

CAPÍTULO SEGUNDO

RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

RIESGOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES

Por JOSÉ ANTONIO ALONSO RODRIGUEZ

INTRODUCCIÓN

No es fácil en las limitadas páginas de un capítulo acometer un análisis que resulte, a la vez, convincente y comprensivo de la diversidad de riesgos económicos que atañen, en el presente, a la comunidad internacional. Es más, la propia frontera de “lo económico” resulta difícil de precisar en un mundo en el que los diversos aspectos de la realidad social se encuentran inextricablemente entrelazados; y donde el dominio de lo económico parece sobredeterminar todos los ámbitos de la estructura social.

Por lo demás, el proceso de globalización en curso no ha hecho sino amplificar el espectro de estos potenciales factores de riesgo, ya sea como consecuencia de haber elevado a rango internacional —o global— amenazas antes confinadas en el escenario de lo estrictamente doméstico, ya sea por haber hecho aflorar nuevos riesgos derivados de la limitada capacidad de gobierno que el sistema internacional tiene para controlar las nuevas interdependencias generadas.

Tal vez sea éste último el factor más relevante y novedoso de la situación internacional: la asimetría existente entre los elevados niveles de integración de mercados, por encima de las fronteras nacionales, y el limitado marco normativo y regulador existente a escala internacional. Se ha avanzado en los grados de comunicación e interdependencia entre países sin que se hayan generado las instituciones de coordinación necesarias para gobernar el proceso. Esta asimetría está en la base del incrementa-

do nivel de riesgo e inestabilidad que caracteriza al sistema internacional; al tiempo que dificulta el más pleno y compartido aprovechamiento de las posibilidades de progreso que brinda la integración internacional.

La diversidad de amenazas que se derivan de este mundo más integrado, pero también más desigual y complejo, se resiste a una presentación simple y abarcadora. El propósito de las páginas que siguen es mucho más modesto: se trata de comentar aquellos riesgos relacionados con el ámbito de lo económico que resultan, a la vez, más relevantes y de mayor cobertura internacional. Se abandona, de este modo, toda pretensión de exhaustividad, centrando la atención sobre cinco fuentes de inseguridad de naturaleza global: la inestabilidad financiera internacional, la desigualdad y la pobreza extrema en el mundo, los riesgos ambientales globales asociados al desarrollo de la sociedad industrial, los problemas asociados a la gestión de recursos escasos de valor estratégico y la incidencia de las redes de economía ilegal. A cada uno de estos aspectos se dedicará un epígrafe, de extensión variable según los casos, reservando un apartado final para volver la vista a un riesgo de naturaleza doméstica asociado a las mayores exigencias que impone la gobernabilidad económica en un entorno crecientemente global.

INESTABILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

Las bases de la inseguridad

La trayectoria seguida por la economía mundial en las dos últimas décadas aparece perturbada por la reiterada emergencia de crisis financieras que, iniciadas en mercados emergentes del mundo en desarrollo, tuvieron un alcance que fue más allá de las fronteras del país inicialmente afectado. Además del coste que los riesgos asociados a este comportamiento errático incorpora en las previsiones de los agentes económicos, sembrando de incertidumbre sus decisiones inversoras, las crisis financieras afecta seriamente a las posibilidades de crecimiento de los países más directamente afectados por las perturbaciones. Estimaciones recientes del FMI sitúan los costes acumulativos de las crisis cambiarias de las dos últimas décadas en un entorno de entre el 5% y el 8% respecto de la tendencia precedente del PIB; en el caso de las crisis bancarias los costes estimados se sitúan entre 10% y el 12%; y se llega a cuotas del 13% al 17% cuando —como en la reciente asiática— se combinan la crisis cambiaria con la quiebra del sistema financiero nacional. En concreto,

esta última crisis financiera, desarrollada entre 1997-98, significó un coste para los países más directamente afectados —Corea, Tailandia, Indonesia y Malasia— de entre el 10% y 20% respecto a la tendencia precedente del PIB, según los casos.

Pero, además, las tormentas financieras de las dos pasadas décadas pusieron en evidencia el limitado marco normativo e institucional de que se disponía para acometer la prevención o, en su caso, el tratamiento de los episodios de crisis y de sus efectos de contagio a escala mundial. Frente a unos mercados de capital cada vez más poderosos, interdependientes y sofisticados existía un poder regulador minúsculo, notablemente tosco y limitado, a escala internacional.

La generalizada liberalización de los movimientos de capital, el intenso proceso de innovación financiera, a través del despliegue de nuevos productos para la traslación y cobertura del riesgo, el desarrollo de la informática y de las telecomunicaciones, con su capacidad para consumir órdenes en tiempo real y, en fin, la acción de poderosos inversores institucionales —como compañías de seguros o fondos de pensiones— son factores que han contribuido a expandir las transacciones internacionales de capital y a diluir las fronteras nacionales hasta convertir a los mercados financieros en un espacio crecientemente diáfano e integrado a escala internacional. Como resultado de este proceso, a finales de la década de los noventa, las transacciones financieras diarias en los mercados internacionales alcanzaban un volumen equivalente a los 1,6 billones de dólares, lo que quiere decir que sólo en cuatro días se movilizaban recursos equivalentes a lo que suponía el comercio mundial de todo un año. Del conjunto de estas transacciones, en torno al 80% son operaciones financieras con vencimiento inferior a los siete días. Son, por tanto, capitales que se mueven a gran velocidad entre los distintos centros monetarios, buscando pequeñas diferencias en los tipos de interés, en los tipos de cambio o en las expectativas que afectan a estas dos variables. Estos flujos, si por una parte garantizan la eficiencia del mercado, conectando más ágilmente la oferta con la demanda de fondos prestables, por otras constituyen una amenaza para la estabilidad del sistema financiero internacional.

Una amenaza que aparece asociada a la limitada capacidad reguladora existente en este ámbito a escala internacional, a la ausencia de un marco normativo que reproduzca, aunque sea a mínima escala, los mecanismos de regulación prudencial, de supervisión y de intervención que

rigen en el seno de las fronteras nacionales. Se da así la paradoja de que son los mercados más exigentemente regulados en el interior de las fronteras los que disponen de menor control en el marco internacional. Como consecuencia, los capitales operan, con una libertad notable, en los intersticios de las respectivas regulaciones nacionales. Esta asimetría reguladora si, por una parte, potencia el rápido desarrollo de las transacciones internacionales, por otra, incrementa los riesgos de inestabilidad y contagio asociados a la creciente interdependencia de mercados.

Como respuesta a estos problemas surgieron, en el entorno de finales de los noventa, diversas propuestas para la reforma de la arquitectura financiera internacional. Informes como el que resulta de la Comisión Meltzer, creada a instancias del Congreso de los Estados Unidos, el promovido por el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos, el elaborado por el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas o el que desarrolló el FMI son algunos de los más expresivos esfuerzos en esta línea. Ni el tono ni las recomendaciones de estos informes son coincidentes, lo que sugiere la necesidad de seguir profundizando en estos aspectos al objeto de ensanchar las áreas de consenso, tanto en el diagnóstico —donde las coincidencias son más nítidas— como en las propuestas.

No obstante, si el debate sobre la nueva arquitectura financiera internacional se manifestó con pujanza en el final de la década de los noventa, parece haber perdido fuerza a medida que la economía mundial se ha ido distanciando de los efectos de la última crisis financiera. De hecho, lo que se presentaba como un ambicioso debate re-fundacional ha ido bajando su tono con el tiempo, hasta transformarse en una discusión en torno a las medidas técnicas requeridas para mejorar la información y los niveles de regulación prudencial y de supervisión de los mercados. Se trata, sin duda, de ámbitos relevantes, que pueden mejorar la eficiencia de los mercados, pero es dudoso que logren reducir alguno de los riesgos — como la volatilidad y el contagio— de carácter sistémico que caracterizan al espacio financiero internacional.

De este modo, otros factores que antaño ocupaban la preocupación de los analistas —como la variabilidad de los precios de las materias primas o el comportamiento cíclico de la economía real—, sin haber desaparecido, parecen haber cedido protagonismo como factores de riesgo frente a la volatilidad de los mercados financieros. Una volatilidad que sólo en parte puede ser corregida, ya que responde a rasgos que derivan de la

propia naturaleza de las transacciones de capital y que se manifiestan como imperfecciones de mercado asociadas al carácter asimétrico e imperfecto de la información disponible.

La seguridad financiera internacional

Caracteriza a los mercados financieros la existencia de una asimetría básica en la información disponible entre prestamista y prestatario y la vigencia de una irreductible incertidumbre en el resultado de la operación. El fundamento último de estos rasgos está relacionado con la naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el seno de los mercados de capital, ya que lo que se intercambia es capacidad de gasto presente (acreedor) frente a promesa de pago futura (deudor). Pero el futuro por definición es impredecible: ni el prestamista ni el prestatario son capaces de anticipar de forma plena las condiciones en las que se desenvolverá una transacción en el futuro. En semejante contexto, la estimación del riesgo de impago no es sino una aproximación imperfecta al fenómeno que se quiere medir, ya que no logra eliminar el contenido de incertidumbre que rodea cualquier proyección desplazada en el tiempo, simplemente porque se desconoce el conjunto de los escenarios posibles.

