

## Bienes públicos regionales y mundiales

La principal recomendación operacional del Proyecto del Milenio es que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se apliquen en el plano nacional mediante estrategias de reducción de la pobreza basadas en esos Objetivos. Pero en el caso de muchos países en desarrollo, los Objetivos no se pueden lograr sólo con inversiones en el plano nacional, alivio de la deuda y reforma del comercio. También son necesarias mayores inversiones en bienes públicos regionales y mundiales. En el plano regional, los países deben construir una infraestructura intranacional, limitar la contaminación, mejorar la administración de los ecosistemas transfronterizos y aumentar la integración económica y política. En el plano mundial, habrá que movilizar a los investigadores para que resuelvan problemas concretos de los países en desarrollo, especialmente por lo que se refiere a la salud y la agricultura en las zonas tropicales y subtropicales. Entre las inversiones mundiales que son fundamentales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio se cuentan las actividades destinadas a mitigar los cambios climáticos, proteger la pesca en el mundo y mantener la diversidad biológica.

### Bienes regionales

En gran parte del mundo en desarrollo, los bienes públicos regionales suelen ser ignorados y escasos, pese a ser un elemento decisivo de la promoción del desarrollo. Los vecinos inmediatos de un país tienden a ser sus socios comerciales más importantes. Estos lazos económicos se pueden estrechar mediante la cooperación regional, fundamental para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza cuando se trata de la economía de un país sin litoral, un pequeño Estado insular o que depende de sus vecinos para recursos vitales, por ejemplo alimentos, agua o energía. La integración regional es aún más importante para los países con muy pocos habitantes, que deben depender más de los

mercados regionales que de los nacionales para sacar provecho de economías de magnitud en lo que se refiere a la industria, la administración pública, y la investigación y el desarrollo.

Además, la administración de cuencas transnacionales, la desertificación y la diversidad biológica sólo pueden abordarse mediante estrategias regionales integradas con planes de acción nacionales. Y como muchos conflictos locales tienen repercusiones en toda la región o han sido provocados por tensiones regionales, su manejo exige una mayor cooperación regional para poder detectarlos antes de que estallen y para poder organizar en los países vecinos una respuesta coordinada que permita terminar con ellos.

Por lo tanto, recomendamos que la provisión de cuatro tipos de bienes regionales reciba un apoyo internacional y sea integrada en las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- Infraestructura del transporte, la energía y la gestión del agua.
- Mecanismos de coordinación para manejar las cuestiones ambientales transfronterizas.
- Instituciones para promover la cooperación económica, entre ellas la coordinación y armonización de las políticas y los procedimientos comerciales.
- Mecanismos de cooperación política para el diálogo regional y la formación de consenso, siguiendo el ejemplo del Mecanismo de examen entre los propios países africanos.

### ***Infraestructura regional***

La infraestructura para administrar los recursos de transporte, energía y agua es el sostén del desarrollo económico. Muchos países —especialmente los que están aislados de los mercados mundiales, como por ejemplo los países sin litoral de África, Asia central y América Latina— requieren inversiones en infraestructura del transporte para integrarse más estrechamente en el resto del mundo. Rwanda, por ejemplo, puede realizar una enorme inversión en su infraestructura vial, pero el rendimiento económico de esas inversiones será limitado a menos que Burundi, Kenya, Tanzania y Uganda realicen inversiones similares que faciliten el transporte a los puertos internacionales de Mombasa (Kenya) o Dar-es-Salaam (Tanzania). Las perspectivas económicas en Kirguistán, la República Democrática Popular Lao, Paraguay y Tayikistán, entre otros, también dependen de que en los países vecinos se mejore la infraestructura del transporte para poder obtener un acceso vital a las rutas comerciales internacionales.

