ISSN 2583-3502

Development Cooperation Review

Número especial

Nuevas esperanzas, nuevos horizontes y G20

DCR

Development Cooperation Review

Redactores

Sachin Chaturvedi	Director General, RIS
Amar Sinha	Miembro distinguido, RIS

Consejo de redacción

Milindo Chakrabarti	Consultor, RIS
Mario Pezzini	Ex Director del Centro de Desarrollo y Asesor Especial del Secretario General de la OCDE para el Desarrollo, Francia
Eleanor Legge-Bourke	Editora en jefe, Press Report House, Reino Unido

Editores adjuntos

Sushil Kumar	Profesor adjunto, RIS
Pratush Sharma	Consultor, RIS

Consejo editorial

Jorge Chediek	Ex Director de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, Nueva York, USA
Li Xiaoyun	Presidente de la Red de Investigación sobre Desarrollo Internacional de China, Pekín (China)
Anuradha Chenoy	Ex Decana de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi
Elizabeth Sidiropoulos	Directora Ejecutiva del Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Johannesburgo, Sudáfrica
Rajesh Tandon	Presidente de la FIDC y fundador de Participatory Research in Asia (PRIA), Nueva Delhi
André de Mello e Souza	Investigador Adjunto Sénior, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), Río de Janeiro, Brasil
Gulshan Sachdeva	Presidente y Director del Programa de Estudios del Espacio Europeo del Centro Jean Monnet, Jawaharlal Nehru University, New Delhi
Thomas Fues	Ex Director del Programa de Gestión de la Gobernanza Mundial, Instituto de Desarrollo Alemán, Berlín, Alemania
Ruchita Beri	Investigadora Asociada Sénior y Coordinadora para África, América Latina, El Caribe y el Centro de las Naciones Unidas, Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (MP-IDSA), Nueva Delhi
Philani Mthembu	Director Ejecutivo, Instituto para el Diálogo Global, Johannesburgo, Sudáfrica
Siriporn Wajjwalku	Profesora asociada de ciencias políticas en la Universidad de Thammasat, Bangkok, Tailandia
Harsh V. Pant	Director de Estudios y Jefe del Programa de Estudios Estratégicos, Observador Fundación para la Investigación, Nueva Delhi
Mustafizur Rahman	Miembro distinguido, Centro para el Diálogo Político, Dhaka, Bangladesh
Kaustuv Kanti Bandyopadhyay	Director, Sociedad para la Investigación Participativa en Asia (PRIA), Nueva Delhi

Development Cooperation Review

Número especial
Nuevas esperanzas, nuevos horizontes y G20

ISSN 2583-3502

Development Cooperation Review

Contents

Editorial 1

Artículos

La Unión Europea y América Latina en el interregno: Límites y retos de una asociación necesaria 5
José Antonio Sanahuja and Jorge Damián Rodríguez Díaz

Repensar el Desarrollo en África 14
Ibrahim Mayaki

Un sistema de financiación del desarrollo para un nuevo orden mundial 22
David McNair

LiFE, resiliencia y valores para el bienestar 30
Sachin Chaturvedi

¿Quién No le teme a la política industrial? Una perspectiva del sur 36
Cristina Fróes de Borja Reis

Gobernar la IA Generativa (GenAI) Para todos y para el bien común 42
Gabriela Ramos

Preocupación por la seguridad alimentaria: Hoja de ruta desde la perspectiva del G20 52
Milindo Chakrabarti

El agricultor olvidado: Redefinir el futuro de África a través de la transición ecológica y las soluciones endógenas 62
Kako Nabukpo

Retos de la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo: Expectativas de los líderes del G20.....69
Mizan R Khan y Saleemul Huq

"¡Escondan a esos refugiados, no quiero verlos!".....80
Najat Vallaud-Belkacem

Entrevista

S.E. Presidente Mohamed Bazoum, República de Níger 87

Perspectiva del Embajador

Espíritu empresarial Sur-Sur: Reforzar las respuestas mundiales para abordar los retos mundiales 92
Embajadora Lana Nusseibeh

Estadísticas de la CSS

El coste de las remesas y el G20 96
Sushil Kumar

Editorial

Un momento de cambio: Una perspectiva desde la India

La edición en español del Development Cooperation Review (Informe de la Cooperación para el Desarrollo) se publica en un momento crucial en el que los países del Sur abogan por una dirección diferente en el escenario mundial y una nueva fase de la diplomacia global.

La tarea no es fácil. No vivimos los mejores momentos de la cooperación multilateral. En estos tiempos se privilegia cada vez más la acción unilateral o bilateral, reduciendo la eficacia de las instituciones y tratados internacionales. Sumado a esto, el panorama internacional actual se caracteriza por crisis simultáneas y yuxtapuestas, a menudo denominadas "policrisis".

Por nombrar sólo algunas:

- La rápida degradación ambiental, la escasez de recursos y el calentamiento global están provocando fenómenos meteorológicos extremos, aumento del nivel del mar, pérdida de biodiversidad y preocupaciones sobre futuros conflictos (véase el artículo de M. Khan y S. Huq);
- Las crecientes desigualdades económicas, sociales y de localización tanto dentro de los países como entre ellos (véanse los artículos de I. Mayaki, K. Nubukpo, M. Chakrabarti y G. Ramos), así como la discriminación étnica y de género, conducen al malestar y al descontento social y obstaculizan la cohesión social y política;
- Las disrupciones por la aceleración en el desarrollo tecnológico, especialmente en los campos de la inteligencia artificial y la biotecnología, ofrecen tanto oportunidades como amenazas a la integración de las empresas en las cadenas de valor, conducen a la deslocalización de puestos de trabajo (véase el artículo de C. Reis) y pueden dar lugar a violaciones de la privacidad, amenazas a la ciberseguridad e implicaciones éticas de desarrollos tecnológicos irrestrictos (véase el artículo de G. Ramos);
- Las dificultades económicas, la inestabilidad y las guerras que amenazan la paz, conducen a la recesión y expulsan a las personas de sus hogares pueden provocar crisis humanitarias y tensiones políticas (véanse los artículos de N. Belkacem y C. Reis);
- y la compleja "danza" geopolítica entre potencias establecidas conduce a conflictos, guerras comerciales y disputas territoriales.

Estas crisis están ejerciendo una enorme presión sobre las instituciones, normas y políticas nacionales e internacionales. Merecen ser analizados en profundidad ahora y en el futuro. Sin embargo, esta edición en español no pretende ser exhaustiva, más bien busca abrir al menos "algunas ventanas". Se centra en dos puntos importantes.

El primer punto es la necesidad de transformación productiva e innovación. La política industrial reaparece en el diccionario de los economistas y Cristina Froes de Borja Reis destaca que es indispensable pero especialmente difícil de implementar en los países en desarrollo. Muchos de estos países aún luchan contra la dependencia de los recursos naturales y de actividades de bajo valor añadido. Por lo tanto, deben enfocarse en la explotación de nichos estratégicos en las cadenas de valor globales y en diversificar su red de proveedores y clientes. Sin mencionar que también necesitan apoyarse en políticas macroeconómicas anticíclicas para enfrentar disrupciones globales repentinas como la pandemia, promover tasas de interés bajas para las micro, pequeñas y medianas empresas y mantener tasas de cambio competitivas para promover el crecimiento industrial sin alimentar la inflación. Para que los países del Sur ganen más poder financiero y tecnológico y voz en la arena global, es necesario establecer una cooperación estratégica, incluso con países tecnológicamente más avanzados.

La inteligencia artificial (IA) en particular juega un papel decisivo en la transformación productiva, aunque todavía existe gran incertidumbre sobre el desarrollo de esta tecnología y los desafíos que plantea. Gabriela Ramos sostiene que las organizaciones internacionales deberían facilitar el diálogo y el intercambio de conocimientos entre países y garantizar la participación y la voz equitativa de las diferentes partes interesadas (utilizando herramientas como la Metodología de Evaluación de Impacto Ético y Evaluación de Preparación de la UNESCO). La intención es ir más allá de la autorregulación y crear marcos éticos, institucionales y políticos sólidos. En particular, Ramos propone establecer organismos centralizados para orientar las políticas de IA, crear agencias separadas para otorgar licencias para innovaciones en IA y empoderar a las autoridades de protección de datos para garantizar la calidad, la transparencia y la equidad de los datos.

La difusión y accesibilidad de la inteligencia artificial ya entraña riesgos para los pequeños agricultores, especialmente en los países del Sur, donde no tienen acceso a estas tecnologías y sólo pueden realizar actividades limitadas más allá de la producción básica. Milindo Chakrabarti propone medidas dirigidas a los pequeños agricultores para proporcionarles servicios digitales colectivos y capacitación para mejorar sus habilidades de negociación y comercialización. Kako Nubukpo se centra en el África subsahariana, donde el cambio climático ha reducido la productividad agrícola, lo que conduce a migraciones y posibles conflictos. Aboga por una "solidaridad racional" y destaca la innovación local, las medidas proteccionistas y la inversión sustancial en las zonas rurales como claves para revitalizar la agricultura.

La penetración y la accesibilidad de la IA ya están produciendo mayores riesgos para los pequeños agricultores, especialmente en los países del Sur, donde carecen de acceso a estas tecnologías y tienen una capacidad limitada para ir más allá de la producción básica. Milindo Chakrabarti propone políticas dirigidas a los pequeños agricultores para brindarles servicios digitales colectivos y capacitación para mejorar sus habilidades de negociación y comercialización. Kako Nubukpo se centra además en el África subsahariana, donde el cambio climático ha reducido la productividad agrícola, lo que ha provocado migraciones y posibles conflictos. Aboga por una "solidaridad racional", haciendo hincapié en la innovación local, las políticas proteccionistas y la inversión rural sustancial como claves para revitalizar la agricultura.

En segundo lugar, esta edición en español aborda las necesidades relacionadas con el cambio climático, en particular el financiamiento y la adaptación y la migración climáticas. Se proyecta que el cambio climático desplazará a casi mil millones de personas en las próximas décadas y afectará gravemente la vida y el trabajo del resto de la población. Se reconoce cada vez más como un tema crítico en la agenda política. Si bien la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) originalmente priorizó la mitigación del cambio climático, los crecientes impactos del cambio climático han hecho necesario un cambio hacia estrategias de adaptación. Al mismo tiempo, muchos expertos recomiendan ampliar la definición del término "refugiado" para incluir a las personas desplazadas por el cambio climático. Sin embargo, las medidas actuales y el apoyo financiero mundial siguen siendo inadecuados y muchos países no logran proteger a las personas necesitadas. Para cerrar esta brecha, la comunidad internacional debe crear vías de migración legal, defender el principio de asilo justo y eficiente para proteger a los afectados por el desplazamiento inducido por el clima y reevaluar los instrumentos financieros para prevenir una "trampa de deuda climática".

¿Policrisis o crisis orgánicas?

Sin embargo, se deben considerar más que sólo áreas de políticas específicas. Las crisis mencionadas anteriormente no sólo están yuxtapuestas, sino que a menudo están interconectadas, tanto en sus efectos como en sus causas. Su interconexión debería atraer la atención no sólo a los árboles enfermos individuales del bosque, sino al bosque en su conjunto. Podríamos considerar todos estos problemas interrelacionados como una "crisis orgánica", similar a las crisis pasadas de 1929. Estamos en un período que Antonio Gramsci llamó "interregno", en el que lo viejo está en decadencia mientras que lo nuevo aún no está presente. Para evitar que estas crisis creen "monstruos", necesitamos repensar nuestro paradigma de desarrollo y los mapas geográficos que utilizamos, y repensar las formas de nuestro compromiso global, como enfatizan José Antonio Sanahuja y Jorge Damián Rodríguez.

En lo que respecta al paradigma del desarrollo (véase el artículo de Sachin Chaturvedi), deberíamos abogar por un enfoque más amplio que tenga en cuenta

diferentes dimensiones del progreso humano y la sostenibilidad. Existe un consenso creciente de que el PIB ya no es la única medida del desarrollo. El Secretario General de las Naciones Unidas ha abogado por medir el bienestar y, en respuesta a esta necesidad de un nuevo paradigma, la India ha introducido el enfoque Estilo de Vida para el Medio Ambiente (LiFE). Está en consonancia con el llamado a desarrollar métricas integrales que reflejen lo que realmente importa para la sostenibilidad y la prosperidad. Sin embargo, a pesar de las propuestas de organizaciones como el PNUD y la OCDE para medidas alternativas de bienestar, el PIB sigue dominando la toma de decisiones públicas y se necesitan más esfuerzos para cambiar esto.

En lo que se refiere a los mapas, debemos prestar más atención a regiones como África (ver artículo de I. Mayaki) o América Latina y el Caribe (ver artículos de JA Sanahuja and J. D. Rodríguez) o Asia, ya que estas macrorregiones están desarrollando estrategias para renovar sus contratos sociales, contrarrestar la fragmentación y promover la integración, como por ejemplo el Tratado de Libre Comercio Africano.

En términos de compromiso global, necesitamos más cooperación para el desarrollo (véase el artículo de David McNair) ya que las necesidades globales están aumentando y muchos países del Sur están luchando con importantes problemas de deuda. Los actores, objetivos y modalidades de la cooperación han cambiado, pero la ayuda tradicional no. El escepticismo hacia la asistencia al desarrollo está creciendo tanto en los países "donantes", donde la desigualdad está desencadenando un debate sobre si la ayuda debe utilizarse dentro o fuera del país, como en los países "receptores", que ven la ayuda como un instrumento de control postcolonial. Lana Nusseibeh y el presidente Bazo abogan por la reforma como requisito previo para una cooperación justa, equitativa, auténtica y ética. David McNair pide una reinvención de la cooperación para el desarrollo y presenta propuestas como un fondo común para las necesidades humanitarias alimentado por impuestos a las industrias con uso intensivo de carbono, un organismo con una base de partes interesadas más amplia que el CAD para supervisar la gestión de los recursos o evaluar la solvencia de la transición energética, por nombrar solo algunas.

La Unión Europea y América Latina en el Interregno: Límites y retos de una asociación necesaria

José Antonio Sanahuja and Jorge Damián Rodríguez Díaz*

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones interregionales de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y la necesidad de una relación renovada. Esta relación debe enfrentarse a lo que Antonio Gramsci denominó "síntomas mórbidos", es decir, como expresiones de una etapa de crisis orgánica e interregno en la economía política internacional. Se argumenta que esta relación y su renovada racionalidad deben responder a una agenda de retos sociales comunes que deben tener una dimensión normativa. En concreto, debe responder a la diversificación de las relaciones exteriores para garantizar una mayor autonomía estratégica de ambas partes, y a una agenda de desarrollo impulsada por una triple transición socioeconómica, digital y ecológica que contribuya a la renovación del contrato social en ambas regiones. Este documento también examina las oportunidades y los riesgos que presenta el acuerdo UE-Mercosur para este objetivo, así como las dificultades y los riesgos que plantea su eventual firma y ratificación. Por último, presentamos algunas reflexiones sobre el futuro del diálogo político entre ambas regiones, destacando el marco de retos y oportunidades que éste representa.

Palabras clave: América Latina, diálogo político, Inter regionalismo, Mercosur, Unión Europea

Un escenario internacional de policrisis e interregno

Desde 2015 hasta julio de 2018, la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe no celebraron cumbres de líderes. Su cooperación para el desarrollo se estancó, sin una estrategia reconocible. El principal acuerdo comercial aún pendiente entre la UE y Mercosur -pese a la existencia de un "acuerdo de principio" desde 2019- no ha avanzado ante la reaparición de demandas contrapuestas de las partes. En cualquier otro momento, la falta de diálogo y cooperación entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) habría tenido costes importantes, pero en este periodo son aún mayores. El sistema internacional atraviesa un periodo de crisis sistémica que está poniendo en tensión sus fundamentos materiales, sus instituciones y sus normas, tanto

* Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y de la Academia Diplomática Española. Investigador adjunto y profesor del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Las opiniones son personales.

constitutivas como reguladoras. Esta crisis cuestiona las estructuras sociales y económicas tanto en la UE como en América Latina y el Caribe. También exige una redefinición de las pautas y estrategias de inserción internacional, de las políticas exteriores y de desarrollo de todos los actores, y de sus asociaciones y vínculos internacionales.

El término policrisis se ha utilizado para describir este escenario. Se refiere a una realidad de crisis simultáneas, que se retroalimentan negativamente entre sí, y que requerirían una respuesta global y abarcadora. Sin embargo, debido a la propia crisis, no es posible en este momento (Morin y Kern, 1999, 74; Tooze, 2022). Aunque se trata de un término sugerente, su utilidad analítica es limitada porque no remite a un análisis causal que problematice los factores estructurales que subyacen a estas crisis simultáneas. También elude la cuestión del poder. Al menos desde la crisis financiera de 2008, el sistema internacional en el que se insertan la UE y América Latina atraviesa una crisis de globalización. Aquí, la globalización se entiende como la estructura hegemónica que ha configurado el orden internacional en las últimas décadas. Se trataría de una verdadera "crisis orgánica", en el sentido gramsciano del término, en la que el orden hegemónico anteriormente vigente se vuelve disfuncional y es cada vez más contestado. Esto daría lugar a una larga etapa de "interregno" -otra metáfora utilizada por Gramsci- en la que "lo viejo agoniza y lo nuevo no puede nacer". En el interregno aparecen fenómenos políticos "morbosos" difíciles de imaginar antes, como la aparición de nuevas formas de autoritarismo, y sus apuestas geopolíticas de alto riesgo que hacen más inseguro e inestable el sistema internacional (Sanahuja, 2017; Babic, 2020; Sanahuja, 2022).

¿Por qué es importante caracterizar este escenario? Porque implica retos sociales de magnitud histórica. Ambas regiones, con mayor o menor intensidad, perfilan y ensayan las políticas con las que deberán afrontar el interregno (Pezzini, 2022). Exige una reconstrucción transformadora, justa y sostenible de las estructuras económicas y sociales mediante la renovación del contrato social. Esta última es también una condición necesaria para sostener y revitalizar la democracia, haciéndola capaz de responder de manera justa e inclusiva a las expectativas y demandas sociales insatisfechas.

Hacia una relación birregional renovada

Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se caracterizan hoy por una doble paradoja. Por un lado, cuentan con un amplio acervo de diálogo político, cooperación y lazos económicos, pero desde 2015 estas relaciones se han estancado. Por otro lado -la segunda paradoja-, cuando ambas regiones se enfrentan al interregno, es decir, a un sistema internacional en el que se acumulan las crisis , cuando ambas regiones necesitan cambios en las estrategias de desarrollo y en la política exterior, sus relaciones deberían ser florecientes, pero en cambio se estancan.

En sus más de 50 años de historia, las

relaciones birregionales han cosechado importantes logros contra las violaciones de los derechos humanos en periodos dictatoriales, en apoyo a las transiciones democráticas y, en Centroamérica, a los procesos de paz. Al final de la Guerra Fría, esta agenda se amplió a la promoción del comercio y la inversión, con una red de Acuerdos de Asociación que ahora abarca muchos países de la región. En aquellos años, la relación birregional sirvió para ampliar los respectivos márgenes de autonomía de la UE y América Latina frente a la bipolaridad. Destacaron la importancia del regionalismo y la integración regional, contribuyeron al multilateralismo y alinearon la cooperación al desarrollo en torno a la democracia, la paz y la lucha contra la desigualdad (Domínguez, 2015). A su vez, los Acuerdos de Asociación promovidos por la UE respondieron a una estrategia de diversificación de las relaciones y protección de los flujos comerciales y de inversión frente al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas y, posteriormente, al "bilateralismo competitivo" (Quiliconi, 2013), que Estados Unidos impulsó mediante la firma de acuerdos comerciales con algunos países o grupos específicos. Este razonamiento también se aplica hoy ante la estrategia económica y tecnológica que China está desplegando en la región. Otro legado importante de estas relaciones se refiere al Inter regionalismo entre la UE y ALC. Más allá de los intereses "duros" de política exterior o de los cálculos de equilibrio de poder, también expresa una visión normativa que define a los grupos regionales como actores de la gobernanza mundial, a partir de afinidades ideológicas y valores compartidos.

Teniendo en cuenta este acervo, el hecho de que el diálogo político birregional entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se haya interrumpido desde 2015 es un hecho anómalo y preocupante. Está relacionado con las fracturas políticas de América Latina y con la falta de atención europea. El Inter regionalismo requiere un mínimo de cohesión y agencia en cada uno de los grupos regionales implicados. Estos mínimos no se han logrado en América Latina debido a las fracturas ideológicas entre el llamado "bloque bolivariano" y los gobiernos liberal-conservadores y de derecha, y la oposición de estos últimos a la CELAC o Unión de Estados Suramericanos (UNASUR) (Sanahuja, 2022). La pandemia de Covid-19 mostró la profundidad de la crisis de las organizaciones regionales en ALC, y la retirada o ausencia de México o Brasil, tradicionales líderes regionales. Esto redujo la capacidad de la región para actuar y responder a crisis como la pandemia o la invasión de Ucrania. Estos acontecimientos han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de ambas regiones ante las crisis sanitarias y la irrupción de la geopolítica en las cadenas de suministro, que ahora están sujetas a la lógica de la seguridad y al riesgo de armamentismo. A escala mundial, las estrategias de desarrollo han favorecido la seguridad y la resistencia en detrimento de la eficiencia. En la UE, iniciativas como NextGenerationEU o REPowerEU combinan objetivos

sociales, de producción, sostenibilidad y seguridad. América Latina, tras la pandemia, también se enfrenta a la interrupción de las cadenas de suministro y a una elevada inflación, con un espacio fiscal reducido y un mayor endeudamiento. Además, es una región de "sociedades enfadadas", con altos niveles de descontento e insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y las políticas públicas.

Todos estos elementos cuestionan la racionalidad y los objetivos de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe. En vista de ello, la reflexión y el diálogo son imprescindibles para definir conjuntamente una argumentación o narrativa renovada. Para ello, se proponen tres ideas clave: en primer lugar, las relaciones deben ampliar conjuntamente la autonomía de ambas regiones en un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, normas y certidumbre. Sobre esta cuestión, la UE discute la autonomía estratégica y América Latina sopesa la búsqueda de autonomía regional, las distintas definiciones de neutralidad y el "no alineamiento activo" (Bywaters et al., 2021). Ambas regiones tienen agendas convergentes en torno a una idea de autonomía que no implica un repliegue defensivo, sino la construcción de asociaciones entre socios fiables. Su objetivo es ampliar sus márgenes de maniobra y, al mismo tiempo, reforzar la gobernanza mundial. En segundo lugar, esta asociación debería contribuir a reforzar la democracia y las sociedades abiertas en un momento, en ambas regiones, de gran desconfianza entre los ciudadanos y de ascenso de fuerzas antiliberales, autoritarias y de extrema derecha. Abarca cuestiones como los procesos electorales, las libertades políticas y el Estado de Derecho. Sin embargo, también implica abordar las razones de la desafección, como las expectativas de progreso no cumplidas. Estados que no garantizan una seguridad mínima para las personas, y sociedades segmentadas por la desigualdad. Por ello, hablar de democracia implica hablar de desarrollo y de renovación del contrato social. Así, en tercer lugar, la relación birregional debe definir nuevas estrategias de comercio, inversiones y cooperación para relanzar el desarrollo después de la pandemia, con una "triple transición" en el ámbito digital, verde y, críticamente, social (Sanahuja, 2023).

Según Latinobarómetro, la UE sigue siendo vista por las sociedades latinoamericanas como los socios más favorables en materia social, medioambiental, de derechos humanos o de igualdad de género (Domínguez, 2023). Y ello a pesar de las políticas de la UE sobre suministro de vacunas, dominadas por el acaparamiento y la reticencia a apoyar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para el levantamiento temporal y extraordinario de la protección de patentes en caso de emergencias sanitarias. La UE permitió la exportación de vacunas en la fase crítica de la pandemia, a diferencia de otros. Fue el primer exportador mundial y el segundo donante de vacunas, y el primero a través de COVAX, aunque fueron otros países los primeros en suministrar vacunas para el inicio de las campañas de inmunización (Borrell, 2022).

Un factor decisivo es el regreso de Brasil a la CELAC, que abre una etapa más prometedora para el regionalismo latinoamericano. También ayudan las complementariedades económicas entre ambas regiones, que la guerra de Ucrania ha puesto de relieve. Reanudar el diálogo y establecer un vínculo político más fuerte entre América Latina y la UE es hoy un imperativo para promover la autonomía estratégica de ambas regiones enfrentadas a los riesgos geopolíticos del interregno: están atrapadas, por un lado, por la crisis de la globalización y, por otro, por la competencia entre Estados Unidos y China. Parte de este escenario es el aumento del riesgo de conflictos sistémicos, como ilustran la guerra de Ucrania o la creciente tensión en torno a Taiwán. La escalada de tensiones y, en términos más generales, un nuevo escenario de Guerra Fría, no beneficia ni a América Latina ni a la UE. Conlleva graves riesgos tanto para Europa como para América Latina, ya que sus economías están mucho más expuestas que las de estas dos potencias mundiales. Sitúa a ambas regiones en una posición de subordinación estratégica, cuestiona su capacidad de acción al presentarlas como actores subalternos y desalienta el compromiso con las instituciones y normas regionales y multilaterales y la cooperación internacional. Además, una narrativa fuertemente securitaria de la competición estratégica relega a una posición subordinada cuestiones como la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género o el desarrollo sostenible. De nuevo, lo que se necesita es una autonomía estratégica abierta y compartida dirigida a la creación de asociaciones de socios fiables ante un escenario de incertidumbre y mayor riesgo de conflictos sistémicos. Esta lógica se aplica específicamente al Acuerdo UE-Mercosur.

En cuanto al desarrollo, también es necesario replantearse el papel de los Acuerdos de Asociación. Siguen siendo relevantes en sus objetivos tradicionales de eliminar las barreras al comercio y la inversión. Pero también deben verse como una plataforma para el diálogo y la convergencia regulatoria de ambas partes en materia social, digital y medioambiental, para fomentar modelos de producción y consumo sostenibles y justos (Bonilla y Sanahuja, 2023). Esto también puede ayudar a evitar un nuevo proteccionismo verde, que será cuestionado como un intento de imponer unilateralmente los principios y normas europeos al resto del mundo. Por último, estos acuerdos deben preservar el espacio político necesario para fomentar la innovación y desplegar las nuevas políticas industriales verdes y digitales que hoy dominan la agenda económica en ambas regiones, así como en otros socios externos, como Estados Unidos y China. Esto implicará flexibilizar o adaptar algunas disposiciones de los Acuerdos de Asociación. Ya hay indicios de ello, por ejemplo, en las disposiciones sobre el litio en la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, que son funcionales a la política chilena de promover procesos de industrialización basados en este mineral (Beattie, 2023).

El caso del Acuerdo Unión Europea-Mercosur

Tras 20 años de negociaciones, el acuerdo entre los dos grupos regionales alcanzó su primer hito cuando en junio de 2019 se concertó un "Acuerdo de Principios" en materia comercial.

Sin embargo, desde hace algún tiempo, el acuerdo sigue a la espera de que se formalice su firma y cada vez hay más dudas sobre sus posibilidades de ratificación por todas las partes. Inicialmente, los obstáculos a la ratificación procedían de los sectores agrícola y ganadero de la UE, en particular de países con una estructura de producción similar a la de los países del Mercosur, como Francia, Bélgica, Países Bajos y Austria. En un segundo momento, esta agenda proteccionista se cruzó con reclamos ambientales, particularmente audibles en el caso de Francia, contra las políticas ambientales del gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) y el aumento de la deforestación en Brasil. Esta cuestión también fue planteada en 2020 por el Parlamento Europeo, al pedir medidas efectivas de protección medioambiental coherentes con el Acuerdo de París de 2015 como condición previa para su aprobación (Sanahuja y Rodríguez, 2021, 6). Los países del Mercosur, en particular Brasil y Uruguay, también abogaron por una política de "apertura y flexibilización" del Mercosur, presionando para una reducción -incluso el abandono- del arancel externo común, tensando la relación con Argentina y Paraguay.

El regreso de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil en enero de 2023 ha sido un importante elemento de cambio para la relación birregional. Lula ha anunciado "un retorno de Brasil al mundo", volviendo a los marcos multilaterales, simbolizado en su presencia como presidente electo en la COP27 de Egipto en noviembre de 2022. La nueva política exterior de Lula también buscará relevancia internacional con una posición de "no alineamiento al servicio de la paz" entre Rusia y Ucrania (Le Monde diplomatique, 2023). El regreso de Brasil a la CELAC, que había sido abandonada por Bolsonaro, permite generar una nueva dinámica de concertación y diálogo latinoamericano en la región y con la UE, incluida la Cumbre birregional convocada en julio de 2023 en Bruselas. También contribuye a hacer posible la firma y ratificación del Acuerdo UE-Mercosur. Sin embargo, el 25 de mayo, durante la celebración del Día de la Industria Brasileña en la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), el presidente Lula afirmó que Brasil no cederá en cuanto a las cláusulas de contratación pública del Acuerdo UE-Mercosur, una herramienta clave para la política industrial, "porque (si lo hace) mataremos las posibilidades de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas" (La Nación, 2023). En el mismo discurso, el presidente brasileño vinculó su postura a la de Francia en lo que respecta a la defensa de sus productos agrícolas. En declaraciones posteriores, Lula ha cuestionado las nuevas normas de la UE vinculadas al Pacto Verde Europeo, como el Mecanismo de Ajuste en la Frontera del Carbono (CBAM) o el nuevo

Reglamento contra la Deforestación, que Brasil ve como instancias de un nuevo proteccionismo verde unilateral Bound y Bryan, 2023).

La gira de junio de 2023 de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, por algunos países de América Latina, Brasil, Argentina, Chile y México, representa un acontecimiento significativo en la historia reciente de las relaciones birregionales. Después de más de una década, la UE recorre la región presentando el programa de inversiones Global Gateway como herramienta de desarrollo, pero también como contrapeso a la creciente presencia de China y su proyecto global de la "Nueva Ruta de la Seda".

Esta gira ha reafirmado la nueva lógica estratégica de la relación interregional para la UE: la conclusión de las negociaciones del Acuerdo Marco UE-Chile, la firma del Memorando de Entendimiento UE-Argentina para una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de materias primas, la agenda de inversiones de la UE a través de Global Gateway, la conclusión del Acuerdo Global Modernizado UE-México antes de fin de año, así como la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur.

Una agenda común para la triple transición

Trabajar juntos en una "triple transición" significa reconocer que, ante la emergencia climática y los retos sociales de la transición digital y verde, el desarrollo no puede seguir basándose en viejas mentalidades: el marco tradicional Norte-Sur que sigue sustentando las normas del CAD de la OCDE, o en enfoques eurocéntricos que siguen considerando a América Latina como un "Eldorado" de materias primas y productos básicos. Es necesaria una agenda común, aunque haya diferentes puntos de partida, que asuma la idea central de la Agenda 2030 de que el desarrollo es un propósito universal. Frente a estos retos, no existen guiones previos ni anteproyectos como el viejo "Consenso de Washington". Para ello es necesario establecer un marco común para la innovación, los intercambios de políticas y el aprendizaje mutuo, el diálogo y la convergencia reglamentarios y nuevas políticas de desarrollo en favor de la sostenibilidad. Son tiempos de experimentación y aprendizaje, en los que muchas de las viejas certezas ya no son válidas. Debemos tener en cuenta las asimetrías de partida y las capacidades y responsabilidades diferenciadas de las partes, pero ante una emergencia climática o la reconstrucción del contrato social, todos somos "países en desarrollo". La UE lo está haciendo, de hecho, con el ambicioso Acuerdo Verde Europeo. Este enfoque horizontal de la cooperación es el punto de partida del innovador enfoque de "desarrollo en transición" propuesto por la CEPAL y la OCDE (2019) para renovar la agenda de cooperación más allá de las métricas y relaciones tradicionales.

Para promover estas transiciones, la UE quiere fomentar la inversión pública y privada en América Latina y el Caribe. Para ello, el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus (FEDS+) está disponible para el periodo presupuestario 2021-2027. Global Gateway (GG) se

basa en este mecanismo, cuyo objetivo es utilizar los fondos de cooperación de la UE para movilizar capital público y privado destinado a inversiones en los ámbitos digital y ecológico. GG pretende tanto cubrir las grandes lagunas de inversión que lastran a América Latina en estas áreas, como satisfacer los intereses empresariales europeos y el imperativo geopolítico de competir con China en su creciente papel en la financiación del desarrollo. La GG es, en efecto, un instrumento valioso, pero es necesario actuar con cierta cautela: responde a una lógica de des-riesgo que puede defraudar las expectativas sobredimensionadas de movilización de recursos privados (Gabor, 2023); no debe sustituir ni eclipsar otros programas de la UE y de la cooperación al desarrollo de sus Estados miembros, como la asistencia técnica, la educación, los derechos humanos, la igualdad de género o el apoyo a la sociedad civil y, sobre todo, la cooperación dirigida a promover la inclusión social. La GG es un instrumento de cooperación, pero no sustituye a toda la cooperación europea, que tiene muchas otras dimensiones (Koch et al., 2023, Buhigas y Costa, 2023). Del mismo modo, debe garantizarse que los proyectos de inversión respondan a las demandas y necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos. Deben promover la energía solar eólica o fotovoltaica, las cadenas de suministro de materias primas o el hidrógeno verde, pero también deben responder a otras necesidades: la transferencia de tecnología para desarrollar cadenas de valor y procesos de reindustrialización y transformar el mix energético en América Latina; o abordar las inversiones necesarias para cubrir carencias en educación digital o cuestiones de género. Estas inversiones, además, deberían situarse en un marco de diálogo político y de políticas nacionales de desarrollo, en lugar de ser inducidas por la oferta europea, especialmente por las necesidades de materias primas que requiere la transición verde en la UE, evitando un nuevo ciclo extractivo.