Estos son fallos inherentes a los mercados de capital, cualquiera que sea el ámbito en el que éste opere: local, nacional o internacional; y son problemas asociados al tipo de transacciones que se realizan en ese mercado, por lo que no tienen fácil solución. Cabría pensar, por ejemplo, en incrementar la capacidad técnica y operativa de las agencias que estiman el riesgo, mediante una mayor inversión en cantidad y calidad de la información disponible. Pero semejante proceder tiene limitada eficacia, ya que cualquiera que sea el esfuerzo de análisis existe un factor inaprehensible que se refiere al contenido de novedad que incorpora la dinámica temporal (el futuro es, por definición, impredecible). De hecho, la reciente experiencia está plagada de comportamientos fallidos por parte de agentes a los que se atribuía una poderosa y sofisticada información sobre los mercados: la incapacidad de predecir la crisis de la deuda externa de América Latina a comienzos de los ochenta, la quiebra financiera de México a comienzos de los noventa —el famoso “tequilazo”— o la crisis financiera asiática de finales de los noventa revelan cuanto se quiere decir. Pero, además, la más exigente demanda de información tiene rendimientos limitados, ya que la disminución de riesgos que tal proceder provoca

podría obtenerlo el inversor, y a menores costes, simplemente diversificando su cartera de activos. Por ello, ante la ausencia —o limitada relevancia— de los datos disponibles, los agentes otorgan obligado peso a las opiniones: cabría decir que son mercados en los que operan los juicios valorativos y las expectativas más que la información contrastada.

Semejante proceder tiene otra consecuencia relevante para el comportamiento del mercado: las opiniones acerca del riesgo de un determinado activo, se transmiten al resto de los agentes en forma de comportamiento en rebaño —*herding behaviour*. Al fin, son mercados cuya operativa descansa sobre un ejercicio de confianza (en la rentabilidad esperada de un activo); de este modo, una vez que se quiebra esa confianza y surgen las dudas sobre la rentabilidad de un activo, todos los inversores tratan de desplazarse cuanto antes a activos alternativos, lo que termina por confirmar la pérdida de valor en el mercado del activo abandonado. A pesar de su apariencia gregaria, se trata de una respuesta enteramente racional, ya que ante la ausencia de información fiable, el mejor modo de evitar el riesgo es alterar la composición de la cartera, desplazándose hacia activos más seguros a la menor señal de peligro. Todos pretenden anticiparse a la tendencia del mercado, al objeto de minimizar las pérdidas o maximizar los posibles beneficios, el problema es que cuando todos los agentes proceden del mismo modo, la resultante es un comportamiento altamente volátil de los mercados, que acaba por hacer realidad la expectativa sembrada.

El comportamiento descrito se acentúa si se tiene en cuenta el alto nivel de centralización de la opinión relevante sobre los mercados, al ser ésta dependiente de la información que proporcionan un número reducido de grandes instituciones inversoras o de agencias de *rating* internacional; y si se considera que el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación no ha hecho sino acentuar la celeridad y el alcance con la que se manifiestan estos movimientos de contagio. Como consecuencia, es característico de estos mercados combinar fases de euforia con fases de pánico, aun cuando en ocasiones parezca que no existen fundamentos económicos para semejante comportamiento.

Hacer frente a esta volatilidad de los mercados, tratando de contener sus manifestaciones más gravosas, no es el resultado de una única medida, sino más bien de avances y decisiones en muy diversos ámbitos. Sin agotar el repertorio de las posibles líneas de acción, cinco parecen de especial relevancia:

— *Mejorar el respaldo internacional frente a contingencias*

Las crisis financieras más recientes revelan la importancia que tiene disponer de instituciones con capacidad para inyectar liquidez a las economías que, sin problemas estructurales graves, padecen una situación de aguda inestabilidad. El repertorio de posibilidades de actuación del FMI, con el recurso a la *Supplemental Reserve Facility* o a la *Contingent Credit Line* del FMI, aunque en la dirección adecuada, no parece suficiente para afrontar el problema al que se alude. En primer lugar, porque es necesario que la respuesta sea lo suficientemente ágil como para actuar en el seno de la crisis, antes del vaciamiento de reservas del país: una experiencia dolorosamente aprendida en el episodio mexicano, en la crisis asiática y entiendo que, con sus peculiaridades, también en el caso argentino. Y, en segundo lugar, porque se debe operar con fondos suficientes como para vencer las presiones especulativas, un ámbito en el que existen claras discontinuidades que hacen ineficaz las respuestas excesivamente dosificadas. Ambos objetivos se enfrentan al papel que hasta ahora ha asumido el FMI como mero "catalizador" o "coordinador" de otras fuentes de financiación. Semejante papel si puede ser adecuado en momento de estabilidad, resulta claramente insuficiente en los episodios de crisis. De ahí la importancia de disponer de un ágil y bien dotado financiador de contingencias.

— *Afrontar los problemas de riesgo moral*

La acción de una institución que, como el FMI, actúe como financiador de última instancia se enfrenta, sin embargo, a un problema de *riesgo moral*, relacionado con el efecto adverso que los mecanismos de rescate puede tener sobre la prudencia de los agentes. Pues, en efecto, las operaciones de rescate del FMI constituyen un cierto mecanismo de aseguramiento frente a las crisis, lo que puede ayudar a estimular, más que a prevenir, los comportamientos irresponsables. Este problema se plantea más agudamente en el caso de las crisis recientes, en las que tuvieron una participación destacada los agentes privados. Para evitar este problema es necesario desplazar los costes a los agentes implicados, de modo que también los acreedores evalúen de forma adecuada los niveles de riesgo en los que incurren. Todo ello sugiere que el FMI debe buscar un difícil equilibrio entre su función aseguradora, limitando

el riesgo sistémico, y su actividad como garante de la disciplina del mercado, evitando comportamientos oportunistas.

— *La necesidad de coordinación económica internacional*

El nivel de riesgo financiero en un mundo de creciente libertad para los movimientos de capital está altamente condicionado por las políticas económicas aplicadas por los Estados: por ello, propiciar la coordinación macroeconómica, especialmente entre los países con más peso en los mercados internacionales, constituye una vía necesaria para reducir las posibilidades de crisis. No obstante, este proceso se enfrenta al diferente tipo de necesidades que deben afrontar en cada momento las diversas economías, lo que obliga a preservar un cierto grado de autonomía en la gestión macroeconómica nacional. Imponer soluciones uniformes a situaciones diferenciadas podría resultar no sólo difícil, sino inconveniente. Esta requerida autonomía nacional afecta a las posibilidades de coordinación macroeconómica, que no cabe plantearla como una estricta simetría de decisiones. Más bien de lo que se trata es de avanzar en procedimientos que garanticen la integración en los procesos de decisión de los efectos externos que, a escala internacional, tienen las diversas opciones macroeconómicas.

— *Potenciar las medidas de regulación prudencial en los países*

Es necesario fortalecer también las políticas de tipo preventivo en el seno de los países, en especial de los más frágiles, a través de la promoción de políticas macroeconómicas prudentes, del establecimiento de un marco adecuado de regulación prudencial y de supervisión por parte de las instituciones nacionales, de la fijación de unos códigos de conducta fiscal mínimos comunes y de la provisión de una más transparente información. En este ámbito es en el que existe mayor nivel de coincidencia entre los analistas; y es también en el que más se avanzó a lo largo de estos años. No obstante el consenso general señalado, hay aspectos que todavía son objeto de contraste de pareceres. Entre ellos, dos de los más sobresalientes se refieren a la diversa actitud que los analistas mantienen frente a la liberalización de la cuenta de capital y al manejo del tipo de cambio de los países en desarrollo. Son ámbitos de extraordinaria relevancia para la gestión económica de los países, en los que la opinión ha ido cambiando con el tiempo hacia

posiciones más flexibles y abiertas, abandonando las pretéritas apelaciones doctrinarias del FMI (más adelante se volverá sobre este tema).

— *Potenciar un marco internacional favorable*

Por último, es necesario desarrollar el marco normativo internacional para disminuir los niveles de riesgo e inestabilidad de los mercados. En este ámbito, alguna de las propuestas del FMI y del *Financial Stability Forum*, referidas al establecimiento de estándares mínimos y códigos de conducta, así como para el adecuado control de los fondos de inversión —*hedge funds*— y de los centros *off-shore* parecen pertinentes. Al tiempo que se avanza en el marco normativo, se discute acerca de la estructura institucional más adecuada para llevar a efecto las tareas de supervisión y control que se reclaman, bien sea sugiriendo cambios en el sistema ya existente, bien mediante la creación de instituciones nuevas y mejor adaptadas.

Ahora bien, los factores mencionados tendrán un efecto limitado si no se ofrece un tratamiento efectivo de las asimetrías y desigualdades que existen entre países y mercados a escala internacional. Aunque sólo sea porque en un mundo crecientemente globalizado, la fragilidad de una de sus partes afecta a la solidez de todo el sistema. Por ello, si se quiere avanzar en los niveles de seguridad financiera internacional, es necesario corregir las desigualdades internacionales, apoyando el progreso económico y el fortalecimiento institucional y técnico de los países en desarrollo, facilitando su capacidad de gestión económica. Sobre este aspecto se volverá al final de este capítulo, pero antes conviene detenerse a comentar la dimensión y los efectos de la desigualdad internacional como factor de riesgo.

