

II

Clubes de gobierno: el mundo a cargo de «acuerdos de caballeros»

POR ROBERTO BISSIO, SOCIAL WATCH

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible identifica claramente varios temas, que van desde las finanzas hasta el clima y el comercio, que requieren nuevos acuerdos de gobernanza global. Pero las decisiones reales sobre estos temas a menudo van en la dirección opuesta. «Clubes de gobierno» sin legitimidad ni mandato ejercen la autoridad de facto y plantean obstáculos para la implementación de los ODS.

La Agenda 2030 afirma ser «transformadora» porque exige cambios a nivel nacional, regional y global. A nivel global, muchas de las transformaciones requeridas sobrepasan lo que los gobiernos, aun los más poderosos, pueden lograr actuando solos y necesitan algún mecanismo de gobernanza global. Este es el caso, por ejemplo, de la prometida «acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos» (ODS 13), donde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es identificada como el foro principal a través del cual lograr una respuesta global, o el «sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo» que demanda el ODS 17 sobre los medios de implementación, donde el mecanismo identificado es la Organización Mundial del Comercio (meta 17.10).

Otros objetivos de política pública mundial igualmente importantes que la Agenda 2030 consagra son, por ejemplo, la mayor «estabilidad macroeconómica global» que se logrará «a través de la coordinación y coherencia de políticas» (meta 17.13), la «coherencia de políticas para el desarrollo sostenible» (meta 17.14) y la reducción de los flujos ilícitos financieros y de armas (meta 16.4). No se identifica ningún organismo concreto para cumplir con estos, ya sea porque diferentes instituciones financieras tendrían que ser coordinadas o porque los gobiernos aún no

han acordado un organismo global para supervisar y coordinar las políticas fiscales (necesarias para reducir los flujos financieros ilícitos) o un mecanismo global de renegociación de las deudas soberanas (necesario para lograr la estabilidad financiera mundial en momentos en que se teme una nueva ola de crisis de deuda).

Peor aún, mientras que la Agenda 2030 obliga a todos los Estados miembros a «mejorar la asociación global (entre gobiernos) para el desarrollo sostenible, complementada por asociaciones de múltiples partes interesadas» en la práctica se promueven asociaciones público-privadas e inversiones privadas subsidiadas públicamente, que a menudo hacen más difícil alcanzar los ODS y socavan los derechos de las pequeñas y medianas empresas, mientras que el espacio de políticas de los gobiernos (cuyo respeto se estipula en la meta 17.15), se ve erosionado aún más por los acuerdos bilaterales de inversión y las políticas de austeridad prescritas por las instituciones financieras internacionales y que en muchos casos ni siquiera son necesarias.

Si bien los líderes de todos los Estados miembros de la ONU acordaron una agenda transformadora para 2030, un gobierno global de facto, a veces llamado «gobierno en la sombra», funciona en la dirección opuesta. Operando en oposición a las normas

globales como ‘coaliciones de países con voluntad’ auto-seleccionadas o en los intersticios de las soberanías nacionales, como la ‘banca offshore’ global, donde los flujos financieros ilegales se encuentran con las finanzas del *establishment*, estos obstáculos importantes que enfrentan los ODS no son tendencias aisladas o fuerzas salvajes más allá de todo control, sino que resultan de una red secreta pero eficiente de ‘clubes’ de gobernanza que operan más allá del escrutinio público o la supervisión parlamentaria, los dos mecanismos de responsabilidad identificados en la Agenda 2030.

No son «apenas clubes»

La «gobernanza por clubes», que se consolidó a partir de la crisis financiera mundial en 2008, fue definida en una revisión de la literatura del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad como «grupos de estados (a veces con la participación de organizaciones internacionales) que ejercen explícitamente funciones de gobernanza más allá del círculo inmediato de los miembros efectivos del club, en uno o más campos de política», mientras que pretenden operar por «el bien público».¹

Esta definición implica una cierta ilegitimidad de tales «clubes». Ejercer funciones de gobernanza sin mandato o delegación de los involucrados implica una violación de su soberanía y/o una intrusión en sus asuntos internos. Por lo tanto, siempre se justifica a los clubes con el argumento de que son «clubes apenas», foros informales para coordinar posiciones que luego serán consideradas por los tomadores de decisiones legítimos.