La agenda de movilización de fondos no termina con GG. Se necesitarán instrumentos de financiación innovadores, como la emisión de bonos verdes, iniciativas de alivio de la deuda, como los canjes de deuda por medidas climáticas, y la movilización de Derechos Especiales de Giro (DEG) no utilizados por los países ricos, para alimentar una especie de NextGeneration latinoamericana con fondos de inversión verdes y digitales. Y, aunque ya se ha enfatizado, este esfuerzo internacional debe ir acompañado de reformas fiscales muy necesarias para mejorar la cobertura y progresividad de los sistemas fiscales nacionales y movilizar los recursos internos.

El periodo comprendido entre 2022 y 2023 ha abierto una ventana de oportunidad quizás única para estos objetivos comunes entre la UE y América Latina y el Caribe. La Presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023 y el retorno de la CELAC abren una prometedora etapa de regionalismo latinoamericano y de relaciones interregionales. El reconocimiento de la necesidad de abordar retos compartidos entre las dos regiones, de afrontar juntos un

momento de crisis de la globalización y de superar el "interregno" (Pezzini, 2022) también contribuye: puede generar nuevas coaliciones de progreso y más voluntad política.

Referencias

Babic, M. 2020. "Hablemos hablar del interregno: Gramsci y la crisis del orden mundial liberal". International Affairs 96 (3), pp. 767-786.

Beattie, A. 2023. La UE intenta rebajar el tono imperial en busca de minerales críticos, Financial Times, 22 de marzo.

Bonilla, A y Sanahuja, J. A (eds.) 2022. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación, Hamburgo y Madrid, Fundación UE-ALC y Fundación Carolina.

Borrell, J. 2022b. "Vacunar el mundo: entre promesas y realidades", blog Una ventana al mundo, Servicio Europeo de Acción Exterior,19 de junio. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/vaccinating-world-between-promises-and-realities_ es

Bound, A. y Harris, B. 2023. El acuerdo comercial de la UE con Sudamérica se retrasa por las normas medioambientales. Financial Times,5 de abril.

Buhigas, Carlos y Costa, O. 2023. Pasarela mundial: Gobernanza estratégica y aplicación, Bruselas, Parlamento Europeo, PE 702-585, mayo.

Domínguez, R. 2015. EU Foreign Policy Towards Latin America, London, Palgrave Macmillan.

Domínguez, R. 2023. Percepciones de la Unión Europea en América Latina, Madrid, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 76(EN), enero.

Gabor, D. 2023. "The European (Derisking) State", SocArXiv, 17 de mayo, doi:10.31235/ osf.io/hpbj2.

La Nación. 2023. Brasil "no cederá" en compras públicas en acuerdo Mercosur-UE, afirma Lula, 25 de mayo.

Le Monde diplomatique. 2023. No alineamiento al servicio de la paz, 16 de junio.

Morin, E. and Kern, A. B. 1999. Tierra Patria: Un manifiesto para el nuevo milenio. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences, Cresskill, Hampton Press.

OCDE/CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición, París, OCDE.

Pezzini, M. 2022. "Nuevas alianzas para salir del interregno". Le Grand Continent, 26 de mayo.

Quiliconi, C. 2013. "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental:

¿Liderazgo competitivo o negación mutua?" Revista Cidob d'Afers Internacionals, 102- 103, pp. 147-168.

Sanahuja, J. A., y Rodríguez, J. D. 2022. Veinte años de negociaciones UE-MERCOSUR: Interregionalismo y crisis de la globalización, en García, M. J. y Gómez, A (Eds.). Las relaciones América Latina-Unión Europea en el siglo XXI, Manchester University Press, pp. 117-153.

Sanahuja, J. A. 2022 "América Latina: una región ausente en un orden mundial en crisis", Sanahuja, J. A. y Stefanoni, P. (eds.) América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde? Informe anual 2022-23, Madrid, Fundación Carolina, pp. 105-120.

Sanahuja, J. A. 2023. América Latina y la Unión Europea: oportunidades, riesgos y necesidad de una relación renovada, in Fundación Alternativas, Informe Iberoamérica 2023: América Latina y Europa, más allá de la Cumbre, Madrid, May, pp. 22-46.

Tooze, A. 2022. "Bienvenidos al mundo de la policrisis". Financial Times, 28 de octubre.

Repensar el desarrollo en África

Ibrahim Mayaki*

Resumen: El enfoque tradicional del desarrollo en África se enfrenta a retos que cuestionan su eficacia. Sugerir un cambio de las narrativas tradicionales del desarrollo a otras en las que la inclusión, especialmente de los jóvenes, sea fundamental para el desarrollo sostenible. Las métricas tradicionales de desarrollo también son insuficientes y el futuro de la ayuda parece incierto, con un giro hacia el apoyo militar, especialmente en la región del Sahel. En consecuencia, existe preocupación por la eficacia y el enfoque del sistema multilateral, y los avances hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) van a la zaga de las expectativas. En respuesta a estos retos, África está haciendo hincapié en la integración regional, ejemplificada por la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA), para desbloquear soluciones a nivel regional en diversos sectores y una voz colectiva africana. Además, la capacitación de las comunidades de base y la redefinición de las funciones de las entidades estatales son cruciales. Por lo tanto, a medida que África reorienta su paradigma de desarrollo, abordar las barreras sistémicas a la justicia, defender la transparencia y garantizar la igualdad es fundamental para lograr un progreso sostenible y fomentar una sociedad integradora.

Palabras clave: Cambio demográfico, desigualdades, juventud, narrativas de desarrollo, integración regional, capacitación local La ética del desarrollo en África es una cuestión acuciante que pone en tela de juicio la eficacia de los planteamientos tradicionales.

Repensar el desarrollo en África es apremiante y pone en tela de juicio la eficacia de los planteamientos tradicionales. Aunque tenemos un conocimiento general de las soluciones técnicas, depender únicamente de ellas ya no nos permite cumplir nuestro programa de desarrollo. Esto plantea la cuestión de si debemos seguir adhiriéndonos a las definiciones clásicas de desarrollo.

Hace unos años, encargué un estudio con el Frederick S. Pardee Center for International Futures para explorar los escenarios de desarrollo de África en el contexto de las realidades actuales.

Examinamos las transiciones críticas en curso en el continente, identificando cinco principales.

La primera transición es el cambio demográfico. En la actualidad, África alberga al 50% de la población mundial menor de 18 años, y con unas tasas de crecimiento actuales de entre el 2,8% y el 3,2%, se prevé que la población del continente se duplique de aquí a 2050. Esto plantea retos importantes, sobre todo para países como Malí, donde la elevada tasa de crecimiento demográfico ejerce presión sobre el mercado laboral. En Malí, entre 250.000 y 300.000 jóvenes con estudios se incorporan

*Enviado Especial de la Unión Africana para Sistemas Alimentarios. Las opiniones son personales.

cada año a la población activa, pero la escasa industria y el predominio de la población rural agravan la crisis del empleo. Para hacer frente a esta situación, la transformación agrícola y la diversificación de la economía rural deben convertirse en prioridades políticas centrales. Es importante señalar que la naturaleza acelerada de esta transición demográfica complica la tarea de diseñar sistemas de gobernanza que puedan responder eficazmente a los retos.

La segunda transición se refiere al desarrollo humano y la desigualdad. África sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, con un aumento del número de pobres a pesar de la reducción relativa de los índices de pobreza. Aunque se han logrado avances en ámbitos como la sanidad y la educación, una proporción significativa de la población africana sigue luchando contra la pobreza. La combinación de los retos demográficos y de desigualdad crea una ecuación compleja que requiere una cuidadosa formulación de políticas.

La tercera transición es el cambio tecnológico. A pesar de ser un país frágil, un país como Somalia ostenta la mayor densidad de teléfonos móviles del continente, superando a países como Egipto, Sudáfrica y Kenia. Este ejemplo demuestra el profundo impacto que puede tener la tecnología. Los jóvenes de hoy, sobre todo en países como Sudáfrica, están conectados y al tanto de lo que ocurre en las naciones vecinas. Esta nueva conectividad social presenta una nueva dimensión para la gobernanza, a la que los gobiernos no se enfrentaban hace dos décadas.

La cuarta transición se centra en los recursos naturales, concretamente en el impacto del cambio climático sobre los recursos críticos y los sistemas agrícolas de África. El continente importa actualmente productos agrícolas por valor de unos 35.000 millones de dólares, y aunque el rendimiento de los cultivos ha mejorado, sigue siendo insuficiente. Abordar la seguridad alimentaria resulta crucial para diseñar políticas que puedan reducir eficazmente la pobreza y promover la inclusión.

Una quinta transición, interconectada con las cuatro anteriores, es la transición de la gobernanza. Los sistemas de gobernanza están evolucionando en todo el continente africano, pero el resultado sigue siendo incierto. La duplicación de la población africana de aquí a 2050 afectará significativamente a los sistemas de gobernanza, y es crucial evitar gobernar sociedades con una media de edad de 19 años de la misma manera que aquellas cuya media de edad supera los 40 años. La creciente brecha entre las demandas de la población joven y la capacidad de la administración pública supone una fuente potencial de inestabilidad. Ya se han observado cambios en la dinámica del poder, que ha pasado de gobiernos centralizados a autoridades locales y jóvenes organizados.

Las transiciones mencionadas serán decisivas para replantear la forma de diseñar las políticas, no sólo en cuanto al contenido, sino también en cuanto al proceso y a la forma en que los gobiernos diseñan sus políticas.

Gobernanza y relaciones de poder

Casos como el de Túnez ponen de manifiesto la fragilidad de los sistemas de gobernanza.

A pesar de ser percibido como un modelo de desarrollo, Túnez se enfrentó a una implosión, cuyas razones siguen siendo objeto de análisis. La percepción negativa de los jóvenes hacia los sistemas de gobierno puede haber influido. Por consiguiente, ya no basta con basarse únicamente en los indicadores tradicionales de desarrollo para medir el éxito. Los responsables políticos no pueden ignorar la percepción, y la dinámica de poder en África, influida por las transiciones demográficas, cambia constantemente.

Túnez es un ejemplo de éxito en materia de desarrollo. Recibió el reconocimiento y los elogios de instituciones como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo. Entre los logros de Túnez figuran una elevada penetración de las TI, excelentes tasas de alfabetización de las niñas, una robusta producción agrícola con importantes exportaciones a Europa y unas infraestructuras bien desarrolladas que incluyen puertos y aeropuertos de calidad. Se consideraba un modelo de desarrollo y parecía estar en una senda prometedora.

La desafortunada implosión de Túnez sigue siendo objeto de análisis, sin que haya consenso sobre sus causas exactas. ¿Se debió a deficiencias de gobernanza, a la dictadura de Ben Ali o a los altos niveles de desempleo? El punto crucial es que un país potencialmente "desarrollado" de África experimentó un fracaso y un colapso. En ello podría haber influido la percepción negativa que tienen los jóvenes de los sistemas de gobierno del país. Túnez sirve de advertencia para otras naciones africanas. Los indicadores tradicionales de desarrollo ya no son suficientes ante la evolución del papel de los jóvenes. Los gobiernos pueden creer que tienen el poder de impulsar el cambio, pero si carecen de la capacidad para hacerlo, significa que los sistemas de gobernanza son inadecuados. Para abordar estos problemas, se ha observado un desplazamiento del poder, que ha pasado de los gobiernos centralizados a las autoridades locales, las comunidades y, especialmente, los jóvenes organizados. Es evidente que los sistemas de gobernanza no pueden modificarse eficazmente de arriba abajo si se perciben como inadecuados.

El examen de la presencia de Boko Haram en Nigeria, Camerún, el sur de Níger y Chad revela un dato inquietante: la edad media de un combatiente de Boko Haram es de sólo 16 años. Según el PNUD, estos jóvenes ganan más de 3 dólares al día, poseen fusiles Kalashnikov y residen en territorios desatendidos por las iniciativas de desarrollo. Estos casos ponen de manifiesto las limitaciones del modelo de desarrollo tradicional. La gobernanza desempeña un papel fundamental a la hora de abordar esta cuestión.

Dos ejemplos contundentes que lo subrayan son la República Centroafricana y Botsuana.

A pesar de sus similitudes en cuanto a tamaño, densidad de población y recursos minerales, Botsuana y la República Centroafricana (RCA) han tomado caminos divergentes desde que obtuvieron la independencia más o menos al mismo tiempo. Al principio, ambos países tenían un PIB per cápita de 400 dólares. Sin embargo, el PIB per cápita de Botsuana se ha multiplicado por 20, situándose ahora en unos 8.000 dólares. En cambio, el PIB per cápita de la RCA se ha desplomado a la mitad, rondando actualmente los 200 dólares. Estas trayectorias contrastadas demuestran cómo países del mismo continente, habitados por los mismos africanos, pueden experimentar resultados significativamente diferentes en sus trayectorias de desarrollo.

Botsuana destaca de manera singular por el diseño y la aplicación de sus políticas, que dan prioridad a la inclusión, una dimensión de la que carece la República Centroafricana (RCA). En términos de sistemas de gobernanza a escala mundial, la mayoría de los países africanos pueden clasificarse en dos categorías: los que se asemejan a Botsuana en sus políticas y los que se asemejan a la RCA. La presencia de más países que adopten sistemas de gobernanza como el de Botsuana conducirá a un mayor énfasis en la inclusividad en la trayectoria de desarrollo de África. Los sistemas de gobernanza, el diseño de políticas y los procesos de aplicación de Botsuana incorporan una dimensión crucial de inclusividad, que lo diferencia de países como Túnez, que experimentaron una implosión. El gobierno de Botsuana tiene el poder de impulsar el cambio debido al papel central que desempeña la inclusión en su sistema de gobernanza. A medida que las relaciones de poder han ido cambiando, ha quedado claro que la inclusividad es un requisito esencial para la sostenibilidad en una población joven. Estas constataciones han provocado un cambio de paradigma en nuestro enfoque del desarrollo, que diverge significativamente de la sabiduría convencional de hace varias décadas.

La AOD - sistema

A medida que África atraviesa transiciones críticas y dinámicas de poder cambiantes, resulta crucial analizar el proceso de diseño de las políticas de desarrollo. Además, las incertidumbres de la cooperación mundial plantean otro problema importante. La ayuda ha sido durante mucho tiempo un componente vital de nuestras estrategias de desarrollo.

Sin embargo, muchos gobiernos africanos están cada vez más convencidos de que es probable que la ayuda, en su forma actual, disminuya en la próxima década. De hecho, teniendo en cuenta los datos del CAD y la OCDE, ya está disminuyendo. Además, estamos asistiendo a una transformación de la ayuda tradicional en apoyo militar, especialmente evidente en la región del Sahel, en África Occidental. Una parte sustancial de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) destinada al Sahel está ahora vinculada a objetivos militares. En consecuencia, se está cuestionando críticamente la dimensión de desarrollo del sistema multilateral.

Del multilateralismo basado en normas a las potencias regionales

El sistema multilateral tradicional actualmente enfrenta importantes retos, ya que poderosos actores nacionales cuestionan su papel y su eficacia. La sostenibilidad de este sistema, con su proyecto central, es ahora incierta. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) encarnan una agenda universal que debe ser adoptada y aplicada por diversos países como Nueva Zelanda, Australia, Malawi y Estados Unidos de América. Sin embargo, al evaluar los progresos a través de diversos informes, se hace evidente que nos estamos quedando muy atrás, especialmente en comparación con la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ante la incertidumbre mundial, África está cambiando su enfoque hacia una agenda interna, dando prioridad a sus propias aspiraciones de desarrollo.

Una ilustración concreta de este cambio es el establecimiento del Acuerdo Africano de Libre Comercio. Aunque la puesta en marcha del acuerdo y el establecimiento de procesos de armonización requerirán un tiempo y un esfuerzo considerables, estamos decididos a avanzar hacia una zona de libre comercio. Creemos firmemente que reimaginar el desarrollo pasa por reforzar nuestros mercados interiores regionales. Es en estos mercados donde podemos fomentar una curva de aprendizaje en términos de competitividad, que nos permita asumir un papel significativo en un mundo cada vez más globalizado y caracterizado por una mayor incertidumbre.

A la luz de los retos a los que nos enfrentamos, nos vemos obligados a dar prioridad al objetivo de la integración regional, un empeño en el que llevamos empeñados desde los años sesenta. Reconocemos que uno de los principales obstáculos para el desarrollo general de África es su fragmentación. Por lo tanto, es crucial que busquemos soluciones regionales, ya que ofrecen las vías más eficaces para avanzar en diversos sectores como la educación, la energía y el transporte, entre otros. Si adoptamos la integración regional, podremos desbloquear las soluciones óptimas que se encuentran a nivel regional, allanando el camino para un desarrollo integral en todo el continente.

El nuevo liderazgo

Al comprometerse activamente en soluciones regionales, los gobiernos nacionales pueden recuperar credibilidad y fomentar procesos de democratización exitosos. A medida que los bloques regionales adquieren mayor influencia y poder, pueden configurar eficazmente la dinámica de liderazgo a nivel nacional. Este cambio hacia la cooperación regional no sólo refuerza la voz colectiva de las naciones africanas, sino que también crea una plataforma para la toma de decisiones compartida y la resolución de problemas en colaboración. En última instancia, al capacitar a las entidades regionales, podemos contribuir al desarrollo de un liderazgo responsable y receptivo tanto a nivel regional como nacional,

fomentando la estabilidad, el progreso y una gobernanza eficaz.

Inclusividad

Al reevaluar nuestra perspectiva sobre el desarrollo, debemos considerar la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su conexión con las cuestiones medioambientales. Se plantea la cuestión de si este enfoque de "desarrollo clásico" seguirá dominando o si surgirán enfoques alternativos. La industria tradicional del desarrollo se enfrenta a un importante escrutinio por parte de los agentes locales de toda África, de norte a sur y de este a centro. La credibilidad del antiguo equipo de donantes, socios y gobiernos es notablemente baja entre los jóvenes de hoy.

Este cambio de percepción exige un examen crítico de cómo percibimos y perseguimos el desarrollo. Exige apartarse de los modelos convencionales y replantearse enfoques innovadores que se ajusten a las aspiraciones y prioridades de las comunidades locales. El compromiso con los ODS y la incorporación de consideraciones medioambientales serán fundamentales en este proceso. Haciendo hincapié en el desarrollo inclusivo y participativo, podemos crear resultados más significativos y de mayor impacto que resuenen con las aspiraciones de los jóvenes y aborden los acuciantes retos de nuestro tiempo.

Para repensar eficazmente el desarrollo, es imperativo dar prioridad a la inclusividad como principio fundamental. La inclusión no es un concepto abstracto, sino que puede manifestarse de forma tangible a través de procesos concretos. El enfoque tradicional de arriba abajo para diseñar políticas educativas, sanitarias y otras se ha topado a menudo con la resistencia de la mayoría de la población. La inclusión, en este contexto, requiere la coproducción de políticas públicas por parte de los gobiernos y todas las partes interesadas a nivel nacional y local.

Para salvar la distancia entre las soluciones tecnológicas y su aplicación efectiva, también hay que plantearse soluciones políticas.

Esto implica una revisión exhaustiva de los sistemas de gobernanza, situando la inclusividad en su centro. Este cambio de paradigma es esencial si queremos responder a las expectativas de los jóvenes y perseguir activamente la Agenda 2063, una visión compartida para el desarrollo de África.

Reinventar los sistemas de gobernanza

Para garantizar una participación activa en la agenda de desarrollo, África necesita reinventar sus sistemas de gobernanza. Estos nuevos sistemas deben abarcar dos dimensiones esenciales: la capacitación de las comunidades locales a nivel de base y la redefinición de las funciones del Estado, los gobiernos y la necesidad de inclusión a nivel regional. Esta transformación debe dar prioridad a los enfoques ascendentes en lugar de a las directivas descendentes. Cabe señalar que el impresionante PIB per cápita de Botsuana, de 8.000 dólares, no se atribuye únicamente a las exportaciones

de diamantes, sino que es el resultado de un liderazgo y una gobernanza que dieron prioridad a la preservación de la dignidad de las personas.

Como ejemplo de planificación integradora, durante mi mandato como Primer Ministro en 1998, realizamos una encuesta exhaustiva en Níger como parte de nuestro proceso de planificación trienal. En lugar de delegar el diseño del plan exclusivamente en expertos, buscamos activamente la opinión de la población para conocer sus prioridades. Esta encuesta de siete meses de duración se llevó a cabo en todo el país, con la previsión de identificar áreas clave de interés. Curiosamente, nuestras suposiciones sobre las prioridades nacionales se vieron cuestionadas, ya que las distintas regiones daban distinta prioridad a las cuestiones relacionadas con el agua, la producción agrícola y la tierra. Esto demostró la importancia de escuchar las diversas voces y perspectivas de la población a la hora de elaborar políticas eficaces.

Sorprendentemente, nuestros resultados revelan que la justicia aparece como la principal prioridad en todas las regiones, por encima del agua, la educación y las infraestructuras. Este resultado inesperado puso de relieve la importancia crítica de abordar las cuestiones relacionadas con la justicia en nuestros esfuerzos de desarrollo. Puso de relieve el arraigado deseo de las comunidades de justicia, igualdad y un sistema jurídico que defienda sus derechos. Reconocer esta prioridad de la justicia es esencial para crear una sociedad en la que las personas puedan prosperar, se fomente la confianza y se refuerce la cohesión social.

Repensar el desarrollo en África exige una reevaluación global de la justicia en su conjunto.

La justicia debe considerarse de forma holística, abarcando no sólo el sistema jurídico, sino también las dimensiones social, económica y política. Es imperativo abordar las barreras y desigualdades sistémicas que dificultan el acceso a la justicia, promover la transparencia y la rendición de cuentas, y garantizar resultados justos y equitativos para todas las personas. Si situamos la justicia en el primer plano de nuestra agenda de desarrollo, podremos crear una sociedad más inclusiva y justa, empoderando a las personas y fomentando el progreso sostenible de África en su conjunto.

Referencias

OCDE (2013), Perspectivas Económicas de África 2013: Transformación estructural y recursos naturales, Publicaciones OCDE, París, https:// doi.org/10.1787/aeo-2013-es.

BAfD/OCDE/PNUD (2014), Perspectivas Económicas de África 2014: Cadenas de valor globales e industrialización de áfrica, Publicaciones OCDE, París, https://doi.org/10.1787/ aeo-2014-es.

BAfD, OCDE, PNUD (2015), Perspectivas Económicas de África 2015: Desarrollo regional e inclusión espacial, OCDE Publishing. doi: 10.1787/aeo-2015-es

BAfD/OCDE/PNUD (2016), Perspectivas Económicas de África 2016: Ciudades sostenibles y transformación estructural, Ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/ aeo-2016-es.

AUC/OCDE (2018), Dinámicas del desarrollo de África 2018: Crecimiento, Empleo y Desigualdades, OCDE Publishing, París/AUC, Addis Abeba, https://doi.org/10.1787/9789264302501-es.

AUC/OCDE (2019), Dinámica del desarrollo de África 2019: Logrando la transformación productiva, Publicaciones OCDE, París/AUC, Addis Abeba, https://doi.org/10.1787/c1cd7de0-es.

AUC/OCDE (2021), Dinámica de desarrollo de África 2021: Transformación digital para trabajos de calidad, AUC, Addis Abeba/ Publicaciones OCDE, París, https://doi.org/10.1787/0a5c9314-es.

AUC/OCDE (2022), Dinámica de desarrollo de África2022: Cadenas de valor regionales para una recuperación sostenible, Ediciones de la OCDE, París, https://doi. org/10.1787/2e3b97fd-es.

AUC/OCDE (2023), Dinámica de desarrollo de África 2023: Invertir en desarrollo sostenible, Ediciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/3269532b- en.

AUDA/NEPAD/Unión Africana (2023) Manual de participación ciudadana, 2023 file:///C:/Users/RISC-243SUSHIL/Downloads/African%20Union%20Handbook_EN%20(2).pdf

Frederick S. Pardee (2020) 'Covid 19: El futuro de los sistemas africanos, Center for International Futures - AUDA-NEPAD. file:///C:/Users/ RISC-243SUSHIL/Downloads/AUDA_ NEPAD_COVID_Report_English%20 (1).pdf

Un sistema de financiación del desarrollo para un nuevo orden mundial

David McNair*

Resumen: El sistema actual de gobernanza de los flujos de financiación del desarrollo (principalmente la Asistencia Oficial para el Desarrollo), aunque logra resultados significativos y mensurables, se enfrenta a vientos en contra. El apoyo político a la cooperación internacional está disminuyendo, los líderes de los países del Sur Global exigen tener voz en las mesas de toma de decisiones animados por su creciente influencia geopolítica. Este documento presenta principios generales para reconsiderar las bases de la cooperación al desarrollo y sugiere propuestas políticas específicas acordes con estos principios, basadas en la apropiación y en la cooperación y el aprendizaje mutuos entre todas las partes interesadas. En primer lugar, las necesidades humanitarias y la transición energética deben abordarse adecuadamente a través de un fondo común, dotado con capital procedente de gravámenes a las industrias intensivas en carbono. En segundo lugar, el desarrollo de infraestructuras debe centrarse en reducir el coste del capital, y los bancos multilaterales de desarrollo deben reformarse para crear capital de bajo coste. Por último, los flujos de remesas deben priorizarse para la protección social y el desarrollo económico, lo que exige reducir los costes de las remesas y mejorar los servicios de pago.

Palabras clave: Financiación del desarrollo, cooperación internacional, poder blando, remesas, bancos multilaterales de desarrollo.

En un mundo verdaderamente multipolar, caracterizado por una creciente competencia entre grandes potencias y por la "armamentización" de todo, desde las sanciones hasta la política comercial, pasando por las vacunas, la comunidad de la política exterior es consciente de que vivimos en un nuevo orden mundial aún por definir. Pero, ¿qué significa todo esto para la financiación del desarrollo? La iniciativa china "Belt and Road" ha transformado la escala y el panorama de la financiación de infraestructuras.

La iniciativa "Global Gateway" de la UE y la iniciativa "Build Back Better World" del G7 han señalado su deseo de utilizar la financiación del desarrollo, en parte como herramienta de poder blando.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) sigue ejecutando programas importantes y de gran

* Directora Ejecutiva de la Campaña ONE. Las opiniones son personales.

repercusión. Por ejemplo, Gavi calcula que sus programas de inmunización infantil han evitado más de 16,2 millones de muertes desde 2000. Sin embargo, la AOD adolece ahora de un problema de gobernanza y narrativa política. La responsabilidad del gasto corresponde a los electores de los países de la OCDE. Aunque los sondeos muestran un apoyo considerable a la ayuda, las influyentes narrativas de los medios de comunicación muestran un creciente escepticismo ante lo que muchos consideran "ayuda" o "caridad" a los países menos desarrollados. Con el aumento de las desigualdades en los países donantes, la caridad, a ojos de algunos, debería empezar (y en algunos casos terminar) en casa. Aumentan las voces discordantes de los países "receptores" en los que se deja sentir el impacto -positivo o negativo- de este gasto, porque lo consideran una herramienta de influencia indigna y, en algunos casos, poscolonial, sobre la que tienen un control limitado. El presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, señaló que depender de los contribuyentes europeos para financiar los presupuestos de sanidad y educación de Ghana "no ha funcionado y no funcionará" para el desarrollo sostenible. Mientras tanto, las necesidades de financiación han aumentado drásticamente como consecuencia del cambio climático. Los países se ven incapaces de obtener préstamos a tipos asequibles en los mercados internacionales de capitales para financiar las ingentes necesidades de infraestructuras, y las instituciones encargadas de proporcionar esta financiación a bajo coste, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, aún no han estado a la altura del reto.

En este ensayo, sostengo que estamos viviendo un vacío en el que el viejo paradigma de la Asistencia Oficial para el Desarrollo -dominado por los países de la OCDE- es cada vez más irrelevante para los grandes retos de nuestro tiempo y debe evolucionar hacia un nuevo modelo de cooperación y aprendizaje mutuos. Pero tampoco debemos desechar décadas de aprendizaje y programas de gran impacto, sobre todo en un momento en que las necesidades de financiación son tan grandes. Por el contrario, debemos aprovechar los instrumentos de que disponemos para movilizar el importante capital necesario para hacer frente a los imperativos urgentes de la transición energética y a las crisis humanitarias, al tiempo que cambiamos la visión del mundo que configura la política y la gobernanza en materia de desarrollo. Propongo tres cambios en la forma de concebir la financiación del desarrollo y tres recomendaciones políticas específicas para poner en práctica estos cambios.

La asistencia al desarrollo enfrenta una encrucijada

La asistencia al desarrollo ha servido conjuntamente a las necesidades humanitarias y a los intereses políticos nacionales desde su concepción en la década de 1940. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, las economías europeas se deterioraron rápidamente. Los países devastados se enfrentaban al hambre y a crisis de refugiados, y el gobierno de Estados Unidos temía abiertamente la

"explotación" por parte de una Unión Soviética comunista. En 1948, el Congreso de Estados Unidos elaboró el Plan Marshall, que acabó catalizando más de 12.000 millones de dólares para reconstruir Europa Occidental, excluyendo la cooperación del bloque soviético y partiendo el continente aún más por la mitad.

En los años 50, Sir Arthur Lewis, asesor del líder del Partido Laborista británico, propuso que el 1% de los ingresos de los países donantes se destinara a los países en desarrollo.

Avanzado internacionalmente por el Consejo Mundial de Iglesias y reducido al 0,7% para centrarse sólo en los flujos financieros públicos, el objetivo fue adoptado por Resolución de la Asamblea General de la ONU el 24 de octubre de 1970. El propósito expreso se basaba en la Carta de las Naciones Unidas: "Crear condiciones de estabilidad y bienestar y garantizar un nivel de vida mínimo acorde con la dignidad humana mediante el progreso y el desarrollo económico y social".

Desde el año 2000, la Asistencia Oficial para el Desarrollo ha aumentado considerablemente. Sin embargo, en la última década, la ayuda como porcentaje de la renta nacional apenas ha aumentado, lo que muestra un escaso avance hacia el objetivo original del 0,7%. Los programas de ayuda más impactantes son sorprendentes. Gavi, la Alianza para las Vacunas, acaba de anunciar su vacunación número mil millones, un programa que ha salvado 16,2 millones de vidas. El Fondo Mundial contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria ha salvado unos 50 millones de vidas.

Pero las cifras principales de 2022 ocultan una tendencia subyacente: salvo la ayuda para COVID-19 y los costes de los refugiados en el país (esta última se gasta dentro del país donante), la ayuda se ha estancado en gran medida desde 2015 en un momento en que las necesidades han aumentado drásticamente. En 2022, la AOD alcanzó un máximo de 204.000 millones de dólares, pero más del 14% de esta cantidad se destinó en los países donantes a sufragar los gastos de los refugiados. La proporción de ayuda a África se redujo del 44% en 2006 al 33% en 2021 y, en 2022, la ayuda al África subsahariana cayó un 8% en términos reales.

Estos datos también ocultan otra historia. Las visionarias Agendas de Eficacia de la Ayuda de París, Accra y Busan de principios de la década de 2000, que pretendían construir la financiación del desarrollo en torno a la apropiación y la transparencia por parte de los países, han dado paso a una dinámica en la que algunos donantes del Comité de Asistencia para el desarrollo (CAD) de la OCDE escriben las reglas a su favor en torno a lo que puede considerarse ayuda, con escasa o nula supervisión o aportación de los países "receptores". El propio CAD, en lugar de presentar una visión de cómo debe cambiar la cooperación al desarrollo en un mundo en transformación, está dominado por debates sobre cómo los donantes pueden hacer menos informando más. Contrasta esto con las propuestas cada vez más optimistas de los gobiernos del Sur global, resumidas en la Iniciativa de Bridgetown, encabezada por la Primera Ministra de Barbados, Mia Mottley,

que pretende reformar las instituciones de Bretton Woods, la gobernanza de los contratos de deuda y las medidas para desbloquear billones de capital privado, como abordar los riesgos de las tasas de cambio.

Otras fuentes de financiación han cobrado mucha más importancia. Los flujos mundiales de remesas alcanzaron los 647.000 millones de dólares en 2022, de los cuales 53.000 millones se destinaron al África subsahariana. Los préstamos de China a los países en desarrollo han superado los 500.000 millones de dólares. Los Estados miembros del G7 (sin incluir la UE) ganan en términos nominales, frente al casi 70% de hace tres décadas. Actores como China, Rusia, Turquía y Arabia Saudí -que se sitúan fuera de la OCDE- llevan a cabo sus propios programas de desarrollo y política exterior en términos muy diferentes.

Cada vez más, los líderes del Sur global consideran que su propia dignidad y autosuficiencia son una prioridad política nacional de primer orden y lo "correcto" en su contexto.

Este es el lema del Presidente de Ruanda, Paul Kagame , y del Presidente de Ghana, Nana Akufo- Addo. El principal diplomático climático de Kenia afirmó recientemente que "no quieren limosnas de las naciones ricas" al hablar de los polémicos fondos por pérdidas y daños para la mitigación del cambio climático. En su lugar, se centran en reformar la arquitectura financiera mundial y afirmar el liderazgo de África para actuar frente al cambio climático. Pero esta tendencia política oculta una verdad que vale la pena. Muchos países del Sur tienen problemas de liquidez, se enfrentan a problemas de deuda y necesitan ayuda fiscal.

Uno de cada cinco habitantes del planeta vive actualmente en países endeudados o en riesgo de endeudamiento. Los que incumplen se enfrentan a la totalidad. Los que no tienen que tomar decisiones imposibles sobre el gasto para hacer frente a los reembolsos de la deuda, como hizo Kenia en abril, cuando retrasó los salarios de los funcionarios para hacer frente al pago de un eurobono. La escala de financiación necesaria para que las economías emergentes (excluida China) realicen la transición de sus sistemas energéticos y satisfagan las necesidades de desarrollo humano asciende a 1 billón de dólares anuales para 2025 y a 2 billones para 2030.

Pero mientras las economías avanzadas se enfrentan a un mundo de influencia geopolítica decreciente, en parte porque ofrecen escasas oportunidades de asociación a los países del Sur global, cuentan con reservas excedentarias (por ejemplo, 375.000 millones de dólares en Derechos Especiales de Giro no utilizados), por no mencionar enormes reservas de capital privado en busca de rentabilidad.