DESIGUALDAD INTERNACIONAL Y POBREZA EXTREMA

Desigualdad internacional

Existe la opinión generalizada acerca de que el proceso de globalización en curso ha tendido a incrementar los niveles de desigualdad que rigen en la economía mundial. La evidencia histórica parece confirmar este juicio, al revelar el distinto ritmo de progreso seguido por las diversas regiones de la economía mundial. De acuerdo con la laboriosa recons-

trucción histórica realizada por Maddison, la relación que en 1820 existía entre las rentas per cápita de las regiones más rica y más pobre del mundo —Europa Occidental y África, respectivamente— era de 3 a 1: esa proporción se convierte en 19 a 1 en 1998, manteniéndose África como la región más pobre mientras el agregado de los llamados “nuevos países occidentales” —Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda— toma el relevo a Europa a la cabeza de la distribución de la renta mundial. Así pues, en apenas 180 años la relación entre las regiones que ocupan los extremos del arco de la distribución de la renta se ve multiplicado por más de seis veces.

Las diferencias serían todavía más acusadas si en lugar de referirlas al comportamiento agregado de las regiones, se aludiese a los países. Por ejemplo, sólo en el siglo XX la relación entre los respectivos PIB per cápita de Estados Unidos y de Ghana se duplica holgadamente (pasando el primero de ser 9 a 21 veces superior), en el caso de India se multiplica casi por tres (pasando de ser 6 a 17 veces superior) y en el de Bangladesh por 4 (pasando de 7 a 31 veces superior). Los anteriores datos no tienen más valor que el documentar una tendencia que caracteriza a buena parte del siglo XX: el incremento de la desigualdad en los niveles de desarrollo entre los países a escala internacional.

Semejante tendencia puede captarse a través de algún indicador sintético de la desigualdad. Así, por ejemplo, si se recurre al índice de Gini referido al conjunto de la economía mundial, los valores correspondientes pasan, entre 1820 y 1992, de 0,500 a 0,657, lo que expresa el inequívoco incremento de la desigualdad internacional. Similar conclusión se obtiene a partir de otros indicadores, como el índice de Theil, que pasa de 0,522 a 0,855, o de la desviación logarítmica, que pasa de 0,422 a 0,827. Incluso si se recurre a indicadores truncados de la desigualdad se confirma este juicio: por ejemplo, la cuota de ingresos correspondiente al 20% más pobre del mundo ha caído, entre 1910 y 1992, del 3% al 2,2%, mientras, por el contrario, la correspondiente al 10% más rico pasa del 50,9% al 53,4%, en similar período.

Cuando se aproxima la medición a través de fuentes e indicadores estadísticos apropiados es posible descomponer la desigualdad en sus dos elementos constituyentes: la desigualdad existente entre países y la desigualdad que rige en el interior de los países. La realización de semejante ejercicio, tal como hacen Bourguignon y Morrison, permite comprobar que mientras el primero —la desigualdad entre países— sigue una ten-

dencia creciente en la historia, desde 1820 hasta la actualidad, con un episódico retroceso en la década de los cincuenta del siglo XX, el segundo — la desigualdad en el interior de los países— sigue una evolución menos lineal, con un crecimiento entre 1820 y 1910, un retroceso significativo en el período de entreguerras y una estabilización en los años posteriores, con un ligero repunte a partir de los años ochenta. Como consecuencia de la evolución descrita, el agregado de estos dos componentes —la desigualdad total— ha seguido una tendencia manifiestamente creciente entre 1820 y finales del siglo XX; no obstante, el peso que en semejante resultado tienen los dos componentes aludidos cambia en el tiempo. Así, a comienzos del siglo XIX eran los niveles de desigualdad en el interior de las economías los que determinaban, en mayor medida la desigualdad existente a escala internacional; en 1820, los niveles de desarrollo de los países eran más semejantes, pero en su seno se incubaban mayúsculas desigualdades sociales. En la actualidad, se han corregido parte de las desigualdades sociales existentes en el seno de los países —especialmente de los países desarrollados—, pero se ha acrecentado de forma notable la distancia entre los países y regiones de la economía mundial. En suma, a lo largo del siglo XX el mundo se ha hecho más rico, pero también inequívocamente más desigual, especialmente porque se ha incrementado la diferencia entre los niveles de renta per cápita de los países.

La desigualdad aludida a escala internacional tiene su manifestación más extrema y gravosa en las situaciones de pobreza extrema que afectan a buena parte de la población del planeta.

Radiografía de la pobreza

En los últimos 50 años se han conseguido significativos progresos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mundial: la esperanza de vida media se prolongó en cerca de 20 años (de los 41 a los 62 años), la mortalidad se redujo en un 50% y similar descenso se produjo en la tasa de fecundidad, al tiempo que se duplicó el porcentaje de las personas con acceso al agua potable (del 35% al 70%) o aumentó la producción y el consumo alimentarios a un ritmo aproximadamente 20% superior al del crecimiento demográfico. Pese a ello, de los algo más de 6.000 millones de habitantes que pueblan el planeta al finalizar el siglo, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares diarios y cerca de 1.200 millones lo hacen con menos de 1 dólar diario, siendo éste el umbral que, según el Banco Mundial, determina la línea de pobreza absoluta.

De esos 1.200 millones de personas pobres en términos absolutos, el 43,5% se concentra en Asia Meridional, el 24,3% en África Subsahariana y el 23,2% en Asia Oriental y el Pacífico, quedando un porcentaje menor para América Latina —6,5%—, Europa y Asia Central —2,0%— y Oriente medio y Norte de África —0,5%. Las cuotas comentadas se encuentran altamente condicionadas por la dimensión demográfica de las respectivas regiones, por ello resulta de interés conocer la intensidad de la pobreza, poniendo en relación la población que cae bajo el umbral de pobreza con el total de la existente en cada región. De esta observación se desprende que mientras el 1,9% de la población de Oriente Medio y Norte de África vive en situación de extrema pobreza, esta cifra se eleva a más del 15% en los casos de América Latina y el Caribe y Asia Oriental y Pacífico pero alcanza al 40% de la población total de Asia Meridional y al 46% de la de África Subsahariana. Es difícil que en esta situación —especialmente en el caso de las dos últimas regiones— pueda asentarse un orden institucional y económico sólido mientras no se logren resultados efectivos en materia de lucha contra la pobreza. Un objetivo al que debiera concurrir el conjunto de la comunidad internacional si quiere lograr grados crecientes de estabilidad.

En un mundo crecientemente integrado, no cabe concebir la pobreza como un problema exclusivo de quien directamente la padece, sino como una fuente de perturbaciones del conjunto del sistema internacional. Fenómenos como el deterioro ambiental, la presión sobre unos recursos escasos o vulnerables por parte de una población creciente, las tensiones migratorias descontroladas, la extensión de enfermedades para las que existe prevención o tratamiento, la inseguridad internacional asociada al narcotráfico y al terrorismo, las crisis humanitarias recurrentes o, en fin, los conflictos bélicos regionales, aun cuando no sean consecuencia exclusiva de la pobreza, están alimentados por la penuria en la que vive buena parte de la población del mundo en desarrollo. Como también se relaciona con esa misma penuria la fragilidad institucional y política de los países que la padecen.

Son todos ellos problemas que afectan al conjunto de la comunidad internacional; y cuya solución excede a las posibilidades de cualquier país en solitario —por poderoso que sea—, requiriendo de una acción concertada de la comunidad internacional dirigida a modificar las causas profundas de muchos de estos males que están enraizados en el subdesarrollo y en la pobreza. De no hacerse así, muchas de las manifestaciones de inseguridad internacional, tanto en el ámbito económico como político

o social, persistirán, más allá de las medidas preventivas o paliativas que se adopten, ya que tales medidas no alteran la quiebra de legitimidad que para el conjunto del sistema internacional supone la persistencia de la pobreza.

RIESGOS AMBIENTALES DE NATURALEZA GLOBAL: LOS PROBLEMAS DE LA ABUNDANCIA

El proceso de progresiva consolidación de la sociedad industrial —la llamada tecnosfera— ha tenido efectos perturbadores notables sobre el entorno físico y natural del planeta —la biosfera—, dando origen a problemas que afectan, de forma agregada —o global—, a los equilibrios básicos sobre los que se constituye la vida. De entre esos problemas, hay tres que sobresalen por sus potenciales consecuencias: los relacionados con la conservación de la biodiversidad, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. La gestión de los problemas mencionados requeriría de una acción coordinada a escala internacional, dado que ningún país en solitario puede alcanzar logros efectivos sin el concurso de los demás. Esta vía se ve dificultada, no obstante, por la presencia de múltiples participantes, por el desigual reparto del poder de negociación y por la asimétrica distribución de las potenciales pérdidas y ganancias esperadas.