Si el beneficio del club (y al mismo tiempo la razón de su ilegitimidad) es su toma de decisiones sobre los demás, los arreglos más efectivos serán aquellos que funcionen discretamente. Tal es el caso, por ejemplo, del «acuerdo de caballeros» que establece el derecho europeo a seleccionar al jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) a cambio de que el Banco Mundial siempre sea administrado por un estadounidense. Así, la designación de un notorio

negacionista del clima para dirigir el Banco Mundial, la agencia de desarrollo más grande del mundo, por parte de la administración actual de los Estados Unidos no ha sido cuestionada por ninguno de los otros 188 gobiernos representados en el Banco Mundial, a pesar de que no hay regla escrita que otorgue al presidente de los Estados Unidos el derecho a hacer tal nombramiento.

Del mismo modo, cuando el presidente de los Estados Unidos unilateralmente liquidó el patrón oro en 1971, los ministros de finanzas de los países que emitían las principales monedas de reserva de la época (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Japón) comenzaron a reunirse de forma regular pero reservada para coordinar las finanzas mundiales. La existencia de este grupo de cinco países (G5) solo se reconoció oficialmente en 1985, cuando el Grupo acordó que el dólar tenía que ser devaluado nuevamente y firmó un documento formal para ese fin, llamado Plaza Accord, por el hotel en Nueva York donde se reunieron.

Para entonces, ya se había establecido otro «club» a nivel de jefes de Estado, el grupo de siete (G7). Para evitarles un desplante diplomático, Canadá e Italia, miembros del G7 desde 1976, fueron también invitados al club financiero, y las fechas y lugares de sus reuniones comenzaron a hacerse públicos, mientras que la agenda y los procedimientos permanecieron en gran parte secretos. Sin embargo, cuando el G7 se convirtió en el G8 para incluir a Rusia, entre 1998 y 2014, los ministros de finanzas de los siete nunca invitaron a Moscú a su club.

La crisis financiera mexicana de 1994, seguida por las de Asia (1997) y Rusia (1998) demostró que el G7 financiero por sí solo no podía garantizar la estabilidad global, ahora amenazada no solo por los desequilibrios dentro del grupo sino por las «economías emergentes». Por lo tanto, los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de 19 países seleccionados arbitrariamente (Sudáfrica está adentro pero Nigeria y Egipto están afuera; Australia está adentro pero España está afuera) y la UE fueron invitados por el G7 financieros (liderado por Estados Unidos y Canadá) para formar el G20, una agrupación destinada a

¹ Schneckener (2009), p. 3.

complementar el G7, pero no a sustituirlo.²

El G20 financiero no fue capaz de predecir o prevenir el colapso del sistema financiero global en 2008, pero esa emergencia fue el pretexto para «actualizar» el G20, hasta entonces desapercibido por el público, y elevarlo de reunión ministerial a cumbre de líderes. La primera reunión del G20 a nivel de jefes de Estado se anunció como una especie de conferencia de Bretton Woods II. Pero en lugar de apostar por la muy necesaria reforma del Banco Mundial y del Fondo, el G20 anunció un billón de dólares (un millón de millones) en apoyo a esas instituciones, para que pudieran ayudar a los países más ricos en el rescate de sus bancos en quiebra. A cambio de mirar hacia otro lado mientras que cada regla del neoliberalismo era violada con esa enorme socialización de pérdidas privadas con dinero público, a los países en desarrollo que se unieron al G20 se les prometió progreso en la Ronda de Doha sobre comercio y más poder de voto en las instituciones de Bretton Woods, dos compromisos que nunca se materializaron cuando terminó la emergencia.

Algunos investigadores han argumentado que el G20 es «el centro de las redes de gobierno global, en lugar de un club», mientras que el G7 funciona «mucho más como un club de ideas afines», porque «los funcionarios y políticos del G7 son normativamente mucho más compatibles con normas basadas en la economía de mercado y la democracia liberal».³

Votar o no votar

Una justificación frecuente para esta gobernanza por clubes es que 193 Estados miembros de la ONU serían demasiados para trabajar de manera eficiente y, por lo tanto, cualquier acuerdo lleva demasiado tiempo para ser discutido. Además, no sería democrático que Islandia, con 300 mil habitantes se sienta al lado de la India, con 1.300 millones, y ambos tengan el mismo voto.