Y a las instituciones que presiden -incluidos los Bancos Centrales y las Agencias de Calificación Crediticia (que son entidades privadas pero podrían ser reguladas)- se les acusa de socavar el flujo de este capital hacia los países vulnerables mediante la aplicación conservadora de las normas sobre financiación monetaria y la asignación de niveles de riesgo innecesariamente elevados a los países

africanos. Sin embargo, este panorama aparentemente sombrío podría verse cuestionado por las oportunidades que ofrece la transición a la energía verde. Los países avanzados reconocen el imperativo urgente de descarbonizar sus economías y, al mismo tiempo, ven la oportunidad de ser los primeros en desarrollar tecnologías ecológicas de vanguardia.

Las economías emergentes, en particular en África, cuentan con las dotaciones naturales (60% del potencial solar, dos tercios de la producción mundial de cobalto y tres cuartas partes del platino) para permitir estas tecnologías y las aspiraciones de transformar sus economías mediante el valor añadido de estos recursos. Algunos países están aprovechando acertadamente este potencial (aunque muchos no pueden por falta de recursos). Namibia prohibió recientemente la exportación de litio no procesado y otros minerales críticos, salvo pequeñas cantidades aprobadas por el ministro responsable de minas. Tras prohibir el año pasado la exportación de litio sin procesar, Zimbabue está presionando a sus empresas mineras para que produzcan litio para baterías a nivel local. Parece que Estados Unidos está atento a estos cambios de poder y circunstancias. En abril de 2023, el asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Jake Sullivan, expuso en una nueva visión de la política exterior estadounidense, un "nuevo Consenso de Washington" que describió como una moderna estrategia industrial y de innovación, tanto en el ámbito nacional como con socios de todo el mundo. Una que invierta en las fuentes de nuestra propia fortaleza económica y tecnológica, que promueva cadenas de suministro globales diversificadas y resistentes, que establezca normas exigentes en todos los ámbitos, desde el trabajo y el medio ambiente hasta la tecnología fiable y la buena gobernanza, y que despliegue capital para ofrecer bienes públicos como el clima y la salud.

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, para conciliar estas tensiones y oportunidades es necesario replantearse la forma de concebir la cooperación al desarrollo en tres aspectos importantes:

En primer lugar, la realidad es que abordar los grandes retos de nuestro tiempo -los cambios demográficos, la migración, la gestión de las amenazas pandémicas, la gobernanza de la tecnología y el Cambio Climático- requerirá cooperación y dependencia mutua. Son "leyes de la física" que no respetan fronteras políticas y que ninguna narrativa política puede desafiar. En un mundo en el que el colapso ecológico y el ritmo acelerado de la tecnología nos llevan a territorios desconocidos, los que prosperarán serán los que puedan aprender y adaptarse a esas circunstancias en rápida evolución. Los países con un PIB medio más alto no tienen una ventaja innata a la hora de adaptarse al cambio y, en muchos casos, los que están más cerca de las crisis cotidianas son los que se ven obligados a adaptarse y aprender más rápido. En este contexto, los países ricos tienen mucho que aprender sobre innovación de los países más vulnerables a las primeras oleadas de crisis climáticas y pandémicas.

En segundo lugar, el supuesto subyacente que impulsa gran parte del pensamiento sobre el desarrollo radica en la idea de que los países "desarrollados" son "modelos" de cómo deben gestionarse las sociedades y los países "en desarrollo deben parecerse más a ellos. Pero la crisis financiera socavó la credibilidad de este argumento, y el aumento de la desigualdad que se ha producido a continuación, acompañado de desintegración social y "muertes por desesperación" en estos países, demuestra que no es así.

En tercer lugar, un objetivo clave de la cooperación al desarrollo debe ser la búsqueda de la confianza y la dignidad entre las partes. Eso significa valorar los puntos fuertes que aporta cada parte y decidirse a no utilizar el poder que da el dinero para socavar esta confianza. Garantizar un asiento significativo en la mesa de la gobernanza de estos recursos y flujos es fundamental. Si ningún grupo de renta tiene el monopolio del camino "correcto" hacia el desarrollo, quizá todos los países puedan aprender unos de otros.

El camino a seguir

Por supuesto, las respuestas para mejorar la cooperación al desarrollo tienen implicaciones mucho más profundas que el dinero que fluye a través de las fronteras. Pero si nos tomamos en serio estos supuestos, también deberían determinar cómo gestionamos la financiación del desarrollo. Debemos ser lúcidos a la hora de pensar en los tipos de financiación y flujos financieros que mejor se adaptan a las distintas formas de cooperación y reequilibrar el poder en la gobernanza de estos fondos. He aquí tres propuestas.

En primer lugar, las necesidades humanitarias son de una magnitud sin precedentes, y las perturbaciones climáticas empeorarán la situación. En consecuencia, aquellos con mayor capacidad de pago deberían contribuir a los llamamientos de crisis como norma. Las agencias de la ONU no deberían verse obligadas a mendigar para financiar internacional respuesta internacional a la crisis. En su lugar, se podría dotar un fondo común que proporcione automáticamente financiación a la escala de las necesidades humanitarias con capital -quizás procedente de gravámenes sobre las industrias intensivas en carbono- y del que se pueda disponer en función de las necesidades. Pero la distinción, a menudo falsa, entre financiación "humanitaria" y "de desarrollo" debería reformarse hacia un objetivo común de refuerzo de la resiliencia ante las crisis. Dado que el CAD se enfrenta a una creciente irrelevancia, debería reformarse para dar cabida a un mayor número de partes interesadas que gobiernen la forma en que se gestionan conjuntamente estos recursos.

En segundo lugar, el desarrollo de las infraestructuras debe estar impulsado por la reducción del coste del capital. Los países deberían desplegar los activos a su disposición para abordar esta cuestión, inicialmente mediante la creación de una nueva Comisión del G20 sobre el impacto de las evaluaciones de calificación crediticia para permitir la transición energética. Los Bancos Multilaterales

de Desarrollo son una herramienta clave en la caja de herramientas de la financiación al crear capital de bajo coste. Deberían reformarse rápidamente mediante un aumento del capital y medidas para apalancar mejor ese capital -medidas que triplican los préstamos del Banco Mundial- podrían generar potencialmente 1,2 billones de dólares en préstamos de bajo coste para 2030.

También debería liberarse el poder de la financiación monetaria para hacer frente a las necesidades urgentes de capital a través de propuestas como los instrumentos híbridos de capital y los bonos DEG. El Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo tienen sobre la mesa una propuesta avanzada que convertiría sólo 2.500 millones de DEG (menos del 0,4% de la última asignación de 650.000 millones de dólares) en 10.000 millones de dólares en préstamos adicionales, al tiempo que permitiría a los donantes mantener esos DEG como activos de reserva. Se trata de una propuesta beneficiosa para todos que se ve frenada por las normas técnicas de los bancos centrales. Aunque pequeña, esta medida que sienta precedente podría mostrar una vía para aprovechar los 375.000 millones de dólares de DEG no utilizados en una proporción de 1:4 (1,5 billones de dólares) y las posibles asignaciones futuras (que pueden realizarse cada cinco años sin la aprobación del Congreso estadounidense si son inferiores a 650.000 millones de dólares).

Ambas propuestas consisten en ampliar los préstamos a bajo interés en lugar de las ayudas o subvenciones. En consecuencia, la responsabilidad debe recaer en los ciudadanos de los países en los que se gastan estos préstamos.

Por último, debe darse prioridad a los flujos de remesas (que ascendieron a 647.000 millones de dólares en 2022) como motor clave de la protección social y el desarrollo económico. La reducción de los costes de las remesas (tanto de las comisiones como de las fricciones y la administración necesarias para que estas transacciones se realicen sin fricciones) debe considerarse una prioridad tanto para aumentar estos flujos como para reducir el dinero que se paga a terceros. La innovación financiera lo ha hecho posible en muchos casos dentro de los países a través de plataformas de pago y banca en línea. Esto debería aplicarse a las transiciones internacionales haciendo que las comisiones de envío de remesas sean una cantidad fija y no un porcentaje del principal (FMI), ampliando el uso de los servicios de pago por móvil, coordinando los esfuerzos de regulación para la lucha contra el blanqueo de dinero en los países de origen y de destino y normalizando los intercambios de datos.

De manera importante, estos cambios podrían bloquear los recursos a la escala necesaria, pero también desplazar el poder. Porque en lugar de mantener el poder sobre los recursos en manos de los países "donantes", que los utilizan para perseguir sus propios intereses, estas políticas mantienen la propiedad y la rendición de cuentas en manos de los responsables y afectados por el gasto del dinero.

Referencias

Gavi, "Nuestro impacto". https://www.gavi.org/programmes-impact/our-impact

Lachlan, C. 2023. "Estrategia Industrial Verde". Mundo Fenomenal . https://www.phenomenalworld.org/analysis/green-industrial-strategy/

Mark, P. 2022. "¿Hay una forma mejor de utilizar las reservas mundiales?". CGD. https://www. cgdev.org/publication/there-better-way- use-global-reserves

Roge, K. 2020. "Muertes de desesperación: La epidemia mortal que precedió al coronavirus". Vox.com. https://www.vox. com/2020/4/15/21214734/deaths-of- despair-coronavirus-covid-19-angus-deaton-anne-case-americans-deaths

Sara, H.,, Fiona, R.. 2022. "Deuda africana". LA campaña. https://data.one.org/ topics/ african-debt/

Sara, H.,, Jorge, R.. 2022. "Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)". LA campaña. https://data.one.org/topics/ official-development-assistance/

Yunnan, C., Raphaëlle, F., Nilima, G. 2023. "Diseñando el poder del desarrollo: La evolución de los planteamientos europeos en la era de la policrisis". ODI. https://odi.org/en/ publications/crafting-development-power-evolving-european-approaches- in-an-age-of-polycrisis/

LiFE, Resiliencia y Valores para el Bienestar

Sachin Chaturvedi *

Resumen: Bajo la Presidencia india del G20, la atención se centrará en abordar los retos mundiales como el cambio climático, la pobreza, la salud y el hambre. Haciendo hincapié en los riesgos de la explotación continuada de los recursos, el Primer Ministro Narendra Modi presenta la iniciativa Lifestyle for Environment (LiFE). LiFE promueve el consumo sostenible, los modelos de producción y una economía circular del carbono, al tiempo que aboga por valores que van más allá del antropocentrismo y abarcan la justicia intergeneracional y transespecífica. El concepto da prioridad a los estilos de vida sostenibles, vinculando las acciones individuales a posibles reducciones significativas de las emisiones globales de carbono. En particular, India aboga por ir más allá del PIB, haciendo hincapié en el bienestar y los sistemas de valores éticos en las relaciones internacionales y las finanzas, al tiempo que reconoce la necesidad de transiciones justas ante los retos económicos y geopolíticos.

Palabras clave: LiFE, G20, Ética y valores, ODS

La Presidencia india del G20 ha reavivado el debate sobre cómo, en los dos últimos siglos, los Estados-nación han podido alcanzar un nivel de crecimiento económico sin precedentes y aumentar el nivel de vida de la mayor parte de la humanidad gracias a sus capacidades tecnológicas, económicas y administrativas enormemente mejoradas. El liderazgo indio ha hecho hincapié en las desigualdades y vulnerabilidades en diversas dimensiones sociales, económicas y políticas que se han distribuido desproporcionadamente dentro de los países y entre ellos en todo el mundo. Por ello, el eje principal de la Presidencia india del G20 son los retos del cambio climático, la pobreza, la salud y el hambre, y la necesidad de resolverlos. Existe un peligro real de que, si no avanzamos sustancialmente hacia la disociación de las prioridades de crecimiento desajustadas con la explotación de los recursos naturales, se inviertan algunos de los avances pasados en la calidad de la vida humana.

En este contexto, el Primer Ministro Narendra Modi ha hecho hincapié en un nuevo enfoque transformador, el Estilo de Vida para el Medio Ambiente (LiFE, por sus siglas en inglés), que exige transformaciones a varios niveles, desde los individuos hasta las instituciones, para cambiar significativamente su comportamiento y funcionamiento.1 LiFE incorpora en su núcleo las

* Director General, RIS. Las opiniones son personales.

cuestiones de los modelos de consumo y producción sostenibles (CPS) y la economía circular del carbono (ECC) y va más allá de la visión antropocéntrica para incorporar no sólo estrategias de mitigación del cambio climático y justicia intergeneracional, sino también justicia transespecífica. La adopción del LiFE está profundamente relacionada con los sistemas de valores y los planteamientos éticos de la arquitectura financiera y los mecanismos de transferencia de tecnología. Este enfoque podría subsanar las deficiencias del actual mecanismo disfuncional de financiación y transferencia de tecnología para lograr un desarrollo basado en la ética y los valores para todos, en el que una nueva medición del bienestar que vaya más allá del PIB desempeñe un papel fundamental.

LiFE sitúa al individuo en el centro de la acción contra el cambio climático al perseguir "un estilo de vida del planeta, para el planeta y por el planeta". Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), si mil millones de personas de los ocho mil millones de habitantes del planeta adoptaran comportamientos respetuosos con el medio ambiente en su vida cotidiana, las emisiones mundiales de carbono podrían disminuir aproximadamente un20%2. El plan de acción LiFE incluye animar a las personas a poner en práctica en su vida cotidiana acciones sencillas pero eficaces que respeten el medio ambiente (demanda), permitir que las industrias y los mercados respondan rápidamente a los cambios de la demanda (oferta) e influir en la política gubernamental e industrial para apoyar tanto el consumo como la producción sostenibles (política).

Dado el potencial transformador del LiFE para el bienestar mundial, la India ha situado un estilo de vida sostenible como prioridad en la agenda del G20. El G20 representa el 80% del PIB mundial, así como el 80% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. En opinión de India, el G20 está por tanto preparado para hacer del LiFE un movimiento global.

LiFE, como nuevo enfoque de desarrollo, no sólo ayudará al mundo en su lucha contra el cambio climático, sino que también complementará los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la ONU mediante la incorporación de la ética y los valores en el funcionamiento de las IFI, la tecnología y las relaciones internacionales. El Primer Ministro Modi destacó la importancia del LiFE en su intervención en la cumbre del G20 celebrada en Bali el 15 de noviembre de 2022.3 "Para un futuro seguro del planeta, el sentido de la tutela es la solución. La campaña LiFE puede contribuir en gran medida a ello. Su objetivo es hacer de los estilos de vida sostenibles un movimiento de masas". En reconocimiento a los esfuerzos de la India por cambiar el debate mundial sobre el cambio climático, la Declaración de los Líderes del G20 en Bali ha respaldado el concepto de desarrollo y estilos de vida sostenibles, la eficiencia de los recursos y la economía circular4. Como continuación de la concreción de los fundamentos de la economía LiFE, teórica y empíricamente, se ha constituido en el marco del proceso un

grupo de trabajo Think 20 (T20) bajo la presidencia india del G20 sobre Estilo de Vida para el Medio Ambiente (LiFE).

El Grupo de Trabajo 3 sobre LiFE, Resiliencia y Valores para el Bienestar, se centra principalmente en los aspectos holísticos del Estilo de Vida para el Medio Ambiente (LiFE) y también en cómo incorporar la ética y el sistema de valores a nuestros modelos económicos de financiación y tecnología. Las ideas de producción de consumo sostenible y el estilo de vida para el Planeta no son sólo cuestiones de comportamiento, sino que también forman parte de las directrices dentro de las cuales pueden funcionar las instituciones financieras internacionales y otros organismos y entidades.

Esto está en consonancia con las prioridades del G20 de la India en materia de desarrollo verde, financiación climática y LiFE; crecimiento acelerado, inclusivo y resiliente; aceleración del progreso en los ODS; transformación tecnológica e infraestructura pública digital; instituciones multilaterales para el siglo XXI; y desarrollo liderado por las mujeres.5

Ética y sistema de valores

La ética y el sistema de valores constituyen el componente fundamental en la formación de este Nuevo Paradigma de Desarrollo. Si nos fijamos en lo que está ocurriendo en el caso del bloqueo de granos de Ucrania a otras partes del mundo, que llevó a la intervención de la ONU, sólo entonces pudimos sacar los granos de Ucrania. Del mismo modo, también es preocupante la práctica de proporcionar ayuda financiera a países que los deja más endeudados de lo que habrían estado de otro modo. La economía LiFE estudia cómo podemos seguir siendo éticamente correctos, cómo las relaciones internacionales, en particular el comportamiento de las instituciones financieras internacionales, no se rigen sólo por preocupaciones financieras, sino también por sistemas de valores éticos. Ahora surge la pregunta, que algunos nos hacemos, ¿De qué ética estamos hablando? ¿De qué sistema de valores estamos hablando? Aparte de las preocupaciones civilizatorias, también tenemos algunos sistemas de valores comunes que son relevantes para la humanidad, que son relevantes para todos, aparte de las inferencias específicas que podamos extraer en algunos contextos regionales o nacionales. Pero hay sistemas de valores mínimos que están relacionados con el respeto a la vida, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la existencia de los demás, no sólo de los seres humanos, sino también de otras especies.

Así que nuestra teoría del desarrollo, nuestras instituciones financieras, su gestión, su orientación y sus principios son igualmente importantes. Recientemente, el informe del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: " No podemos persistir con un sistema financiero moralmente en quiebra y esperar que los países en desarrollo cumplan unos objetivos que los países desarrollados alcanzaron con muchas menos limitaciones". Por lo tanto, la adopción del LiFE está profundamente relacionada con los sistemas de valores y los planteamientos éticos de la

arquitectura financiera y los mecanismos de transferencia de tecnología.

CPS y Transiciones Justas

Dados los actuales problemas geopolíticos y los reveses económicos de la pandemia, los retos de la transición al tiempo que se garantiza la justicia para las comunidades afectadas se han hecho más profundos, especialmente para las naciones en desarrollo y menos desarrolladas, ya que se enfrentan a tensiones fiscales y limitaciones tecnológicas en el proceso. Del mismo modo, el reciente informe del Secretario General de las Naciones Unidas destacaba las repercusiones de la pandemia en el ODS 12, Consumo y producción sostenibles, especialmente en lo que se refiere al cambio en los patrones de consumo y las alteraciones en las cadenas de suministro mundiales. Sin embargo, la divergencia entre el Norte Global y el Sur Global en lo que respecta a su huella material y su consumo interno de materiales planteó cuestiones en torno a la carga y las responsabilidades climáticas.

El estilo de vida respetuoso con el medio ambiente, a la vez que relaciona la resiliencia y los valores importantes para el bienestar, también intenta hacer hincapié en que tenemos que ocuparnos de las brechas intergeneracionales y del desequilibrio entre especies al que estamos llegando. Al conceptualizar la idea de Transición Justa, las cuestiones relativas a la justicia distributiva, la justicia procesal y la justicia reparadora se convirtieron en parte integrante de la transición hacia una economía neutra en carbono. La idea de modelos de consumo y producción sostenibles está profundamente arraigada en el enfoque LiFE. De ahí que las modalidades de economías circulares de carbono, cadenas de suministro ecológicas y sistemas alimentarios locales para reducir la huella ecológica se hayan convertido en parte intrínseca de las transiciones económicas. LiFE también hace hincapié en la idea de fideicomiso, que es pensar más en el concepto de sector social, que en EE.UU. llaman "Cuarto Sector", en el que intentamos destacar el papel que pueden desempeñar las empresas sociales. India ha creado recientemente la Bolsa Social para facilitarlo y sería importante para nosotros seguir adelante con ella.

Más allá del PIB

Todos somos cada vez más conscientes, no ahora sino desde hace varios años, pero más aún después de COVID-19, de la necesidad de ir más allá del PIB como medida de crecimiento. Por eso la idea de incorporar el cambio climático, la salud, la seguridad alimentaria, la gobernanza, todas las diferentes dimensiones incluidas, y ahí es donde entra el actual enfoque LiFE que tenemos en el G20. La ONU y las instituciones dirigidas por la ONU también han desempeñado un papel importante en este sentido.

La meta 17.19 (para 2030, basarse en las iniciativas existentes para elaborar mediciones de los avances en materia de desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto y apoyar el desarrollo de la capacidad estadística en los países en desarrollo) del Objetivo 17 de los ODS es importante, ya que prevé desempeñar algún papel en términos de identificación de las prioridades. Del

mismo modo, el Secretario General de la ONU ha mencionado en términos de sugerir que ha llegado el momento de la medición basada en el bienestar, y que es absolutamente importante para todos nosotros que se nos recuerde que el actual sistema de contabilidad, que surgió en 1947 de Richard Stone, debe ser revisado. Se revisó primero en 1958 y luego en 1993. La revisión actual, realizada en 2008, finalizará en 2025. Por lo tanto, necesitamos nuevas medidas, tanto el FMI como el Banco Mundial ya han identificado estructuras más matizadas y es importante que reflexionemos sobre ello. En la actualidad, diversos organismos multilaterales han puesto en marcha varios marcos e índices de medición del bienestar, como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD o la Iniciativa para una Vida Mejor: Medición del bienestar y el progreso por la OCDE; la transformación socioeconómica: Recoupling Dashboard de Global Solutions Initiatives, entre otros. Los índices y marcos elaborados hasta ahora se enfrentan a los retos de la disponibilidad de datos y las preferencias subjetivas de los indicadores, que pueden no ser comunes en todos los países. Por lo tanto, se requieren mejoras significativas en las capacidades estadísticas nacionales para recopilar, cotejar y difundir los datos para dicha medición multidimensional del bienestar, junto con priorizar los indicadores y las dimensiones del bienestar social, ecológico y económico.

Conclusión

Las necesidades de crecimiento de las naciones en desarrollo y menos desarrolladas también requieren una reflexión adecuada y justa en el marco del LiFE. La formulación del marco para la gobernanza mundial de la economía LiFE también contempla las desigualdades en todo el mundo. Por tanto, aunque nos adherimos a la idea de que cada persona tiene una responsabilidad con el planeta, se ha dado espacio para que florezcan las características aspiracionales de la gran mayoría de la humanidad.

Durante mucho tiempo, el proceso del G20 se ha centrado principalmente en el desarrollo económico. Un cambio profundo en este enfoque de gobernanza puede no ser fácil. Implica un cambio de mentalidad. Puede requerir esfuerzos sostenidos a largo plazo en la reflexión fundacional del grupo y tendrá que explorar y superar serios retos. En primer lugar, los Estados, las instituciones multilaterales y las empresas deben aceptar que los valores morales son el requisito previo básico de un mundo pacífico, estable y equitativo. En segundo lugar, los principios de justicia climática, carga y responsabilidades requieren un replanteamiento, dadas las significativas disparidades y vulnerabilidades inducidas por el clima entre las naciones desarrolladas y en desarrollo. Por último, las instituciones de gobernanza mundial deberían considerar a partir de ahora los retos existentes como universales e indivisibles. Vivimos en un mundo interdependiente que está conectado a un nivel sin precedentes en ningún momento de la historia de la humanidad y no podemos tener soluciones locales o nacionales para los "Grandes Retos" a los que nos enfrentamos.

Por lo tanto, los retos del cambio climático, la pobreza, la salud y el hambre requieren soluciones a escala mundial.

Notas finales

1 PIB (2022).

2 PNUMA (2022).

3 PIB (2022a). Declaraciones del Primer Ministro Shri Narendra Modi en la sesión de clausura de la Cumbre del G-20 en Bali Posted On: 16 NOV 2022 12:58PM por PIB Delhi

4 DECLARACIÓN DE LOS LÍDERES DEL G20 EN BALI Bali, Indonesia, 15-16 de noviembre de 2022.

5 PIB (2023).

Referencias

PIB. 2023. Segunda reunión de sherpas del G20 en Kumarakom, Kerala (del 30 de marzo al 2 de abril de 2023), Press Information Bureau, 29 de Marzo de 2023, Delhi.

PIB. 2022. El primer ministro lanza la Misión LiFE en la Estatua de la Unidad en Ekta Nagar, Kevadia, Gujarat, Press Information Bureau, 20 de octubre de 2022, Delhi.

PIB. 2022a. Declaraciones del Primer Ministro Shri Narendra Modi en la Sesión de Clausura de la Cumbre del G-20 en Bali, 16 de noviembre de 2022, Press Information Bureau, Delhi.

Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G. y Drumm, E., 2023. Informe de Desarrollo Sostenible 2023: Aplicación del estímulo de los ODS.

ONU. 2023. Progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Hacia un plan de rescate para las personas y el planeta. Informe del Secretario General (Edición especial)

PNUMA 2022. La ventana que se cierra: Reporte de la brecha de emisiones 2022, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

¿Quién no teme a la política industrial? Una perspectiva del Sur

Cristina Fróes de Borja Reis*

Resumen: Este artículo examina la viabilidad de la política industrial como solución a las volatilidades macroeconómicas y las perturbaciones de las cadenas de valor mundiales, centrándose en las perspectivas de los países del Sur Global. La pandemia de COVID-19 exacerbó las debilidades existentes en estas economías, dificultando la aplicación de medidas anticíclicas eficaces y la capacidad de recuperación de las cadenas de valor. El documento sostiene que la política industrial, a menudo considerada como un remedio durante las crisis, es accesible sobre todo a los países en el centro del sistema mundial, dejando al Sur Global en desventaja. El autor pide un enfoque más representativo y democrático del desarrollo en el Sur Global para evitar una mayor marginación. Al perseguir un crecimiento integrador, mejorar la distribución de la renta, identificar nichos estratégicos en las cadenas de valor, promover la densidad tecnológica, establecer regímenes macroeconómicos favorables y adoptar políticas respetuosas con el medio ambiente, los países del Sur pueden allanar el camino hacia un sistema económico mundial más equitativo y justo. La consecución de estos objetivos requiere un mayor poder financiero y tecnológico, lo que exige que las relaciones exteriores aboguen por la multipolaridad, los derechos humanos y la democracia en los foros internacionales.

Palabras clave: Economías del Sur, Volatilidades macroeconómicas, Desarrollo sostenible, Dependencia económica, Resiliencia, Nueva estrategia industrial, Multipolaridad.

Cuando surgen las crisis internacionales y los países experimentan volatilidades macroeconómicas relacionadas con las fluctuaciones de los tipos de cambio, los flujos de capital, las restricciones de la balanza de pagos, la pérdida de competitividad y, ahora incluso, la inflación, se refunden las políticas industriales.

Sin embargo, en este documento sostenemos que la política industrial no es una solución realista para la mayoría de las economías, se trata más bien de una alternativa privilegiada para las que se encuentran en el centro del sistema mundial (Wallerstein, 2004).

La Crisis de COVID-19 y las Cadenas de Valor Mundiales

La pandemia de COVID-19 fue una crisis humanitaria, especialmente perjudicial para los más desfavorecidos del Sur Global (Sachs, 2022).

Las debilidades estructurales históricas hicieron más difícil que los

* Profesor de Economía Política Mundial en la Universidad Federal de ABC, Brasil. Actualmente es Subsecretaria de Desarrollo Económico Sostenible en la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de Brasil. Las opiniones son personales.

países del Sur encontraran resistencia en las cadenas de valor y llevaran a cabo regímenes macroeconómicos anticíclicos para hacer frente a los principales retos de la pandemia.

Se trata de un problema profundo relacionado con la inserción de los países en los flujos financieros y productivos mundiales, ya que repercute directamente en las posibilidades de desarrollo. La participación de las empresas nacionales en la división internacional del trabajo (lo que se denomina hoy como "cadenas de valor mundiales") determina la cantidad y la calidad de una parte importante de los empleos generados, en función de las tecnologías de producción disponibles. La propiedad de tecnologías estratégicas y la realización de actividades de alto valor añadido de las cadenas, así como la capacidad financiera para impulsar la financiación de las inversiones, siguen siendo la línea divisoria entre el centro y la periferia del sistema-mundo (Furtado, 1961; Amin, 2010; Reis & Kvangraven, 2023).

Las decisiones de dónde producir la tecnología y otras actividades de alto valor añadido de las cadenas de valor suelen estar determinadas por las posiciones geopolíticas de los Estados y por las estrategias de gobernanza de las principales empresas transnacionales. Así pues, esas decisiones pueden ser definitivas para las pautas de productividad y salarios de los países.

Una y otra vez, la política industrial resurge como clave para las empresas y los gobiernos tanto del Norte como del Sur Global, ya que se encontraban en igualdad de condiciones (BM, 2021). Sin embargo, la diferencia en las condiciones para emprender acciones de política industrial es sorprendente. Esto quedó claro durante la pandemia, que afectó de forma diferente a sus regímenes macroeconómicos y, de forma dramática, a sus condiciones para luchar contra el COVID-19.

China impresionó al mundo con el rápido retorno de su actividad económica, con la recuperación de la producción industrial a los niveles anteriores a la pandemia en junio de 2020. Sin embargo, la situación en otros países no fue tan resistente: en noviembre de 2020, la mayoría de las regiones aún no habían alcanzado los niveles de producción anteriores a la crisis, según la ONUDI (2021).

Informe de la OCDE sobre las cadenas de valor mundiales: Eficiencia y riesgo en el contexto de COVID-19, febrero de 2021, ha concluido lo obvio: "la concentración suele amplificar la volatilidad" de las cadenas. Una mayor integración con los mercados mundiales, dependiendo de su calidad, puede ser un arma de doble filo: por un lado, permite a las economías más pequeñas llegar a una mayor base de clientes; por otro, las hace más expuestas a las perturbaciones de la demanda externa que las grandes economías. En general, la vulnerabilidad está vinculada a elevados coeficientes de penetración de las exportaciones y las importaciones concentrados en unas pocas empresas de un estrecho abanico de países de destino u origen, como China, Estados Unidos y Europa. Las cadenas de suministro con poca diversidad de proveedores o clientes tienen más

probabilidades de sufrir perturbaciones y pueden amplificar la propagación de los choques.

Independientemente de que la OCDE (2021) aborde la "concentración" en el sentido limitado de los modelos microeconómicos de competencia de mercado, su diagnóstico es práctico: reconstruir mejor (OCDE, 2020).

Para aumentar la resistencia, la solidez y la preparación en las CVM (UNCTAD, 2022), las grandes potencias lanzaron rápidamente planes sustantivos de políticas industriales. Así, la pandemia reforzó las rivalidades entre empresas y Estados, con el fin de adquirir otro tipo de concentración: de poder y de riqueza (Stopford & Strange, 1991; Shutte & Prashad, 2023).

Durante la pandemia, el sistema se concentró más en términos geopolíticos debido a los cambios tecnológicos y las mejoras financieras que están llevando a cabo las ETN. Es una oportunidad para mantener o aumentar sus tasas de beneficios. Cuando esto sucede, históricamente, las luchas de clase e interseccionales tienden a intensificarse (Reis & Kvangraven, 2023). Entonces, las vías de escape para los países del Sur Global son escasas.

Vuelve la política industrial, pero para muy pocos

La UNCTAD (2020, 2021) ve una " tormenta perfecta " en el sistema productivo internacional, provocada por los efectos conjuntos de la pandemia y las "mega tendencias", transformaciones perturbadoras en curso desde la crisis financiera de 2008/09:

a)Tendencias tecnológicas y la Nueva Revolución Industrial (RIN); b) Tendencias en la gobernanza económica mundial; c) Tendencias en el desarrollo sostenible. Además, la guerra entre Rusia y Ucrania intensificó las preocupaciones geopolíticas y económicas, lo que llevó a algunas naciones a ofrecer incentivos para replantearse la fabricación (ONUDI, 2022).

Sin embargo, no hay paraguas para todos. Como se argumentó en la última sección, la protección depende del poder financiero y tecnológico, que hoy se atestigua en las inversiones estadounidenses y chinas para llegar a ser neutrales en carbono en un plazo de 30 a 40 años, lo que podría ser el nuevo motor de su dinámica de crecimiento (Reis, 2021a).

El plan quinquenal 2021-2025 quiere convertir a China en un líder innovador para 2035, centrándose en tecnologías 4.0 como la inteligencia artificial de nueva generación, los semiconductores, la computación en la nube y las redes 5G, de modo que el gasto en I+D aumente más de un 7% cada año. Quieren que los combustibles no fósiles pasen del 15% al 20% en la matriz de uso energético para 2025.

La Administración de Biden y Harris anunció en 2021 el plan de Empleos e infraestructura, y un grupo de trabajo para una mayor resistencia de las cadenas de suministro y la revitalización de la industria estadounidense, basada en las infraestructuras, especialmente las relacionadas con las energías limpias. A continuación, el informe del Grupo de Trabajo de la Casa Blanca identificó

las actividades de las cadenas más críticas para Estados Unidos, a saber: procesamiento de semiconductores, baterías de gran capacidad, minerales y materiales estratégicos (tierras raras en particular), productos farmacéuticos e ingredientes farmacéuticos activos (API).

Tales vulnerabilidades procedían, como se ha destacado, de las políticas industriales adoptadas por las naciones aliadas/socias/competidoras, la concentración geográfica de la oferta mundial en Asia Oriental, la limitada coordinación internacional, etc. Por ello, en 2022, EE.UU. lanzó la Ley de Reducción de la Inflación, un enorme programa de gasto que incluye acciones por el lado de la oferta para luchar contra la inflación, como la reducción de los costes energéticos, con la intención de aumentar la producción más limpia, reducir las emisiones de carbono y aliviar los costes en el sector sanitario.

La Unión Europea (UE) también tenía iniciativas para la resiliencia en las cadenas de valor, publicadas por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. La Estrategia Industrial 2020 propuso alianzas industriales y ecosistemas industriales para lograr la transición ecológica y digital, preparándolos contra las crisis en sectores estratégicos (EPRS, 2021).

La Nueva Estrategia Industrial, revisa la anterior, analizando un conjunto de productos sensibles para los que el bloque es altamente dependiente de proveedores externos. Contiene seis reseñas en profundidad de cadenas de suministro en las que prevalece el uso de estos materiales: ingredientes farmacéuticos activos (API), baterías, hidrógeno materias primas, semiconductores y tecnologías y tecnologías de vanguardia. Y el Plan Industrial Green Deal, de marzo de 2023, pretende aumentar la competitividad de la industria ecológica europea y acelerar la transición hacia la neutralidad climática. Los pilares del

plan son: el entorno normativo; un acceso más rápido a la financiación; la mejora de las capacidades y competencias humanas; el comercio abierto para unas cadenas de suministro resistentes -excepto en sectores relacionados con la autonomía estratégica-.