El mantenimiento de la biodiversidad

El mantenimiento de la diversidad biológica es importante no sólo porque conforma el patrimonio vivo del planeta, contribuyendo a hacer sostenibles los diversos sistemas ecológicos, sino también porque puede ser fuente de aprovechamientos útiles para el ser humano. De ahí que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, se firmase un Convenio sobre la Diversidad Biológica, con la intención de preservar la diversidad biológica del planeta. Una biodiversidad en la que el mundo más rico es el peor dotado: de los 20 países con más de 10.000 especies vegetales superiores, 18 son países en desarrollo. Lo que revela la necesidad de compatibilizar las legítimas aspiraciones de desarrollo de estos pueblos con el despliegue de una política que sea capaz de preservar el patrimonio vivo de la humanidad. Un objetivo que sólo se puede lograr si los países desarrollados comparten los costes que para los países en desarrollo pueda suponer la preservación de la biodi-

versidad. Con ese objetivo se ha instituido el Fondo de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que trata de operar como mecanismo provisional de financiación.

Al tiempo, para el logro del objetivo propuesto, es necesario también abordar los problemas relacionados con la explotación comercial de aquellas especies que se encuentran amenazadas de extinción. Tal es lo que se propone la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), que limita la rentabilización comercial de ciertas variedades y autoriza a imponer sanciones comerciales a quienes incumplan las restricciones.

Pese a estos avances normativos, se mantiene la amenaza que para la preservación de la biodiversidad suponen los incontenibles avances de la sociedad industrial y de los procesos de urbanización poco controlada. Un proceso que se percibe, de forma especialmente aguda, en los casos de deforestación y pérdida de masa arbórea, por una parte, y de degradación y pérdida de humedales, por la otra, habida cuenta del papel central que ambos sistemas ecológicos tienen como reservas de la biodiversidad. Más allá de estos procesos, el intento de rentabilización comercial monopolista de variedades y especies naturales por parte de algunas empresas de la farmacia o de la química, a través de su previa inscripción en los registros de la propiedad, constituye una amenaza adicional a la biodiversidad, por cuanto cuestiona el carácter de bien público que debiera tener el patrimonio vivo de la naturaleza. Al tiempo que el propio avance tecnológico, a través del desarrollo de productos transgénicos, incorpora un riesgo adicional para la biodiversidad de difícil estimación.

El agotamiento de la capa de ozono

Una segunda amenaza ambiental de carácter global es la que aparece asociada al efecto que la actividad industrial ha tenido sobre la capa de ozono. A comienzos de los setenta se planteó la hipótesis de que determinados productos químicos, como los derivados del clorofluorocarbono (CFC), podían tener un efecto perverso sobre la estratosfera, al degradarse y liberar cloro, dañando la capa de ozono que protege a la humanidad de la radiación ultravioleta. El agujero de ozono detectado en la Antártida, en 1985, sirvió para confirmar esta hipótesis, propiciando la suscripción, en 1987, del Protocolo de Montreal, derivado del Convenio Marco de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, firmado en 1985. Gracias

a dicho Protocolo y a las sucesivas reuniones que se celebraron para desarrollarlo, las concentraciones atmosféricas de las sustancias que agotan la capa de ozono comenzaron a disminuir a mediados de los años noventa. De hecho, la producción mundial de CFC ha disminuido fuertemente, con lo que se puede decir que, a pesar de que sigue habiendo cuestiones pendientes, la cooperación mundial en este campo ha tenido cierto grado de éxito.

Las razones que subyacen a este buen resultado —y que pueden ser de gran interés para futuras negociaciones internacionales— son las siguientes: en primer lugar, y tras el descubrimiento del agujero de ozono existente en la Antártida en 1985, hubo un gran consenso respecto a la gravedad del problema; en segundo lugar, se contaba con la tecnología necesaria para sustituir los productos dañinos por otros que, siendo inocuos para el medio ambiente, tuvieran un coste relativamente bajo; en tercer lugar, y en lo que a los costes de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos se refiere, éstos eran bajos, debido a que la producción de CFC estaba concentrada en pocas empresas y en pocos países y la amenaza de sanciones comerciales resultaba creíble.

Ahora bien, el acuerdo hubiese sido ineficaz si no se hubiese incluido, con un tratamiento comprensivo, a los países en desarrollo. Concretamente, la contribución de los países en desarrollo fue fundamental para que se lograran los objetivos, más severos, establecidos en la reunión de las Partes, celebrada en Londres en 1990. Así, en el caso de que Brasil, China, India e Indonesia hubieran aumentado su producción de CFC hasta los límites autorizados en el Protocolo de Montreal, la producción de dichos contaminantes se hubiera duplicado respecto a su volumen de referencia de 1986. En definitiva, la cooperación de los países en desarrollo fue esencial para el acuerdo. Y tal cooperación se vio favorecida por la flexibilización en el plazo otorgado para el logro de los objetivos acordados y por la garantía de acceso a un fondo establecido para financiar el ajuste.

Finalmente, es preciso resaltar que la importancia del Protocolo de Montreal radica, además de en sus resultados y en las lecciones que ha dado respecto a cómo lograr una buena cooperación internacional, en que fue el primer convenio importante en el que se aceptó el “principio de precaución”, según el cual la falta de certeza científica no debe ser una excusa para no poner en marcha aquellas medidas que, en el caso de no tomarse a tiempo, podrían llevar a daños irreversibles.

El cambio climático

Entre los riesgos ambientales de naturaleza global, es necesario mencionar el que deriva de los efectos que la actividad industrial tiene sobre el cambio climático, como consecuencia del efecto de calentamiento de la atmósfera. Este proceso, conocido como "efecto invernadero", está causado por la acumulación de gases, particularmente dióxido de carbono, que retienen el calor del sol, provocando la fundición de los casquetes polares, la elevación de los niveles de las aguas marinas y la perturbación de los ciclos de vientos y nubes, alterando severamente el clima. Pues bien, en 1992, las emisiones globales de dióxido de carbonos ascendieron a unos 26.400 millones de toneladas al año. De ellas, el 84% procedían de la actividad industrial, cuyas emisiones se incrementaron un 271% desde 1950 hasta 1992.

Los principales países productores de las emisiones de carácter industrial son Estados Unidos (el 22% del total), China (12%) y Rusia (10%). Los países de la Unión Europea aportan el 13% de las emisiones totales y los países desarrollados de la OCDE el 45%. En términos per cápita, en 1992 Estados Unidos ocupaba la primera posición con 19,1 toneladas al año (en el mismo año, la media de la OCDE era de 11,5 toneladas).

Dado que la quema de combustibles fósiles es la principal causa de las emisiones de dióxido de carbono (aporta el 80% del total) y como quiera que las previsiones existentes respecto al consumo de energía indican que los combustibles fósiles podrían aportar las tres cuartas partes de la energía comercial utilizada, se espera que las emisiones globales de dióxido de carbono aumenten en torno a un 30% a un 40% para el año 2010. En principio, cabe esperar que el aumento de las emisiones sea más rápido en los países en desarrollo, aun cuando partan de niveles inferiores, habida cuenta del esfuerzo que deben realizar en su proceso de industrialización. De hecho, se estima que los países en desarrollo (que en los años noventa sólo eran responsables de menos de una tercera parte de las emisiones) lleguen a aportar la mitad de las emisiones en el año 2010.

En todo caso, aun creciendo muy rápido, las emisiones per cápita de los países en desarrollo serán todavía inferiores a las del mundo desarrollado. Así, se estima que si el resto del mundo consumiera la misma energía per cápita que los países de la OCDE, las emisiones totales de dióxido de carbono que habría en el año 2010 serían el triple de las previstas sobre la base de los niveles de consumo actuales. En síntesis, la respon-

sabilidad sobre las emisiones sigue recayendo básicamente en los países desarrollados, que también son los principales responsables del volumen ya acumulado de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Conviene señalar que el mantenimiento de las emisiones actuales (un objetivo realmente ambicioso) no llevaría a la estabilización inmediata de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera: un objetivo que sólo se lograría pasados cientos de años. Concretamente, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático estima que la estabilización de los niveles actuales requeriría reducir las emisiones en un 60% y mantenerlas en dicho nivel durante el siglo XXI.

Dada la acumulación de evidencias acerca de la eficacia del "efecto invernadero", parece necesario avanzar en las negociaciones internacionales para contener las emisiones de dióxido de carbono. De ahí que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, se firmara el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, cuyo objetivo era estabilizar la concentración atmosférica de los gases relacionados con el efecto invernadero. Pese a los avances registrados en las sucesivas reuniones de las Partes del Convenio, sigue sin ser fácil lograr ese objetivo, como demuestra el accidentado discurrir del Protocolo de Kyoto. El reciente respaldo otorgado al Protocolo de Kyoto por parte de China y Rusia, en la Cumbre de Johannesburgo, junto con su suscripción por parte de la Unión Europea, constituye un importante paso adelante para conseguir una acción cooperativa más eficaz. Resta, sin embargo, el compromiso de Estados Unidos, que constituye el principal emisor de gases invernadero.

