

Para lograrlo, los marcos de financiación del desarrollo y de lucha contra el cambio climático necesitan una inyección clara de recursos suficientes que no hagan que sea una auténtica incoherencia política acordar planes de acción sin dotarlos de recursos para ponerlos en marcha. Así, el Fondo Verde de Naciones Unidas para la lucha contra los efectos del cambio climático está prácticamente vacío a pesar de que el compromiso internacional era dotarlo de 100.000 millones de dólares al año.

Este compromiso internacional debe conducir a generar fondos adicionales (que no sustituyan los compromisos nacionales de ayuda al desarrollo), suficientes (con capacidad recaudatoria que marque una diferencia) y sostenibles (predecibles y estables). Y ya hay propuestas contundentes sobre la mesa, como la tasa a las transacciones financieras y un precio justo a las emisiones de carbono del transporte marítimo. Con la ventaja adicional de que contribuir a reducir las distorsiones del sector financiero o el efecto contaminante de la industria marítima,

En el G20 también hay espacio para promover la solidaridad global que responda a las prioridades de los países más pequeños, menos representados y más pobres.

d) *Gestionando riesgos globales*

Vivimos una era de riesgos globales en la que no es posible concebir la seguridad de un país sin considerar la seguridad del resto. Las redes tecnológicas, demográficas, climáticas y financieras fortalecen la interdependencia y multiplican los riesgos (y las oportunidades) de un contagio. El Análisis de Riesgos Globales que elabora cada año el Foro Económico Mundial describe un panorama en el que la estabilidad financiera y el crecimiento económico del planeta están directamente vinculados con los riesgos en materia de salud, seguridad alimentaria y acceso a los recursos naturales⁵. Cada uno de estos ámbitos remite a problemas complejos, que escapan al control de un único Estado y en los que el G20 puede jugar un papel relevante.

¿Cómo es posible, por ejemplo, ignorar la relación directa entre las enfermedades infecciosas y la estabilidad global? La gripe aviaria o la rápida expansión del virus del SIDA recuerdan que, cuando se trata de riesgos sanitarios, ningún país es una isla. En el caso de las enfermedades no transmisibles, el mismo Foro Económico Mundial calcula su coste en un 4% del PIB global anual a lo largo de los próximos 20 años, sin que de momento se hayan definido objetivos creíbles para hacerles frente⁶. Es solo la punta del iceberg que impide el avance del crecimiento global.

La relevancia de la agenda definida para la próxima reunión del G20 es incuestionable. Pero sería un error abordar riesgos globales como la recesión o la inestabilidad financiera sin considerar los riesgos humanos de la pobreza y la desigualdad. Dicho de forma simple, no es

⁵ <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/>

⁶ <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/>

posible hacer una única cosa: las tendencias demográficas, el clima, la energía, la agricultura, la salud, la seguridad alimentaria o el agua constituyen variables determinantes para la estabilidad de buena parte del planeta. Todos ellos son aspectos críticos de la globalización que requieren respuestas políticas para las que los Estados han perdido la capacidad de dar respuesta individualmente. El G20 tiene entonces la oportunidad y la responsabilidad de coordinar estas acciones y garantizar el respaldo político de sus miembros.

e) *Gobernando los asuntos 'huérfanos':*

Uno de los aspectos más inquietantes del transcurso de los retos y riesgos globales a lo largo de la última década es el hecho de que muchos de ellos carecen de un referente institucional claro. El liderazgo blando y la incapacidad de establecer responsabilidades institucionales definidas en la gestión de pandemias, flujos migratorios o fiscalidad global se ha traducido a menudo en respuestas lentas, caras e ineficaces. El G20 puede ayudar a llenar muchos de estos vacíos al garantizar la implicación de los gobiernos más relevantes sin necesidad de sustituir a las instituciones involucradas en su resolución.

En ningún caso esta "orfandad" ha sido más evidente que en el de la crisis alimentaria que se desencadenó en 2007. Mientras los precios de los alimentos básicos comenzaban una escalada histórica y el número de personas amenazadas por la inseguridad alimentaria se multiplicaba hasta superar los 1.000 millones, las agencias responsables de diagnosticar y resolver el problema fueron incapaces de imponer su criterio a los gobiernos más poderosos. En pocos meses el mundo fue testigo de un fenómeno concatenado en el que las restricciones de exportación, los biocombustibles y la especulación financiera elevaban cada vez más los precios en medio de una constante volatilidad. Muchos observadores se han vuelto hacia el G20 como un referente institucional que puede ayudar al Comité de Seguridad Alimentaria a definir una estrategia que hoy está dispersa entre instituciones que carecen de la visión o la fortaleza políticas para llevarla a cabo.

En el siglo XXI el gobierno de los asuntos que afectan a una mayoría de la humanidad han dejado de responder a los esquemas clásicos de toma de decisiones. Uno de sus aspectos más relevantes es la economía y el crecimiento global. El G20 constituido como el principal foro político y global para analizar estas tendencias debe considerar las políticas de desarrollo como un elemento clave en sus debates y propuestas. El avance de la economía global requiere del compromiso político para acercar el desarrollo a los más pobres, de forma que el crecimiento será más inclusivo y el mundo más estable y seguro.

Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) <http://www.isglobal.org/es/>

Intermón Oxfam <http://www.intermonoxfam.org>