Por lo tanto, en el centro de la dinámica del sistema-mundo, los Estados son más fuertes en las esferas económica y política, nacional e internacional. Esto ocurre no sólo porque eran necesarias medidas anticíclicas para sortear la crisis de COVID-19, sino también para inducir inversiones en las tecnologías e industrias estratégicas de nuestro tiempo: el paradigma sostenible 4.0.

Estos esfuerzos de las dos principales potencias mundiales, y de Europa, aunque no se hayan completado totalmente, tienden a intensificar la concentración de poder y riqueza, alejando la periferia del núcleo que crea y se apropia de los beneficios de los estándares tecnológicos productivos y financieros globales (Reis & Kvangraven, 2023).

Encontrando los vacíos

En este contexto, los espacios de resistencia para las empresas y naciones con menos poder en los mercados, como

muchas del Sur Global, se reducen aún más. Como conclusión, sólo unos pocos países pueden aplicar políticas industriales eficaces y duraderas, imponiendo una dura situación a los demás.

Para evitar más dependencia económica y decadencia política, los Estados del Sur necesitan una visión emancipadora y soberana del desarrollo.

Sobre la base de gobiernos más representativos e instituciones democráticas, las economías en desarrollo pueden buscar nichos estratégicos en las cadenas de valor que podrían acelerar el crecimiento y, además, mejorar la distribución de los ingresos entre las clases sociales, los géneros, los grupos étnico-raciales y las regiones de sus territorios (Reis, 2021b).

En otras palabras, el reto es encontrar una vía para una dinámica económica que genere empleos e ingresos dignos y eleve el nivel de renta general del país , con justicia medioambiental y climática. Necesariamente, esto significa cambiar la estructura productiva para promover su densidad tecnológica, engendrando desbordamientos y efectos multiplicadores. A continuación, deben fomentarse los sistemas de educación y TS&I, con una visión a largo plazo hacia desarrollos inclusivos y sostenibles.

Sin embargo, un régimen macroeconómico es crucial, con políticas monetarias y políticas fiscales que conduzcan a interés y tipos de cambio coherentes con cambio estructural. Los elevados tipos de interés son un grave problema para el Sur Global, especialmente para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como para los consumidores de renta baja. Y también son importantes las tasas de cambio competitivos para la reanudación de la dinámica industrial, sin provocar inflación ni socialización de las pérdidas (Reis & Lacerda, 2023).

Desgraciadamente, el sistema financiero internacional no contribuye a crear estas condiciones en los países pobres. Así, las relaciones exteriores deben promover una integración productiva y financiera del Sur más fuerte y activa. La multipolaridad, los derechos humanos, la naturaleza y la democracia deben seguir defendiéndose en los foros internacionales. Es urgente reforzar las culturas de paz, mejorando las interrelaciones sociales entre el Sur Global y el Norte.

Referencias

Ajl, M. (Ed.). 2021. A People's Green New Deal. Pluto Press.

Amin, S. 2010. Eurocentrism. Monthly Review Press.

EPRS. 2021. Resilience of Global Supply Chains. Challenges and Solutions. European Parliamentary Research Service.

FURTADO, C. 1961. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Editora Fundo de Cultura.

OECD. 2021. Global value chains: Efficiency and risks in the Context of COVID-19. Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing.

OECD. 2020. Building back better: A sustainable, resilient recovery after COVID-19. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19).

Reis, C. F. de B. 2021a. The pandemic and the new technologies' boom: new narratives for justifying more power and wealth asymmetries. In: RACHED,

Gabriel (Org.) States and Institutions: international dialogues and policies for tackling the crisis. Autografia: Niterói.

Reis, C. F. de B. 2021b. Os impactos da pandemia nas cadeias de valor: acima de que, Brasil?} Revista Economistas, n. 40, COFECON-Brasilia, Julho .

Reis, C. F. de B.; KVANGRAVEN, Ingrid Harvold.

Reis, C. F. de. B. 2023. KVANGRAVEN, I. H.. Dependency in a world system of global value chains led by transnational corporations. In:

Cristina F. B. Reis; Tatiana Berringer. (Org.). South-North Dialogues on Democracy, Development and Sustainability. 1ed.L ondon: Routledge, volume. 1, p. 90.

Reis, C. F. B.; Lacerda, A.C. 2022. Readensamento produtivo: o que é, porque é essencial. Sao Paulo: Outras Palavras (Artigo em blog).

Sachs, J. et al. 2022. Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Sustainable Development Solutions Network. Cambridge University Press: United Kingdom, SAE.

Schutte, G. R.,& Prashad, V.2023. Geopolitics and political economy in the 21st century. In: Cristina F. B. Reis; Tatiana Berringer. (Org.). South-North Dialogues on Democracy, Development and Sustainability. 1ed.London: Routledge. Volume. 1, P. 90.

Stopford, J, & Strange, S. 1991. Estados rivales, empresas rivales. Cambridge: CUP.

UNCTAD. 2020. Informe sobre las inversiones en el mundo 2020: La producción internacional más allá de la pandemia. Nueva York: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD. 2021. Informe sobre las inversiones en el mundo 2021: Invertir en la recuperación sostenible. Nueva York: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD. 2021b. Repercusiones de la pandemia de COVID-19 en el comercio y el desarrollo: recuperación, pero desigual. Nueva York: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNIDO. Anuario internacional de industrial. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2021, 2022.

Wallerstein, I. 2004. Análisis de Sistemas Mundiales: una introducción. Libros de Duke University Press.

Casa Blanca. 2021. Construir cadenas de suministro resistentes, revitalizar la industria manufacturera estadounidense, y fomentar un crecimiento de amplia base, 100-Day Reviews under Executive Order 14017.

Banco Mundial 2020. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2020: Comercio para el desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales. Washington, DC: Banco Mundial.

Gobernar la IA Generativa (GenAI) para todos y para el bien común

Gabriela Ramos*

Resumen: La llegada de la Inteligencia Artificial y, más concretamente, de la IA Generativa promete un inmenso potencial para revolucionar diversos sectores y mejorar la vida humana. Sin embargo, el rápido desarrollo y despliegue de la IA también plantea problemas sociales críticos. Al dar prioridad a los valores humanos sobre las ganancias a corto plazo, el documento sostiene que podemos dar forma a la dirección de la IA y garantizar un impacto positivo en las economías y sociedades de todo el mundo. Aboga por un enfoque proactivo de la gobernanza de la IA, frente a la autorregulación o medidas a posteriori. Subraya la importancia de aplicar barandillas para evitar que se amplifiquen las desigualdades existentes y los posibles nuevos retos. Presenta la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la IA como marco normativo para la gobernanza de la IA en todo el mundo. También recuerda que la Metodología de (RAM) puede ayudar a los países a debatir consejos específicos sobre los tipos de normas instituciones y políticas que pueden utilizar para el desarrollo ético de la IA. Varios países ya han empezado a aplicar este marco y metodología para garantizar que la IA respete los derechos humanos, beneficie a toda la humanidad y siga principios éticos.

Palabras clave: Inteligencia Artificial (IA), IA Generativa (GenAI), Modelos de Fundaciones y Sector Privado, desigualdades, concentración de mercados y ética, Cooperación multilateral; Recomendación de la UNESCO sobre IA y Ética.

La vida en la era de la inteligencia artificial

Hemos llegado oficialmente a la Era de la Inteligencia Artificial. La IA puede hacernos la vida más fácil y fluida. Puede ayudarnos a encontrar casa, obtener información, mejorar nuestras finanzas, buscar y conseguir trabajo o hacer la declaración de la renta. Puede mejorar la producción y la gestión de los alimentos haciendo que la agricultura sea más eficiente y aumentando la seguridad alimentaria. Puede ayudar a predecir y combatir las catástrofes naturales y a preservar la biodiversidad desarrollando ciudades energéticamente eficientes y mejores sistemas de almacenamiento y distribución de energía. Puede aumentar la precisión de diagnósticos médicos cuando se combina con las evaluaciones de los médicos. Y puede hacernos más productivos al ahorrarnos recursos para el trabajo rutinario y dejándonos más tiempo para el pensamiento creativo.

La IA Generativa (GenAI), la nueva tendencia tecnológica más prometedora y potente, podría aportar entre 2,6 y 4,4 billones de dólares anuales en todos los sectores, lo que equivaldría a todo el PIB del Reino Unido (Ramos, 2023; McKinsey, 2023).

Al su vez, sin límites claros, la IA puede multiplicar y amplificar muchos de los retos sociales a los que nos enfrentamos e incluso crear nuevas desigualdades. En 2023, la mitad de la población mundial aún carece de acceso adecuado a Internet, y la brecha entre regiones, género, ingresos idiomas y grupos de edad. Casi el 90% de la población europea está en línea, pero sólo el 21% de las mujeres de los países de bajos ingresos utiliza Internet. Los servicios que se prestan digitalmente representan casi dos tercios del comercio mundial de servicios, pero están surgiendo y aumentando importantes lagunas en el aprendizaje digital, lo que hace necesario un pacto digital mundial (ONU, 2023).

La concentración del mercado también es un problema importante, ya que los desarrollos de IA y los datos subyacentes están en manos de unas pocas empresas, y sólo dos países -Estados Unidos y China- poseen la mayor parte de las innovaciones.

Es cierto que algunas empresas privadas están poniendo en marcha de forma proactiva principios y procesos para que la IA sea sostenible y ética, pero no son la mayoría, y prevalecen los intereses empresariales y las consideraciones geopolíticas, a menudo miopes. Como subrayó recientemente el Presidente estadounidense Biden, estos principios siguen siendo voluntarios. Los equipos de IA no diversos, las bases de datos no representativas y los algoritmos opacos y sesgados pueden hacer daño, especialmente a quienes ya están en

peligro, sean empresas o particulares, niños y jóvenes, mujeres o incluso democracias.

La IA se ha convertido en la última competición tecnológica (después de la 5G, los semiconductores, las plataformas y la industria farmacéutica) impulsada por los beneficios a corto plazo o las consideraciones geopolíticas a expensas de los intereses mundiales (Maslej et al., 2023).

Por no mencionar que las autoridades de algunos países ya están utilizando tecnologías de reconocimiento facial basadas en IA para controlar a los disidentes políticos y llevar a cabo una vigilancia masiva, lo que debilita las democracias.

Dadas estas tendencias opuestas, ¿quién está manejando esto? Actualmente se utilizan demasiadas tecnologías importantes sin parámetros claros. Por supuesto, no sería la primera vez que los reguladores van por detrás de la evolución del mercado. En el caso de la IA, sin embargo, la diferencia es significativa. Es necesario dar un salto cualitativo en la gobernanza de las tecnologías para crear la capacidad de comprenderlas y hacer cumplir los guardarraíles éticos. (Mazzucato y Ramos, 2022; ONU, 2023). Tenemos que crear normas e instituciones que se guíen por nuestros valores como sociedad. No se trata de tecnología. Se trata de los marcos de gobernanza que configuran su desarrollo y uso, y de los valores éticos y morales que los sustentan.

Agenda política de la IA para el bien común: Instituciones, normas y competencias

En esta ocasión, deberíamos alinear los avances tecnológicos con nuestros objetivos generales.

Con muchos ministerios dentro de los gobiernos que tienen algo que decir, necesitamos más coordinación e incluso una gobernanza innovadora. El establecimiento de oficinas de alto nivel para coordinar las estrategias digitales y de inteligencia artificial es una buena práctica internacional que garantiza la coherencia y la participación política al más alto nivel.

Pero esto no basta. La IA debe ser una política de Estado, no de gobierno. Debería estudiarse seriamente la posibilidad de facultar a las autoridades de protección de datos o de reforzar o crear nuevas agencias económicas digitales independientes que evalúen y autoricen los desarrollos de IA (similares a la Administración de Alimentos y Medicamentos de EE.UU.) Además, la agenda política para la IA en el siglo XXI debería combinar la agenda institucional y de regulación con una inversión sustancial en competencias, tanto en los gobiernos como en los mercados laborales, para dar forma a la revolución tecnológica en aras del bien común (Mazzucato y Ramos, 2022).

La Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la IA, marco normativo adoptado por 193 Estados miembros, contiene el plan de acción más detallado disponible actualmente a nivel internacional para construir estos pilares.

El objetivo de la Recomendación es promover y proteger los derechos humanos, la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad de género. Promueve principios como la rendición de cuentas, la transparencia y, sobre todo, el Estado de Derecho. Contiene capítulos políticos concretos que reclaman una mejor gobernanza de los datos y establece herramientas políticas para para lograr un cambio político. Entre ellas figuran la Evaluación del Impacto Ético, que identifica el impacto de los sistemas de IA tanto ex ante como ex post, y la Metodología de Evaluación del Grado de Preparación (RAM), que ayuda a los países a evaluar su grado de preparación y constituye la base de la política de la UNESCO y del apoyo al desarrollo de capacidades.

En junio de 2023, casi 30 países, y muchos más en el futuro, han a utilizar la Recomendación para promulgar leyes nacionales que garanticen que la IA respeta las libertades fundamentales y los derechos humanos y beneficie a toda la humanidad. India pilotará pronto la RAM.

Los esfuerzos de la UNESCO están ganando visibilidad e impacto, y los principales actores mundiales están asumiendo ahora la responsabilidad de reorientar el debate. Quizá lo más llamativo sea el regreso de Estados Unidos a la UNESCO, reconociendo la relevancia del mandato de la Organización y, en particular, su papel de liderazgo en la política de ética de la IA. Como dijo el Secretario Blinken en el Congreso: "Era importante (para Estados Unidos) estar en la mesa que está definiendo las reglas de la IA ... lo que está sucediendo en la UNESCO realmente importa. Trabajan en reglas, normas y estándares para la inteligencia artificial.

Queremos estar allí". Este impulso político se ve reforzado por el desarrollo por parte de la Unión Europea de un marco normativo holístico y una próxima Ley de IA, así como por el apoyo a la aplicación de los trabajos de la UNESCO sobre ética en los pases en desarrollo. También es especialmente importante mencionar las estrategias de IA de economías emergentes clave como Brasil o India y las iniciativas de este país en la Presidencia del G20.

La era de la autorregulación a posteriori se acaba definitivamente con la llegada de los grandes modelos lingüísticos y la GenAI.

El impacto del sesgo de los datos se ha magnificado y los anteriores avances de la IA palidecen en comparación (por ejemplo, cuando se utilizaron muestras limitadas de datos para seleccionar al CEO de una empresa o diseñar un dispositivo sanitario).

La preocupación por la privacidad (cuando se aplica al uso de los medios de comunicación) ha pasado a primer plano. Como señalaba recientemente The Economist, los propios desarrolladores de GenAI se han sorprendido a menudo del poder de su creación. La conclusión es que la IA y la generativa, como cualquier otro producto importante, deben someterse a pruebas de seguridad y fiabilidad antes de lanzarse al mercado. La UNESCO subraya la necesidad de que esta evaluación de impacto se haga con antelación.

Modelos de cimentación: Particularidades e iniciativas del sector privado

Desde mediados de 2022, la puesta a disposición del público de modelos de fundamentos de IA para texto, imágenes y archivos de audio y el crecimiento masivo de su base de usuarios ha intensificado y ampliado el debate sobre los riesgos que plantean para el trabajo, la educación, la investigación científica y la democracia, así como su posible impacto negativo en la diversidad cultural y las interacciones interculturales. Los modelos de cimentación son sistemas de IA caracterizados por el uso de grandes modelos de aprendizaje automático entrenados en conjuntos de datos masivos no etiquetados, que utilizan importantes recursos informáticos. Algunos ejemplos son los grandes modelos lingüísticos (LLM, por sus siglas en inglés) , como la serie GPT y Bard, y las herramientas generadoras de imágenes, como DALLE 2 y Stable Difusión (UNESCO, 2023a). La velocidad de su adopción y sus crecientes capacidades, medidas en semanas en lugar de años, profundizan los riesgos conocidos de la IA. Las evaluaciones preliminares basadas en la Recomendación de la UNESCO confirman que los LLM pueden proporcionar información engañosa, inexacta o falsa sin dejar esto claro al usuario (ChatGPT ha introducido recientemente una cláusula de exención de responsabilidad).

Su impacto en la ciencia, la investigación, la educación y el trabajo también se ve magnificado por la variedad de tareas que puede realizar la herramienta. Esto alarga aún más la lista de incógnitas y aumenta los riesgos en la interacción hombre-máquina. La IA generativa puede moldear la mente, el pensamiento y el comportamiento de las

personas. La aplicación del marco ético de la UNESCO. El hecho de que estos modelos de IA sean descritos a menudo por sus creadores como "experimentales" y de que los problemas no salgan a la luz hasta que se han hecho públicos también pone de manifiesto la necesidad de una regulación ex ante y del establecimiento de regímenes de responsabilidad.

Hay que reconocer que algunas importantes empresas privadas y asociaciones empresariales han puesto en marcha iniciativas para velar por el funcionamiento y el uso de los modelos de cimentación.

Por ejemplo, NASSCOM, la Asociación Nacional de Empresas de Software y Servicios de la India, ha publicado sus directrices para el uso "responsable" de la IA generativa y ha adoptado la Recomendación de la UNESCO sobre IA y Ética (NASSCOM, 2023). Como paso adelante y con un espíritu similar, Microsoft presentó recientemente su libro blanco sobre la gobernanza de la IA, en el que propone normativas específicas para cada una de las capas tecnológicas de la IA. Propusieron aplicar las protecciones legales existentes en el nivel de las aplicaciones al uso de la IA (por ejemplo, banca, seguros, comercio); añadir nuevos conocimientos y capacidades de IA a las agencias reguladoras existentes; y desarrollar nuevas leyes y reglamentos para estos modelos de base de la IA; incluso estableciendo un régimen de licencias similar al de los operadores de redes de telecomunicaciones y proveedores de infraestructuras críticas (MICROSOFT, 2023). Microsoft también dirige el Consejo Empresarial, creado para aplicar la norma de la UNESCO de forma multilateral.

Dado el amplio conocimiento y experiencia existente en el sector privado, las sinergias entre los sectores público y privado son inevitables y deseables. Para impulsar esto, la UNESCO se apoya en un amplio grupo de socios de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil, para garantizar que la Recomendación se traduzca en medidas políticas concretas y en ideas normativas. Con el apoyo del gobierno japonés, la Fundación Patrick McGovern, la Comisión Europea y la CAF, y el Banco de Desarrollo de América Latina, la UNESCO está desplegando sus herramientas en un amplio grupo de países y ha creado las redes de Expertos en IA sin fronteras y Women4EthicalAI. La UNESCO también colabora con un gran número de instituciones del conocimiento y creará el Observatorio de Ética de la IA con el Instituto Alan Turing.

Estos ejemplos son pasos en la buena dirección, pero no son suficientes. Urge una acción pública audaz.

Recomendación de la UNESCO sobre IA y Ética en Acción: Gobernar GenAI Para el Bien y Para Todos

La UNESCO analizó recientemente los modelos de cimentación y GenAI a través de la lente de su Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial y concluyó que destacan tres retos: Equidad y verificabilidad, impacto en el mercado laboral y sostenibilidad medioambiental (UNESCO, 2023a).

Calidad de los datos, imparcialidad y verificabilidad

La calidad, la transparencia de la cobertura y la verificabilidad de los datos son especialmente importantes para evitar la desinformación y la información errónea y para hacer frente a la discriminación tanto en ChatGPT como en los modelos. Estos modelos suelen ser opacos, tanto en lo que respecta al conjunto de datos utilizado para entrenarlos (y algunos incluso se niegan a revelar qué datos se utilizaron). La transparencia y la capacidad de explicación deben implicar, como mínimo, el suministro de referencias reales de las afirmaciones factuales realizadas, de modo que los usuarios puedan comprender de dónde proceden las respuestas que obtienen y estén mejor capacitados para juzgar su veracidad, parcialidad y fiabilidad, al tiempo que, cuando proceda, se da crédito a los creadores del contenido del que la herramienta obtiene sus resultados (UNESCO, 2023a). El principio de equidad y no discriminación hace especial hincapié en la inclusión de todos los miembros de la sociedad, especialmente las personas con discapacidad, las mujeres y los niños, y todos los grupos marginados, teniendo en cuenta sus necesidades específicas y sus requisitos lingüísticos. Debe prestarse especial atención a las desigualdades y los prejuicios de género.

Mercados laborales y competencias

Para millones de personas con bajos ingresos y buena conectividad, el efecto democratizador del acceso al conocimiento y a los servicios digitales que aporta ChatGPT es excelente, sobre todo para facilitar el aprendizaje autónomo o romper barreras de acceso a la ayuda a la investigación.

Pero mientras la mitad no conectada de la población mundial no pueda acceder a estos servicios, las brechas seguirán existiendo y creciendo. Además, los modelos de cimentación refuerzan la preocupación por el impacto de la IA en los mercados laborales y la velocidad y profundidad con la que cambiarán determinados puestos de trabajo; en particular, tareas como razonar, escribir, crear gráficos y analizar datos que difieren de los programas informáticos y los robots, que repercuten en las tareas de baja y media cualificación (Webb, 2020). Por no hablar de que la formación en modelos de cimentación es intensa en mano de obra, y a menudo se recurre a "trabajadores fantasma", con condiciones de trabajo subóptimas, que proporcionan retroalimentación humana para optimizar el aprendizaje por refuerzo, a menudo procedentes de países de bajos ingresos.

Necesitamos convocatorias para una ambiciosa agenda de competencias cognitivas y socioemocionales centrada en la comunicación, la resolución de problemas, la creatividad y el trabajo en equipo. Un número significativo de competencias socioemocionales, combinadas con otras más cognitivas, parecen estar en constante demanda (Ramos, 2022). Además, el reciclaje y la mejora de las cualificaciones son fundamentales. Los análisis del rendimiento de los trabajadores en el puesto de trabajo y de la dotación de competencias y oportunidades de

aprendizaje de los trabajadores muestran que el coste de cambiar de empleo (ya sea dentro de la misma empresa o en otra) no es trivial (Andrieu et al., 2019). Esto requiere una acción coordinada por parte del gobierno, las empresas, los sindicatos, la sociedad civil y los trabajadores para "poner en marcha" programas de mejora y reciclaje de las cualificaciones, encontrar mecanismos eficaces para retener a los trabajadores durante estos periodos de transición y explorar programas de "red de seguridad" para aquellos que no puedan reciclarse (UNESCO, 2023a).

Los analistas de empleo se han centrado sobre todo en evaluar cómo cambiarán los puestos de trabajo y comprender los empleos del futuro, pero el verdadero reto consiste en proporcionar el apoyo necesario para el periodo de transición, que puede ser largo y doloroso.

En el marco de la Presidencia india del Grupo de Trabajo sobre Economía Digital (DEWG) del G20, se está llevando a cabo un debate , en particular en la Prioridad 3 "Capacitación digital", en la que la UNESCO es un socio de conocimiento. El objetivo es ayudar a crear una mano de obra preparada para el futuro. El punto de partida es reconocer las carencias de competencias que caracterizan las economías y las sociedades y lo perturbadoras y divisorias que pueden ser. Se está elaborando un conjunto de herramientas del G20 para el diseño y la introducción de programas de mejora y reciclaje de las competencias digitales, con el fin de identificar buenas prácticas y ayudar a los miembros del G20 a evaluar mejor y mejorar sus estrategias en materia de competencias. El trabajo del DEWG del G20 bajo la Presidencia india también ha puesto de relieve la necesidad de una medición generalizada de las habilidades, capacidades y competencias para permitir comparaciones entre países y crear un entendimiento común de las habilidades digitales a través de las fronteras. Esto facilitaría el aprovechamiento de una reserva mundial de talento y ayudaría a resolver las deficiencias de oferta y demanda de capital humano a las que se enfrentan los agentes económicos y los trabajadores, y facilitaría el trabajo con IA (Samek y Squicciarini, 2023).

Sostenibilidad medioambiental

La huella medioambiental de los grandes modelos de cimentación es considerable. Por ejemplo, la ejecución de entrenamiento de BLOOM (el menos intensivo en energía de los cuatro modelos lingüísticos analizados por el Stanford Institute for Human-Centered AI) emitió 25 veces la cantidad de un vuelo de pasajeros de ida y vuelta de Nueva York a San Francisco y consumió tanta energía como un hogar medio estadounidense en 41 años (Maslej et al, 2023).

Esto exige evaluar el impacto medioambiental directo e indirecto a lo largo del ciclo de vida del sistema de IA, incluida su huella de carbono, el consumo de energía y el impacto medioambiental de la extracción de materias primas para apoyar la fabricación de tecnologías de IA, y reducir el impacto medioambiental de los sistemas de IA y las infraestructuras de datos. Además, a la hora de elegir

los métodos de IA, dado el carácter potencialmente intensivo en datos o recursos de algunos de ellos y el respectivo impacto en el medio ambiente, los Estados miembros deben garantizar que los agentes de la IA, en consonancia con el principio de proporcionalidad, favorezcan los métodos de IA eficientes en datos, energía y recursos (UNESCO, 2021).

Lucha contra las "pausas de la IA" y los mitos de la normativa

Tras los comunicados y cartas abiertas de los líderes de la industria tecnológica, que pedían una pausa en la formación de los sistemas de IA más potentes , la UNESCO instó a los países a aplicar plenamente y sin demora su Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial. No necesitamos una pausa; necesitamos redoblar los esfuerzos para garantizar que los gobiernos sean capaces de dar forma a un desarrollo tecnológico inclusivo y justo.

El marco normativo mundial de la UNESCO ofrece las garantías necesarias para los modelos de cimentación y GenAI de vanguardia. Como la autorregulación de la estado de derecho, que se eviten los industria no es suficiente, la Recomendación es una herramienta para garantizar que los desarrollos de la IA sigan los principios del daños y que, cuando se produzcan, los afectados dispongan de mecanismos de responsabilidad y reparación (UNESCO, 2023b).

Como ya hemos dicho, más de 30 países de todas las regiones del mundo colaboran ya con la UNESCO para desarrollar controles y equilibrios de la IA a escala nacional.

Se basan en la Recomendación y en la Metodología de Evaluación del Grado de Preparación (RAM) para recibir asesoramiento sobre los tipos de normas y políticas necesarias para el desarrollo y el uso éticos de la IA, pero también para explorar las innovaciones institucionales que podrían asumir la función de supervisión de la IA. La UNESCO hace un llamamiento a todos los países para que se unan al movimiento que lleva a construir una IA ética. Se presentará un informe de situación en el Foro Mundial de la UNESCO sobre Ética de la IA, que se celebrará en Eslovenia a principios de 2024.

A pesar del mito tantas veces citado de que la IA no puede regularse, cada vez hay más pruebas de lo contrario.

Afirmar que la IA es tan dinámica y ubicua que no puede regularse, y negarse a entrenar grandes modelos lingüísticos porque nunca podrían aplicarse (porque si se impide a las grandes empresas hacerlo, otros llenarán el vacío), es lo mismo que afirmar que existen armas químicas o biológicas. Y, en general, la regulación les ha funcionado.

Otro argumento es que los gobiernos no tienen los conocimientos ni el capital humano necesarios para regular la IA. Pero precisamente por eso es hora de que los gobiernos inviertan mucho más en atraer y recualificar el talento interno, como uno de los pilares de las políticas públicas (Acemoglu, 2023). El nuevo o reforzado organismo de supervisión y regulación de la IA es fundamental para avanzar en la agenda reguladora. Esto refuerza la creencia de que una gobernanza y una regulación sólidas de la IA son realmente buenas para las buenas

empresas, de forma similar a cómo las empresas que muestran mejoras en los valores medioambientales, sociales y de gobernanza tienden a tener mayores rendimientos para los accionistas en comparación con sus homólogas del sector en el periodo posterior a la mejora de las puntuaciones de responsabilidad social (McKinsey, 2022). En algunos países, como España, se está introduciendo un etiquetado de IA responsable en consonancia con las propuestas de ampliar la responsabilidad social a las cuestiones digitales ("EDSG", como proponen Benjamins y Melguizo, 2022).

Tenemos las herramientas y la voluntad política, ¡avancemos!

Está en juego el futuro de nuestra sociedad. No solo tenemos que resolver los problemas y controlar los riesgos de la IA, sino sobre todo dar forma a la dirección de la transformación digital y la innovación tecnológica en general. La IA, especialmente la GenAI, se está convirtiendo en una tecnología de uso general en medio de una carrera económica y geopolítica mundial que afecta a múltiples/todas las industrias y sociedades. Por tanto, necesita un contexto, es decir, historia y valores (Kissinger, Schmidt y Huttenlocher, 2021).

Los ChatGPT y los LLM (modelos de lenguaje de gran tamaño), en particular, despiertan grandes expectativas sobre su oferta de servicios. Estos podrían ser sustanciales, acelerando la productividad y los ingresos, el bienestar y la inclusión. Sin embargo, su uso generalizado también pone de manifiesto los riesgos asociados a la forma en que estas tecnologías se despliegan actualmente, respondiendo a una frenética carrera tecnológica entre agentes económicos y países, en lugar de servir al bien público. Para necesitamos las instituciones y marcos políticos adecuados, y eso es lo que la UNESCO.

El planteamiento ético de la IA, encabezado por la Recomendación de la UNESCO sobre la Ética de la Inteligencia Artificial, puede ofrecer resultados justos, sostenibles e integradores.

Pero no puede hacerlo sin gobiernos capaces que protejan el Estado de Derecho en línea, estructuras estatales adaptadas al nuevo mundo de la IA y desarrolladores privados que sean responsables de anteponer a las personas, no los beneficios ni las consideraciones geopolíticas. Sólo entonces la era de la GenAI traerá el progreso que esperamos. Esperamos que las preocupaciones planteadas por estas tecnologías nos ayuden a construir marcos de gobernanza marcos de gobernanza más sólidos que repercutan positivamente en nuestras economías y sociedades. Por eso son clave iniciativas como la de la India bajo su Presidencia del G20 para reforzar el capital humano para la era digital y de la IA y su compromiso de aplicar la Recomendación de la UNESCO sobre la ética de la Inteligencia Artificial.

Referencias

Acemoglu, D. 2023. https://threadreaderapp.com/thread/1667509643076091904.html, MIT.

Andrieu, E., S. Jamet, L. Marcolin and M. Squicciarini. 2019. Transiciones profesionales: El costo de trasladarse a un safe haven (santuario), Publicaciones OCDE sobre ciencia, tecnología y política, 61, Publicaciones OCDE, París, https://doi. org/10.1787/6d3f9bff-es.

Benjamins, R. and A. Melguizo. 2021. Sin digitalización no hay sostenibilidad', El País. https://elpais.com/america-futura/2022-09-06/sin-digitalizacion-no-hay-sostenibilidad.html

Kissinger, H.A., E. Schmidt y D. Huttenlocher. 2021. La era de la inteligencia artificial: Y nuestro futuro humano". Little, Brown and Company, NY. https:// www.hachettebookgroup. com/ titles/henry-a-kissinger/the-age- of-ai/9780316273800/?lens=little-brown

Maslej, N., M., L. Fattorini, E. Brynjolfsson,J. Etchemendy, K. Ligett, T. Lyons, J. Manyika, H. Ngo, J.C. Niebles, V. Parli,

Y. Shoham, R. Wald, J. Clark y R. Perrault. 2023. The AI Index 2023 Annual Report, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, CA. https://aiindex.stanford.edu/report/

Mazzucato, M. y G. Ramos. 2023. 'IA dentro del interés común', Proyecto corporativo, Diciembre. https://www.project-syndicate.org/commentary/ethical-ai-requires-state-regulatory-frameworks-capacity-building-by-gabriela-ramos-and-mariana-mazzucato-2022-12

McKinsey. 2022. ¿Realmente funciona el ESG - y por qué?', McKinsey Quarterly, agosto. https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/does-esg-really-matter-and-why

McKinsey. 2023. El potencial económico de la IA generativa: La próxima frontera de la productividad. McKinsey Digital, junio. https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/el-potencial-económico-del-ai-generativo-la-próxima-frontera-de-la-productividad

MICROSOFT. 2023. Gobernar la IA. A Blueprint for the Future'. https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/ RW14Gtw

NASSCOM. 2023. Guidelines for Generative AI, junio.https://nasscom.in/ai/responsibleai/images/GenAI-Guidelines-June2023.pdf

OpenAI. 2022. ChatGPT: Optimización de modelos lingüísticos para el diálogo. https://openai.com/ blog/chatgpt/

Ramos, G. 2022. El impacto de la inteligencia artificial en el empleo, las cualificaciones y el futuro del trabajo": Perspectiva de la UNESCO sobre temas clave de política en el debate ético", New England Journal of Public Policy, 34(1). Disponible en: https:// scholarworks.umb.edu/nejpp/vol34/iss1/3

Ramos, G. 2023. ¿Lo que yace tras el punto de quiebre de la IA", Proyeto corporativo, febrero. https://www.project-syndicate.org/onpoint/ps-commentators-respond-what-lies-beyond-the-ai-tipping-point?barrier=accesspaylog

Samek L y M. Squicciarini. 2023. Capital Humano en IA, empleos y capacidades', en Appio, F.P., La Torre, D., Lazzeri, F., Masri, H., & Schiavone, F. (Eds.), Impacto de la inteligencia artificial en llos negocios y la sociedad: Oportunidades y retos (1a ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003304616

ONU. 2023. 'Un pacto global - un futuro digital abierto, gratuito y seguro para todos', Nuestra agenda común de políticas 5, May. https://www.un.org/sites/un2. un.org/files/our-common-agenda-policy- brief-gobal-digi-compact-en.pdf

UNESCO. 2021. Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. https://www.unesco.org/en/artificial-intelligence/recommendation-ethics

UNESCO. 2023a. Modelos de cimentación como ChatGPT a través del prisma de la Recomendación de la UNESCO sobre la ética de la inteligencia artificial, SHS/2023/PI/H/12. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385629 UNESCO. 2023b. Inteligencia Artificial:

UNESCO pide a todos los gobiernos implementar el Marco ético global de forma inmediata', Comunicado de prensa,marzo. https://www.unesco.org/en/articles/artificial-intelligence-unesco-calls-all-governments-implement-global-ethical-framework-without

Webb, C. 2020. El impacto de la inteligencia artificial sobre el mercado laboral, mimeo. Universidad de Stanford

Preocupación por la seguridad alimentaria: Hoja de ruta desde la perspectiva del G20

Milindo Chakrabarti*

Resumen: La seguridad alimentaria se destaca como una preocupación inmediata para la humanidad, a la que se añaden nuevas amenazas con el cambio climático, que tiene el potencial de perturbar gravemente el sistema alimentario existente. La digitalización de la agricultura se describe como una salida a esta difícil situación. El documento sostiene que los agricultores pequeños y marginales se enfrentan a un reto porque en su mayoría se dedican a la producción sin ningún vínculo con los demás componentes de la cadena de valor agrícola, como la transformación, la comercialización o incluso la adquisición de insumos. También siguen estando en el lado equivocado de la brecha digital. Es necesario que se les proporcionen los beneficios de la digitalización como un bien público a través de inversiones públicas efectivamente elegidas. Además, es imperativo proporcionarles las iniciativas de capacitación necesarias para que puedan utilizar los beneficios de la tecnología de manera eficiente. El G20 es el foro adecuado para plantear estas cuestiones desde una perspectiva global .