En todo caso, es necesario reconocer que se trata de un ámbito en donde es difícil trazar una acción internacional coherente y disciplinada. Los problemas más graves se relacionan con la forma en la que se ha de repartir la carga entre los países más desarrollados y los países en desarrollo y con la asincronía existente entre los costes y beneficios del acuerdo, ya que si los primeros deben ser asumidos por la presente generación, los segundos afectarán principalmente a las generaciones venideras. Por lo demás, el avance en la negociación no es fácil debido a que la emisión de gases invernadero se relaciona con muchas actividades (energía, transporte, agricultura,...) que, en su conjunto, tienen un notable peso en el PIB. Es decir, la magnitud del problema es mucho mayor que en el caso del deterioro de la capa de ozono y, por si lo anterior no fuera suficiente,

la tecnología alternativa es costosa (la energía eólica y solar todavía no se plantean como sustitutivos de la de origen fósil). Por todo ello, es preciso fomentar la investigación relacionada con las energías alternativas y con las tecnologías ahorradoras de energía, al mismo tiempo que se incentiva su difusión y aplicación.

EL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS: LA GESTIÓN DE LA ESCASEZ

En el epígrafe anterior se aludió a los aspectos más centrales de la agenda internacional relacionada con problemas ambientales cuyo origen se vincula al despliegue de la actividad industrial: son problemas que derivan, si se quiere, de la abundancia, resultado del éxito industrializador. Los aspectos a los que se refiere el presente epígrafe son aquellos que se derivan de la gestión de la escasez: es decir, los problemas relacionados con el agotamiento de recursos que se consideran básicos o de alto valor estratégico.

Los recursos fósiles: el problema de la energía

En principio, es fácil entender que los recursos fósiles del planeta estén sometidos a un proceso de progresivo agotamiento dado que su dotación de partida está previamente delimitada. De hecho, ha de suponerse que el agotamiento físico esté directamente relacionado con el esfuerzo de extracción y explotación del recurso. No obstante, esto sólo es en parte cierto, ya que para cualquier recurso fósil hay una notable diferencia entre las *reservas* existentes, es decir, aquellas aptas para su explotación inmediata, y los *recursos* de base teóricamente disponibles en el planeta. Estos últimos son fijos, aunque de difícil cálculo, pero los primeros cambian de acuerdo con la identificación de nuevos yacimientos accesibles, el desarrollo de la tecnología para explotar los recursos o el cambio en la estructura de costes que convierte en rentable una explotación que antes no lo era. En función de todos estos factores, se alteran las reservas disponibles. Dicho de otro modo, aunque la oferta física de los recursos no renovables esté predeterminada, la oferta útil a los efectos económicos es variable (y generalmente creciente).

Una forma de medir el grado de escasez de estos recursos es observando la evolución de sus precios en el tiempo: ha de esperarse que la

condición de creciente escasez se traduzca en un incremento de la valoración del recurso en el mercado. No es ésta, sin embargo, la tendencia que se observa en la realidad al estudiar la evolución de los precios de muchos recursos fósiles: de hecho, en términos reales, el precio de la mayor parte de los minerales ha bajado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, lo que sugiere que, de momento, no existe percepción de agotamiento de los recursos, a pesar de ser limitados en términos absolutos. Esta tranquilizante constatación no puede ocultar, sin embargo, que existen problemas de gestión de la escasez, especialmente cuando se refieren a recursos que están muy concentrados en el planeta o que resultan altamente estratégicos para el crecimiento. Claramente, en esas circunstancias se encuentra la energía, que constituye un input universal para cualquier actividad productiva y humana, en general.

Pues bien, las pautas de producción y consumo de la energía son, de acuerdo con las fuentes primarias y secundarias utilizadas, muy variadas en el planeta. Dada la asociación existente entre consumo de energía y nivel de desarrollo de los países, no es extraño que sean los países de la OCDE, que apenas concentran el 15% de la población mundial, los que consuman el grueso —58%— de la energía mundial. Las diferencias se perciben más claramente en términos per cápita: así frente a los 13 petajulios de consumo per cápita de África y los 28 de Asia, Europa o Norteamérica alcanzan los 148 y 220 petajulios de consumo per cápita, respectivamente.

Desde el punto de vista de las fuentes de energía, es la procedente de minerales fósiles la que domina —en más de un 90%— la producción mundial. Dentro de este tipo de combustibles, el petróleo es la fuente primaria dominante, con una aportación cercana al 40% de la producción agregada de energía, a la que sigue el gas natural y el carbón con cuotas cercanas al 22%. Pese al protagonismo alcanzado por el petróleo en las fuentes de abastecimiento energético de los países —especialmente, de los países industriales—, la producción mundial de este combustible se encuentra no sólo limitada en el tiempo, sino también altamente concentrada en torno a un número muy reducido de países productores.

Por lo que respecta al primero de los problemas, las estimaciones más prudentes sitúan en cuarenta años la frontera temporal de una disponibilidad del petróleo. No obstante, no faltan quienes, desde una perspectiva menos optimista, sitúan en el final de la presente década el momento en que se comenzarán a percibir problemas graves de abastecimiento del

petróleo, manifestándose en un severo encarecimiento de los precios. Frente a ello, no parece ser una fuente alternativa el gas, habida cuenta de que sus existencias disponibles, a los ritmos actuales de crecimiento del consumo, se sitúa en el entorno del 2030, dando lugar para esas fechas a la posible emergencia de una crisis energética de gravedad difícil de precisar. Por lo que se refiere a la estructura del abastecimiento, tanto la extracción de gas como, sobre todo, del petróleo se encuentra notablemente concentrada a escala mundial. De hecho, apenas una docena de países —la mayor parte, países en desarrollo— concentra más del 80% de la producción mundial de petróleo, lo que origina un problema grave de naturaleza estratégica para aquellos países altamente dependientes del abastecimiento externo. Las tensiones internacionales existentes en torno a los grandes productores de Oriente Medio —como Arabia Saudí o Irak— son difíciles de entender sin referencia al papel que estos países ocupan en la estructura de abastecimiento internacional de petróleo.

Los recursos renovables

Los problemas de escasez no afectan exclusivamente a los recursos fósiles, de oferta limitada, sino también a diversos recursos renovables, que ven amenazadas sus condiciones de regeneración y sostenibilidad por la excesiva presión de la demanda. Especialmente, este tipo de problemas afecta a aquellos bienes que son de libre acceso, en los que los derechos de propiedad no están bien definidos y donde, por tanto, existe una falta de coincidencia entre el interés privado, que persigue la máxima explotación en beneficio propio, y el interés colectivo, que se asocia a la sostenibilidad del recurso. Cuando, además, se trata de un recurso compartido por varios países —es el caso de aguas continentales, ríos, bosques, etc.—, la gestión de ese recurso escaso obliga a la cooperación internacional, siendo una potencial fuente de conflicto entre los países afectados.

Dentro de los recursos renovables se pueden distinguir dos grandes agregados: el formado por aquellos que no son agotables (los denominados flujos de energía tales como la energía solar, la de las mareas o la del viento) y el formado por aquellos fondos que se pueden agotar si se explotan inadecuadamente. Dentro de estos últimos, se puede establecer una nueva diferenciación entre los denominados recursos biológicos (bosques, pesquerías, fauna, entre otros) y los recursos ambientales (suelo, aire, agua, atmósfera).

Entre los recursos de tipo biológico, los que parecen más claramente sometidos a un régimen de sobre-explotación que demanda una acción coordinada a escala internacional son las pesquerías y los bosques.

Por lo que se refiere a la pesca, se trata de una actividad importante, que da empleo, directa o indirectamente, a unos 200 millones de personas y es la fuente del 16% de la proteína animal consumida por la humanidad. Por las razones que se enunciaron más arriba, el sector se enfrenta al problema de la sobreexplotación de los recursos, que está llevando, entre otros efectos, a la pérdida de biodiversidad y a impactos económicos directos (ingresos, empleos), al disminuir las capturas e incrementarse los precios. Según las estimaciones de la FAO, en 1993 se estaban pescando, con un nivel de productividad máxima o, incluso, por encima de ese nivel, más de dos tercios de las reservas mundiales de peces. Entre las especies más afectadas están el bacalao, la merluza, el fletán y el atún.

La sobrepesca se ha producido a pesar de que durante los años setenta muchos países extendieron sus aguas jurisdiccionales hasta las 200 millas (322 kilómetros), con lo que, en cierta medida, se puso un límite al libre acceso. Pese a ello, al mismo tiempo que se establecían Zonas Económicas Exclusivas, se fomentaba por parte de los países costeros el desarrollo del sector, subvencionando la construcción de barcos e instalaciones, con lo que no se logró atenuar el efecto de sobreexplotación. Un efecto amplificado por el incremento en la eficacia de la flota, como consecuencia de la progresiva aplicación de innovaciones y avances técnicos tanto en las tareas de detección y extracción de los bancos como en la de conservación del pescado.

La solución a la sobrepesca pasa por una gestión de las pesquerías dirigida a su recuperación y a su sostenibilidad, lo que supone, según estimaciones prudentes, reducir el esfuerzo pesquero entre el 30% y el 50%. Entre las políticas adoptadas a este respecto se pueden resaltar las relacionadas con la fijación de límites a las capturas, la eliminación de las subvenciones a los pescadores, el pago de tasas por faenar, la gestión cooperativa de un territorio pesquero o las cuotas individuales transferibles.