Como ya se ha expresado en el capítulo 10, es probable que en ningún lado sean mayores que en África las necesidades de inversión en infraestructura del transporte regional en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Gran parte de la infraestructura del transporte del continente fue diseñada en la época colonial para transportar minerales y otros recursos naturales directamente al

puerto más cercano, sin que existiera casi una infraestructura que conectara los países africanos entre sí. Decenios de un mantenimiento insuficiente y de inversiones escasas han dejado las redes de transporte del continente en muy malas condiciones, con un 25%, aproximadamente, de la carretera transafricana arruinada a tal punto que ya no cumple con las normas de señalización (UNECA, 2004). Los consiguientes costos de transporte, varias veces superiores a los de otras regiones, son un gran lastre para el desarrollo económico porque elevan el costo de insumos económicos esenciales, como fertilizantes y combustibles.

Otro obstáculo al desarrollo es la mala infraestructura transfronteriza para el transporte de electricidad y de combustibles fósiles (Energy Information Administration, 1999). Al conectar las redes de electricidad nacionales y formar mercados mayoristas eléctricos subregionales, los países pueden compartir fuentes baratas de energía —como el potencial mayormente desaprovechado de energía hidroeléctrica en África— reduciendo los costos y aumentando la confiabilidad. También se necesitan inversiones en infraestructura regional para el transporte de combustible. Importantes ejemplos son el gasoducto de África occidental, el oleoducto Bakú-Tbilisi y una salida a un puerto internacional para que Bolivia pueda exportar su gas natural. Otra prioridad de inversión es el desarrollo conjunto de infraestructura para administrar el agua, como por ejemplo represas, acueductos y canales.

### *Gestión regional del medio ambiente*

Muchos problemas ambientales requieren una solución regional. Por ejemplo, las iniciativas del río Mekong y de la cuenca del Nilo han mejorado la administración multinacional de ríos y cuencas transnacionales. Otro ejemplo alentador es el Tratado de Cooperación Amazónica, que tiene por objeto elaborar una estrategia de administración conjunta para la cuenca del Amazonas entre todos los países ribereños. Otros importantes problemas ambientales que requieren respuestas regionales concertadas son combatir la desertificación, administrar la pesca costera y de agua dulce, y reducir la contaminación del aire y el agua. Por ejemplo, sólo será posible detener la eutrofización del Lago Victoria, en África, si Kenia, Tanzania y Uganda cooperan para reducir la carga de nutrientes en el lago. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que se especializa en la financiación de estrategias ambientales, regionales y mundiales, requiere más fondos para financiar esas iniciativas regionales en los países en desarrollo.

### *Cooperación económica*

Los países necesitan promover la cooperación económica regional a fin de superar los inconvenientes de los mercados pequeños y de aprovechar plenamente los beneficios de la especialización económica. Como muchos países en desarrollo tienden a exportar más a países desarrollados lejanos que a los demás países en desarrollo (Banco Mundial, 2001), el potencial de integración regional de los países desarrollados es enorme<sup>1</sup>. Para promover el comercio intrarregional, los

países deben seguir reduciendo sus aranceles e invirtiendo en la facilitación del comercio, lo cual se logra al simplificar y automatizar los trámites aduaneros, promover el reconocimiento mutuo de normas y fomentar el comercio de servicios (capítulo 14). En algunos casos, una unión monetaria regional puede, además, favorecer el comercio intrarregional al reducir el costo de las fluctuaciones de la paridad cambiaria y profundizar la integración económica.

Otra dimensión de la cooperación económica regional se centra en compartir los altos costos fijos de crear instituciones fundamentales para el desarrollo. Las universidades, centros de investigación y órganos normativos son esenciales para generar el crecimiento, pero frecuentemente son imposibles de costear para un país pequeño. Botswana, por ejemplo, pese a tener uno de los mayores ingresos per cápita de África no tiene una facultad de medicina donde puedan formarse médicos para luchar contra la pandemia del VIH/SIDA, ya que sólo tiene una población de 1,5 millones de personas. Muchos pequeños Estados insulares en desarrollo también requieren instituciones regionales que les permitan superar los inconvenientes de mercados pequeños y de poblaciones escasas.