Sin embargo, la Asociación Internacional de Fútbol (FIFA) gobierna sobre el fútbol masculino mundial con 211 países como miembros y los Juegos Olímpicos de Río en 2016 convocaron delegaciones de 206 países sin que el tamaño o la igualdad de derechos de voto fueran un obstáculo para su aceptación universal. Ambas instituciones han sufrido escándalos de corrupción últimamente, pero esos son problemas de responsabilidad, no un resultado de sus mecanismos de toma de decisiones.

El principio de «un país, un voto» de las Naciones Unidas no fue revolucionario por postular la igualdad formal entre soberanos de diferentes tamaños, riqueza y poder. Después de todo, esta fórmula es antigua, se remonta al menos a la Paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la devastadora Guerra de los Treinta Años entre protestantes y católicos en Europa, sin declarar ganadores o perdedores.

La innovación está en el «voto».

La Liga de las Naciones, creada después de la Primera Guerra Mundial, creía tan firmemente en la «Soberanía de Westfalia» que requería unanimidad para sus decisiones, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de la Liga. Y esa fue una de las razones de su fracaso y una lección aprendida cuando se creó la ONU. Los caprichos potenciales de la mayoría se verían limitados por el requisito de mayorías especiales en las decisiones clave y por el poder de veto en el Consejo de Seguridad para los cinco países que surgieron como vencedores en 1945.

La ONU ha tenido éxito en evitar una Tercera Guerra Mundial y en supervisar el fin de los imperios coloniales durante los años cincuenta, sesenta y setenta. Pero a medida que la membresía de la ONU creció con el progreso en la descolonización, pasando de los 51 miembros fundadores a 80 miembros en 1956 y 110 en 1962, comenzaron a oírse quejas sobre la «tiranía de la mayoría».⁴

En 1962, Francia y la Unión Soviética votaron contra las operaciones de paz en Suez y el Congo, y no

² Ver <https://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canada-made-the-g20-happen/article4322767/>

³ Luckhursts (2016), p.185

⁴ Bailey (1966)

queriendo pagar su parte por ellas, llevaron el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). La CIJ dictaminó claramente que, en contra de la regla de unanimidad de la fallida Liga de las Naciones, la Asamblea General de la ONU tiene el derecho de tomar decisiones con implicaciones presupuestarias por dos tercios de los miembros, y que todos los miembros deben pagar, independientemente de cómo votaron.⁵ Estados Unidos argumentó que «las Naciones Unidas pueden pagar por lo que están facultadas (por la Carta) para hacer» y «lo que las Naciones Unidas pueden hacer, pueden pagar». La respuesta de los Estados Unidos a los reparos de la «tiranía de la mayoría» fue que «los Estados miembros no encuentran protección contra tal eventualidad, si se necesitara protección, en las restricciones legales de la Carta, sino en la mayoría de dos tercios de la Asamblea General». Si, en última instancia, esto resultó en una erosión de la soberanía absoluta para el bien común, que así sea.⁶

Unos años más tarde, Estados Unidos se convirtió en la voz más fuerte contra la «mayoría automática» de la Asamblea General, cuando comenzaron a perder esos votos abrumadoramente. Los países en desarrollo afirmaron su independencia recién obtenida en la década de 1970, proponiendo un Nuevo Orden Económico Internacional, creando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para apoyar sus esfuerzos de comercio y desarrollo y tratando de que la UNESCO apoyara un Nuevo Orden Internacional de Información. A pedido del presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, el canciller alemán Willy Brandt presidió una Comisión Norte-Sur que propuso una reforma pro-desarrollo de la economía global y convocó la Cumbre Norte-Sur de 22 jefes de Estado⁷ que se reunió en Cancún en 1981. Para entonces, Ronald Reagan había reemplazado a Jimmy Carter en la Casa Blanca y por su rechazo, el 'G22' no llegó a acuerdo alguno y nunca se volvió a reunir.

5 ICJ (1962)

6 Murphy (2004)

7 La participación difirió del G20 actual en que incluía a Argelia, Austria, Bangladesh, Costa de Marfil, Guyana, Nigeria, Filipinas, Tanzania, Venezuela y Yugoslavia, que no están en el G20 de hoy y excluyó a Argentina, Australia, Indonesia, Italia, Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur y Turquía que están en el G20 pero no fueron invitados al G22 Norte-Sur de Cancún.