Palabras clave: *Pequeños agricultores y agricultores marginales, seguridad alimentaria, digitalización de la agricultura, brecha digital.*

Introducción

La humana es la única especie invertida en la producción. No nos limitamos a consumir tan solo los recursos disponibles directamente de la naturaleza. Hemos desarrollado el conocimiento y la habilidad -o, más exactamente, la tecnología- para convertir esos recursos en bienes y servicios que no están disponibles en la naturaleza. Por supuesto, utilizamos recursos naturales, pero también nuestra mano de obra y otros insumos producidos para crearlos.

Esta capacidad única de producir ha sido el rasgo distintivo que nos diferencia de los demás seres vivos. El resto de las especies vivas consumen únicamente recursos directamente disponibles en la naturaleza. Por cierto, este rasgo distintivo está vinculado a nuestra trayectoria aceptada de desarrollo. Cuanto más hemos aprendido a producir mediante la transformación de los recursos naturales,

*Profesor, Escuela Jindal de Gobierno y Política Pública, Universidad Global O.P. Jindal, Sonipat, Haryana. Las opiniones son personales.

más hemos tomado las vías superiores del desarrollo y hemos progresado sin cesar.

Pero en este proceso, también hemos vertido contaminantes sobre la Madre Tierra sin preocuparnos durante años. En el proceso de fabricación de los productos que necesitamos, también hemos producido subproductos que no necesitamos. Han sido arrojados a la naturaleza y son producidos en su mayoría por procesos no naturales que no pueden descomponerse en recursos naturales para ser absorbidos por el sistema de la tierra en poco tiempo. Así, hemos degradado considerablemente la calidad del suelo, el agua y el aire, y cada vez es más difícil utilizar estos recursos naturales en su forma más pura.

Por otra parte, en nuestra búsqueda por aprovechar nuestra capacidad de producción, también nos hemos dedicado a utilizar recursos naturales más allá de sus tasas naturales de disponibilidad. Los bosques se talaron para la agricultura y, posteriormente, para las actividades industriales y la necesaria urbanización. Esto provocó una grave pérdida de biodiversidad sin que muchas veces nos diéramos cuenta de la importancia de las especies perdidas en el ecosistema en el que vivimos. El predominio de la pesca de captura en todo el mundo ha creado una grave situación de sobreexplotación de las especies marinas. A menudo se considera que las crisis del agua desencadenarán el próximo brote de conflictos a los que se enfrentará la especie humana dentro de unas décadas. El cambio climático es ya una realidad y aún no hemos encontrado una solución aceptable a este problema global.

Una amenaza inmediata de este complejo proceso de destrucción de nuestra base de recursos naturales, por un lado, y de contaminación medioambiental, por otro, se presenta en forma de creciente inseguridad alimentaria para la sociedad global.

Se está constatando que la amenaza del cambio climático y el consiguiente aumento de la temperatura reducirán la productividad agrícola en todo el mundo, especialmente en las regiones tropicales. Las crecientes incertidumbres asociadas al exceso de precipitaciones también tendrán un impacto considerable en la disponibilidad de productos agrícolas. Otras catástrofes naturales como como los ciclones, las inundaciones y las sequías agravarán aún más la inseguridad alimentaria. Los factores de la inseguridad alimentaria en forma de crisis económicos y los conflictos regionales. Últimamente, se ha se ha añadido en términos de condiciones meteorológicas extremas. El Informe Mundial sobre la Crisis Alimentaria, publicado recientemente, calcula que 128,93 millones de personas se enfrentan a crisis alimentarias, otros 24,13 millones están en situación de emergencia, mientras que 0,13 millones se enfrentan a catástrofes1.

El informe explica el papel de cada uno de estos factores en la acentuación de la inseguridad alimentaria. es importante señalar que el número de países inseguridad debida al cambio climático ha aumentado de 8 en 2021 a 12 en sólo un año. El número de personas vulnerables se ha más que duplicado, pasando de 23,5 millones a

56,8 millones en el mismo periodo. El impacto del cambio climático en el aumento de la inseguridad alimentaria mundial ya no puede ignorarse.

Una solución que resuena mucho en la actualidad es la de digitalizar la agricultura mediante el uso extensivo de las tecnologías de la información y la comunicación y el big data para crear nuevas soluciones de software para el almacenamiento masivo y la conectividad optimizada, la tecnología de cadena de bloques para supervisar la cadena de suministro con mayor precisión y el uso de drones, Internet de las cosas (IoT) y sensores que garantizarían que los agricultores sean capaces de supervisar la producción de manera más eficiente2. Se han realizado varios estudios para identificar las funciones positivas de la digitalización. McFadden (2022) es una revisión reciente y detallada de la literatura existente del sector en los países de la OCDE. Sin embargo, como se subraya acertadamente en un informe político del T20 (Anbumozhi et al, 2022), la brecha digital que existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo exige una mejora de la arquitectura de gobernanza mundial para el sector agrícola. Este documento propone un posible marco de arquitectura de gobernanza para el sector agrícola mundial que pueda ser accesible e inclusivo para todos los agricultores, independientemente del tamaño de la explotación, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria para todos en un espíritu de equidad.

Estado actual de la agricultura y la seguridad alimentaria en el mundo

El sistema agrícola mundial se dedica a producir alimentos para miles de millones de personas y sostener la industria ganadera. La demanda de ambos sectores aumenta constantemente. Además, también se está dedicando cada vez más a la producción de energía mediante biocombustibles, lo que ha provocado lo que se describe como una crisis de alimentos, piensos y combustibles (Muscat et al, 2020). También tiene que atender las demandas de insumos del sector manufacturero. Es obvio que se trata de un problema sistémico complejo y que es difícil encontrar una solución lineal sencilla. Además, el sistema tiene que estar vinculado a los recursos terrestres e hídricos disponibles, que también se destinan a usos diversos y a veces contradictorios.

Sin embargo, en este debate, consideraremos la parte más grande e importante del sistema agrícola mundial: el sistema alimentario. Medidas eficaces para gobernanza del sistema agrícola en su conjunto, que incluye tanto los productos agrícolas alimentarios como los no alimentarios.

¿Cuál es el principal problema del sistema alimentario mundial en la actualidad? No hay razón para estar en desacuerdo con el argumento de que "nuestros sistemas alimentarios están al borde del colapso".3 El sistema alimentario mundial también está siendo conquistado gradualmente por

los plutócratas, y en gran medida a través del proceso de digitalización de la agricultura. Antes de entrar en los detalles de las implicaciones de la digitalización en su formato actual, es importante tener en cuenta la siguiente información:

- Hay más de 608 millones de granjas en el mundo.
- Las explotaciones familiares producen aproximadamente el 80% de los alimentos del mundo en términos de valor.
- El 72% de las explotaciones mundiales tienen un tamaño inferior a una hectárea; el 12%, entre 1 y 2 hectáreas; y el 10%, entre 2 y 5 hectáreas. Sólo el 6% de las explotaciones del mundo tienen más de 5 hectáreas.
- Las explotaciones de menos de 2 hectáreas producen aproximadamente el 35% de los alimentos del mundo.
- El 1% de las explotaciones agrícolas más grandes del mundo (las de más de 50 hectáreas) explotan más del 70% de las tierras agrícolas del planeta. (Lowder et al 2021)
- La prevalencia de la subnutrición comenzó a aumentar en 2017 (7,6%) y alcanzó el 9,8% en 2021 (FAOSTAT). El 11,7% de la población mundial sufría inseguridad alimentaria grave en 2021, frente al 7,7% en 2014 (FAOSTAT).
- En la actualidad, más de 800 millones de personas en todo el mundo se acuestan con hambre cada noche, la mayoría de ellos pequeños agricultores que dependen de la agricultura para ganarse la vida y alimentar a sus familias. A pesar de la explosión del crecimiento de los suburbios urbanos en la última década, casi el 75% de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales. Se ha demostrado que el crecimiento del sector agrícola -desde la granja hasta la mesa- es al menos dos veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento en otros sectores4 (USAID).
- El riesgo y la responsabilidad que estos agricultores afrontan a diario no se corresponden con el apoyo financiero, institucional, técnico y tecnológico que necesitan para prosperar. Se puede argumentar que la inseguridad alimentaria no puede abordarse si no se proporcionan estas ayudas.
- El cambio climático es una complicación adicional a la que se enfrenta ellos. Puede afectar a los cultivos, el ganado, el suelo y los recursos hídricos, las comunidades rurales y los trabajadores agrícolas. Sin embargo, el sector agrario también emite gases de efecto invernadero a la atmósfera que contribuyen al cambio climático (USEPA)[5].
- Un reciente estudio del FMI (Rother et al, 2022) sostiene claramente que la inseguridad alimentaria es un fenómeno mundial que afecta de manera más severa a los países de bajos ingresos.

El llamado hacia la digitalización de la agricultura debe examinarse en el contexto de estas importantes realidades. ¿Es capaz el gran número de agricultores

pequeños y marginales6 de digitalizar sus prácticas agrícolas por sí mismos? Lo más probable es que no. Necesitarían un amplio apoyo institucional, tecnológico y financiero para organizar una solución basada en su capacidad de organizarse para dar esos pasos adelante.

Digitalización de la agricultura y sus implicaciones

La digitalización de la agricultura lleva bastante tiempo en marcha, desde que el sistema de posicionamiento geográfico se utilizó en la toma de decisiones agrícolas a principios de este siglo. El uso de tecnologías digitales en la gestión de la producción y transformación agrícolas, seguido de los esfuerzos de comercialización para llegar al consumidor final, se ha extendido durante las dos últimas décadas. Se ha comprobado que estas acciones han reducido los costes y han hecho más eficientes las actividades. También se afirma que se han concienciado más por el medio ambiente, contribuyendo a una agricultura respetuosa con el clima.

Sin embargo, es necesario señalar que el proceso se ha vuelto demasiado intensivo en términos de acceso al capital, ya sea de naturaleza física o de conocimientos.

La digitalización de la agricultura se basa principalmente en la idea de implicar los recientes avances de las tecnologías de la comunicación y afines que, desde todos los puntos de vista, sustituirían a los métodos intensivos en mano de obra utilizados por los pequeños agricultores de todo el mundo.

En realidad, en un sistema agrícola típico gestionado digitalmente, las explotaciones se beneficiarían de distintas maneras de las tecnologías digitales en relación con su tamaño. Las explotaciones de mayor tamaño podrían digitalizar su sistema más rápidamente que las pequeñas y medianas, simplemente porque tienen un acceso más fácil al capital físico y a los conocimientos. La brecha digital existente también desempeñará un papel eficaz a la hora de situar a los pequeños agricultores en el extremo receptor. Los agricultores tradicionales han utilizado sus conocimientos en la producción agrícola durante generaciones y a menudo no han podido mejorarlos en otros ámbitos, ya que la mayoría de ellos no podían permitirse incorporarse a los demás componentes de la cadena de valor, como la transformación y la comercialización en los eslabonamientos hacia delante o la adquisición de insumos en los eslabonamientos hacia atrás. Se limitaban a producir sin oportunidades de obtener una parte del excedente generado en los demás componentes de la cadena de valor agrícola. Para subrayar, el excedente generado por los pequeños agricultores y los

agricultores marginales es a menudo nulo, si no negativo. Este es el efecto del desempleo encubierto que Joan Robinson señaló ya en 1936. La maldición del desempleo encubierto afecta hoy a los pequeños y medianos agricultores, como señala Liboreiro (2022), incluso en países de ingresos medios como Brasil, China, Indonesia, India, Rusia, México y Turquía. Un estudio de la OIT revela en Indonesia y Sudáfrica que las personas

que inician su carrera profesional en la parte inferior de la escala de transición (es decir, en el trabajo informal, el sector agrícola o una ocupación poco cualificada) tienen menos probabilidades de salir de su situación actual (Brehm et al, 2023).

La situación de los pequeños agricultores en países con bajos ingresos es bastante comprensible. Por ejemplo, Herrera et al (2021) informan sobre la situación en Madagascar, donde más del 70% de los encuestados declararon no haber tenido alimentos suficientes para el hogar en los últimos tres años, y la causa más frecuentemente señalada fue el pequeño tamaño de las tierras (57%). En Camboya, los pequeños agricultores -que constituyen las tres cuartas partes de los 1,7 millones de hogares agrícolas del país- luchan por alcanzar el tamaño y la calidad constante de la producción que necesitan los mercados de exportación e interior. La mayoría complementa sus ingresos con salarios no agrícolas7. Niragira et al (2015) argumentan en el mismo sentido para describir la situación de

los pequeños agricultores de Burundi. Señalan que los sistemas de producción predominantes en las zonas más pobres siguen caracterizándose por un uso reducido de insumos, cultivos mixtos y la cría de un número reducido de cabezas de ganado, con un alto grado de dependencia de su propia producción para abastecerse de alimentos. La situación es aún más sombría en países como Afganistán, Siria, la República Democrática del Congo y Yemen, que se enfrentan a una violenta violencia doméstica (Kemmerling et al, 2023).

¿Cuál será la hoja de ruta hacia futuro?

Está claro que la gobernanza de la agricultura mundial se encuentra en una interesante encrucijada. Por un lado, los pequeños agricultores siguen aportando casi el 35% de los cereales alimentarios mundiales, controlando sólo el 24% de las tierras agrícolas, pero se encuentran en una situación desesperada para mantener su existencia.

Por otro lado, el 1% de los agricultores más grandes controla el 70% de las tierras de labranza mundiales de 50 hectáreas o más y produce alrededor del 37% del suministro mundial de alimentos8.

Nuevo marco de gobernanza mundial para la agricultura: Perspectiva del G20

Si la digitalización de la agricultura se considera la salida para hacer frente a la inminente inseguridad alimentaria, tenemos que desarrollar una estructura de gobernanza que no sólo se ocupe de la resistencia del sistema alimentario mundial, sino que también garantice que los pequeños agricultores de todo el mundo se unan al proceso de manera significativa.

Hasta ahora, la hoja de ruta se ha desarrollado en el contexto de la oferta de distintas aplicaciones tecnológicas que pueden facilitar el proceso. Sin embargo, no se han hecho suficientes esfuerzos para estudiar la accesibilidad de estas aplicaciones innovadoras para los pequeños agricultores. No pueden acceder a ellos individualmente, dado sus capacidades financieras, institucionales y técnicas. Es necesario que se les presten estos servicios de forma colectiva.

El G20 ha sido un grupo útil para buscar nuevos enfoques de gobernanza del desarrollo sostenible.

A partir de la Presidencia de Indonesia en 2022, estará dirigida por países del Sur hasta 2026. India cederá el mando a Brasil en 2024 para pasar posteriormente a Sudáfrica en 2025. Este es el momento más oportuno para abordar los problemas críticos a los que se enfrentan los pequeños agricultores y los agricultores marginales, que se encuentran sobre todo en los países del Sur, donde la agricultura sigue siendo una importante fuente de empleo9, si no de PIB10.

Una de esas cuestiones importantes está relacionada con la digitalización de la agricultura, que ayudaría a estos agricultores no sólo a supervisar y controlar su producción mediante tecnologías emergentes, sino también a incorporarse a los demás componentes de la cadena de valor hasta ahora inaccesibles para ellos, como la transformación, el almacenamiento, el transporte y la comercialización. Se observa que el uso de las nuevas tecnologías está creando la oportunidad de vincular todos los componentes de la cadena de valor para aumentar la eficiencia global del sistema. Por lo tanto, los pequeños agricultores que tradicionalmente sólo se dedican a la producción no pueden alcanzar la eficiencia si se les deja al margen de los demás componentes relacionados de la cadena de valor. Necesitan tener un acceso fluido al crédito, información en tiempo real sobre la disponibilidad de insumos, sistemas de almacenamiento y transporte, instalaciones de transformación y, por último, información sobre la comercialización de sus productos finales. Teniendo en cuenta la creciente preocupación por el cambio climático, también deben ser conscientes de las implicaciones ecológicas y medioambientales de las prácticas existentes. Cabe señalar que, habida cuenta de los cambios tecnológicos provocados por la introducción en los años sesenta de prácticas centradas en el uso de variedades de variedades de semillas junto con un uso incontrolado del agua, fertilizantes, herbicidas y pesticidas, los pequeños agricultores también abandonaron sus métodos agrícolas tradicionales basados en la naturaleza. Este paso aumentó la productividad de los alimentos. Sin embargo, el resultado negativo

El impacto sobre el medio ambiente y la ecología tiene consecuencias a largo plazo.

Hay que tener en cuenta tres pasos básicos. En primer lugar, los pequeños agricultores necesitan acceso colectivo a estas instalaciones y los Estados deben facilitar este proceso mediante inversiones públicas. Es obvio que los agricultores que operan a baja escala se encuentran en desventaja institucional, técnica y financiera para digitalizar sus prácticas agrícolas como entidades individuales. Es necesario que la digitalización se introduzca como un bien público a compartir por la cohorte de agricultores de forma conjunta. Segundo, es importante proporcionarles las mecanismos de capacitación necesarios para utilizar eficazmente estas aportaciones técnicas. Los esfuerzos iniciados por el Estado son

necesarios para cumplir este requisito, ya que los agricultores pequeños y marginales se encuentran en su mayoría en el lado equivocado de la brecha digital imperante, porque no pueden ocuparse de esta brecha como entidades individuales. En tercer lugar, hay que capacitar a los agricultores pequeños y marginales para que adopten una posición decisoria no sólo en la transformación y comercialización de los productos que quieren hacer llegar a los consumidores finales, sino también en la adquisición de los insumos necesarios. Según el sistema existente, la mayoría de ellos se dedican a la producción para su propio consumo doméstico o venden su exceso de producción a intermediarios a las puertas de las explotaciones. También adquieren sus insumos a un conjunto de intermediarios. Como consecuencia, crean valores pero no consiguen realizarlos, ya que una parte considerable es usurpada por los intermediarios. Si se les colectiviza en la adquisición de insumos o en la transformación y comercialización de sus productos, pueden obtener una parte mayor del excedente normal que generan.

En todo el mundo existen ejemplos de muchos procesos de colectivización en todo el mundo (Dumitru et al, 2023; Alizadehnia et al2022; Alotaibi et al, 2022; Fischer et al2012; Georg, 2020; Khan et al, 2022; Liang, 2018; Miron-Sanguino, 2022; Ruben, 2012; Vlachos 2022). Pueden contribuir a enmarcar las perspectivas políticas.

Un mecanismo del G20 bajo el liderazgo continuado de los países del Sur puede contribuir en los próximos años a crear esa estructura de gobernanza eficaz para un sistema alimentario mundial resistente y sostenible, ayudándonos a todos a hacer frente a las perspectivas de inseguridad alimentaria que nos preocupan actualmente.

Notas finales

1 https://www.ipcinfo.org/,https://www.fsinplatform.org/global-report-food-crises-2023

2 https://varda.ag/blog/14-blog/trends-and-topics/49-agricultura-digitalización

3 https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jul/15/food-systems-collapse-plutocrats-life-on-earth-climate-breakdown

4 https://www.usaid.gov/agriculture-and-seguridad alimentaria

5 https://climatechange.chicago.gov/climate-impacts/climate-impacts-agriculture-and-food-supply

6 Los agricultores marginales sólo se consideran en función del tamaño de sus explotaciones. Esto no repercute en su eficacia.

7 https://www.ifad.org/en/web/latest/-/el fida y el reino de camboya firman un acuerdo para promover un crecimiento agrícolaintegrador y sostenible

8 https://ourworldindata.org/smallholder-food-production

9 https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS

10 https://ourworldindata.org/grapher/agriculture-share-gdp

Referencias

Alizadehnia, M., Ommani, A.R., Noorollah Noorivandi, A. y Maghsoodi, T. 2022. " Identificación y análisis de indicadores y subindicadores de la gestión de la innovación en las cooperativas agrícolas de Irán". International Journal of Agricultural Science, Research and Technology in Extension and Education Systems (IJASRT in EESs), Vol.12 Issue 2, pp.89-98. DOI: 20.1001.1.22517588.2022.12.2.4.5.

Alotaibi, B.A. y Kassem, H.S. 2022. "Análisis de las asociaciones entre cooperativas agrícolas y agentes del desarrollo: Una encuesta nacional en Arabia Saudí". Plos one, Volumen 17 No. 6, p.e0270574.

Anbumozhi, V., Babu, S., Bollino, C.A., Diyanah, S.M., Hanifah, V.W., Hidayat, S., Kozono, M., Kumar, A., Nugroho, A.E., Permani, R. y Sahara, S. 2022. "Transformación digital del sistema agroalimentario : Vías políticas para una mayor inclusión socioeconómica, sostenibilidad y cooperación internacional, y la cooperación internacional. Informe de políticas: Task Force 4 Seguridad Alimentaria y Agricultura Sostenible: Indonesia"

Brehm, J., Doku, A. y Escudero, V. 2023. "¿Qué ha impulsado las transiciones de trabajo a trabajo en el mundo emergente? Un estudio comparativo de Indonesia y Sudáfrica". Documento de trabajo 89 de la OIT.

Dumitru, E.A., Micu, M.M. y Sterie, C.M. 2023. "Las claves del desarrollo de las cooperativas agrarias en Rumanía desde la perspectiva de quienes las dirigen". Perspectivas de la Agricultura, Volumen 52 No 1, pp.89-100.

Fischer, E. y Qaim, M. 2012. "Vinculación mercados: determinantes e impacto de la acción colectiva de los agricultores en Kenia". World development, Volumen 40 No 6, pp.1255-1268.

Miribung, G. 2020. "Agricultura, sostenibilidad y cambio climático. Un estudio sobre el Posible papel de las cooperativas agrarias reconocidas como organizaciones de productores". Revista Italiana de Derecho, Volumen 6 No 1. pp. 199-2015.

Herrera, J.P., Rabezara, J.Y., Ravelomanantsoa, N.A.F. et al. 2021. "Inseguridad alimentaria relacionada con las prácticas agrícolas y las características de los hogares en las comunidades rurales del noreste de Madagascar". Seguridad alimentaria, Volumen 13 No 6, pp.1393-1405. https://doi.org/10.1007/s12571-021-01179-3

Kemmerling, B., Schetter, C. and Wirkus, L. 2023. "Hacer frente a las crisis alimentarias en los conflictosviolentos". En: von Braun, J., Afsana, K., Fresco, L.O., Hassan, M.H.A. (eds) Science and Innovations for Food Systems Transformation. Springer, Cham. https:// doi.org/10.1007/978-3-031-15703-5_12

Khan, N., Ray, R.L., Kassem, H.S., Ihtisham, M., Siddiqui, B.N. y Zhang, S. 2022. "¿Pueden las ayudas cooperativas y la adopción de tecnologías mejoradas contribuir a aumentar la renta agraria? Datos de un estudio reciente". Land, volumen 11 nº 3, p.361.

Liang, Q., Lu, H. y Deng, W. 2018. "Entre el capital social y la gobernanza formal en las cooperativas de agricultores: Datos de China". Perspectivas de la agricultura, volumen 47 nº 3, pp.196-203.

Liboreiro, P.R. 2022. "Estimación del desempleo encubierto en los principales países de renta media mediante el análisis no lineal input- output, 2000-2014". Económico Investigación sobre sistemas económicos, pp.1-24. DOI: 10.1080/09535314.2022.2135091

Lowder, S.K., Sánchez, M.V. and Bertini, R. 2021. "¿Qué explotaciones alimentan al mundo y se han concentrado más las tierras de cultivo?". World Development, Volumen 142.

McFadden, J., Casalini, F., Griffin, T., y J. Antón. 2022. "La digitalización de la agricultura: Revisión bibliográfica y nuevas cuestiones políticas". Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE. París.

Mirón-Sanguino, Á.S. and Díaz-Caro, C. 2022. " La cooperativa agraria como instrumento de desarrollo económico: una aproximación desde las preferencias de los inversores españoles a través de un experimento de elección". Agronomy-Basel, Volume 12 No 3, p.60.

Muscat, A., De Olde, E.M., de Boer, I.J. and Ripoll-Bosch, R. 2020. "La batalla por la biomasa: una revisión sistemática de la competencia entre alimentos, piensos y combustibles".Seguridad Alimentaria Mundial, Volumen 25, p.100330.

Niragira, S., D'Haese, M., D'Haese, L., Ndimubandi, J., Desiere, S. y Buysse, J. 2015. "Alimentos para sobrevivir: Diagnosticar los patrones de cultivo para garantizar los niveles umbrales más bajos de seguridad alimentaria en los hogares agrícolas de

Burundi". Boletín de Alimentación y Nutrición , Volumen 36 nº 2, pp.196-210. doi:10.1177/0379572115587491

Robinson, J. 1936. "Paro encubierto". The Economic Journal, volumen 46, número 182, pp.225-237. https://doi.org/10.2307/2225226

Rother, B., Sosa, S., Kim, D., Kohler, L.P., Pierre, G., Kato, N., Debbich, M., Castrovillari, C., Sharifzoda, K., Van Heuvelen, E. y Machado, F. 2022. "Afrontar la crisis alimentaria mundial: Impacto, respuesta política, y el papel del FMI". Nota del FMI 2022/004, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Ruben, R. y Heras, J. 2012. "Capital social, gobernanza y rendimiento de las cooperativas de café etíopes". Anales de Economía Pública y Cooperativa, volumen 83 nº 4, pp.463-484.

Vlachos, G.L. 2022. "Las cooperativas agrarias como mecanosmos de ingeniería social: fragmentos de evidencia de dos casos de estudio de la Macedonia griega de entreguerras". Hiperboreea, Volumen 9 No 1, pp.69-94.

El agricultor olvidado: Redefinir el futuro de África a través de la transición ecológica y las soluciones endógenas

Kako Nabukpo*

Resumen: África se encuentra en una coyuntura crítica y necesita políticas sociales proactivas para impulsar la transición ecológica y económica. Los agricultores son los más afectados por el cambio climático, ya que el calentamiento global ha reducido la productividad del suelo en un 20% desde 1980. Los centros urbanos han llegado a la saturación, incapaces de absorber la afluencia de las zonas rurales. La presión demográfica y la escasez de recursos resultantes agravan los conflictos internos y estimulan las migraciones fuera del continente. Además, las modernas políticas de "desarrollo" han debilitado las economías africanas y exacerbado la dependencia en entidades externas. Un camino alternativo sugiere apoyarse en los "bienes comunes" inherentes a África, que se encuentran entre el mercado ineficiente y la débil gobernanza estatal. Aprovechar la solidaridad local y la creatividad de los jóvenes, especialmente en el uso de la tecnología digital, puede ofrecer soluciones localizadas. El acceso sostenible a la energía y las técnicas agroecológicas modernas pueden revitalizar el paisaje rural. El proteccionismo, dando prioridad a los recursos locales y a la inversión pública masiva, puede vigorizar la revolución agroecológica. Remunerar justamente a África por sus servicios medioambientales es fundamental. Es esencial un cambio, con políticas centradas en el desarrollo humano holístico y la "solidaridad racional" internacional.

Palabras clave: África, Cambio climático, Desarrollo económico, Desarrollo rural, Agricultores, Migraciones

África se encuentra en una encrucijada: sin políticas sociales proactivas que mejoren el bienestar de la población, no habrá desarrollo económico ni revolución ecológica.

En África, como en todas partes, la transición ecológica debe ir acompañada de una transición social hacia una mayor justicia. Los más desfavorecidos, aunque son los menos responsables, son los más vulnerables al cambio climático, porque carecen de recursos para adaptarse a él.

Los agricultores del África subsahariana figuran entre los primeros afectados por el cambio climático, que ataca ante todo la actividad de los suelos: según el Institut National de la Recherche Agronomique, el calentamiento del planeta ya ha reducido su productividad en un 20% desde 1980, sobre todo en los trópicos, donde las condiciones son más extremas y los suelos más frágiles. Esto afecta a tres cuartas partes de los

agricultores del mundo, que siguen produciendo casi el 80% de lo que consumimos en el África subsahariana (B. Schmitt y al 2021).

África es, por tanto, una de las regiones donde se acumulan los retos: mientras que su población volverá a duplicarse en los próximos veinticinco años, a pesar de la transición demográfica en curso, el deterioro de la productividad y la fertilidad en los últimos 40 años ha alcanzado los límites tolerables para los campesinos africanos, que se cuentan entre los más olvidados del continente. El campo ha sido abandonado. Se ha preferido las ciudades en nombre de la estabilidad política y el progreso sin campesinos, pero han llegado al límite de su capacidad y ya no pueden absorber el éxodo rural. Estos esfuerzos se habían traducido en una mejora de las técnicas -agrícolas, pero también una combinación de agricultura y ganadería- y en un aumento de la población desde 1960, gracias a la extensión de los cultivos a los pastos de los ganaderos y a los bosques (C. d'Alessandro y al. 2016).

Para los que se quedan atrás, cuyo número está llamado a crecer, el futuro será el de la emigración fuera del continente -puesto que la migración interna ya se ha producido hacia las ciudades o los países más ricos-, que hasta ahora se ha contenido como se ha podido.

Para los que se queden, el futuro será el de conflictos por los recursos que degenerarán en conflictos "interétnicos", regionales e intercontinentales, a la sombra del terrorismo.

Estos conflictos ya han comenzado entre agricultores y pastores en el Sahel y África Central, o entre rivales por las minas, como en la RDC y Ruanda.

Como si esto fuera poco, evidenciamos ahora un aumento del resentimiento y de las divisiones identitarias, a veces explotadas por los populistas. Son la otra cara de la moneda de la falta de perspectivas de futuro y la exigencia de una vida mejor.

Los jóvenes -que no vivieron la independencia africana de los años sesenta, sino largos regímenes autoritarios- se rebelan hoy, no sólo en las ciudades, sino también en el campo. Si se rompe el impulso democrático y no se encuentran respuestas concretas, el inestable equilibrio de la geopolítica del continente se verá amenazado, y los conflictos podrían incluso exportarse más allá del continente.

Sin embargo, estos dos ámbitos de la política pública son complementarios y no antagónicos. Especialmente en África, donde las prácticas sociales y los imaginarios colectivos han resistido hasta cierto punto la mercantilización de las relaciones humanas y los daños causados a raíz de la liberalización de los flujos comerciales (K. Nubukpo 2022).

Fracaso de las políticas de desarrollo

Volvamos a las ciudades y a los fracasos del "desarrollo": Las economías, agriculturas e instituciones africanas se encuentran actualmente en un punto de extrema debilidad, que es difícil imaginar que empeore: basta pensar en la explosión de los empleos informales a pequeña escala, en la inexistencia de empleos industriales y en los ingresos procedentes

de las rentas captadas por la élite política y la clase administrativa, que comparten cada vez menos con la población rural empobrecida de la que proceden.

Es más, la extraversión de las economías y la depredación de los recursos continuaron bajo la independencia, a pesar de los intentos -a menudo cortados de raíz- de un puñado de ejecutivos africanos formados en la época.

Más tarde, un nuevo orden económico mundial aumentó la apertura de los intercambios con el pretexto de una teoría perfecta e insuperable: bajo una competencia insoportable - alta productividad agrícola e industrial, subvenciones - asfixiaba toda voluntad de desarrollo endógeno, sin asegurar una posición satélite habitable. África se encuentra en una situación de dependencia que no hace sino empeorar.

Las teorías a favor de la liberalización de los flujos dejaron la libre circulación de las personas. Este hecho impensable fue gestionado a posteriori por los países occidentales en el marco de una política de "sálvese quien pueda" en África; no dudaron en apoyar a los regímenes autoritarios, gendarmes de los flujos ascendentes. A modo de comparación, no menos de 60 millones de europeos emigraron entre 1850 y 1930 para salvar la brecha creada por la industrialización y el crecimiento demográfico (K. Nubukpo 2019).

Método que necesita ser revivido: Provocar la solidaridad a través de los bienes comunes

¿Qué futuro, y más aún, qué revolución ecológica, qué "progreso económico y social" y qué protección del medio ambiente son concebibles para el continente cuando ya no podemos cubrir África con 2.000 millones de tractores, coches y aparatos de aire acondicionado, y cuando se acelera el empobrecimiento de la población, sobre todo de los campesinos, sin acceso al agua, sin aseos, sin electricidad, sin motorización y tampoco sin industria?

Dar respuestas -desde lo local a lo global- a los grandes problemas que amenazan hoy la supervivencia de las poblaciones y la paz mundial es nuestro principal reto. La comunidad humana ya no es ciega: con una tercera transición, la tecnología digital, todo se sabe, todo el tiempo. Y la miseria se hace insoportable para los que no tienen nada en comparación con los que lo tienen todo. Porque los países ricos no son tacaños con su miseria y miserables, claramente no saben compartir tan bien la abundancia.

Necesitamos más empleo y una vida más digna para todos, es decir, derechos humanos civiles, y para ello será necesario redefinir las prioridades y las políticas públicas basándose en las fortalezas endógenas de un continente que no carece de ellas.