En tercer lugar, el ejemplo de la Unión Europea, que en las negociaciones internacionales sobre el comercio habla con una sola voz, demuestra que la cooperación económica regional puede fortalecer la voz internacional de los países en desarrollo. Al acordar posiciones y objetivos comunes, los países pequeños pueden reducir el costo de las negociaciones internacionales y aumentar las posibilidades de lograr resultados exitosos en cuestiones tales como el comercio y el alivio de la deuda.

Estas prioridades requieren instituciones fuertes para coordinar la armonización de los trámites aduaneros, la armonización de las normas y el desarrollo de una infraestructura conjunta. Entre los ejemplos se cuentan la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), que ha logrado promover la cooperación económica en el sudeste asiático, la Comunidad del Caribe (CARICOM) en el Caribe, la Comunidad Sudamericana de Naciones en América Latina, y las comisiones económicas para África, como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

### ***Cooperación política***

Mediante la cooperación regional los países pueden fortalecer las políticas nacionales y promover el buen gobierno. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) ha establecido procedimientos voluntarios para que los países que la integran puedan determinar la forma de mejorar sus instituciones y sus políticas mediante el Mecanismo de examen entre los propios países africanos. Presenta un foro nuevo e importante para que los países intercambien experiencias y se ayuden mutuamente a mejorar los entornos de sus políticas.

La cooperación política regional también puede promover la paz y la seguridad regionales al aplicar las recomendaciones que figuran en los capítulos

7 y 12. Las fuentes de financiación de conflictos se pueden cortar con iniciativas regionales, como el sistema de certificación del Proceso de Kimberley. La CEDEAO en África occidental y la SADC en África meridional, con sus actividades de mantenimiento de la paz, han contribuido a prevenir y terminar con los conflictos regionales. Su ejemplo debe seguirse en otras regiones que sean proclives al conflicto, pero se necesitará una mayor capacitación para las fuerzas de mantenimiento de la paz y ayuda para sus misiones.

### ***¿Por qué los bienes y la integración regionales tienen una financiación escasa?***

Birdsall (2004) estima que 2.000 millones, aproximadamente, de los 65.000 millones de dólares (en dólares de 2003) que constituyeron la asistencia oficial para el desarrollo en 2002 sirvieron para financiar la colaboración y la infraestructura regionales. Incluso en el caso de los bienes públicos mundiales, con los que los países desarrollados se benefician directamente, la financiación sigue siendo terriblemente insuficiente (Kaul y otros, 2003).

Birdsall cita dos razones principales. En primer lugar, el costo de coordinación entre diferentes países es extremadamente alto y requiere instituciones regionales fuertes, que en la mayor parte del mundo en desarrollo no existen. Muchos gobiernos de países de bajos ingresos tienen tan pocos funcionarios y cuentan con tan pocos recursos que no pueden permitirse destinar el personal necesario para garantizar una coordinación eficaz con sus vecinos.

En segundo lugar, la atribución de responsabilidad es un problema. Esto se refiere más bien a la forma en que operan los donantes. Los organismos bilaterales y multilaterales tienden a asignar fondos sobre la base del rendimiento y las necesidades de un país determinado —un cálculo difícil en el caso de los bienes regionales. Además, los donantes suelen esperar que el país beneficiario garantice la devolución del préstamo. Este criterio no sirve en el caso de las inversiones regionales, ya que es sumamente difícil asignar el beneficio de inversión a países determinados. Debido a ello, resulta casi imposible obtener de un país garantías para préstamos destinados a proyectos regionales. Para evitar este tipo de problema, los proyectos de infraestructura regional realizados en la Unión Europea se justifican por los beneficios para toda la comunidad y se financian con cargo al presupuesto básico de aquella. Entre los países en desarrollo se deberían establecer mecanismos similares.