En cambio, el eje Estados Unidos-Reino Unido encabezado por el presidente Reagan y la primera ministra británica Margaret Thatcher utilizaron al G7 para imponer el llamado 'Consenso de Washington' de liberalización, privatización y desregulación, a través de las instituciones de Bretton Woods que el G7 controla⁸ y generalizar estas políticas en todo el mundo a través de las condicionalidades de los préstamos de ajuste estructural.

En las Naciones Unidas, el G7 tiene tres miembros con poder de veto en el Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Francia y Reino Unido), lo que les asegura de que nada se puede resolver sin su aprobación. Pero ser proactivo y no sólo bloqueador es más complicado, ya que siete votos en 193 es una pequeña minoría en la Asamblea General. Ahí es donde entra en juego el «poder del bolsillo». Además de utilizar su ayuda bilateral para ganar amigos, los países del G7 se benefician de su control sobre el Banco Mundial y el FMI: el patrón de votación en la Asamblea General de 188 países durante el período 1970-2002 muestra que «los países que reciben programas de ajuste y los préstamos no concesionales más grandes del Banco Mundial votan con mayor frecuencia de acuerdo con el país promedio del G7». Lo mismo es cierto para los países que obtienen programas no concesionales del FMI.

Las decisiones importantes en las instituciones de Bretton Woods requieren una mayoría del 85 por ciento y, por lo tanto, con el 16 por ciento de los votos, Estados Unidos es el único país con poder de veto. Pero para formar una mayoría, tiene que coordinarse con los otros países del G7 y también con el G10, otro club, compuesto por el G7 más los Países Bajos, Bélgica, Suecia y Suiza.⁹

8 El G7 tiene un poder de voto combinado del 40% después de las últimas reasignaciones de cuotas. Estados Unidos 16% (se requiere un 15% para tener veto efectivo), Japón 7%, Alemania 4%, Reino Unido 3.8%, Francia 3.8%, Italia 2.7%, Canadá 2.5%, Bélgica 1.6%, Países Bajos 1.9%, Suecia 0.9% y Suiza 1.5%. Ver <http://pubdocs.worldbank.org/en/795101541106471736/IBRDCountryVotingTable.pdf> and <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

9 Una misteriosa regla sugiere que el número que sigue a la «G» en los nombres de clubes multi-nacionales rara vez coincide con el número de miembros cuando estos pasan la decena.

Las reuniones de ministros de finanzas y banqueros centrales del G7 y del G10 generalmente preceden a las reuniones de primavera y otoño del Banco Mundial y el FMI, y con frecuencia se invita a ellas a los jefes de las instituciones de Bretton Woods.

El Grupo de Investigación del G8 ha demostrado que la palabra «nosotros» utilizada en las declaraciones oficiales del G8 se refiere a acuerdos no solo entre los miembros del G8 sino también entre ellos y las instituciones financieras internacionales, incluidos el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, a las que los ministros dan instrucciones. En la Cumbre de Lyon en 1996, el G7 «instó» a las instituciones de Bretton Woods a implementar la Iniciativa de los Países Altamente Endeudados. El Banco Mundial y el FMI lanzaron dicha iniciativa pocos meses después y el Club de París (de países acreedores) la aprobó de inmediato.¹⁰

Diferentes estudios muestran que los ministros del G7 y sus suplentes son informados regularmente de las decisiones del FMI por altos funcionarios del Fondo a través de llamadas en conferencia. Los Directores Ejecutivos (DE) de los países del G7 y el G10 se coordinan entre sí y armonizan sus posiciones en una gran cantidad de temas. El DE a cargo de la presidencia del G7 organiza reuniones informales con los otros DE dentro del FMI y el Banco Mundial, circula las notas de discusión que sirven de base para las negociaciones y el establecimiento de posiciones comunes. Cuando se lo considera necesario, la posición que se ha acordado es enviada al Director Gerente del FMI y al Presidente del Banco Mundial. Estos esfuerzos de coordinación requieren personal y medios importantes: Estados Unidos envía 30 funcionarios al FMI para ayudar a su representante, 40 en el caso de los Estados Nórdicos y del Báltico y muchos más por parte de los miembros europeos en su conjunto.¹¹

Además, según un estudio:

Al coordinar las negociaciones sobre el monitoreo financiero global después de las crisis financiera mexicana y asiática, las OIG [organizaciones intergubernamentales] específicas fueron seleccionadas deliberadamente como foro por las características de sus miembros, de modo que los representantes del G7 superaran en número a los no miembros del G7, y pudieran por lo tanto influir en el resultado.¹²

Amor y odio entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods.