En lo que respecta a la cooperación internacional en la gestión de las pesquerías, en 1982 se redacta el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que entra en vigor en 1994. Con dicho acuerdo se establece la soberanía nacional sobre los recursos marinos de las aguas costeras de cada país (12 millas), con lo que se incentiva la mejora en la gestión de dichos recursos. No obstante, más allá de esos límites, la

comunidad internacional tiene un importante papel en aquellos recursos que siguen siendo de propiedad común. Algo similar puede decirse de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorias, que, por tanto, no pertenecen a un único territorio nacional. En estos casos se acepta que la gestión debe ser conjunta y de ahí el acuerdo de las Naciones Unidas, de 1995, con el que, además de realizar un planteamiento conservacionista, se estableció un equilibrio entre los derechos de los países costeros y los de los países que pescan en aguas lejanas, al tiempo que se reforzó el papel de las organizaciones regionales en el control de la pesca en alta mar.

Pese a todos estos esfuerzos, permanecen buena parte de los riesgos que amenazan a una adecuada gestión internacional de estos recursos, no sólo por la amenaza cierta que se cierne sobre el agotamiento de la masa biológica marina en ciertos caladeros, sino también por el conflicto de intereses a que puede dar lugar el acceso a los mares entre los países propietarios de los caladeros —buena parte de ellos países en desarrollo— y los intereses consolidados de las viejas potencias pesqueras, en gran medida países desarrollados.

Aunque con sus peculiaridades, los bosques padecen problemas similares a los de las pesquerías. En general, tienden a considerarse los bosques como explotaciones multifuncionales, en el sentido de que, además de madera, producen otros bienes y servicios de notable relevancia, tales como la regulación de la calidad del aire, la sujeción del manto téreo o la preservación de la biodiversidad. Al igual que ocurre con las pesquerías, los bosques tropicales son, en términos prácticos, recursos de libre acceso y, por lo tanto, están sometidos a la misma lógica de sobreexplotación. De ahí que la deforestación haya avanzado rápidamente, tal y como lo muestra el hecho de que, según indican los estudios de la FAO, en sólo tres décadas (de 1960 a 1990) se haya perdido una quinta parte de toda la cubierta del bosque tropical del planeta. Las consecuencias de la desaparición de los bosques tropicales son, por lo demás, muy claras y entre ellas están el agravamiento del efecto invernadero y la reducción de la biodiversidad.

Se trata de un problema tratado en la denominada “Cumbre de la Tierra” (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), celebrada en Río de Janeiro en 1992, que, pese a no haber llegado a ningún acuerdo, subrayó la importancia que tienen los bosques en el mantenimiento de la diversidad biológica y el clima. Al tiempo se ha avanzado en el establecimiento de criterios e indicadores para el logro de

una gestión sostenible de los bosques. Así, sobre la base de los criterios establecidos en 1990 por un organismo intergubernamental, la Organización Internacional de la Madera Tropical (OIMT), los países consumidores aceptaron el objetivo de que en el año 2000 todos los productos forestales debieran proceder de bosques gestionados de una manera sostenible. Tal acuerdo, sin embargo, no es vinculante, por lo que su importancia radica en la conducta que parece sugerir, más que en los resultados concretos que de él cabe esperar.

Por último, dentro de los recursos ambientales, tal vez sea el agua el que, por su alto valor estratégico, puede ser fuente de tensiones internacionales, no sólo por los problemas asociados a su escasez, sino también a su progresivo deterioro. Está este segundo problema muy estrechamente vinculado a la falta de control sobre los costes ambientales que provocan los procesos de industrialización y de urbanización, que dieron lugar, en muchas ocasiones, al vertido de desechos sobre los cauces. La ausencia de medidas regulatorias, fiscales o punitivas sobre los vertidos industriales y la falta de control sobre los procesos de asentamiento urbano tuvieron sus efectos en términos de disponibilidad y calidad de las aguas útiles para el consumo humano. El proceso afecta no sólo a las aguas superficiales, sino también a las aguas subterráneas, que acumulan materiales dañinos difíciles de eliminar.

Junto a la contaminación de las aguas, otro problema relevante es la escasez de agua. A escala mundial, la dotación de agua dulce es suficiente para las necesidades de la población del planeta, si se tienen en cuenta las disponibilidades de ríos, lagos y acuíferos. No obstante, se trata de un recurso que está notablemente mal distribuido, tanto por zonas como por épocas del año. Hay zonas del planeta, como buena parte de África y Oriente Medio, con escasez crónica en materia de agua, que obliga a costes notables en términos de horas de desplazamiento de las personas para abastecer las necesidades domésticas, o que motiva una sobre-explotación de las reservas existentes. UNICEF calculó que en África, cada año, las mujeres dedican 40.000 millones de horas a la tarea de acopio del agua para necesidades domésticas, lo que supone un importante coste de oportunidad. En otras regiones, como en zonas de Asia, se combinan etapas de sequía con períodos de intensas lluvias torrenciales, que afectan a cultivos y al patrimonio de las personas. Mientras esto sucede en ciertas zonas del planeta, en otras el agua se malgasta en usos poco eficientes, generándose notable despilfarro. Todavía en la actualidad, más del 60% del agua es empleada en usos agrí-

colas: no obstante, no siempre las condiciones en que tal actividad se despliega es conforme con criterios de eficiencia, tomando en cuenta el coste real del recurso.

Las dificultades para la gestión del agua, por lo demás, están llamadas a aumentarse en el futuro, en la medida en que la población siga expandiéndose y sigan reduciéndose los acuíferos. Según datos de Naciones Unidas, el número de países con escasez hídrica (menos de 1000 metros cúbicos disponibles por persona y año) afecta, en la actualidad, a unos 500 millones de personas; y en el año 2025 puede afectar a cincuenta países, incidiendo sobre 3.000 millones de personas. El hecho de que parte de las fuentes de provisión de agua sean compartidas entre países, hace de la gestión de este recurso —especialmente, en determinadas zonas— una potencial fuente de conflicto que conviene prever.

LOS RIESGOS DE LA ECONOMÍA ILEGAL

Un factor de riesgo adicional es el que se deriva de la consolidación y progresiva expansión de la capacidad operativa de redes internacionales que se asientan sobre la economía ilegal. Se trata de un amplio campo de actividades que se han visto fortalecidas por el juego simultáneo de la liberalización progresiva de los intercambios entre países y de la asimetría en los marcos normativos e institucionales que rigen en el ámbito internacional.

Bases de la economía ilegal

La existencia de una economía que se desarrolla más allá del marco legal —o incluso, en contra de ese marco— no es un fenómeno reciente: desde siempre han existido negocios cuyo beneficio aparecía asociado a la ruptura de los límites establecidos por la legalidad internacional. La práctica de la piratería, por poner un solo ejemplo, acompañó el desarrollo del tráfico comercial a lo largo de la historia, con beneficios suculentos para quienes lo llegaban a practicar con éxito. Lo que resulta novedoso en el momento actual es el alcance internacional adquirido por estas redes, el volumen de recursos que canalizan y los efectos que generan sobre las condiciones de gobernabilidad del sistema internacional.

Antes de proseguir, conviene advertir que por economía ilegal no se pretende aludir aquí a ese amplio sector de pequeña empresa no regula-

rizada que conforma, con diversas dimensiones y apariencias, la economía informal de muchos países, en especial del mundo en desarrollo. En ese caso, más que hablar de economía ilegal cabría hablar de economía paralegal —o alegal—, por cuanto si bien incumple algunas de las normativas que el sistema establece, especialmente en el ámbito fiscal, sanitario o laboral, la materia con la que opera el negocio es perfectamente legítima. A lo que se quiere aludir en este epígrafe es a la existencia de actividades que son fuente de importantes procesos de acumulación y enriquecimiento por operar en ámbitos —o con productos— que están expresamente prohibidos. De hecho, es la transgresión de la norma lo que determina, en gran medida, el objetivo y la rentabilidad del negocio, lo que, evidentemente, no sucede en el grueso de la economía informal.

Las precisiones conceptuales realizadas acerca de los contenidos de la economía ilegal no tienen más que un valor evocativo, sin llegar a definir de modo preciso los límites de este amplio, opaco y heterogéneo campo. Al objeto de avanzar en esa tarea, resulta conveniente señalar, sin ánimo de exhaustividad, sus componentes básicos. En concreto, hay tres grandes fuentes de actividad que nutren este campo:

- En primer lugar, aquellas actividades en las que la ilegalidad deriva de la propia materia sobre la que se opera: se trata de negocios que producen o comercializan bienes internacionalmente prohibidos. En este caso se encuentra, por ejemplo, las redes de narcotráfico, que operan distribuyendo y comercializando cocaína, opio, heroína o drogas sintéticas; y en este ámbito, también, cabe considerar el comercio ilegal de armas. Ha de advertirse que en este tipo de actividades ambas partes del negocio —el oferente y el demandante— son cómplices de una transacción que es reconocida como ilegal.
- En segundo lugar, aquellos negocios en los que la ilegalidad deriva no tanto de la materia en sí objeto de comercialización cuanto del modo en que se obtuvo o fabricó dicha materia. El caso más claro de este tipo de negocios son las redes de comercialización de productos robados, sean cuadros, joyas o cualquier otro tipo de bienes. En este mismo capítulo cabría incluir, también, aquellos bienes obtenidos a través de copia ilegal, como es el caso de la piratería del software o de la comercialización de copias ilegales de producciones artísticas. En buena parte de estas actividades, la transacción descansa sobre el fraude o engaño al demandante, que no siempre conoce la procedencia ilegal de la mercancía.