Para lograrlo, es imperativo un cambio que haga que el desarrollo, la sostenibilidad medioambiental y el bienestar de todos no sólo sean compatibles, sino sobre todo complementarios: se trataría entonces de un futuro verdaderamente "sostenible", es decir, soportable para todos, y capaz de ser "soportado", en África como en Occidente.

No se trata de renunciar al llamado

bienestar moderno -aunque éste se haya visto favorecido por la colonización, la explotación y un control casi religioso de las mentes-, sino que, para basar las políticas públicas en una estrategia a largo plazo y no en una carrera precipitada, debemos redefinir el bienestar humano en términos de una relación diferente con el mundo vivo.

Para ello, necesitamos recuperar lo mejor de los tiempos antiguos, cuando los seres humanos se sabían seres vivos entre otros, un ideal hoy perdido en nuestro universo materialista. Ante los temidos colapsos, es mucho lo que está en juego: hay que restaurar un futuro envidiable y deseable , en el Sur como en el Norte.

En África existen fuerzas endógenas para canalizar estos nuevos impulsos. Los he llamado los bienes comunes o los bienes comunes por desarrollar. Estas fuerzas ponen plenamente en juego los diferentes niveles de subsidiariedad democrática adaptados a cada una de las cuestiones en juego. Los bienes comunes que hay que promover se sitúan entre el mercado, demasiado ineficaz, y el Estado, demasiado débil y tanto más debilitado por el ajuste estructural y su dependencia de los intereses de las multinacionales y las grandes potencias.

En algunos lugares, la vida sigue basándose en el bien común.

Así lo ilustran las prácticas sociales, el simbolismo colectivo y la solidaridad familiar dinámica, cuya perversión actual es la solidaridad tribal. Esta solidaridad local podría utilizarse como parte de una democracia ascendente comprometida con la inclusión de las personas y la reproducibilidad de las prácticas locales. Además, hay que aprovechar la inventiva y la creatividad de los jóvenes, que, con recursos limitados, reinventan cada día la baja tecnología africana. La tecnología digital y los teléfonos móviles han demostrado ser poderosas herramientas de acceso a la información: necesitamos cultivar aplicaciones económica y socialmente útiles.

En el plano económico, las necesidades económicas de las grandes políticas públicas deberían financiarse con monedas comunes liberadas de la cómoda pero contraproducente paridad del euro - y con los ahorros no utilizados de las clases medias, garantizados por la financiación pública internacional y respaldados por los procesos de integración regional.

- Esto último sería más relevante que la integración únicamente a escala de las fronteras coloniales heredadas. El acceso de todos a una energía sostenible descentralizada -solar, eólica, geotérmica, hidráulica- es un objetivo totalmente alcanzable en este contexto, y un claro factor de desarrollo endógeno sostenible, combinado con el bienestar de las poblaciones. La capacidad de los campesinos de avanzar hacia técnicas más productivas, sin motorización ni agroquímicos agresivos, basadas en prácticas agrícolas ancestrales y en modelos de uso de la tierra aún diversos, ya no está en entredicho, aunque estas prácticas se vean amenazadas por la apropiación privada y el acaparamiento internacional de tierras.
- Estas técnicas podrían desarrollar

un patrimonio vegetal más resistente a la variabilidad climática que los paquetes técnicos estándar de la "revolución verde", pero también un patrimonio menos dependiente de los insumos de alto consumo energético de las multinacionales.

Al mismo tiempo, la riqueza de la biodiversidad del continente y los servicios medioambientales que prestan al mundo sus vastos bosques primarios y su campesinado de pequeños productores siguen estando infravalorados; los agricultores actuales son demasiado pobres para degradar sus tierras con agroquímicos y medios mecánicos.

El continente, sobre todo el África subsahariana, es prácticamente neutro en emisiones de carbono, aunque está más amenazado por el cambio climático, pero también está sometido a presiones para seguir siéndolo, debido a la pobreza y a las limitaciones medioambientales mundiales.

Aplicar soluciones africanas: Nuevas políticas públicas para el continente a través de la "solidaridad racional" internacional

En mi último libro (K. Nubukpo 2022, op.cit.) He desarrollado las líneas maestras de una solución africana en el contexto actual, basándome en los puntos fuertes antes mencionados. En primer lugar, la única fuente importante de empleo está en el campo: el sector agrario es la única forma de conciliar la creciente escasez de combustibles fósiles con el bienestar de todos, es decir, permitiría alcanzar la justicia social. Se trata de la intensificación agroecológica de las tierras de los para duplicar los bajos rendimientos actuales bajos rendimientos actuales y permitirles alimentar a la población y alimentarse a sí mismos. Gracias a la ciencia agroecológica y agroforestal, la combinación de conocimientos y técnicas de baja y alta tecnología permite aprovechar hasta el infinito la energía del sol y el nitrógeno del aire, maximizar el agua y la resistencia de la biodiversidad a los riesgos climáticos y a los parásitos, utilizar de forma sostenible los elementos minerales del suelo a través de las raíces y mejorar la fertilidad orgánica y la capacidad de fijación del carbono.

En segundo lugar, sobre esta base, tanto en el Sur como en el Norte, las cadenas de suministro cortas y el consumo local deberían convertirse en la norma, fomentando la transformación de los recursos locales por parte de artesanos e industriales.

El crecimiento de las dependencias múltiples debe frenarse.

Este programa de gran alcance tiene condiciones: es lo que yo llamo neoproteccionismo, o más bien "comercio justo". dogmatismo, sino pragmatismo económico. En estas cuestiones cruciales, debemos proteger a los agricultores y transformadores africanos de la competencia insostenible de los países desarrollados, aprovechando un sistema fiscal proteccionista. También hay que animar a los consumidores -que ya están bien culturizados- a dar prioridad al interés general y ayudar a los más pobres de las ciudades a hacer frente a la subida de los precios de los alimentos.

Por último, es necesaria una inversión

pública masiva en la modernización del campo y la revolución agroecológica de la agricultura campesina, en resumen, una revolución "doblemente verde".

La vida en el campo debe significar por fin educación, sanidad y electrificación sostenible; también tendrá como precio una rápida transición demográfica, avances en la educación unidos a avances en los derechos de las mujeres, mediante la educación de niñas y niños, al menos hasta la enseñanza secundaria y en buenas condiciones.

Para contribuir a esta enorme inversión ecológica, los servicios medioambientales prestados por el continente, en particular por sus agricultores, deben ser remunerados en su justo valor: no deforestando más sus suelos, sino practicando la reforestación; pero también almacenando masivamente carbono en los suelos y la vegetación y desarrollando energías sostenibles. No olvidemos los compromisos reiterados por los países desarrollados en la ONU desde 1970, que apenas se han respetado:

El 0,7% de la ayuda pública al desarrollo, el uso de Fondos Verdes, Fondos de Pérdidas y Daños o Fondos de Biodiversidad.

En mi opinión, esta es la solución para África, en un momento en que los objetivos de desarrollo para 2030 -el fin de la inseguridad alimentaria y el fin de la pobreza-, que siguen sin ser vinculantes, probablemente no se cumplirán en la fecha fijada. Lo que necesitamos es un cambio de gran alcance, una transición del tipo que pide el Secretario General de las Naciones Unidas.

Las crisis mundiales -bancaria (M. Amato y K. Nubukpo 2020, K. Nubukpo ed.2021), sanitaria, bélica- han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del sistema mundial, y la de los países africanos en particular. La extensión de los conflictos en el Sahel y África Central no es motivo para el optimismo: se han cruzado umbrales críticos. El apoyo de Occidente a regímenes autoritarios considerados estables y complacientes no ayuda en nada, porque los jóvenes tienen hambre y las ideas circulan.

En general, es una batalla de ideas. Tenemos que batallar contra las omnipresentes ilusiones de "desarrollo" sin desarrollo humano, fomentadas por las multinacionales; y también contra el desconocimiento general de la vida cotidiana de la mitad de la población africana, considerada atrasada -un desconocimiento que se ha cultivado durante décadas de alabanzas a la agroindustria. Por último, debemos defendernos del vapuleo de la ecología, del derrotismo y del repliegue.

Si el derecho de cada individuo a una vida digna no fuera ya un argumento suficiente para el cambio; si la responsabilidad de todos y cada uno de nosotros por el destino de mil millones de seres humanos que siguen con una dieta de supervivencia no fuera suficiente, deberíamos estar machacando el hecho de que tal cambio debe hacerse, como mínimo, en nombre de la "solidaridad nacional" internacional.

Referencias

Amato M., Nubukpo K. (2020): "Una nueva moneda para los Estados de África Occidental: Las condiciones teóricas y políticas de su factibilidad", PSL Quarterly Review, 73 (292): 3-26.

D'Alessandro C., Hanson K.T., Kararach G., (2016), La agricultura periurbana en África Austral: ¿milagro o espejismo? African Geographical Review, 4 de octubre, pp. 1-24.

Nubukpo K. (2022) " Una solución para África : du néoprotectionnisme aux biens communs", Editions Odile Jacob, París, octubre de 2022, 295P.

Nubukpo K. (2021) (ed) " ¿Demain la souveraineté monétaire ? Du Franc CFA à l'Eco ", Fondation Jean Jaurès-Editions de l'Aube, Paris, Août 2021, 155P.

Nubukpo K. (2019) " L'urgence africaine : changons le modèle de croissance ", Editions Odile Jacob, París, septiembre de 2019, 236P.

Schmitt B., Forslund A., Tibi A., Guyomard H., Debaeke. P., 2021. ¿Cómo garantizar la disponibilidad alimentaria del continente africano en 2050? Relecture africaine de l'étude INRAE " Place des agricultures européennes dans le monde à l'horizon 2050 " conduite par INRAE à la demande de Pluriagri. Rapport de l'étude. INRAE (Francia), 62 p.

Retos de la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo: Expectativas de los líderes del G20

Mizan R Khan & Saleemul Huq*

Resumen: La adaptación es la principal preocupación de los países menos desarrollados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros países de bajos ingresos con bajas emisiones. Sin embargo, en comparación con las necesidades estimadas por distintos organismos, la financiación de la adaptación sigue siendo sigue siendo terriblemente pobre a nivel mundial, así como para los países más vulnerables. Sólo alrededor del 20% de la financiación climática se destina a acciones de adaptación en los países en desarrollo. En conjunto, la calidad de esta financiación representa unas cuantas injusticias flagrantes; incluso en el caso de los PMA con bajas emisiones, se destina más dinero a la mitigación que a la adaptación. El 80% de la financiación para la adaptación se entrega en forma de préstamos, e incluso en el caso de los PMA, más del 70% se entrega en forma de préstamos. Esto se suma a la angustia de la deuda que ya sufren la mayoría de los países de renta baja. Además, una parte cada vez mayor de la asistencia para el desarrollo se destina a la financiación de la adaptación al cambio climático, en detrimento de los servicios básicos de alimentación, educación, sanidad, etc., en los países de renta baja. Pero la AOD permanece estática, incluso disminuyó para los PMA en 2022. ¿Podemos revertir esta tendencia? Aquí presentamos dos argumentos: en primer lugar, la escasa financiación de la adaptación puede atribuirse al estrecho marco territorial de un régimen climático que conceptualiza la adaptación en gran medida como un bien público local o nacional. Nuestra segunda afirmación es que tiene sentido conceptual y político considerar la adaptación como un bien público global. El documento ofrece algunas sugerencias a las que puede contribuir el poderoso grupo del G20 bajo el liderazgo de India.

Palabras clave: Adaptación, Financiación de la adaptación, Bien público mundial, Países de bajos ingresos, Liderazgo del G20.

Introducción

La adaptación a los impactos del cambio climático fue una consideración secundaria en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, mientras que la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) recibió una atención abrumadora. Las partes de la CMNUCC asumieron que centrarse en la adaptación podría desincentivar la mitigación (Burton, 2009). Sin embargo,

* Former French ambassador and former inter-ministerial delegate for the Mediterranean, March 2024.

la mitigación voluntaria por parte de los países desarrollados no se produjo. El Protocolo de Kioto, jurídicamente vinculante, no prosperó en gran medida por la no participación de Estados Unidos, el mayor emisor mundial en aquel momento.

Después, en la Conferencia de las Partes (COP13) de 2007, la adaptación se equiparó a la mitigación. Por último, el Acuerdo de París tiene un artículo (nº 7) sobre la adaptación, con la previsión de un objetivo global. Se pueden identificar tres razones para el aumento constante de la adaptación en la agenda de la CMNUCC (Khan, 2014): 1) la mitigación no se estaba llevando a cabo, como se esperaba, salvo por parte de los países de la UE; 2) los fenómenos climáticos extremos se estaban convirtiendo en la "nueva normalidad", afectando especialmente a los países de bajos ingresos, que son los que menos contribuyen al problema; 3) por tanto, el movimiento por la justicia climática se estaba fortaleciendo.

Aun así, el apoyo a la adaptación sigue siendo muy escaso en comparación con la mitigación a nivel mundial. Pero la adaptación sigue siendo la principal preocupación, sobre todo para los países menos adelantados (PMA) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), que, entre otros, se encuentran en primera línea de vulnerabilidad. Sin embargo, el AR6 del IPCC concluye que la adaptación a escala mundial ha sido en gran medida ineficaz e incluso inadaptada (Informe del GTIII del IPCC, 2022). ¿Cuál es la causa de esta situación? Se destacan, entre otras, dos razones principales: la escasa financiación de la adaptación y la falta de capacidades institucionales.

Sin embargo, este breve documento se centra en la financiación de la adaptación, con debates centrados en tres cuestiones: a) la situación de la financiación de la adaptación, en particular sus aspectos cualitativos, b) por qué persiste la mala situación y c) cuáles podrían ser las salidas que puede apoyar el grupo del G20, liderado por India.

Situación de la financiación de la adaptación

Todos sabemos que aún no se ha alcanzado la cifra de 100.000 millones de dólares prometida hace más de una década por los países desarrollados para ayudar a los países en desarrollo. La última cifra de la OCDE afirmaba movilizar 83.600 millones de dólares en 2020. Pero Oxfam suele desinflar esas reclamaciones al menos tres veces, debido al recuento excesivo de la financiación climática según el sistema del Marcador de Río y a la presentación de los préstamos a su valor nominal, no en su equivalencia de subvención (Oxfam, 2020, 2022). El grupo de países del G77 no se fía de la cifra de la OCDE . Podemos recordar que en la COP21 de París de 2015, cuando el delegado de la OCDE afirmó que se había alcanzado una media anual de 57.000 millones de dólares de financiación climática pública y privada total durante 2013-2014, el delegado indio señaló al instante las lagunas de su metodología, afirmando que solo entre 1.000 y 2.200 millones de dólares

debían contabilizarse como financiación climática neta (Ministerio de Finanzas indio, 2015). Así pues, la diferencia numérica es muy grande (Figura 1). Ahora el objetivo es contar con un nuevo Objetivo Cuantificado Colectivo (NCQG) para 2025, manteniendo la cifra de 100.000 millones de dólares como suelo. A pesar de haber celebrado seis diálogos de expertos en el marco de la CMNUCC desde 2022, aún no se ha acordado ningún objetivo concreto.

Este problema persiste porque, incluso después de tres décadas desde 1992, no se ha podido llegar a un acuerdo sobre qué es la financiación de la lucha contra el cambio climático ni sobre cómo medirla. Cada país desarrollado decide qué cuenta como tal, por qué y si puede considerarse "nuevo y adicional" (Weikmans et al., 2017). Obviamente, se trata de una exigencia fundamental de los países en desarrollo, pero los países desarrollados se resisten a debatirla. Así pues, el Comité Permanente de Finanzas (SCF) de la CMNUCC continúa con su mandato, reiteradamente otorgado por las COP, de intentar alcanzar un consenso sobre la definición de la financiación de la lucha contra el cambio climático (ecbi, 2023).

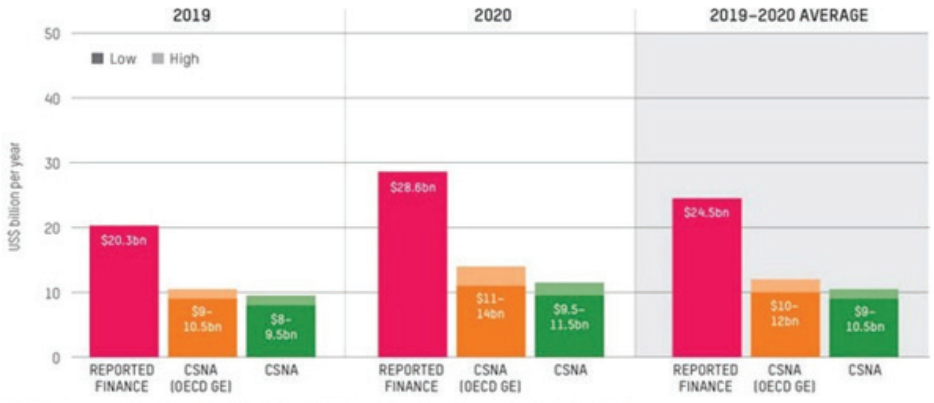
Centrémonos ahora en la parte cualitativa de la financiación de la adaptación. A nivel mundial, sólo el 20% de la financiación climática se destina a la adaptación para todos los países en desarrollo y, de esta cantidad, el 20% se destina a los PMA (Oxfam, 2020). Debido a esta continua injusticia, en la que las acciones de adaptación ya han alcanzado sus límites, en la COP27 del año pasado se adoptó la demanda unida del grupo G77 de un mecanismo de financiación para pérdidas y daños .

Además, el 80% de la financiación climática se entrega en forma de préstamos, mientras que incluso para los PMA es del 71% (UNCTAD, 2019). Pero en la mayoría de los casos las inversiones en adaptación no producen beneficios inmediatos. Esto está creando una nueva "trampa de la deuda climática", añadiendo tensiones adicionales a la carga de la deuda ya acumulada, que empeoró debido a la COVID-19 (Khan & Munira, 2021).

Además, existe una gran discrepancia entre los fondos aprobados y los desembolsos reales con cargo a los fondos de la CMNUCC. El desembolso real de los fondos de la CMNUCC en 2022 asciende a 150 millones de dólares para los PMA asiáticos y sólo 50 millones de dólares para los PMA africanos (Figura 2). Lo que resulta más inquietante es que una parte cada vez mayor de la asistencia para el desarrollo se destina a hacer frente al cambio climático, del que predomina la inversión en mitigación. Incluso la financiación del FVC a los PMA es mayor para la mitigación (53%) que para la adaptación (Climate Analytics, 2021).

Por buenas razones, la mitigación no es una prioridad, sobre todo en los PMA, que pueden considerarse "nano emisores". Pero la asistencia para el desarrollo permanece estática en todo el mundo e incluso bajó para los PMA en 2022 (Climate Analytics, 2021). Se trata de una doble injusticia, ya que la asistencia para el desarrollo está destinada a apoyar la consecución de los ODS en los

Figura 1: Financiación de la adaptación notificada vs. estimaciones de Oxfam de la ayuda neta específica para el clima destinada únicamente a la adaptación a los países en desarrollo (CSNA, 2019 y 2020, promedio)



Nota: Las barras rojas muestran el financiamiento para la adaptación reportado según lo compilado por la OCDE (OCDE 2022a). Las barras naranjas muestran la estimación de Oxfam sobre la asistencia neta específica para la adaptación al clima, basada en la contabilidad del equivalente de subvenciones de la OCDE. Las barras verdes muestran la estimación de Oxfam sobre la asistencia neta específica para la adaptación al clima, utilizando una metodología más sólida para estimar el equivalente de subvenciones. Todas las cifras representan únicamente financiamiento para la adaptación, sin incluir el 50% del financiamiento transversal. Las barras naranjas y verdes muestran cifras redondeadas al 0,5 más cercano. Consulte T. Carty y J. Kowalzig (2022) en la bibliografía para una metodología detallada.

países de renta baja (PRB), entre los que se encuentran los PMA. Es cierto que a menudo la adaptación y el desarrollo no pueden diferenciarse, por lo que ambos instrumentos deben ir a la alza para garantizar un mínimo de justicia. Si nos fijamos en el desembolso real de financiación para la adaptación, se observa una correlación escasa o nula entre la vulnerabilidad y el apoyo a la adaptación (Figura 3) (GCA, 2022). Así pues, la justicia climática sigue siendo siempre difícil de alcanzar. Hasta ahora, menos del 10% de la financiación climática se destina a las comunidades locales, incluidas las mujeres, y la ejecución real es mucho menor (IIED, 2017). Sin embargo, la ya desaparecida Comisión Global de Adaptación ha introducido la adaptación liderada localmente como una de las ocho vías para garantizar una acción eficaz frente al cambio climático (GCA, 2019).

Los Acuerdos de Cancún reconocen que la igualdad de género y la participación efectiva de las mujeres son importantes para todos los aspectos de cualquier respuesta al cambio climático (CMNUCC, 2011). La financiación de la adaptación diferenciada por género es aún menor: alrededor del 3,4% de la financiación de la adaptación procedente de la AOD relacionada con el clima se destinó a las comunidades de mujeres vulnerables de los países en desarrollo (Schalatek, 2022; Oxfam, 2020).

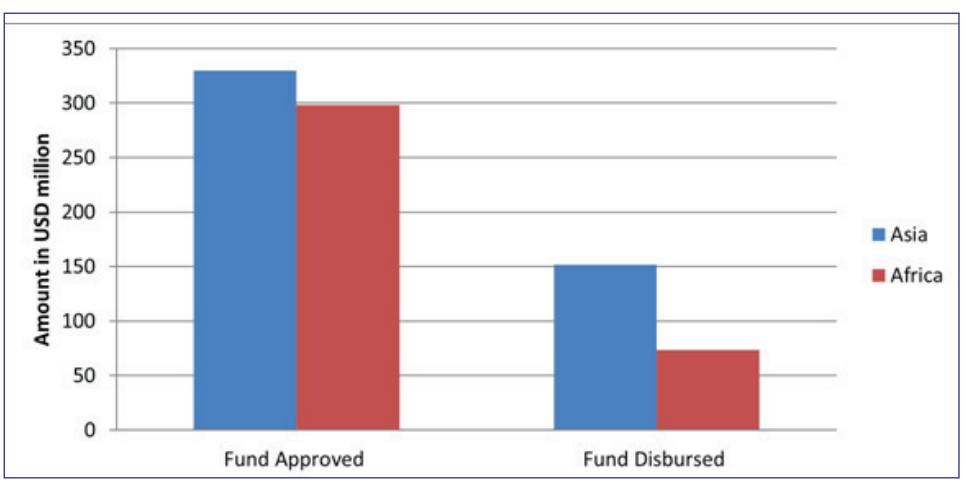
Por qué la adaptación sigue siendo tan insuficiente

El AR6 del IPCC sostiene que existe liquidez suficiente a nivel mundial para

aumentar las inversiones destinadas a hacer frente al cambio climático, incluida la adaptación, pero el dinero no fluye allí donde más se necesita. Por ejemplo, desde 2021 se han gastado casi 700.000 millones de dólares en subvenciones a los combustibles fósiles para mantener el problema, pero no se dispone ni de una fracción para su solución (Rohini, 2022)). De manera similar, en 2022 se han gastado más de 2 trillones de dólares en el presupuesto militar para hacer frente a las amenazas "percibidas" a la seguridad (SIPRI, 2023), pero para hacer frente a la amenaza "real" del cambio climático no se dispone ni de una minúscula parte. Esto no está ocurriendo porque el mundo esté estancado en un orden disfuncional, como argumentó recientemente el Secretario General de la ONU (Crawford, 2022).

Podemos recordar que el Acuerdo de París (Artículo 7) enmarca la adaptación como un objetivo global y una responsabilidad global. Pero la financiación sigue siendo extremadamente escasa, en relación con las necesidades estimadas, a pesar de que el régimen cuenta con disposiciones obligatorias de apoyo por parte de los países desarrollados. ¿Cómo aumentar la financiación de la adaptación a escala? Justificamos dos afirmaciones: (1) que la escasa financiación puede atribuirse al estrecho marco territorial del régimen climático, que conceptualiza la adaptación en gran medida como un bien público local o nacional. Kaul (2017) argumenta convincentemente que la financiación de la lucha contra el cambio climático adolece de inmovilismo teórico e institucional, al basarse en teorías y prácticas que no se ajustan ni a la naturaleza del cambio climático como problema común mundial ni a las realidades actuales de la formulación

Figura 2: Fondos aprobados frente a fondos desembolsados para África y Asia
Los PMA en 2022 con cargo a los fondos de la CMNUCC (UN Funds Update.org. 2022)



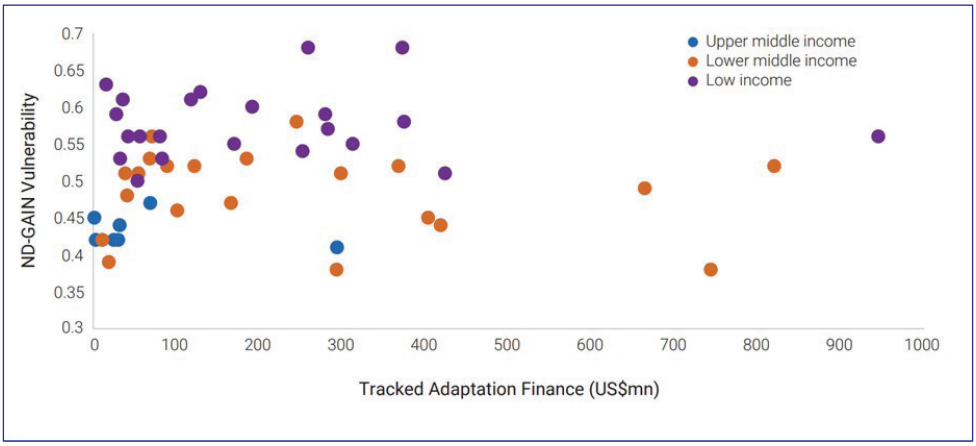
de políticas. Benzie y Persson (2019) sostienen que en los primeros años, la comunidad epistémica de entonces consideraba los impactos climáticos desde la perspectiva de las ciencias ambientales,

por lo que la Convención codificó la adaptación a escala local/nacional, y se centró predominantemente en la mitigación. También presentan casos de "riesgos climáticos sin fronteras", que pueden experimentarse localmente pero tener repercusiones transfronterizas, incluso mundiales, como impactos indirectos (Hedlund et al. 2018). ¿Qué ocurrirá si más de 100 países, entre ellos PMA, PEID y países como India, Pakistán, Nicaragua y muchos otros altamente vulnerables, descienden en su trayectoria de desarrollo a causa de los impactos climáticos? Podemos recordar la declaración del Presidente Roosevelt, que en la apertura de las negociaciones de Woods en 1944, que: "Las enfermedades económicas son altamente contagiosas, de lo que se deduce que la salud económica de cada país es un asunto que concierne a todos sus vecinos, cercanos y lejanos" (Roosevelt, 1944).

El cambio climático y las dificultades económicas inducidas por Covid-19 que afectan a todos los países son ejemplos de esa comunicabilidad. Así pues, el encuadre de la adaptación se está ampliando mediante un pensamiento multidisciplinar desde el ámbito nacional al mundial, lo que requiere la cooperación internacional y la participación de múltiples partes interesadas (Banda, 2018; IPCC 2018; Dzebo y Stripple, 2015; Khan, 2016).

Nuestra segunda afirmación es que también tiene sentido político considerar la adaptación como un GPG. Esta última tiene una connotación normativa y distributiva que contrasta con los BPM, y articular una cuestión como BPM mejora su estatus y valor retórico para una respuesta más amplia (Bodansky, 2012). Es probable que esto contribuya a la legitimidad política y a la aceptación pública de la norma de adaptación como BPM (Khan & Munira, 2021).

Figura 3s: Correlación entre la financiación de la adaptación rastreada y la vulnerabilidad climática (GCA, 2022).



Cómo el liderazgo del G20, encabezado por la India puede reforzar el apoyo a la adaptación

Entonces, ¿cómo superar esta disfuncionalidad sistémica? No está abordando la amenaza existencial del momento. ¿Cómo podemos corregir el mal público global (MPG) como el cambio climático que sufren todas y cada una de las naciones de la Tierra? Esto ha sido argumentado de forma muy convincente y respaldada por hechos concretos por la Presidenta de los PMA en su reciente artículo en Nature, donde abogaba por establecer un Fondo de Pérdidas y Daños porque la adaptación ha alcanzado sus límites (Sarr, 2022).

Sin embargo, no podemos hacer cambios radicales para conseguir una solución rápida, pero sí podemos impulsar cambios racionales graduales, a lo largo de una trayectoria bien meditada de internacionalismo responsable. India, siendo una economía grande pero aun así, un país de bajos ingresos per cápita, tiene muchos puntos en común con los PMA y otros LIC en términos de vulnerabilidad al cambio climático y reducción de la pobreza. Además, India siempre adopta una posición moral/ética en su diplomacia climática, centrándose en la justicia climática. Así pues, los líderes indios pueden impulsar las siguientes cuestiones en las deliberaciones del G20:

- En la actualidad, se considera que más del 60% de los países de renta baja corren el riesgo de sufrir dificultades de endeudamiento, o ya las sufrían, a principios de 2022. Esta cifra duplicaba la de 2015 (FMI, 2022). Así pues, la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (ISPD) iniciada por el G20 en apoyo de los países de renta baja fue un paso bien recibido, pero se trataba de un paliativo a corto plazo. Pero estos países necesitan soluciones a más largo plazo, ya que en 2022 los países de ingresos bajos, incluidos los PMA, tuvieron que hacer frente a 31.000 millones de dólares en pagos del servicio de la deuda a todos los prestamistas (UNCTAD, 2022).
- Una vez más, el Marco Común para el Tratamiento de la Deuda (MCP) lanzado por el G20, yendo más allá del DSSI como único mecanismo multilateral de condonación y reestructuración de la deuda soberana es un buen paso. Pero la reestructuración de la deuda apoyada por la DSSI y el FC debe ir más allá de los préstamos bilaterales y abarcar también los préstamos multilaterales y privados. En realidad, hace tiempo que debería haberse reformado la visión y las modalidades de funcionamiento del Banco Mundial y otras instituciones financieras, por lo que la COP27 les invita a someterse a una revisión que refleje las realidades actuales, incluidas las consideraciones de justicia climática.
- El principio cardinal de la CMNUCC responsabilidad común pero diferenciada en función de la capacidad respectiva- puede ponerse en práctica mediante la aplicación del principio de que quien contamina paga. Esto corregirá el mayor fallo del mercado como la más fundamental de las soluciones, tal y como prescribe el sistema neoliberal basado en el mercado sobre el que se fundamenta el régimen climático. La UE y varios países en desarrollo están aplicando la CPP de diferentes formas (Khan,

2015). Mientras que los vertederos de residuos sólidos no son gratuitos, los vertederos atmosféricos se tratan libremente porque las emisiones traspasan las fronteras. En los últimos 15 años se han barajado muchas propuestas, aunque en la reunión de junio de 2023 en París sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático, más de 20 países apoyaron la imposición de una tasa al transporte marítimo. Conjuntamente, se puede considerar la posibilidad de establecer una tasa de solidaridad internacional en el sector de la aviación para financiar el Fondo de Pérdidas y Daños. Es probable que los países de la UE apoyen estas dos fuentes innovadoras. Según lo acordado en el régimen climático, los países desarrollados deben tomar la iniciativa. Más adelante, podrá abarcar otros países en desarrollo con un enfoque de la aplicación de la PPA sensible a la pobreza (Caney, 2010). Una vez acordados los temas, se pueden configurar las modalidades de movilización y entrega de este dinero.

- A falta de una mitigación ambiciosa, el "atlas del sufrimiento humano" se amplía, incluidos los riesgos climáticos transfronterizos y de segundo orden. Como ya se ha argumentado, el efecto creciente de un gran número de pequeños y grandes países vulnerables afectará gravemente a los sistemas alimentario, comercial y financiero mundiales. Vivimos en un mundo conectado en el que todos los países se benefician de la cooperación mundial. Esto justifica salir del marco territorial que conceptualiza la adaptación en gran medida como un bien público local/nacional y, de ahí, el apoyo inadecuado y la falta de voluntad del sector privado para intervenir. Por lo tanto, tiene sentido conceptual y político considerar la adaptación como un BPM, ya que Inge Kaul, anteriormente del PNUD, argumentó que la financiación climática sufre de bloqueo teórico e institucional con la dependencia de teorías y prácticas que no se ajustan ni a la naturaleza de BPM del cambio climático ni a las realidades actuales de formulación de políticas (Kaul, 2017; Khan & Munira, 2021). En realidad, los bienes públicos son construcciones sociales variables en respuesta a la evolución de las necesidades nacionales y mundiales como cuestiones de elección política. Los BPM son simplemente la provisión mejorada de un bien público nacional más la cooperación internacional. Este replanteamiento debería servir para impulsar la financiación de la adaptación penalizando a los GPB, para crear unos mecanismos de autogeneración que impulsen el apoyo a la adaptación. India está ahora en condiciones de promover este replanteamiento de la adaptación como BPM.
- Centrarse en la adaptación local, ya que el cambio climático afecta sobre todo a las comunidades locales, que llevan mucho tiempo haciéndole frente. Tenemos que basarnos en ello, teniendo en cuenta los riesgos actuales y futuros. Esta adaptación local debe estar dirigida a nivel local, lo que implica a los gobiernos locales, los líderes electos y otras partes interesadas, incluidas las comunidades, con el fin de que sean eficaces y sostenibles, al tiempo que se vinculan con las políticas nacionales e internacionales. Según el modelo de adaptación local, deben existir disposiciones para que los más vulnerables, incluidas las mujeres, puedan acceder a las facilidades locales de financiación de la lucha contra el

cambio climático. Un ejemplo es el fondo del condado para el cambio climático en Kenia (CCCF), que tuvo éxito como proyecto piloto en varios condados y ahora el gobierno nacional está aceptando ampliarlo (Arnold & Soikan, 2021).