### ***Mejorar la provisión de bienes regionales***

¿Cómo se puede mejorar la provisión de bienes regionales, por ejemplo la infraestructura, la gestión mejorada del medio ambiente o la integración económica? Nuestras recomendaciones se centran en dos sectores principales: el fortalecimiento de las organizaciones regionales y la mayor disponibilidad de fondos para financiar la infraestructura regional.

Para proveer de bienes públicos regionales y mejorar la coordinación entre los países miembros se necesitan instituciones regionales dedicadas. Deben tener un mandato preciso, contar con el personal y los recursos necesarios, y armonizar claramente con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza aplicadas por los países miembros. Esto no es lo que ocurre hoy en día en la mayoría de las regiones en desarrollo. Para financiar las inversiones necesarias, organizaciones tales como, el CARICOM, la NEPAD y la Unión Africana necesitan urgentemente una mayor financiación de fuentes dedicadas o preferenciales, tales como derechos de aduana y asistencia oficial para el desarrollo en los casos en que sea necesario. Se debe disponer de una financiación adecuada para sufragar los gastos de operación de las organizaciones, además de los proyectos específicos que hoy en día reciben más atención.

Habrà que resolver las responsabilidades concurrentes entre organizaciones regionales a fin de evitar una duplicación innecesaria de actividades. Si bien diferentes organizaciones dentro de una región pueden proveer diferentes bienes regionales sus mandatos deben estar precisamente delimitados, no sólo entre ellas sino también respecto de los gobiernos nacionales de sus Estados miembros, que deberán transferir gradualmente a ellas algunas responsabilidades soberanas.

La financiación directa de la infraestructura regional deberá aumentar considerablemente. Aun en caso de que existan estrategias de infraestructura regional, suele ocurrir que no se apliquen por falta de financiación. La NEPAD ha estimado que se necesitarán más de 8.000 millones de dólares para financiar sus inversiones en infraestructura prioritaria, ocho veces más que los 950 millones de dólares aportados por el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial entre 2001 y 2004 como financiación total de las actividades relacionadas con la NEPAD (Nduru, 2004). Como puede ser casi imposible recibir de un país garantías para préstamos destinados a proyectos de infraestructura regional la mayor parte de los fondos destinados a la infraestructura regional decisiva para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio se deberán asignar a organizaciones regionales en forma de donación. Para ello habrá que aumentar considerablemente las cuentas de financiación concesional del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo<sup>2</sup>. Los donantes bilaterales también deberán aumentar su financiación de los proyectos de infraestructura regional. Como se explica en el capítulo 17, el Proyecto del Milenio estima que la asistencia oficial para el desarrollo destinada a infraestructura regional deberá aumentar de 2.000 millones de dólares en 2002 a 11.000 millones de dólares para 2015.

### **Bienes mundiales**

Para ayudar a los países a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio se requieren algunas respuestas mundiales, por ejemplo movilizar la ciencia y la tecnología mundiales, moderar los cambios climáticos y luchar contra la degradación del medio ambiente.

### ***Movilizar la ciencia y la tecnología mundiales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio***

Muchos países en desarrollo necesitan nuevas tecnologías para satisfacer necesidades específicas. Existen perspectivas reales de que se descubran nuevas vacunas y medicamentos para el paludismo, el VIH/SIDA, la tuberculosis y otras enfermedades que son mortales en los países pobres. Mejores variedades agrícolas y sistemas de cultivo pueden aumentar la productividad de alimentos en la agricultura de secano. Una vigilancia precisa del medio ambiente y pronósticos exactos pueden contribuir a que las intervenciones estén orientadas a tener el mayor impacto positivo. Mejores microbicidas y anticonceptivos pueden beneficiar la salud sexual y reproductiva de los pobres. Abundan los ejemplos de bienes públicos que, una vez desarrollados, deberían compartirse ampliamente para que todos los países puedan lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La comunidad científica internacional —dirigida por los laboratorios nacionales de investigación, universidades y academias nacionales de ciencia— debe desempeñar una función fundamental en el desarrollo de los bienes públicos mundiales para superar estos obstáculos. Debe dedicar sus enormes capacidades de investigación a ayudar a resolver los difíciles problemas que enfrentan los países en desarrollo, especialmente en el trópico.