Durante las décadas de 1980 y 1990 continuó la divergencia programática entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods. Por un lado, el PNUD comenzó a publicar su Índice de Desarrollo Humano en 1990, midiendo el progreso con indicadores sociales y no solo el crecimiento económico, la Cumbre de la Tierra en 1992 respaldó oficialmente el concepto de «desarrollo sostenible» y dio inicio a las negociaciones mundiales sobre el cambio climático dentro de la ONU. El séptimo compromiso de la Cumbre Social en 1995 declaró que las políticas de ajuste estructural «deberían incluir objetivos de desarrollo social ... dar prioridad al desarrollo de recursos humanos (y) promover instituciones democráticas».¹³

Tras el fin de la Guerra Fría, las Naciones Unidas articularon una agenda basada en la esperanza de un dividendo de paz. Pero los aportes para implementar esas decisiones no se proporcionaron al presupuesto general, sino a fondos extrapresupuestarios específicos, mientras que el Banco Mundial controlado por el G7, era alentado a invadir espacios hasta entonces reservados a agencias especializadas de la ONU.

En los años cincuenta y sesenta, el Banco se centró en la financiación de grandes proyectos de infraestructura pública, como presas, redes eléctricas, sistemas de riego y carreteras. El sector agrícola se convirtió en un foco principal en la década de 1970, y luego,

10 Foch (2013).

11 Ibid.

12 Dowling/Yap (2007).

13 Naciones Unidas (1995).

según la página web de historia oficial del Banco, «los proyectos de desarrollo reflejaron objetivos orientados a las personas en lugar de exclusivamente a la construcción de estructuras materiales. Se diseñaron proyectos relacionados con la producción de alimentos, el desarrollo rural y urbano, y la población, la salud y la nutrición» y «en la década de 1980, el Banco continuó ampliando su enfoque en temas de desarrollo social..., incluida la educación, las comunicaciones, el patrimonio cultural y la buena gobernanza».¹⁴

En 1999, el impulso neoliberal apodado «TINA»¹⁵ parecía irresistible. La Organización Mundial del Comercio, creada en 1995, estaba liberalizando rápidamente el comercio de bienes y servicios (al mismo tiempo que hacía cumplir y expandía los derechos de propiedad intelectual monopólicos de las corporaciones) y la OCDE, con frecuencia llamada ‘el club de los ricos’ (ver Cuadro II.1) había abierto negociaciones en torno a un Acuerdo Multilateral de Inversión.

14 Ver <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history>

15 Sigla en inglés de «there is no alternative» (no hay alternativa), slogan popularizado por la primera ministra Margaret Thatcher en el Reino Unido.

En 1999, el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, fue a Davos para anunciar en el Foro Económico Mundial (véase el recuadro II.2) la creación del Pacto Mundial, una iniciativa voluntaria diseñada para dar a los líderes empresariales acceso a las reuniones de la ONU a cambio de un compromiso no verificado de adhesión a algunos principios de derechos humanos y prácticas ambientales.

Ese mismo año, Kofi Annan nombró al entonces vicepresidente de Asuntos Externos del Banco Mundial, Mark Malloch-Brown, como Administrador del PNUD y jefe del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) que coordina a todas las demás agencias de desarrollo del sistema.

Se firmaron, entonces, memorandos de entendimiento entre el GNUD y el Banco Mundial para alinear las estrategias de asistencia al país de ambas instituciones, rebautizando los Programas de Ajuste Estructural (PAE) como «Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza» (PRSP en su sigla en inglés). El PRSP «puede verse como un reempaquetado programa de ajuste estructural, con modificaciones en el contenido social y énfasis en los temas de apropiación nacional

Que los ricos decidan sobre los impuestos

Recuadro II.1

Con sede en París, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue fundada en 1961 por 18 países europeos, Estados Unidos y Canadá para coordinar sus esfuerzos de desarrollo económico. Actualmente cuenta con 36 países miembros y su proceso de «adhesión» ha sido visto como una «graduación» fuera de la condición de país en desarrollo. Sin embargo, Chile accedió a la condición de miembro en 2010 sin abandonar su membresía en el G77, el grupo negociador de los países en desarrollo en la ONU.