- Como ya se ha dicho, todavía no se ha podido llegar a un acuerdo sobre qué es la financiación de la lucha contra el cambio climático ni sobre cómo medirla. Así pues, alcanzar el objetivo de un NCQG no tiene verdadero sentido a menos que la comunidad mundial pueda ponerse de acuerdo sobre lo que es la financiación del clima o de la adaptación. En el marco de la CMNUCC, el Comité Permanente de Finanzas (CPF) recibe mandatos y trata repetidamente de alcanzar un consenso sobre la definición de la financiación de la lucha contra el cambio climático (ecbi, 2023). Esta es una oportunidad para que India, como firme defensora de esta cuestión y ahora como líder del G20, persuada a los demás países para que lleguen a un consenso sobre la definición de la financiación de la lucha contra el cambio climático basada en algunos criterios.
- La concesión de préstamos para la adaptación debe evolucionar hacia la concesión exclusiva de subvenciones a los países LIC. La decisión de Glasgow en la COP26 de duplicar la financiación de la adaptación para 2025 en comparación con el nivel de 2019 debe cumplirse en serio. Estos esfuerzos de duplicación deben promover las subvenciones, no los préstamos, lo que constituye una injusticia absoluta para los países de renta baja. Además, India puede empujar a los demás países del G20 hacia una distribución más justa de la financiación de la adaptación y agilizar el acceso a la misma, que es un problema perenne.
- Se puede movilizar un nuevo instrumento denominado "canje de deuda por adaptación" (DAS), ya sea a nivel multilateral o bilateral (Khan, 2020). Los modelos anteriores de canje de deuda por naturaleza no lograron ni la conservación ni el refuerzo de la sostenibilidad de la deuda debido a las míseras cantidades que suponían esos proyectos. La falta de concienciación y de urgencia entre los países y la complejidad de la administración del proceso, que implica a las instituciones financieras, son quizás las razones por las que no se ha ampliado. Ahora, los ejemplos de Belice y Seychelles, que suponen unos cientos de millones de dólares, y el probable acuerdo con algunos países caribeños iniciado por la CEPAL pueden aportar nuevas lecciones. Debido a las secuelas de Covid-19 y la guerra de Ucrania, es posible que no lleguen nuevos grandes fondos. Así pues, el plan DAS, que implica miles de millones, puede tener importantes repercusiones en la adaptación y la sostenibilidad de la deuda. Esto puede tener más éxito a nivel político, ya que se trata de dinero antiguo, que ya está en manos de los países receptores. Cabe recordar que en la COP27, el Presidente colombiano abogó por que el FMI adoptara a escala el instrumento DAS (citado en ecbi, 2023).
- Por último, el desarrollo de capacidades (CB) de los funcionarios gubernamentales, el sector privado y los líderes de ONG y comunidades a través de la educación y la formación es una necesidad, que se ha puesto como condición previa en dos tercios de la primera ronda de NDC presentadas por los países en

desarrollo (Khan et al., 2021). Así pues, las agendas de CB y Acción para el Empoderamiento Climático en el marco de la CMNUCC deben contar con apoyo a un nivel basado en las necesidades evaluadas. Esto requiere tanto una formación genérica como una específica. La experiencia anterior de asistencia técnica mediante un enfoque de proyectos a corto plazo basado en talleres dirigidos por consultores extranjeros no consiguió dejar sistemas de BC sostenibles. Así pues, las universidades de los países en desarrollo deben ser el eje central de la CB (Khan et. al, 2018). Esta es la razón por la que ahora funciona el Consorcio de Universidades de los PMA sobre Cambio Climático (LUCCC), como programa oficial de los 46 PMA. Necesitamos un enfoque programático, con un ciclo mínimo de 5 a 7 años, de modo que puedan supervisarse y evaluarse los resultados y el impacto, por ejemplo cómo aplican sus conocimientos los licenciados y las personas formadas. India ya participa en la prestación de apoyo al CB a muchos países y está en mejores condiciones de promoverlo bajo el liderazgo del G20.

Referencias

Arnold, M. & Soikan, N. 2021. Kenya se traslada hacia acción climática liderada localmente, publicado en Nasikilija; 27 de octubre; Esta página en inglés.

Benzie M, Persson Å. 2019. Gobernar los riesgos climáticos sin fronteras: ir más allá del marco territorial de la adaptación. Acuerdos internacionales sobre medio ambiente: Política, Derecho y Economía, 19(4-5): pp. 369-393.

Bodansky, D. 2012. ¿Qué hay en un concepto? Bienes públicos globales, derecho internacional y legitimidad. Eur J Int Law. 23(3): pp. 651–668.

Burton, I. 2009. "El cambio climático y el déficit de adaptación". En: Schipper L, Burton I (eds) The Earthscan Reader on Adaptation to Climate Change. Earthscan, Londres

Caney, S. 2010. El cambio climático y los deberes de los aventajados. Crit Rev Int Soc Pol Phil, 13(1): pp. 203-228

Análisis climático. 2021. Cinco años del Fondo Verde para el Clima: cuánto ha llegado a los países menos desarrollados.

Actualización de los Fondos Climáticos. 2022. Temas. Obtenido de ODI Think Change: https:// climatefundsupdate.org/data-dashboard/ themes/

Crawford, S, K. 2022. El jefe de la ONU advierte de una "disfunción global colosal", pero insta al mundo a unirse para encontrar soluciones radicales, abc NEWS, 1 de septiembre.

Dzebo, A, Stripple, J. 2015. Gobernanza transnacional de la adaptación: una cuarta era emergente de la adaptación. Glob Environ Chang 35(noviembre):423-435. https:// doi.org/10.1016/j.gloenecbi. 2023. Key Outcomes from COP27, Universidad de Oxford, Oxford, Reino Unido.

Comisión Global de Adaptación. 2019. Nos adaptamos, Un llamamiento mundial al liderazgo para la resiliencia climática. Países Bajos, Amsterdam.

Centro Global de Adaptación.2022. Informe sobre el estado y las tendencias de la adaptación 2022, GCA, Rotterdam.

Hedlund, J. Fick, S. Carlsen, H. Benzie, M. 2018. Cuantificación de la exposición transnacional al impacto climático: nuevas perspectivas sobre la distribución mundial del riesgo climático. Glob Environ Chang, 52(septiembre) pp. 75-85

IIED. 2017. Dinero donde importa: financiación local para aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, Londres.

Chabert, G, Cerisola, M, & Hakura, D. La reestructuración de la deuda de las naciones más pobres requiere de una coordinación más eficiente, Abril. Blog del FMI: https://www.imf.org/en/ Blogs/ Articles/2022/04/07/restructuring-debt-of-poorer-nations-requires-more-efficient-coordination.

Ministerio de Finanzas indio. 2015. Financiación climática: Análisis de un reciente informe de la OCDE: Algunos hechos creíbles necesarios; Documento de debate. https://bit.ly/3o08LsV

IPCC. 2022. AR6: Informe del GTIII. Impactos, vulnerabilidad y adaptación, OMM, Ginebra.

IPCC. 2018. Resumen para responsables políticos. Calentamiento global de 1,5 °C. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra.

Kaul, I. 2017. Contextualizar la financiación de la lucha contra el cambio climático: una perspectiva de bienes públicos mundiales. En: Markandya, A., I. Galarraga y D. Rübbelke, (eds). Financiación climática. World Scientific Publishers, pp. 129-156.

Khan, M.R. y Munira, S., 2021. La adaptación al cambio climático como bien público mundial: implicaciones para la financiación. Cambio climático, 167(3-4), p.50. https://doi. org/10.1007/s10584-021-03195-w

Khan, M.R. 2020. Canje de deuda por adaptación: inversión en adaptación y resiliencia. Mimeo. Berlín, Londres y Boston: Iniciativa de Alivio de la Deuda para una Recuperación Verde e Inclusiva , Heinrich Boll Stiftung

Khan, M.R. 2016. "Cambio climático, adaptación y teoría de las relaciones internacionales". En: Atkins E, Sosa-Nunez G (eds) Medio ambiente, cambio climático y relaciones internacionales. E-International Relations Publishing, Bristol, pp 14–28.

Khan, M. 2015. "El principio de "quien contamina paga": el instrumento cardinal para abordar el cambio climático". Laws 4(3). pp. 638– 653.

Khan, M. 2014. Hacia un régimen vinculante de adaptación al cambio climático. Routledge, London.

Oxfam. 2020. Informe del estudio sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático. Oxford, UK.

Oxfam. 2022. La financiación de la lucha contra el cambio climático, en entredicho: El valor real del compromiso de 100 000 millones de dólares en 2019-20, Oxford, Reino Unido.

Rohini, A, 2022. "El G-20 gastó cerca de $700 mil millones apoyando combustibles fósiles en 2021", DownToEarth, 1 de noviembre.

Roosevelt FD. 1944. Departamento de Estado (Ed.). Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas: Bretton Woods, acta final y documentos relacionados, New Hampshire, del 1 al 22 de julio de 1944. Washington, DC: United States Government Printing Office.

Sarr, M.D. 2022. "Ayuda a los más pobres por pérdidas y daños", Nature. 611 de noviembre de 7934 9 doi: 10.1038/d41586-022-03474-1.

Schalatek, L. 2022. Género y cambio climático, HBS/ODI. Washington, DC.

SIPRI. 2022. El presupuesto militar mundial supera los 2 billones de dólares https://www.sipri.org/ media/press-release/2022/world-military- expenditure-passes-2-trillion-first-time

UNCTAD. 2022. La creciente carga de la deuda pone en peligro la recuperación de los países menos desarrollados; https://unctad.org/topic/least-developed-countries/chart-march-2022

UNCTAD. 2019. Informe sobre los Países Menos Adelantados 2019, Ginebra.

UNFCCC. 2011. Los Acuerdos de Cancún: resultados de la labor del grupo de trabajo ad hocsobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Bonn: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. https://unfccc.int/resource/ docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2

Weikmans R, Roberts JT, Baum J et al. 2017 "Valorando la credibilidad de cómo los proyectos de adaptación al clima son categorizados". Dev Pract, 27, pp. 458-471.

"¡Escondan a esos refugiados, no quiero verlos!"

Najat Vallaud-Belkacem*

Resumen: El documento analiza la falta de cooperación internacional en materia de migración y asilo, centrándose específicamente en los migrantes climáticos, las operaciones de salvamento marítimo y la interpretación errónea del "deber de proteger". Destaca la frecuente ausencia de colaboración para ayudar a los migrantes climáticos, que se ven obligados a abandonar sus países debido a crisis medioambientales. Además, hace hincapié en el fracaso de los países a la hora de prestar una asistencia adecuada a las personas en peligro en el mar, lo que ha provocado numerosas muertes, especialmente en el Mediterráneo. Además, el artículo explora la alarmante tendencia a externalizar las responsabilidades en materia de asilo a terceros países, lo que socava las obligaciones internacionales de proteger a los refugiados. La principal conclusión extraída es la urgente necesidad de reforzar la cooperación internacional en materia de migraciones, el establecimiento de rutas migratorias legales y seguras, y la distribución justa de los migrantes para hacer frente a estos retos polifacéticos. El autor subraya la importancia de dar prioridad a los derechos humanos fundamentales por encima de consideraciones políticas y aboga por la creación de un grupo de trabajo específico sobre migración y movilidad en el seno del G20 para fomentar la colaboración y desarrollar políticas integradoras para el futuro.

Palabras clave: Migrantes climáticos, Cooperación internacional, Derechos de asilo y refugiados, Políticas migratorias.

Introducción

Afrontémoslo, es un momento sombrío para todos los que se preocupan por los derechos humanos en el mundo. Si no tuviéramos la intención de apartar los ojos, las imágenes de conflicto, opresión y devastación aparecerían directa y continuamente en nuestras pantallas en miniatura. La pregunta hoy es la siguiente: más allá de la empatía y la compasión, ¿qué esfuerzos estamos dispuestos a hacer colectivamente para aliviar parte de la tragedia de las personas empujadas al exilio por estos disturbios? El estado del debate democrático y mediático sobre el asilo y la protección de los derechos de los refugiados no parece muy alentador en ninguna parte.

Y las políticas migratorias cada vez más preocupadas por la seguridad que poco a poco se anuncian y aplican en tantos de nuestros países sólo sirven para reforzar los temores y las ideas

* Directora de ONE France y Presidenta de France Terre d'Asile. Las opiniones son personales.

preconcebidas de un público que carece de información y de puntos de referencia fiables. Sin embargo, las crisis geopolíticas, económicas y climáticas harán que cada vez más hombres, mujeres y niños huyan de sus países de origen e intenten alcanzar otras costas. En este contexto político cada vez más tenso, debemos actualizar nuestras normas globales y nuestra capacidad de actuación en este ámbito. Veamos tres ejemplos.

La Cooperación Internacional que se requiere para ayudar a los migrantes climáticos

Como sabemos, la Convención de Ginebra permite "a toda persona (...) que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (...)", solicite asilo en otro lugar. Sin embargo, no tiene en cuenta a estas personas que huyen de una forma muy concreta de violencia: el calentamiento global, que supone la desertización del medio ambiente, marchita las cosechas, destroza los ecosistemas y propaga enfermedades mortales (Black, R., 2011; Gosh, R.C., 2022; Hunter, L.M., 2015). El aumento del nivel del mar, la degradación de los suelos y la fluctuación de las precipitaciones hacen que las catástrofes relacionadas con el cambio climático desplacen cada año a más personas que los conflictos. Se calcula que 200 millones de personas han sido desplazadas desde 2008, y es probable que esa cifra aumente a casi 1.000 millones en los próximos 50 años. Y lo que es más importante, sabemos que estos flujos son muy desiguales: los emigrantes climáticos proceden de las zonas geográficas más afectadas por el calentamiento global, es decir -a menudo- de los países en desarrollo, cuyas poblaciones soportan el peso de la contaminación masiva causada por la producción y el consumo excesivos de los países desarrollados.

Es difícil hacer la vista gorda ante esta asimetría, que alimenta el resentimiento y la persistente pregunta: ¿quién debe realmente a quién en este mundo?

A diferencia de los refugiados, que necesitan protección "frente a su propio Estado", los migrantes climáticos tienen la particularidad de que, en teoría, pueden solicitar ayuda internacional "en cooperación con su Estado". Mientras que en el primer caso se trata de defender las libertades individuales, en el segundo se trata de la gestión internacional de las poblaciones. Lo cierto es que todo esto hay que organizarlo. ¿Cuándo se tomará por fin la comunidad internacional el tiempo necesario para ocuparse de los migrantes climáticos y encontrar respuestas adecuadas a sus condiciones? ¿Por qué no se aborda directamente este problema en las COP anuales? Parte de la solución reside en nuestras ambiciones y acciones en políticas de adaptación que deben crear las condiciones para que tanta gente no se convierta en refugiada. El reto de la transición medioambiental, la innovación tecnológica y el uso de energías renovables es crear, entre otras cosas, ciudades más habitables y sostenibles, pero también proteger la biodiversidad y fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social. Se trata de una inversión absolutamente vital

para nuestro mundo, y lo que se debatió en el Nuevo Pacto Financiero Global celebrado en París el pasado mes de junio fue un paso en la dirección correcta.

Pero más allá de financiar y aplicar estos ajustes locales, tenemos que pensar a escala planetaria y abordar con la mayor claridad posible la hipótesis, por desgracia muy probable, de que no lo conseguiremos o no lo conseguiremos lo bastante rápido. Necesitamos encontrar respuestas a las siguientes preguntas: ¿Cómo organizar el bienestar de las poblaciones afectadas, así como el de las poblaciones que acogerán a los migrantes? ¿Cómo evitar que esta realidad se convierta en una nueva fuente de conflicto mundial? ¿Debemos permitir que los países se establezcan en otros lugares, y en qué condiciones? Esto puede parecer insuperable. La crisis de Covid nos ha demostrado que cuando nos enfrentamos a situaciones difíciles, encontramos soluciones. Debemos tomarnos muy en serio esta cuestión, sabiendo muy bien que nos enfrentaremos a un fenómeno sin precedentes en la historia de la humanidad.

Falla en la asistencia a las personas en peligro en el mar

Alrededor de 25.000 personas han perecido en el Mediterráneo (al menos) desde 2014, según un reciente informe de la Organización Internacional para las Migraciones. ¿Cómo hemos podido llegar a esto? Según el derecho marítimo internacional, los Estados tienen la obligación de ayudar a las personas en peligro en el mar, pero cada vez eluden más sus responsabilidades. En lugar de proteger y promover el respeto de los derechos humanos, los países de primera línea de la Unión Europea y la propia Unión Europea hacen todo lo posible por aplicar políticas migratorias cada vez más orientadas a la seguridad, no sólo hacia los migrantes sino también hacia las ONG que los apoyan. Algunos ejemplos recientes son Grecia donde 24 trabajadores humanitarios han sido acusados de introducir clandestinamente migrantes en Europa, e Italia, donde un reciente decreto restringe la capacidad de las ONG para rescatar a personas en peligro en el mar.

¿Cómo poner fin a las tragedias del Mediterráneo? Lo sabemos desde hace años: necesitamos desarrollar rutas migratorias legales y seguras y reforzar la cooperación euro mediterránea (Guilfoyle, D. 2009; Klein, 2011). Mientras tanto, es imperativo que la Unión Europea esté a la altura de sus responsabilidades, apoye las operaciones de búsqueda y salvamento coordinadas por los Estados miembros y sitúe por fin el salvamento marítimo en el centro del mandato de Frontex. Hay un principio fundamental del derecho del mar: en el mar, cualquier persona en situación de peligro debe ser rescatada, sin necesidad de preguntar por qué está allí, adónde va o cuáles son sus intenciones. La protección de la vida humana en el mar prevalece sobre cualquier otra consideración. Las normas internacionales de asistencia en el mar están recogidas en convenios, y los buques que se encuentren cerca de personas en peligro deben intervenir sin poner en peligro a sus propias tripulaciones. También conviene señalar que ni siquiera es necesaria una llamada

de socorro desde el barco para que se produzca la asistencia (ya que éste fue uno de los argumentos de Frontex para redimirse de su fracaso en la asistencia en el naufragio de 750 personas frente a las costas griegas el pasado mes de junio). Basta con observar algunos de los siguientes elementos objetivos: señales visibles de peticiones de auxilio, embarcación sobrecargada, ausencia de capitán y tripulación, ausencia de instrumentos de navegación, embarcación a la deriva, estado de salud deteriorado de las personas a bordo, etc. En resumen, el mar es un lugar intrínsecamente peligroso y, por ello, el lugar por excelencia donde se ejerce la solidaridad humana, y corresponde a cada Estado ribereño planificar y ejecutar operaciones de salvamento de personas en peligro en su territorio o territorios.

Pero aparte de que este primer principio está, por desgracia, lejos de aplicarse sistemáticamente, lo que viene después es aún más complejo: ¿qué hacer con las personas en peligro que recoge un barco? ¿Qué disposiciones se toman para su desembarco? Los recientes incidentes de barcos privados que recogen a migrantes que vagan durante días por el Mediterráneo porque los Estados ribereños se niegan reiteradamente a aceptarlos en sus puertos muestran el alcance eminentemente político de estas cuestiones. A pesar de la dimensión humanitaria del problema, el Derecho marítimo internacional no ofrece una solución clara. Nos sentimos obligados a referirnos a normas (las del Convenio Europeo de Derechos Humanos) que no se aplican principalmente al espacio marítimo y a la situación particular de los migrantes por mar. Esta situación abre la puerta a posibles "conflictos de leyes" que a menudo acaban socavando los derechos de los inmigrantes. Por ejemplo, cuando el imperativo del salvamento se ve eclipsado por la lucha contra los contrabandistas, en detrimento de sus víctimas, y se devuelven los barcos sabiendo que las personas arriesgan su vida y que, como mínimo, el derecho a solicitar asilo y el derecho de residencia se ven efectivamente obstaculizados durante el examen del fondo de la solicitud.

Esto dista mucho de lo que parece ser la única solución posible: que los Estados miembros de la Unión Europea se doten inmediatamente de un mecanismo permanente de desembarco en puerto seguro y de un verdadero sistema de reparto solidario. En el fondo, lo que debe prevalecer y ayudar a orientar las decisiones de los poderes públicos es tomar conciencia de que el rescate de migrantes en el mar es una operación compleja que implica varias fases -rescate, tratamiento sanitario a bordo del buque de refugio, desembarco, tramitación de las solicitudes de residencia o incluso de asilo-, todas las cuales tienen una dimensión humanitaria indisociable en la que el respeto de la dignidad humana está en juego en cada etapa.

Hay que dar primacía a los derechos humanos fundamentales sobre cualquier otra consideración: este principio tan evidente debería ser reiterado y formalizado por la comunidad internacional, ya que no es tan evidente.

La interpretación errónea del deber de protección

Los textos y organismos internacionales actuales parecen igualmente impotentes para hacer frente a la interpretación muy específica y cada vez más extendida de su "deber de proteger" por parte de una serie de países (Trevisanut, S, 2013). Desde hace varios años asistimos al auge de una práctica cuando menos problemática: la externalización de la gestión de los refugiados y la inmigración irregular. En otras palabras, el traslado de inmigrantes a países más pobres, a cambio de financiación, para evitar tener que acogerlos en nuestro propio territorio.

Ya conocíamos los numerosos acuerdos destinados a pedir a otros países que retuvieran a estos solicitantes de asilo. Italia inauguró estas prácticas en 2003, cuando firmó con Libia un acuerdo de cooperación en este sentido, acuerdo que se renovará con el ejecutivo libio y sus guardacostas en 2017 y 2020 a cambio de una contraprestación económica de varias decenas de millones de euros. Sabemos que esto inspirará la política de la Unión Europea y los acuerdos con Turquía de 2016, que obligan a este país a "contener" a los solicitantes de asilo en su territorio a cambio de una ayuda financiera de 6.000 millones de euros. Posteriormente, se alcanzaron acuerdos similares con Libia y Túnez, que condujeron a la deportación sumaria de varios miles de personas necesitadas de protección a países donde se violan los derechos humanos. La expulsión por las autoridades tunecinas de cientos de migrantes subsaharianos al desierto a principios de julio es sólo una terrible ilustración más de ello. En una carta al Consejo Europeo de febrero de 2023, los primeros ministros de Austria, Dinamarca, Estonia, Grecia, Lituania, Malta, Letonia y Eslovaquia pidieron aún más acuerdos de externalización con terceros países.

Estas tentaciones no solo se aplican a Europa, por cierto: Estados Unidos, bajo la presidencia de Trump, también adoptó una política similar apodada "hold in Mexico" en enero de 2019, que permite que algunos solicitantes de asilo detenidos en Estados Unidos sean devueltos a México. En los dos primeros años de aplicación, 70.000 migrantes se vieron afectados, esperando en México durante meses o incluso años a que se resolvieran sus reclamaciones. Aunque suspendido por la administración Biden en junio de 2021, el programa se restableció en diciembre del mismo año, de nuevo con el pago a cambio de cientos de millones de dólares en ayuda humanitaria.

Pero más allá de estos acuerdos de cooperación con terceros países destinados a limitar las llegadas, varios países europeos están tentados de externalizar completamente y deslocalizar sus responsabilidades en materia de asilo a terceros países, siguiendo el ejemplo del modelo australiano, que desde 2012 consiste en delegar la gestión de las solicitudes de asilo a microestados del Pacífico (por ejemplo, Papúa Nueva Guinea, Nauru), donde los solicitantes son internados. Este programa ha costado al gobierno australiano más de 600 millones de euros al año por algo más de 3.000 personas trasladadas de esta forma.

Interceptar embarcaciones y enviar a los solicitantes de asilo a otro Estado, sin perspectivas reales de asentarse en el Estado de destino deseado, es también el camino que ha tomado ahora el Reino Unido, que ha firmado un acuerdo con Ruanda, descrito como una "asociación de migración y desarrollo económico". Según los términos del acuerdo, Ruanda acogerá a un número indeterminado de inmigrantes llegados irregularmente al Reino Unido desde Francia, durante un periodo de cinco años. Los migrantes reubicados -solteros, jóvenes y varones, según las directrices del gobierno británico- solicitarán asilo en Ruanda. A cambio, el Reino Unido ya ha hecho una contribución de 150 millones de euros (lo que representa alrededor del 1,4% del PIB de Ruanda) para "el desarrollo y crecimiento económico de Ruanda", así como para financiar "operaciones de asilo, alojamiento e integración similares a los costes incurridos en el Reino Unido por estos servicios". La recién aprobada ley Stop the boats (Detengan los botes) confirma esta intención de hacer inadmisibles las solicitudes de asilo para quienes crucen el Canal de la Mancha en botes pequeños. Estas personas podrían entonces ser detenidas (incluidos los menores), deportadas o devueltas a Ruanda para buscar protección internacional.

Dinamarca también se ha dirigido a Ruanda para proponerle un acuerdo similar. Aunque encabeza un partido socialdemócrata de centro-izquierda, la Primera Ministra Mette Frederiksen es una decidida defensora del objetivo "cero refugiados" en el país escandinavo.

Ruanda es uno de los países más densamente poblados del mundo y ya acoge a más de 130.000 refugiados, principalmente de Burundi y la República Democrática del Congo. También cabe destacar que la evaluación de impacto del proyecto de ley británico mostró que enviar a Ruanda a cada inmigrante que llegara ilegalmente al Reino Unido costaría 200.000 euros. Esto se compara con el coste de alojar a la misma persona mientras se examina su solicitud de asilo: 70.000 euros menos. Y sin embargo, el coste de atender a los solicitantes de asilo fue el principal argumento del gobierno británico para justificar su estrategia migratoria disuasoria. Todos estos acuerdos plantean innumerables cuestiones morales y políticas. Empezando, por supuesto, por la cuestión de su conformidad con las obligaciones internacionales de protección de los refugiados, que las Naciones Unidas cuestionan constantemente, como recordatorio, todos los países mencionados están obligados por la Convención de Ginebra a respetar el principio de no devolución (es decir, no regresar a un país donde exista riesgo de persecución) y el acceso a un procedimiento de asilo justo y eficaz. ¿Dónde nos deja esto?

Pero también deben cuestionar a los países del Sur que aceptan acoger refugiados a cambio de recursos financieros. ¿Participar en esta externalización de la política migratoria del Norte envía realmente el mensaje correcto sobre el papel que el Sur desea desempeñar en el reparto internacional de papeles?

Conclusiones

En un momento en que todas las sociedades civiles reclaman una asociación equilibrada entre el Norte y el Sur, entre Europa y África, los gobiernos harían bien en reflexionar sobre las consecuencias de largo alcance de sus acciones y sus cumbres internacionales para evitar que el tema del desplazamiento de la población se convierta en el punto ciego de sus conversaciones.

Basta un rápido repaso a los objetivos perseguidos por el G20 (desarrollo sostenible, mitigación del cambio climático, relaciones Norte-Sur) para comprender que, en cada ocasión, las cuestiones de migración y movilidad ocupan un lugar central. Por ello, la cuestión de las personas y las fronteras debe situarse en el primer plano de sus preocupaciones al más alto nivel de su trabajo. Un grupo de trabajo específico sobre migración y movilidad sería de la máxima utilidad (Singh, 2022).

India, que mantiene estrechas relaciones con los países desarrollados al tiempo que comprende y expresa las posiciones de los países en desarrollo, se encuentra en una posición privilegiada para establecer y facilitar los debates en el seno de dicho grupo. Podría aprovechar su presidencia del G20 para iniciar esta conversación y colaboración esenciales entre los países de origen y los de acogida (Kapur et al., 2023). Una conversación que muestra las aspiraciones y preocupaciones de las poblaciones de los países en desarrollo, a menudo ausentes de las reuniones del G20.

Esta colaboración debe conducir a soluciones concertadas y a la adopción de políticas que tengan en cuenta las realidades de los países de origen, tránsito y destino. Debería llevarnos más allá la mera estrechez y el aislamiento. Y da esperanzas de que por fin seamos capaces de trabajar por un futuro inclusivo y próspero para todos los países miembros del G20.

Referencias

Black, R., Bennett, S. R. G., Thomas, S. M., & Beddington, J. R. 2011. "El cambio climático: Migración como adaptación". Nature, volumen 478 nº 7370, pp. 447-449.

Gosh, R.C., Orchiston, C. 2022. "Revisión sistémica de la investigación sobre migraciones debidas al cambio climático: lagunas en la bibliografía existente". SN Soc Ici 2, 47.

Guilfoyle, D. 2009. Interdicción marítima y Derecho del Mar. Cambridge University Press.

Hunter, L. M., Luna, J. K., & Norton, R. M. 2015. "Dimensiones medioambientales de la migración". Annual Review of Sociology, volumen 41, pp. 377-397.

Klein, N. 2011. Seguridad marítima y Derecho del Mar. Oxford University Press.

Kapur, N.P., Sule, M. y Thakker, V., 2023: "Crecimiento equitativo en el siglo XXI": Addressing Migration Challenges through G20 Multilateralism," T20 Policy Brief.

Singh, S. 2022. Necesidad de una Vía de Migración y Movilidad en la Presidencia india del G20. Sapru House, New Delhi.

Trevisanut, S. 2013. "El principio de no devolución en el mar y la eficacia de la protección del asilo". Anuario Max Planck de Derecho de las Naciones Unidas en línea, Volumen 12 No 1, pp.246.

Entrevista con S.E. el Presidente Mohamed Bazoum, República de Níger

Antes de los sucesos del 26 de julio, el Presidente de Níger, Mohamed Bazoum, había dedicado una parte importante de una entrevista, así como del presupuesto anual del país, a la educación. Al centrarse en el apoyo a la educación de las jóvenes y en las infraestructuras que esa estrategia conllevaría, la calidad general y la reforma del sistema educativo de Níger se consideraron tan importantes como la seguridad. El beneficio añadido de esta atención a la educación fue el desarrollo socioeconómico del país, desacelerando los actuales niveles de crecimiento demográfico insostenible, lo que a su vez reduciría la pobreza y mitigaría los riesgos para la seguridad.

Con esta edición del Development Cooperation Review (DCR) del G20 en mente, el 14 de julio se finalizó un segmento de la entrevista sobre educación y cooperación al desarrollo . En un esfuerzo por ayudar a informar a los nigerianos en este momento crucial, el DCR se asoció con Le Grand Continent para publicar el documento en francés, así como con ocasión de la Presidencia india de la cumbre del G20, el 9 de septiembre en Nueva Delhi.

DCR: Su Excelencia habla a menudo de la importancia de desarrollar el sistema educativo en Níger para ofrecer más oportunidades a los jóvenes y mitigar al mismo tiempo el crecimiento demográfico. ¿Qué programas se han puesto en marcha para mejorar el sistema educativo?

Mohamed Bazoum (MB): Somos un país con un crecimiento demográfico muy elevado. La mitad de nuestra población tiene menos de 15 años, y la tasa de fertilidad es de 6,2 por mujer. Esto es un síntoma de la insuficiencia del sistema educativo. Esto es bastante evidente y bien sabido. Nuestra gran pobreza también viene del estrés hídrico y nuestras sucesivas deudas. El riesgo al que nos exponemos es que este crecimiento demográfico aumente, a su vez, la pobreza, y entremos en una espiral que sólo puede generar situaciones de inestabilidad y conflicto por falta de recursos generales. Por cierto, la violencia que ejercen actualmente los movimientos terroristas en la región del Sahel también es sintomática de la pobreza de la que hablo, generada por el crecimiento demográfico. Para atajar este problema de raíz, tenemos que promover el sistema educativo. Porque la educación tiene un impacto directo, a medio plazo, en la cultura familiar, la composición demográfica y la tasa de natalidad. En los planes de estudios que queremos introducir es necesaria una cierta dosis de educación familiar, social, sexual y económica para influir en las costumbres y la cultura social y familiar de Níger.

Entrevistadores: Eleanor Legge-Bourke, redactora jefe, Press Report House, Reino Unido, en lugar de uno, y exigirá un nivel mínimo de estudios más elevado.

Hemos decidido dos cosas: elevar el nivel de formación de nuestros profesores. La formación profesional para la docencia durará dos años en lugar de uno, y requerirá un nivel mínimo más alto de educación. Cuanto más informemos, más dispondremos de una masa crítica cuya integración en el sistema educativo contribuirá a mejorar el rendimiento de los alumnos, porque es la actuación del profesor la condición para mejorar el rendimiento de los alumnos. La formación y la contratación de capital humano competente son necesarias para mejorar el rendimiento académico de los alumnos y las evaluaciones sumativas de la población escolarizada.

El otro aspecto de nuestra reforma es que hemos observado que cuando una niña va a la escuela sin las condiciones que le ofrezcan las comodidades esenciales para que sus padres confíen en ella y la dejen seguir estudiando, corre el riesgo de abandonarla lo antes posible. El abandono escolar está correlacionado con un cierto clima escolar de confianza y seguridad para niños y adolescentes. Lo que ocurre a menudo es que al final del primer o segundo año de secundaria, muchos niños son expulsados, sobre todo niñas, por razones de moral o absentismo escolar. Lo que he decidido hacer es crear internados para niñas en centros rurales de secundaria para que el Estado se ocupe plenamente de ellas. De este modo, podremos acoger a las niñas y protegerlas de los riesgos del matrimonio y la maternidad precoz. Dándoles las condiciones necesarias para adquirir verdaderas competencias, formarse, crecer y desarrollarse, serán actores cuyo papel será decisivo para reducir la natalidad y el crecimiento demográfico. Así pues, las virtudes de la enseñanza cerrada y diferenciada por sexos son dobles: por un lado, permite a las niñas adquirir competencias disciplinarias y, con el tiempo, obtener ingresos por sí mismas; por otro, evita que se queden embarazadas a una edad temprana y evita los riesgos de las familias numerosas ligadas a los matrimonios precoces, que son el principal factor del crecimiento demográfico desenfrenado de nuestro país en la actualidad.

Nuestro objetivo es mejorar la calidad de los recursos de capital humano y, por tanto, desarrollar y formar a los profesores a lo largo de toda su vida, de ahí el aumento del 23% del presupuesto del sector. Además, nuestros procesos de contratación de formadores y profesores cualificados implican la mejora de su categoría.

DCR: ¿Qué asociaciones utiliza en el ámbito de la educación y cómo puede ayudar mejor la cooperación al desarrollo, ya sea Norte-Sur o Sur-Sur?