La investigación mundial en sectores que son decisivos para los países en desarrollo, pese a diversos esfuerzos, sigue contando con recursos escasos. El presupuesto anual de ejecución de 400 millones de dólares para la red mundial de 15 centros de investigación agropecuaria en el trópico, conocido como Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR), es reducido en comparación con los presupuestos combinados de investigación y desarrollo de las seis mayores empresas de biotecnología agraria del mundo, estimados en unos 3.000 millones de dólares anuales (Evenson, 2003). El CGIAR se dedica específicamente a aumentar la productividad de los agricultores más pobres de los trópicos. Ha colaborado con un éxito extraordinario en el logro de importantes progresos en materia de seguridad alimentaria en muchas partes del mundo tropical, sobre todo en la promoción de la Revolución Verde en Asia. El sistema CGIAR y los centros de investigación agropecuaria nacional siguen teniendo presupuestos bajos, pese a las numerosas pruebas de que las actividades de investigación y desarrollo de la producción de alimentos en el trópico tienen una alta tasa de rentabilidad social.

De la misma forma, las actividades de investigación y desarrollo en materia de salud son limitadas para las enfermedades que afectan a los pobres, con sólo el 10% de la financiación mundial destinada a la investigación del 90% de los problemas sanitarios del mundo (Foro Mundial de Investigación de la Salud, 2002). La Comisión de Macroeconomía y Salud de la OMS recomienda que la financiación anual para actividades de investigación y desarrollo de los bienes públicos mundiales en materia de salud (paludismo, SIDA, tuberculosis y nutrición, entre otras prioridades) se aumente a 3.000 millones de dólares para

2007 y a 4.000 millones de dólares para 2015, mientras que hoy en día representa unos 300 millones anuales, aproximadamente (OMS, 2001). La situación es similar en otros sectores decisivos para las necesidades de los pobres. Es evidente que las tecnologías de saneamiento de bajo costo adaptadas a las preferencias culturales locales, la capacidad de pago y los obstáculos ambientales han sido muy poco investigados en todo el mundo en desarrollo.

Existen dos razones para que la ciencia mundial no se haya ocupado de las necesidades de los países pobres. En primer lugar, las inversiones públicas en actividades de investigación orientadas a las necesidades de los trópicos o de otras regiones en desarrollo son insuficientes debido a las limitaciones de recursos que experimentan los países en desarrollo. En segundo lugar, mientras los mercados privados de los países desarrollados pueden producir ciencia en la etapa del desarrollo y, en menor medida, ciencia en la etapa de la investigación, no ocurre lo mismo en los países pobres. No existen incentivos suficientes para que la investigación privada se ocupe de las enfermedades tropicales o de la agricultura de subsistencia y de pequeña escala, ya que los pobres no podrían pagar los nuevos medicamentos, variedades vegetales mejoradas ni técnicas agropecuarias. Sencillamente no existe un mercado atractivo desde el punto de vista comercial para este tipo de producto.

Hace un tiempo que se tiene conciencia de estas deficiencias, pero hasta el momento el sistema internacional no ha respondido adecuadamente. La investigación privada podría movilizarse mediante tres mecanismos de coordinación que se han probado.