Se puede considerar a la OCDE como un «club de gobernanza global», ya que apunta explícitamente a establecer estándares que se volverán universales. En última instancia, los no miembros tienen que enfrentarse a una opción de «tómalo o déjalo» en relación con esas normas, sin muchas posibilidades de negociarlas.

Las negociaciones auspiciadas por la OCDE hacia un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones colapsaron en 1998, pero la Organización está desempeñando un papel similar

en cuestiones fiscales globales, está revisando la definición de qué se contabiliza como asistencia oficial para el desarrollo (AOD) e impulsa, además, un controvertido indicador de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD), dirigidos ambos a permitir que más subsidios para los inversores privados del país donante se contabilicen como «ayuda».

Además, la OCDE es la secretaria de facto del G20.

El Club de los Millardarios

Recuadro II.2

El European Management Forum, fundado en 1971, cambió su nombre a World Economic Forum (WEF) en 1987. Sus reuniones anuales en la estación de esquí suiza en Davos atraen a millardarios, jefes de Estado, líderes de organizaciones internacionales y celebridades varias. Esta composición se refleja en su Junta, que incluye a los directores generales de Nestlé y Alibaba (entre otros ejecutivos de mega-empresas), varios ministros en funciones y los jefes de la OCDE, el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.¹

A pesar de ser una fundación suiza, en 1975 el WEF firmó un Acuerdo de País Anfitrión con el

1 Ver www.weforum.org/about/leadership-and-governance

gobierno suizo, obteniendo así el estatus formal de «Institución internacional para la cooperación público-privada».

El WEF ha estado defendiendo el multisectorialismo desde su creación, inicialmente como un modelo de gobernanza para empresas transnacionales que tuviera en cuenta los intereses de todos los afectados y no solo de los accionistas. Más tarde la idea se convirtió en un modelo de gobernanza global que otorgaría a estas corporaciones un papel importante en la toma de decisiones globales que las afectan.

En 2018, el WEF advirtió que «el sistema de gobernanza global actual está cambiando debido a que la centralidad de las instituciones globales se debilita y los

estados-nación reafirman sus poderes».²

En Junio de 2019, las Naciones Unidas y el WEF anunciaron un acuerdo de «partnership» por el cual el WEF se compromete a invitar al Secretario-general de la ONU a su reunión anual en Davos (algo que ya sucede de hecho), a cambio de que los Coordinadores Residentes a cargo de las representaciones de la ONU en cada país abran sus puertas a los empresarios locales asociados al Foro.³

2 Ver <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/we-need-a-new-framework-for-global-governance-here-s-how-we-could-build-one/>

3 Ver <https://www.weforum.org/press/2019/06/world-economic-forum-and-un-sign-strategic-partnership-framework/>

y consulta»,¹⁶ cumpliendo así con las demandas de «ajuste con rostro humano».

Mientras tanto, los expertos del Banco Mundial y el FMI (instituciones contraladas por el G7), más la OCDE y el PNUD, calcularon el impacto global esperado de esos planes sobre la reducción de la pobreza extrema y lo expresaron en un conjunto de seis objetivos, publicados por primera vez en julio de 2000 en un folleto conjunto.¹⁷ Unos meses después, con el agregado de un objetivo ambiental y algunas responsabilidades vagas de los países desarrollados, estas metas fueron compiladas como un anexo a la Declaración del Milenio.

16 Heidhues (2011).

17 MF (2000).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) así pergeniados constituyen el ejemplo más exitoso del impacto de la gobernanza por clubes sobre las Naciones Unidas, ya que moldearon el discurso y la práctica del desarrollo durante 15 años sin haber sido negociados o respaldados por ningún proceso intergubernamental en la ONU.

¿Crisis del multilateralismo o crisis del clubismo?

La Agenda 2030, por el contrario, es el resultado de años de negociaciones y consultas con niveles de participación sin precedentes, por lo que goza de un amplio apoyo político y legitimidad, incluso cuando las cuestiones clave en torno a la medición y la evaluación, el marco de indicadores globales y el papel de las asociaciones aún están sin resolver y son

objeto de intensos juegos de poder tras bambalinas.