- Por último, hay un tercer componente de la economía ilegal que es la que deriva de la obtención de recursos derivados, no de una actividad mercantil, sino del propio y directo ejercicio de una actividad delictiva. En este ámbito se acogen aquellas actividades de acumulación obtenida a través del recurso a la violencia, sea a través de las actividades de pillaje, expolio de la población o secuestros que realizan bandas de delincuencia internacional, así como guerrillas y grupos paramilitares en ciertos escenarios de conflicto. Igualmente, cabría incluir en este ámbito los recursos derivados de actividades relacionadas con el fraude y la evasión fiscal y la ilegal salida de capitales. En este caso, las rentas obtenidas no derivan de transacción comercial alguna, sino de la directa transgresión de la legalidad, sea por la unilateral imposición de la fuerza, sea por el oculto incumplimiento de las obligaciones legales.

La clasificación realizada no pretende agotar un campo que, por lo demás, es notablemente amplio y difuso en sus fronteras, sino ofrecer una taxonomía que ayude a identificar alguno de sus principales componentes. Es común a todos ellos operar en un entorno que está expresamente prohibido y que resulta, por tanto, perseguido —aunque con desigual eficacia— a escala internacional. Esto hace que a estas actividades afecte un nivel de riesgo que es, por lo general, muy superior al que caracteriza a una actividad mercantil normal: no sólo recae sobre ellas el riesgo del quebranto económico propio de cualquier negocio, sino también el que deriva de la amenaza de persecución penal. Por ello, como compensación a ese más elevado nivel de riesgo, se trata de actividades que proporcionan anómalos beneficios a quienes las practican con éxito. Beneficios extraordinarios que derivan, además, de la limitada capacidad de competencia que se produce en este tipo de actividades. En definitiva, lo característico de la economía ilegal es operar en un entorno de monopolio, de reserva frente a la competencia, dadas las barreras de entrada que la propia interdicción legal supone para potenciales competidores.

Efectos de la economía legal

Más allá de las razones que explican los beneficios extraordinarios asociados a la economía ilegal, es conveniente preguntarse por las razones que están detrás de la expansión más reciente de este campo de actividad y los efectos que genera para la estabilidad de la comunidad internacional.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos señalados, dos rasgos de la situación internacional emergen como principales explicaciones de la expansión de la economía ilegal. En primer lugar, la contradictoria combinación entre la creciente permeabilidad de las fronteras, especialmente en el ámbito económico, y la disímil exigencia jurídica de los países. La primera de las vertientes apenas necesita argumentación, habida cuenta del poderoso efecto que sobre las transacciones internacionales ha tenido la desregulación de mercados, la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la creciente densidad de las redes de transporte entre países: capitales, personas y mercancías traspasan fronteras con notable más facilidad que antaño. La otra vertiente del fenómeno —la asimétrica estructura normativa a escala internacional—, responde a factores muy variados, dependientes, en un caso, de la incapacidad de algunos países para dotarse de instituciones nacionales solventes, capaces de definir y velar por el cumplimiento de un marco legal exigente —es el caso, por ejemplo, de los Estados fallidos y de los Estados frágiles—, pero, también, de la existencia de países que deliberada y unilateralmente tratan de sacar partido de una cierta laxitud legislativa y de la opacidad informativa que la refuerza. Si el primero de los problemas requiere de una acción internacional de apoyo a los países en desarrollo, para mejorar su capacidad técnica e institucional y fortalecer las condiciones de su gobernabilidad democrática, el segundo demandaría una toma de posición de la comunidad internacional frente a estos “espacios de excepción” y a favor de un marco normativo más homogéneo y exigente a escala mundial. Mientras existan santuarios de acogida de los capitales, ajenos a la transparencia informativa y al control fiscal y judicial de los países —como los paraísos fiscales—, se estará brindando a las redes de economía ilegal poderosas palancas para su despliegue operativo.

El segundo rasgo de la situación internacional que incide sobre la economía ilegal tiene que ver con los cambios habidos en el sistema de relaciones como consecuencia del final de la guerra fría. Con la desaparición del bloque de economías planificadas se perdió el sistema de control y mutuo equilibrio que la dinámica de bloques forzaba en escenarios regionales propensos al conflicto. La remisión de ese sistema de mutuo equilibrio afectó a los conflictos en curso, bien para hacer que aflorasen en forma de guerra abierta tensiones previas largamente larvadas en el seno de la sociedad, bien para motivar que las fuerzas beligerantes, liberadas de la tutela de sus respectivas potencias de referencia, siguiesen una dinámica hasta cierto punto autónoma, alejada de todo control interna-

cional. Como consecuencia, creció el número de conflictos tras el final de la década de los ochenta, al tiempo que éstos adoptaron el perfil de guerras internas a las fronteras nacionales. Pese a que alguno de estos conflictos se presentaron bajo la cobertura de confrontaciones étnicas o religiosas, en buena parte de los casos subyace en la motivación de las fuerzas beligerantes el interés económico por acceder al control de los recursos del país, ya sea para favorecer el desenlace victorioso del conflicto, ya sea por la mera búsqueda de enriquecimiento. De este modo, el acceso a la ayuda internacional, la ocupación y explotación de fuentes de riqueza del país —especialmente, de la riqueza minera, como el oro o los diamantes— o el control sobre el tráfico de la droga —como en Colombia o Afganistán— constituyen factores que, en muchos casos, explican tanto las motivaciones de las fuerzas beligerantes como la propia perdurabilidad de los conflictos.

Ahora bien, conocidos alguno de los factores que explican la expansión de la economía ilegal, conviene detenerse a señalar, siquiera de forma enunciativa, sus principales consecuencias. Dos parecen especialmente relevantes:

- En primer lugar, la economía ilegal constituye el fundamento último o el soporte operativo obligado de buena parte de los delitos internacionales. En unos casos, los delitos se justifican por la rentabilidad económica que de ellos se derivan —es el caso de la piratería o del tráfico de drogas—; en otros, la disponibilidad de recursos obtenidos fuera de control legal constituye un requisito para mantener operativos los grupos productores del delito —es el caso del terrorismo internacional, por ejemplo. En uno y otro caso, sea como objetivo, sea como recurso, la economía ilegal aparece estrechamente vinculada a la delincuencia internacional. Ser condescendiente, pues, con este tipo de economía es alentar y dar soporte a las redes de la delincuencia internacional.
- En segundo lugar, la economía ilegal no sólo es consecuencia del asimétrico tratamiento normativo existente entre países, sino también un factor que contribuye a alimentar esa asimetría, limitando la capacidad normativa de la comunidad internacional. Los beneficios que algunos países derivan de su condición de paraísos fiscales, en un entorno de creciente competencia internacional, constituye un desestímulo para todos aquellos países que tratan de aplicar una normativa exigente, de información y fiscalización, de los capitales recibidos.

Por todo ello, parece necesaria una acción internacional que penalice aquellas estructuras normativas permisivas con el delito, estableciendo un marco regulador más homogéneo y concertado en aquellos ámbitos, como el tráfico de armas, la persecución del crimen, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero o el tráfico de drogas, más directamente relacionados con la sostenibilidad económica de las redes de delincuencia.

PROBLEMAS LOCALES: LA GESTIÓN MACROECONÓMICA EN UN ENTORNO INTERNACIONAL MÁS EXIGENTE

Los riesgos económicos no se agotan en aquellos que tienen preferente carácter global: también existen factores locales con capacidad de incidencia sobre entornos que exceden a los propios de la economía que los origina. De entre estos factores, el más relevante desde el punto de vista económico es el que deriva de la contradicción existente entre las posibilidades de gestión económica que resultan accesibles a un país en vías de desarrollo —donde reside el 80% de la humanidad—, con instituciones frágiles y carencias sociales manifiestas, y las exigencias que impone un entorno internacional cada vez más competido. Una contradicción que alude, en suma, a la limitada capacidad que los países con marcos institucionales frágiles tienen para gobernar un entorno que es cada vez más exigente y que, pese a la apariencia de homogeneidad, resulta asimétrico en su distribución de oportunidades de progreso.

Una primera manifestación de esa asimetría se refiere al grado de autonomía con la que los respectivos países afrontan el diseño y gestión de su política económica. La globalización ha impuesto restricciones a todos los gobiernos, que ven limitados los márgenes de su actuación discrecional. No obstante, el nivel de severidad de la restricción varía de acuerdo con las características de los países: cuanto mayor sea el peso económico, la capacidad de acceso a los mercados internacionales de capital, la profundidad de sus mercados financieros domésticos o la solvencia de su marco político e institucional, más elevado es el grado de autonomía del que disfruta para definir sus opciones de política económica. De entre los aspectos aludidos, la disposición de una moneda que sea, al tiempo, divisa internacional constituye uno de los más relevantes. Desde esta perspectiva, Estados Unidos ocupa un lugar privilegiado entre los países con mayores dosis de autonomía efectiva; y, al contrario, son los países de menor nivel de desarrollo los que ocupan las últimas posiciones de la escala, viendo notablemente restringida su capacidad dis-

crecional. Esto hace que mientras el mundo desarrollado —unos países más que otros— se comportan como un *policy maker*, buena parte del mundo en desarrollo ha de aceptar el papel de un *policy taker*.