- Con frecuencia se han utilizado premios ex post para fomentar las innovaciones. Un ejemplo impresionante, aunque sin relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es el premio Ansari X, concedido recientemente al primer vuelo comercial al espacio. Premios similares deberían ofrecerse en el caso de problemas bien definidos, como el desarrollo de un nuevo tipo de vacuna o de una variedad de cultivo mejorada (Masters, 2002).
- Varias fundaciones privadas han realizado con éxito la financiación directa de investigaciones privadas, por ejemplo la Rockefeller Foundation y la Bill y Melinda Gates Foundation, para promover investigaciones en la etapa del desarrollo en materia de salud pública y agricultura. Recientemente, la Iniciativa de la vacuna contra el paludismo anunció la finalización con éxito de la fase 2 de las pruebas clínicas de una nueva vacuna contra el paludismo desarrollada conjuntamente con GlaxoSmithKline Biologicals, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública de Mozambique y el Centro de Investigaçãõ em Saude da Manhiça (CISM).
- Los acuerdos previos de compra, propuestos por Kremer (2002), consisten en compromisos públicos vinculantes de comprar un producto, por ejemplo una vacuna contra la hepatitis, a un precio mínimo. Permiten a las empresas privadas planificar un nivel de producción mínimo, suprimiendo así un elemento importante de riesgo en el desarrollo de la investigación en la etapa del producto o en la producción a granel de vacunas.

La Alianza Mundial de Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) y el Fondo de Vacunas están aplicando este principio.

Además de movilizar la investigación privada para poder lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio los donantes y fundaciones internacionales deberán prestar mayor apoyo a la investigación pública de las dificultades específicas que enfrentan los países en desarrollo. Una estimación preliminar sugiere que para 2015 se necesitarán, como mínimo 7.000 millones de dólares anuales (capítulo 17). Además de los 4.000 millones de dólares destinados a actividades de investigación en materia de salud pública, 1.000 millones de dólares se asignarán a la agricultura, la nutrición y una mejor ordenación de los recursos naturales, lo que duplicará con creces el presupuesto actual de la CGIAR. Aproximadamente otros 1.000 millones de dólares se necesitarán para investigación de mejores tecnologías en el sector de la energía. Y quizá se necesiten 1.000 millones de dólares para comprender mejor el cambio climático estacional, interanual y a largo plazo. Mejores mecanismos para modelar y pronosticar el clima pueden contribuir a predecir los cambios en el régimen de precipitaciones a fin de mejorar la gestión de las reservas de agua y ayudar a los agricultores a adaptar debidamente sus técnicas de cultivo y de riego. También pueden ayudar a mejorar la gestión de las respuestas a los desastres naturales.

### ***Una estrategia internacional para mitigar el cambio climático***

El cambio climático es una importante cuestión de desarrollo que necesita abordarse con urgencia. A menos que disminuya el recalentamiento mundial probablemente aumente la incidencia de sequías e inundaciones, probablemente se propaguen las enfermedades transmitidas por vectores, y muchos ecosistemas, como los manglares y arrecifes de coral, posiblemente sufran muchas presiones. En resumen, los logros obtenidos en la lucha contra las enfermedades, el hambre, la pobreza y la degradación ambiental corren el riesgo de quedar anulados por el cambio climático (IPCC, 2001a–c).

Aunque el hecho de que el Protocolo de Kyoto haya entrado en vigor sea muy alentador, hasta el momento la respuesta internacional a la creciente amenaza del cambio climático ha sido inadecuada. Pese a la firma del Protocolo, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero siguen aumentando. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas adicionales para estabilizar en los próximos años las concentraciones de estos gases en la atmósfera. Como se acordó en Johannesburgo, la responsabilidad primordial de mitigar el cambio climático y otras formas insostenibles de producción y consumo, como las capturas excesivas en la pesca mundial, corresponde a los países que causan los problemas, vale decir, los países ricos y algunos de los países de ingresos medios de rápido crecimiento<sup>3</sup>. Los detalles de cómo mitigar los cambios climáticos exceden el ámbito y el mandato del Proyecto del Milenio. Pero destacamos la necesidad de adoptar medidas urgentes para acordar reducciones vinculantes respecto de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005c).