Después de la adopción de la Agenda 2030, el surgimiento del chovinismo como fuerza política importante en varios países ha generado preocupación por la «crisis del multilateralismo». Si bien es cierto que la ONU es frecuentemente atacada por los anti-globalizadores de derecha, la «gobernanza por clubes» y particularmente el G20 y el G7 están sufriendo aún más. El G20 no ha podido tomar ninguna decisión importante desde 2010.

El G20 fue creado para combatir el proteccionismo y las políticas de «empobrecer al vecino» (*beggar thy neighbor*) pero un análisis comparativo detallado de las políticas reales ha demostrado que estas prácticas son más frecuentes entre los miembros del G20 que entre otros países: «Cuando se enfrentan a la misma crisis económica sistémica, los gobiernos que se comprometieron en las cumbres del G20 a no erigir nuevas barreras comerciales y similares, de hecho las plantean con más frecuencia que las que no hicieron tal promesa.»¹⁸

Una crisis de credibilidad similar ha golpeado al G7 aún más, ya que sus miembros se han enfrentado en casi todas las decisiones importantes sobre comercio y finanzas desde 2016. La afinidad que dio origen al grupo no ha existido en los últimos tres años. Muchos actores y observadores de la gobernanza mundial parecen estar conteniendo la respiración a la espera de que regrese lo que consideran «normalidad», pero esta no es una apuesta segura.

Tanto el multilateralismo como la gobernanza por clubes están en crisis simultáneamente, pero por diferentes razones. El sistema de la ONU no adolece de falta de legitimidad sino de falta de autoridad, ya que el G7 y otros «clubes» ignoran o eluden indebidamente las decisiones y normas multilaterales. Los mecanismos de gobernanza por club nunca tuvieron legitimidad y ahora carecen de la sintonía esencial que los unió y es cada vez más frecuente que no puedan llegar a un consenso. El caos global generalizado que amenaza con surgir es precisamente el tipo de

escenario que se quiso evitar con la creación de las Naciones Unidas, hace tres cuartos de siglo.

Bibliografía

- Bailey, Sydney D. (1966): U.N. Voting: Tyranny of the Majority? En: *The World Today*, Vol. 22, No. 6 (Jun., 1966), págs. 234-241. www.jstor.org/stable/40393867
- Dowling, John Malcolm/Yap, Chin-Fang (2007): *Modern Developments in Behavioral Economics: Social Science Perspectives on Choice and Decision Making*. World Scientific Publishing Company.
- Dreher, Axel/Sturm, Jan-Egbert (2006): Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly? CESifo Working Paper Series No. 1724. Zurich: Center for Economic Studies and Ifo Institute. www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp1724.pdf
- Evenett, Simon (2013): Five More Years of the G20 Standstill on Protectionism? VOX – CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/five-more-years-g20-standstill-protectionism>
- Foch, Arthur (2013): Explaining the G7 and G10's influence on World Bank decisions: The role of formal and informal rules of governance. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1). <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2013/13035.pdf>
- Heidhues, Franz/Obare, Gideon (2011): Lessons from Structural Adjustment Programmes and their Effects in Africa. En: *Quarterly Journal of International Agriculture* 50 (2011), No. 1, págs. 55-64. https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/155490/2/4_Heidhues.pdf
- International Court of Justice (1962): Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter). Summary of the Advisory Opinion of 20 July 1962. The Hague. www.icj-cij.org/en/case/49/summaries
- IMF/OECD/United Nations/World Bank (2000): A Better World For All: Progress towards the international development goals». New York/Paris/Washington, D.C. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/jointpub/world/2000/eng/bwae.pdf>
- Luckhurts, Jonathan (2016): *G20 Since the Global Crisis*. Springer.
- Murphy, John F. (2004): *The United States and the Rule of Law in International Affairs*. Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (1995): Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166.9). <https://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- Schneckener, Ulrich (2009): *The Opportunities and Limits of Global Governance by Clubs*. SWP Comments. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.files.ethz.ch/isn/117449/2009_Global_Governance_Clubs_E.pdf

¹⁸ Evenett (2013).

Roberto Bissio es director ejecutivo del Instituto del Tercer Mundo (ITeM) y coordinador de la red Social Watch.