Un segundo problema expresivo de la asimetría internacional se refiere a las servidumbres que, en el ámbito de la política económica, impone la necesaria “búsqueda de reputación” internacional por parte de los países del mundo en desarrollo. La globalización ha impuesto una competencia entre los países por mejorar su atractivo como punto de destino de la inversión; y la reputación en la gestión económica es una parte de ese atractivo. La vulnerabilidad de sus economías y la fragilidad de sus instituciones constituye un factor de permanente sospecha en los mercados internacionales, que ha de vencerse a través de evidentes —y, a veces, sobreactuadas— muestras de disciplina económica y financiera. El problema es que tal proceder tiende a acentuar el recurso a políticas austeras, que son las que mayor apoyo reciben de los organismos internacionales, pese a que tienen un marcado carácter procíclico, acentuando los costos en los períodos de crisis y acumulando riesgos en los períodos de bonanza.

Los problemas citados en los dos puntos anteriores se ven acentuados por la menguada capacidad de opciones de financiación que tienen los países en desarrollo; y tanto más cuanto mayor sea su nivel de pobreza. Una reducida capacidad de opción en el ámbito internacional, que se manifiesta en sus dificultades para acceder a los mercados de capital y por la mayor rigidez de la estructura de su endeudamiento, en términos de moneda y de plazos, lo cual acentúa su vulnerabilidad. Pero, reducida capacidad también en el ámbito doméstico por lo limitado y estrecho de sus mercados de capital. De ahí la importancia que tiene relajar los niveles de restricción financiera de los países más pobres, avanzando más activamente en la política de alivio de la deuda externa, a través de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC ampliada), y frenando la caída de la ayuda al desarrollo, mejorando su orientación y eficacia.

Un caso particular de restricción en el ámbito de la política económica tiene relación con los sistemas de gestión del tipo de cambio asumidos por parte de los países en desarrollo. El deseo de mejorar la reputación y de dar garantías frente a la intervención de las autoridades económicas hizo que muchos países en desarrollo abandonaran toda posibilidad de intervenir sobre el tipo de cambio, bien a través de adoptar un régimen de cambio totalmente flexible, bien asumiendo un sistema de férrea vincula-

ción de la divisa a una moneda de reserva internacional. La primera de las opciones incrementa los costes de transacción, en virtud de la volatilidad del tipo de cambio, exige un sólido anclaje monetario interno y presenta el riesgo de dañar la capacidad competitiva de la economía —a causa de la “enfermedad holandesa”— en periodos de entradas masivas de capital. La segunda puede tener efectos beneficiosos sobre determinados objetivos de la política económica interna —como, por ejemplo, el control de la inflación— y limita los niveles de volatilidad de los movimientos de capital, pero a costa de reducir los grados de flexibilidad de la economía, dificultando —como demuestra el caso argentino— los ajustes de precios frente a crisis de la balanza de pagos. Ambas opciones dotan a la política económica de un tono fuertemente procíclico.

Por último, un problema relevante, que afecta a la autonomía de los países, es la capacidad que éstos se reservan para imponer regulaciones a las transacciones de capital. Durante un cierto tiempo, formaba parte de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales no sólo la conveniencia de proceder a una rápida apertura comercial sino también a una plena liberalización financiera. Con gran descuido de sus implicaciones —y poco fundamento teórico— se asimilaban las ventajas de la apertura financiera a las que se pueden derivar de la especialización comercial, presuponiendo un incremento en los niveles de disciplina y de eficacia de los mercados. Realmente, ni los fundamentos teóricos ni la evidencia empírica permiten semejante inferencia: es más, no hay evidencia sólida alguna de asociación entre liberalización de la cuenta de capital y crecimiento económico; y existen, sin embargo, suficientes pruebas de que la libertad de movimientos de capitales incrementa los grados de inestabilidad de las economías. La experiencia de las últimas crisis respaldó a quienes reclamaban prudencia, al revelar los negativos efectos que cabe derivar de la apertura financiera, cuando ésta se realiza en un contexto de instituciones financieras débiles y de un marco regulador frágil. Aprendida la lección, hoy los propios organismos internacionales son mucho más cautos al emitir sus recomendaciones en esta materia, aceptando la conveniencia de otorgar mayor atención al necesario fortalecimiento de las instituciones, a estudiar la conveniencia de una cierta gradualidad en el proceso de apertura o, incluso, de mantener ciertos mecanismos de control respecto a los capitales más volátiles.

Los aspectos mencionados apuntan en una misma dirección: la necesidad de preservar ciertos grados de autonomía para el diseño de las políticas económicas de los países. Semejante autonomía ya la disfrutaban, de

hecho, los países desarrollados —unos más que otros—, por lo que el problema básico radica en los países en desarrollo. Aunque son muchos los ámbitos a través de los cuales se puede fortalecer esa demandada autonomía, dos parecen de especial importancia: la política de tipo de cambio y el sistema de regulación de los movimientos de capital. La experiencia —y ciertos criterios de razón— aconsejan que ambos aspectos sean considerados ámbitos propios de la decisión nacional, sin imposiciones externas indebidas.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de las páginas precedentes se han tratado de analizar, con un deliberado carácter selectivo, alguno de los riesgos que desde el punto de vista económico pueden afectar a la comunidad internacional. Como se ha visto, se trata de riesgos de naturaleza muy diversa: en unos casos resultan de las dificultades que existen para gobernar las interdependencias que se generan en el seno del sistema económico —riesgos financieros—, en otros de los efectos que se derivan de las asimetrías que rigen la economía mundial —desigualdad y pobreza extrema—, los hay vinculados a los problemas derivados de la abundancia y su efecto sobre el entorno natural —riesgos ambientales—, mientras otros se relacionan más directamente con la escasez, especialmente en recursos que son de alto valor estratégico, unos derivan de la apertura de espacios operativos —y normativos— para la economía ilegal y otros de las dificultades que algunas economías nacionales tienen para someter su gestión económica a las mayores exigencias que impone la globalización. Riesgos, pues, muy diversos que se resisten a una única y homogénea caracterización. No obstante, si se tratase de extraer algunos factores que de forma transversal son compartidos por el conjunto de los problemas señalados, dos parecen de especial relevancia. En realidad, se trata de dos asimetrías que condicionan la gobernabilidad internacional:

- En primer lugar, la profunda y perturbadora asimetría que existe entre los niveles de integración alcanzados entre países y mercados, por encima de fronteras nacionales, y la capacidad para generar un marco normativo compartido por los actores del sistema internacional, que tenga cierta capacidad de regular las conductas en todos aquellos aspectos en donde las interdependencias son más manifiestas. En suma, se ha avanzado en un proceso de integración efectiva a escala internacional sin que se haya generado el

marco institucional necesario para gobernar ese proceso, potenciando la coordinación y el respeto a un marco regulador común.

- En segundo lugar, el destacado desequilibrio que existe entre las responsabilidades —crecientemente compartidas— que impone a los países un sistema cada vez más integrado y las oportunidades —notablemente desiguales— de progreso que ese mismo sistema brinda al conjunto de los implicados. No obstante, sin integrar al conjunto de los países en los beneficios compartidos de la globalización, es difícil que el sistema internacional logre los niveles de eficacia y de legitimidad necesarios para garantizar su adecuada gobernabilidad.

Corregir estas dos asimetrías no es una tarea fácil, pero entiendo que constituye un objetivo obligado si se quiere corregir aquellos factores más estructurales que están en la base de alguno de los riesgos más decisivos que amenazan, desde el punto de vista económico, al sistema internacional.

ORIENTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Dada la diversidad de aspectos abordados en el presente capítulo, es difícil encontrar una bibliografía que resulte comprensiva del recorrido realizado en las páginas anteriores. Algunos manuales de economía mundial pueden ser útiles para una primera aproximación a los temas tratados. Entre ellos señalaríamos J. A. Alonso (2000): *Diez lecciones sobre la economía mundial*, Editorial Cívitas, Madrid, o J. Requeijo (2001) *Economía Mundial: Un análisis entre dos siglos*, McGraw Hill. De forma algo más especializada, el análisis de los problemas que plantea la seguridad financiera pueden encontrarse en J. A. Alonso: “*Estabilidad financiera y desigualdad internacional*” o en G. Ramos: “*Avances en la Nueva Arquitectura Financiera Internacional*”, ambos artículos en el número de *Economía Exterior*, nº 18, Otoño de 2001. Los problemas relacionados con el análisis de la pobreza en el mundo pueden ser estudiados a partir del Informe del Banco Mundial: *Attacking Poverty. World Development Report 2000/01*, World Bank, Washington. Una presentación amplia de los problemas medioambientales relacionados con el desarrollo pueden encontrarse en L. M. Jiménez Herrero (2000): *Desarrollo sostenible: transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid. Por último, los problemas que se plantean para la gestión económica en un entorno global están bien presentados en CEPAL (2000): *Crece con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago de Chile.