MB: Nuestras asociaciones son tanto multilaterales como bilaterales. Por ejemplo, en el frente multilateral, la Cumbre de la UNESCO celebrada en París en mayo de 2022 y la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York en septiembre de 2022 recaudaron importantes fondos, en particular con el BADEA, que financió cien (100) internados en Níger. El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) ha convencido a socios de la UE como Francia, Reino Unido, Alemania e Italia de la viabilidad presupuestaria y

financiera de nuestro programa educativo y de nuestras ambiciones en el ámbito de la educación inclusiva. Esto ha elevado el perfil de Níger tanto a nivel mundial (GPE), como regional y subregional.

Nuestra salud financiera hace que, en el marco de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA), nos hayamos convertido en líderes en el ámbito de las inversiones sectoriales, y nuestros socios técnicos y financieros no dejan de elogiar nuestras acciones, nuestros esfuerzos y nuestros logros. Aún queda mucho por hacer, pero el impulso está ahí, y no podemos sino alegrarnos. Ahora tenemos que mantener nuestro crecimiento presupuestario y económico en un momento difícil de la economía mundial (guerra en Ucrania, inflación, aumento de los costes de transporte, restricción de los créditos concesionales, mala distribución de los Derechos Especiales de Giro para África, choque climático, pandemias, etc.).

La FAO y el PMA son organizaciones internacionales que desempeñan un importante papel de apoyo logístico a nuestras políticas educativas. Los comedores escolares de los internados (Kelle, entre otros) se abastecen en su totalidad gracias a una asociación entre el PMA y el Estado de Níger, a través de su ministerio especializado, para proporcionar a los comedores una alimentación equilibrada y sustancial, de modo que los internados y colegios femeninos sean espacios seguros. Los internados femeninos son lugares donde las alumnas pueden alimentarse adecuadamente, aliviando a las familias de la preocupación por la asistencia alimentaria y las secuelas de la hambruna en caso de un mal año agrícola o una temporada de lluvias difícil. El estrés hídrico ha afectado gravemente a las zonas rurales, y no se puede descuidar este aspecto de la escolarización. Al fin y al cabo, todos los alumnos necesitan alimentos, un estilo de vida sano y un entorno seguro si quieren estudiar correctamente y progresar en su aprendizaje.

El entorno escolar es un lugar de socialización y de vida, donde los valores tradicionales nigerianos y las ideas positivas occidentales de emancipación se ponen verdaderamente en práctica y se realizan a través de actividades educativas específicas. Nuestro proyecto es holístico: una escuela sin energía, carreteras, alimentos, salud e higiene no es viable. Esto significa que los Ministerios de Energía, Infraestructuras, Transportes, Agricultura, Ganadería, Sanidad, etc., participan en nuestro concepto de escuela. No puede verse como un simple edificio escolar al margen de un marco, un contexto, una sociedad, un medio rural, individuos y familias con vidas singulares, culturas específicas y prácticas religiosas y sociales particulares. Tenemos que tener en cuenta todos estos parámetros a la hora de educar a nuestros alumnos y a nuestros hijos porque no podemos enseñar nada sin motivar a los niños y trabajar con las inquietudes de los alumnos, que son los primeros implicados en el proceso de aprendizaje. Esto no se refleja suficientemente en las peticiones y ofertas de los donantes; la educación no se improvisa y requiere recursos sustanciales para producir efectos concretos y duraderos.

Las asociaciones no deben ser exclusivamente financieras. De hecho, es el nervio de nuestra guerra, y lo recordamos oportunamente en la Cumbre de París de junio de 2023 en relación con las asociaciones Norte-Sur y los equilibrios financieros en la asistencia para el desarrollo. He mencionado el hecho de que necesitamos más recursos y ayuda financiera a medida que la globalización se extiende por el continente africano y que estamos pagando directamente el alto precio de las políticas de endeudamiento y las opciones energéticas de los países del Norte y las desigualdades en los órganos representativos internacionales que deciden nuestro presente y nuestro futuro. Son desigualdades e ilogicidades a las que hay que poner remedio cuanto antes si no queremos desequilibrar el orden mundial, acentuar los procesos de emigración incontrolada y empobrecer aún más al Sur.

No se trata sólo de asistencia para el desarrollo, sino de una acción política clarividente en favor del futuro de una política mundial del bienestar, la salud y los derechos del niño, y por tanto de la armonía; porque nuestra Tierra es una, la Humanidad es una, y a pesar de nuestra diversidad y nuestras contradicciones, a menudo complementarias y muy útiles para frenar los excesos ligados a la expansión financiera especulativa, tenemos, tanto el Sur como el Norte, bienes comunes que proteger: la calidad de vida, el aire, el agua, la tierra y la energía sostenible. Por eso pedimos sinergias en la financiación multilateral y derechos de expresión y enfoque en las directrices presupuestarias de nuestros socios. Además, creemos que el diálogo bilateral es más apropiado para el sector educativo, en función de las competencias y la historia política de los países que nos ayudan a desarrollar nuestra política educativa: los países del norte de Europa tienen un enfoque interesante de la formación profesional y técnica, por ejemplo.

Hay que añadir que una estrategia de asistencia para el desarrollo en el sector de la educación es preferible a vastos programas de acción y ayudas presupuestarias a menudo proporcionadas por personas e instituciones alejadas de la realidad concreta que viven nuestras poblaciones rurales. Por eso recomendamos escuelas adaptadas e integradas, planes de estudios adecuados, formadores receptivos, programas actualizados, métodos pedagógicos específicos y experiencia in situ, y trabajamos con agentes nigerianos e internacionales para optimizar las competencias y alcanzar nuestros objetivos de educación sostenible y capitalizar realmente el trabajo realizado por el capital humano. Creo que África, y Níger en particular, debe dejar de ser una máquina de fabricar deuda y garantizar el desequilibrio con el pretexto de su desarrollo. Estos paradigmas ya no funcionan. Lo vemos con la entrada de otros socios en la ayuda financiera, sobre todo China, India y los países de Oriente Medio, que están cambiando positivamente los paisajes sociales y las realidades socioeconómicas de África Occidental y de Níger en particular.

DCR: Níger tiene muchos socios. ¿Cuál cree que sería el modelo de cooperación ideal?

MB: Un modelo de cooperación justo y racional, tanto como verdadero y auténtico, sería aquel en el que la asociación fuera ética y equitativa: la ayuda no sería una forma de chantaje económico y no escondería contratos sibilinos que atrincherarían aún más a la persona ayudada y serían, por tanto, especialmente favorables para el ayudante. Etimológicamente, cooperación significa trabajar juntos, es decir, estar en el mismo nivel de información y de intenciones, con el mismo horizonte de valores y de benevolencia, como los que caracterizan a las personas responsables a pesar de las diferencias, de las fuertes heterogeneidades de autonomía y de soberanía entre los países cooperantes o cooperados. Con demasiada frecuencia, la miseria y la pobreza han significado el derecho a expresarse más o a tener más peso en las negociaciones internacionales. Yo añadiría el G20 y el Consejo de Seguridad: Es más conocida la demanda de participación africana o de asientos en las "mesas" del G20, así como en el Consejo de Seguridad de la ONU, que ha sido aclamada por todos, a menudo, y durante mucho tiempo.

Hoy en día, las organizaciones multilaterales ya no pueden ignorar las poderosas transformaciones que se están produciendo en el Sur. Además de las consecuencias de la descolonización y la caída del Telón de Acero, el mundo está experimentando un cambio global en la geografía económica. El marco multilateral debe abrirse a nuevos países y nuevos socios. Como señaló Macky Sall, cuando era Presidente de la Unión Africana, en la Cumbre Europa-África, "África, que está en plena mutación, aspira a asociaciones consensuadas y mutuamente beneficiosas; asociaciones co-construidas sobre la base de prioridades y valores compartidos, sin mandato civilizatorio, exclusión ni exclusividad". Esta declaración de Macky Sall es importante y demuestra el pensamiento compartido de otros y de todos los africanos, especialmente como Unión Africana, de una voz coordinada para defender los intereses de África.

Por tanto, el modelo de cooperación debe ser más ético y más acorde con las realidades de nuestros países: África no es un subcontinente y, por tanto, no debería estar infrarrepresentada en las instituciones. Sus civilizaciones, poblaciones, culturas y economía mundial no deben negarse hasta el punto de que Níger no pueda dar su opinión y expresar sus necesidades en materia de educación, como en otros sectores.

La democratización de las instituciones internacionales de toma de decisiones es un requisito previo para una cooperación justa, equitativa, auténtica y ética. Es importante comprender que nuestra inteligencia y nuestros conocimientos políticos van más allá del estricto marco de la economía contable y financiera que ha conducido al mundo a las graves crisis que padecemos actualmente. Nuestra sabiduría y nuestras pruebas nos han curtido, y podemos dar buenos consejos para la buena marcha del mundo y para las relaciones Norte-Sur. En este sentido, Níger puede ser un país de experiencia y buenos consejos para los Estados de buena voluntad en materia de buena gobernanza y equidad en la ayuda mutua intercontinental.

Espíritu empresarial Sur-Sur: Reforzar las respuestas globales a los retos mundiales

Embajadora Lana Nusseibeh*

El 24 de febrero de 2021, un avión de Emirates que transportaba 600.000 dosis de vacunas COVID-19 aterrizó en el aeropuerto internacional de Kotoka, en Accra (Ghana), lo que supuso el primer envío a África en el marco de la iniciativa COVAX. Las vacunas, fabricadas en India y distribuidas con la ayuda de las capacidades logísticas de EAU, ejemplificaron el potencial de la cooperación Sur-Sur para afrontar los retos mundiales. Este momento significativo también ilustró la innegable realidad revelada por la pandemia: la salud mundial es un bien público de valor incalculable y un recordatorio crítico del imperativo colectivo de garantizar la seguridad de todos. En los 18 meses siguientes, Emirates SkyCargo entregó más de mil millones de dosis de vacunas COVID-19 a más de 80 destinos, dos tercios de las cuales se enviaron a países en desarrollo.

COVAX no fue una bala de plata; su eficacia se vio socavada por las desigualdades en la distribución de vacunas, los retrasos y el acaparamiento de vacunas en los países de ingresos altos. Sin embargo, momentos como aquella mañana de febrero de 2021 encapsulan los retos y las oportunidades de una cooperación Sur-Sur eficaz. En las siguientes secciones, este documento esbozará la importancia de esta cooperación y analizará los elementos esenciales necesarios para fomentar una cooperación Sur-Sur eficaz.

Una reivindicación del liderazgo del Sur Global

La agenda del Sur Global debe definirse por sus propias aspiraciones y no por lo que le falta o pretende superar. En el mundo en desarrollo, numerosos países con mercados emergentes y potencias medias dinámicas no sólo vislumbran un futuro mejor para sus regiones inmediatas, sino para el mundo entero, y están dotados de la capacidad necesaria para hacer realidad estas ambiciones. Durante demasiado tiempo se ha infravalorado la influencia, la visión estratégica y la capacidad del Sur Global para tender puentes, poner en práctica ideas novedosas y proponer y aportar soluciones a los retos mundiales. Es fundamental que el Sur recupere el

* Embajador de los EAU ante la ONU. Las opiniones son personales.

papel que le corresponde como creador de normas y líder en la configuración de la agenda mundial.

En un mundo marcado por la creciente polarización, los EAU han mantenido abiertos canales de comunicación con un amplio abanico de partes interesadas para avanzar en soluciones políticas que beneficien a las personas de todo el mundo. Como miembro electo del Consejo de Seguridad de la ONU durante nuestro mandato de 2022-2023, los EAU han aprovechado su papel como potencia media para sortear los desacuerdos, identificar áreas de convergencia, apoyar los resultados humanitarios y promover el diálogo y las iniciativas de fomento de la confianza. Con este telón de fondo y las percepciones recogidas, este documento comparte cuatro lecciones que esbozan el potencial de las sinergias Sur-Sur para avanzar en soluciones multilaterales.

Lección 1: La importancia del consenso y la confianza

Las actuales tensiones mundiales han minado la capacidad de construir y ampliar el consenso. Cuando todo se mira a través del prisma de las rivalidades estratégicas, la cooperación suele pasar a un segundo plano frente a la competencia. Este fenómeno es evidente en el Consejo de Seguridad, donde las experiencias de primera mano revelan varias tendencias preocupantes. Por ejemplo, en 2021, el 84% de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU se adoptaron por unanimidad. Sin embargo, esta cifra se redujo a un mero 66% en 2022, y los autores de estas resoluciones y los miembros que se abstuvieron compartieron la responsabilidad de este descenso. La ausencia de unanimidad en todas las adopciones refleja y alimenta la erosión de la confianza en el Consejo de Seguridad como órgano eficaz. Dado que muchas de estas resoluciones desempeñan un papel en el mandato de las operaciones de paz, la desunión es una fuente importante de preocupación. Para las decenas de miles de fuerzas de paz de la ONU desplegadas por todo el mundo -la mayoría de las cuales proceden del Sur Global- la falta de una voz unificada del Consejo pone de manifiesto los límites del apoyo que éste puede ofrecer.

Sin embargo, por difícil que parezca, el consenso es alcanzable. A principios de este año, los EAU asumieron el papel de copresidente con Japón para Afganistán, un asunto que ha dividido a los miembros del Consejo en el pasado. Hasta la fecha, el Consejo ha adoptado por unanimidad tres resoluciones sobre Afganistán mediante la consulta y la inclusión para dar cabida a diversas perspectivas, sin diluir las prioridades clave. Un ejemplo notable es la Resolución 2681, que obtuvo el copatrocinio de un número inusualmente elevado de 90 Estados miembros, entre ellos muchos de países de mayoría musulmana. Esta resolución condenó inequívocamente las decisiones de los talibanes que violaban los derechos de las mujeres y las niñas en Afganistán, mostrando el potencial de la acción unificada a pesar de los complejos desafíos.

Lección 2: Los resultados importan

Uno de los principales cambios de paradigma que pueden ayudar a defender una mayor cooperación Sur-Sur es el énfasis en los resultados tangibles. Las

ideas se miden mejor por su impacto en el mundo real. Por ejemplo, uno de los avances más importantes en los EAU en los últimos 15 años ha sido su inversión política y económica en la transición hacia energías limpias y la innovación en renovables. Este viaje transformador, impulsado por una visión de sostenibilidad, diversificación y sinergias globales, ha dado lugar a unos precios de la energía solar constantemente bajos en los EAU. La asociación con la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), con sede en los EAU, subraya nuestro compromiso no sólo con un futuro sostenible en nuestro país, sino también con la capacitación de otras naciones en su búsqueda del desarrollo sostenible a través de innovaciones en energías renovables desarrolladas en los EAU.

Una manifestación de este compromiso es la Facilidad IRENA/ Fondo Abu Dabi para el Desarrollo (ADFD), que aportó 350 millones USD para 26 proyectos de energías renovables entre 2013 y 2020 que beneficiaron a 3,5 millones de personas en 21 países de África, Asia y América Latina y el Caribe. Nos basaremos en estos esfuerzos a través de la Plataforma de Financiación Acelerada de la Transición Energética (ETAF, por sus siglas en inglés), una nueva facilidad de IRENA lanzada en 2021, con 400 millones USD en financiación de anclaje de ADFD para acelerar la transición a las energías renovables en los países en desarrollo. Ante el reto generacional del cambio climático, los EAU ya han comprometido más de 1.000 millones de dólares en el sector de las energías renovables en todo el mundo para mejorar los esfuerzos de adaptación al clima.

Lección 3: Más allá de los gobiernos - participación de las partes interesadas multilaterales

Es urgente darse cuenta de que la cooperación Sur-Sur no puede ser impulsada y ejecutada únicamente por las instituciones públicas. Exige la participación activa de diversas partes interesadas, desde el sector privado hasta la sociedad civil y el mundo académico. Esta visión ha inspirado la creación del FoodTech Valley en los EAU, diseñado para promover un ecosistema empresarial propicio para una agricultura moderna avanzada que haga frente a nuestro árido entorno, ofreciendo soluciones eficaces para hacer frente a los entornos áridos y ayudando a otros países que luchan contra la desertificación y el cambio climático. En el lanzamiento de la agenda alimentaria y agrícola para la COP28, que se celebrará en los EAU en noviembre de este año, los EAU animaron activamente a los gobiernos a colaborar con diversos actores, como empresas, ciudades, instituciones financieras, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas, mundo académico y todos los segmentos de la sociedad, para encontrar soluciones sostenibles a los acuciantes problemas de seguridad alimentaria que abarcan la producción, el consumo, las pérdidas y los residuos.

Lección 4: El apoyo adaptado y específico al contexto marca la diferencia

El compromiso internacional tiene éxito cuando se centra en reforzar las capacidades nacionales y apoyar soluciones específicas para cada contexto . Aunque importar iniciativas de éxito puede ser tentador, su eficacia en nuevos contextos depende en gran medida de los ajustes adecuados y de un circuito abierto de retroalimentación. Esta creencia fundamental impulsó la creación de la Iniciativa de Formación sobre Mujeres, Paz y Seguridad de Sheikha Fatima bint Mubarak en 2018. Esta iniciativa de formación, promovida por el Ministerio de Defensa de los EAU, ONU Mujeres y la Unión General de Mujeres de los EAU, se imparte en la Academia Militar Khawla bin Azwar de Abu Dabi y ha formado con éxito a tres cohortes, integradas por más de 500 mujeres, procedentes de países de África, Asia y Oriente Medio. El mensaje es claro: la capacitación de las mujeres refuerza la agenda del Sur Global. El programa pretende aumentar el número de mujeres oficiales militares, crear redes entre mujeres interesadas en incorporarse al ámbito militar y de mantenimiento de la paz, e impulsar los objetivos estratégicos de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, prestando atención a la importancia de la capacitación y la formación.

La participación activa del Sur Global, que actualmente aporta la mayoría del personal de mantenimiento de la paz, no tiene por qué verse obstaculizada por la falta de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Apoyar y capacitar a más mujeres para el mantenimiento de la paz es vital, y el Sur Global puede seguir adelante, colaborando sin esperar a los demás, para lograr un cambio significativo en este ámbito crítico.

Desde mi participación en el Consejo de Seguridad de la ONU, puedo concluir que la dinámica cambiante presenta una oportunidad única para que los miembros no permanentes, como los EAU, no sólo sigan, sino que lideren, aborden cuestiones fundamentales y establezcan normas. Aprovechar la diversidad y la experiencia del Sur Global es vital para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, lo que hace aún más esencial la cooperación multilateral.

El coste de las remesas y el G20

Sushil Kumar*

Resumen: Como uno de los mayores flujos de financiación del desarrollo, las remesas ofrecen un inmenso potencial para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 y la inclusión financiera. Por otro lado, el elevado coste de las remesas impide que alcancen todo su potencial. Desde 2009, ha habido un impulso mundial para reducir el coste de las remesas. El coste medio de enviar dinero a casa fue del 6,23% en todo el mundo en 2021. Es más que el objetivo del G20 del 5% y más del doble que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) del 3% para 2030. Una reducción del 1% en el coste de las remesas de 200 dólares supondría el envío de 6.050 millones de dólares adicionales a los países de ingresos bajos y medios.

Existe una variación sustancial en el coste de las remesas, con costes elevados en los países de ingresos bajos y medios en los de ingresos altos.

Introducción

El G20 reconoce que los flujos de remesas transfronterizas constituyen un motor clave para el crecimiento económico y la prosperidad en los países en desarrollo, además de ser una fuente significativa de ingresos para millones de familias migrantes1. Los países del G20 representan alrededor del 50% del flujo de remesas. Es importante mencionar que, a nivel global, el flujo de remesas aumentó de 515 mil millones de USD en 2011 a 773 mil millones de USD en 2021. Más específicamente, aumentó de 223 mil millones de USD a 379 mil millones de USD en los países de ingresos bajos y medios-bajos2. Actualmente, supera la suma de la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a estos países (Banco Mundial, 2021).

Cabe señalar que el coste de enviar USD 2003 a través de las fronteras internacionales siguió siendo elevado en 2021, con una media del 6,23% de la cantidad transferida4. El elevado coste de las remesas ha sido objeto de gran atención por parte de los líderes del G20 y del G8. La primera hoja de ruta de los esfuerzos internacionales para reducir los costes de las remesas se adoptó en 2004 y los esfuerzos específicos para reducir el coste de las remesas comenzaron en 2009, cuando se celebró la cumbre del G8 en L'Aquila (Italia). En aquel momento, los líderes del G8 se comprometieron a

* Profesor asistente, RIS. Las opiniones son personales

reducir el coste medio mundial de las remesas al 5% (en aquel momento, el coste medio de las remesas se situaba en torno al 10%) en los cinco años siguientes, un objetivo que ha pasado a conocerse como el objetivo 5×55.

Fue durante la Cumbre del G20 celebrada en Cannes en 2011 cuando se reafirmó el compromiso de reducir los precios de las remesas, y se decidió que el coste medio mundial de las transferencias de remesas se reduciría del diez al cinco por ciento para el año 20146 (véase el cuadro A2 del apéndice). En 2014, los países del países del G20 prometieron: "Nos comprometemos a tomar medidas prácticas enérgicas para reducir el coste medio global de la transferencia de remesas al cinco por ciento7. .." En 2015 (bajo la presidencia turca del G20), los países del G20 anunciaron sus Planes Nacionales de Remesas "Nuestros Planes Nacionales de Remesas del G20 desarrollados este año incluyen acciones concretas hacia nuestro compromiso de reducir el coste medio global de la transferencia de remesas al cinco por ciento con vistas a alinearnos con los ODS y la Agenda de Acción de Addis Abeba8". Durante la Presidencia saudí del G20 en 2020, las remesas se identificaron como un área de acción crítica importante para impulsar la inclusión financiera digital; esto condujo a la adopción del Plan de Acción para la Inclusión Financiera del G20 2020 (FIAP)9.

Según la base de datos Remittance Prices Worldwide (RPW) 10, el coste medio mundial de las remesas era del 6,2% a finales de 2021. Dada la proyección del Banco Mundial (2022) respecto a que el volumen mundial de remesas alcanzó los USD773.190 millones en 2021, esto indicaría que más de USD 48.000 millones en remesas no llegaron a quienes las necesitaban. La situación es peor para las naciones más pobres. Según la base de datos RPW, el coste medio del envío de remesas a las naciones del ASS alcanzó el 8,22% a finales de 2021. Además, para muchas naciones africanas, el coste es aún mayor (por ejemplo, enviar 200 USD de Tanzania a Kenia cuesta el 29,2% del importe de la transacción).

Flujo de remesas mundial y de los países miembros del G20

Esta sección analiza las principales tendencias de los flujos de remesas hacia los países de renta baja (PRB), los de renta media-baja y los de renta media-alta. El gráfico 1 muestra el volumen de los flujos de remesas según el nivel de ingresos de los países y de él se desprenden algunos datos cruciales. En primer lugar, las remesas a países de bajos ingresos representan una parte ínfima del flujo total de remesas en todo el mundo. Las remesas a los países de bajos ingresos han pasado de 600 millones de dólares en 1990 a 12 800 millones en 2021. Entre 1990 y 2021, creció aproximadamente un 10% anual, y su cuota (LIC) en el total mundial de remesas aumentó ligeramente, pasando del 1,04% en 1990 al 1,65% en 2021. En segundo lugar, los países de ingresos medio-bajos y medio-altos representaron aproximadamente el 76% de los flujos totales de remesas en 2021, que ascendieron a 26.800 millones de dólares en 1990. En el

periodo comprendido entre 1990 y 2021, aumentó aproximadamente un 10,50% anual. También es importante señalar que el flujo de remesas hacia los países de renta alta también aumentó de 30.000 millones de USD en 1990 a 168.000 millones de USD en 2021. En cifras absolutas, el valor total de las remesas mundiales ascendió a 773.200 millones de dólares en 2021, frente a los 57.400 millones de 1990. Desde 1990 se ha multiplicado por más de trece (véase el gráfico 1).

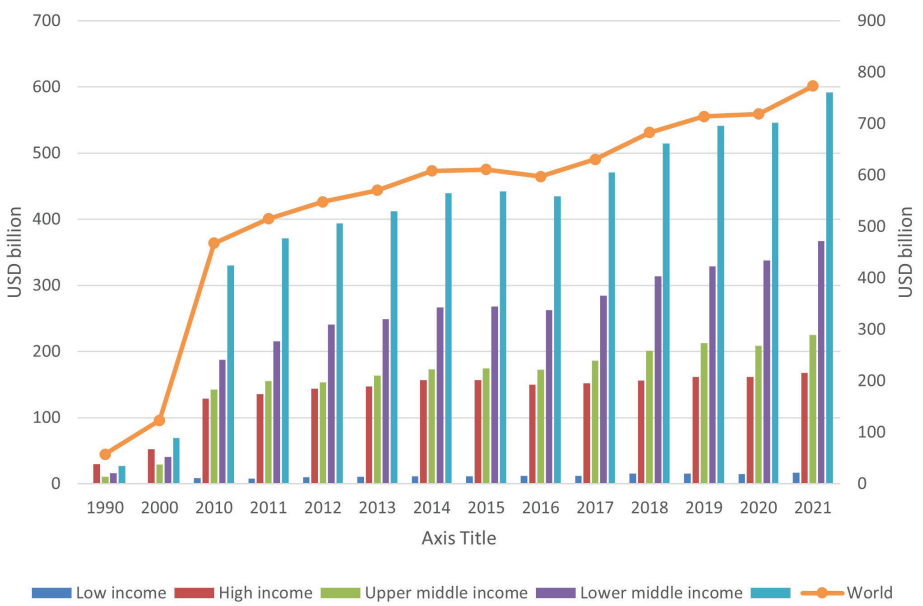
Flujo de remesas de los países miembros del G20

Es igualmente importante analizar la salida de remesas de los países miembros del G20. El importe total de las remesas procedentes de los países del G20 pasó de 290.400 millones USD en 2011 a 376.700 millones USD en 2021, lo que supone un aumento del 2,63% entre 2011 y 2021 (Cuadro 1). Es importante señalar que, en 2021, la UE, Estados Unidos, Arabia Saudí, Alemania y China representaron el 58% de la salida de remesas de los países miembros del G20. La participación de los países del G20 en el flujo mundial de remesas cayó del 80% en 2011 al 73% en 2021 (véase el Cuadro 1).

Coste de las remesas y G20

Esta sección trata de analizar el coste global de las remesas, así como el coste

Figura 1: Flujo mundial de remesas (miles de millones de USD)



Fuente: Cálculo del autor a partir de datos de remesas de World Development Indicators (Banco Mundial). Las clasificaciones de los países son según la clasificación del Banco Mundial. Nota: datos de Macedonia del Norte Venezuela, RB incluida en el total.

Cuadro 1: Salida de remesas de los países miembros del G20 (miles de millones USD), 2011-2021

Nombre del país	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Unión Europea	92,2	85,2	92,5	94,8	87,1	91,0	101,9	107,7	110,0	108,4	122,5
Estados Unidos	50,9	52,4	55,0	57,2	60,7	62,9	64,1	66,8	71,6	66,5	72,7
Arabia Saudí	28,5	29,5	35,0	36,9	38,8	37,8	36,1	33,9	31,2	34,6	40,7
China	1,6	1,8	1,7	4,2	5,7	6,2	16,3	16,5	15,1	18,3	22,9
Alemania	16,1	15,6	20,0	20,1	18,2	19,3	21,7	18,1	17,8	15,7	17,3
Federación de Rusia	26,0	31,6	37,2	32,6	19,7	16,2	20,6	22,3	22,2	16,9	16,8
Francia	12,9	12,6	13,4	13,7	12,8	13,3	13,8	15,0	15,0	14,8	16,1
Italia	14,5	11,8	11,6	11,1	8,9	8,7	8,8	9,9	9,6	10,2	12,2
Reino Unido	9,9	10,1	10,5	11,6	10,7	10,2	9,8	10,4	10,4	9,4	10,1
Corea, Rep.	10,0	9,8	9,4	10,0	8,7	10,8	12,9	13,5	11,2	9,7	9,8
India	4,1	5,0	6,4	6,2	4,9	5,6	7,0	6,8	7,5	7,0	8,2
Canadá	5,6	5,6	5,7	5,9	5,1	5,3	6,5	7,6	8,8	6,8	7,2
Japón	4,5	4,0	2,9	4,2	4,0	5,1	5,3	6,2	6,8	8,2	6,1
Indonesia	3,2	3,6	4,0	4,1	4,6	5,2	5,2	5,1	5,1	4,5	4,3
Australia	6,6	7,1	7,3	7,0	6,0	6,2	6,8	7,3	7,4	4,4	3,8
Brasil	1,1	1,1	1,2	1,5	1,3	1,4	2,2	2,3	2,2	1,6	1,8
Turquía	0,3	0,4	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1	1,5	1,7	1,3	1,5
Sudáfrica	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1
México	0,0	0,0	0,9	1,0	0,8	0,7	0,8	1,0	1,0	0,9	1,1
Argentina	1,1	1,0	0,9	0,7	0,7	0,8	1,1	1,0	0,7	0,5	0,6
Total del G20	290,4	289,4	317,3	324,9	300,6	308,5	343,0	354,1	356,4	340,7	376,7
Total mundial(salidas)	364,2	379,8	418,2	431,3	429,5	435,6	468,9	494,1	502,3	477,8	518,1
Proporción del G20 en el total mundial	79,7	76,2	75,9	75,3	70,0	70,8	73,1	71,7	71,0	71,3	72,7

Fuente: Cálculo del autor a partir de datos de remesas (remesas personales, recibidos de World Development Indicators). Remesas personales, pagadas[11]

de las remesas de los países miembros del G20. En 2021, el coste medio mundial de las remesas fue del 6,23% (12,46 USD) (véase el Cuadro 2). Esta cifra es más del doble de la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del 3% para 2030 y de los compromisos del G20. El gráfico 1 (sección 2) muestra que el volumen mundial de remesas fue de 773.000 millones de dólares en 2021. Esto implicaría que más de 48.000 millones de dólares en remesas no llegaron a los necesitados. La situación en los países más pobres es más sombría.

Según el Banco Mundial, el coste medio del envío de remesas a países de bajos ingresos en 2021 ascendió a la friolera del 8,46% (16,92 USD) (véase el Cuadro 2).

El cuadro 2 muestra que el coste de las remesas varía según los grupos de renta. El coste medio de transacción en los países de bajos ingresos fue del 8,46% en 2021, en los de renta media-baja del 5,63% y en los de ingresos medio-altos del 6,74%. Es importante señalar que el coste de las remesas en los países de ingresos altos fue del 5,75 en 2021, cerca del compromiso del G20 pero aproximadamente un 2,75% por debajo de la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Estudios recientes indican que las remesas son una importante fuente de financiación exterior para los países de bajos y medio-bajos ingresos. El elevado coste de las remesas deja al remitente con menos dinero. En concreto, Ahmed et al. (2021) señalaron que una reducción de los costes de las remesas repercute significativamente en la cantidad de remesas que reciben los países en desarrollo. Según las conclusiones del estudio, una reducción del 1% en el coste de envío de 200 USD está relacionada con un aumento de hasta el 1,6% en las entradas de remesas. Recientemente, GPFI (2021) señaló que los precios globales de las remesas han disminuido en 3,29 puntos porcentuales desde 2009. Según el Banco Mundial (2021), se espera que el flujo de remesas hacia los países de bajos y medios ingresos13 supere el total de la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia para el desarrollo (AOD) en 2021. Sin embargo, el envío de remesas a los países pobres tiene unos de los costes de transacción más elevados del mundo. Entre 2011 y 2021, el coste medio de enviar 200 USD a naciones de bajos ingresos fue del 8,46% del valor de la transacción, muy por encima de la media mundial del 6,23% (véase el Cuadro 2).

También es importante mencionar que el coste de las remesas globales ha disminuido del 9,1% en 2011 al 6,2% en 2021 (un descenso del 32% en un período de diez años), mientras que en los países de renta baja disminuye del 10,7% al 8,5% (21%). Los HIC experimentaron un mayor descenso, del 9,8% al 5,7% (42%), seguidos de los UMIC, del 9,4% al 6,7% (29%). Al comparar la tasa de disminución del coste de las remesas entre 2011 y 2021, observamos que los países de altos ingresos redujeron el coste de las remesas mucho más rápidamente que el resto de grupos de renta (véase el Cuadro 1).

Cabe mencionar aquí que el coste de transacción de las remesas por dinero móvil fue del 3,9%, lo que lo convierte en el método más rentable, en comparación con otros métodos de transferencia de remesas en 2021, y que poco más del 40% de la población de los países de ingresos bajos y medios está conectada a Internet, en comparación con casi el 75% de la población de los países de ingresos altos. Esta es la causa más probable del constante descenso del coste de las remesas en los países de ingresos altos. Además, los costes reglamentarios y administrativos, el importe transferido, el mecanismo de transferencia, la infraestructura financiera del país de destino y la intensidad de la

Cuadro 2: Coste de las remesas (miles de millones de dólares)

	Bajos ingresos			Altos ingresos			Ingresos medio-bajos			Ingresos medio-altos			Total		
Año	Remesas personales, recibidas (US$ miles de millones)	Coste medio de transacción (%)	Coste (US$ mil millones)	Remesas personales recibidas (en miles de millones de USD)	Coste medio de transacción (%)	Coste (US$ mil millones)	Remesas personales recibidas (en miles de millones de USD)	Coste medio de transacción (%)	Coste (US$ mil millones)	Remesas personales recibidas (en miles de millones de USD)	Coste medio de transacción (%)	Coste (US$ mil millones)	Remesas personales recibidas (en miles de millones de USD)	Coste medio de transacción (%)	Coste (US$ mil millones)
2011	8,06	10,69	0,86	135,45	9,80	13,27	215,22	8,40	18,08	155,72	9,41	14,65	514,99	9,10	46,86
2012	9,90	10,55	1,04	143,83	9,59	13,79	240,73	8,36	20,12	153,12	9,71	14,87	548,10	9,18	50,32
2013	10,30	10,57	1,09	147,08	7,59	11,16	248,94	8,24	20,51	163,51	9,42	15,40	570,34	8,95	51,05
2014	11,26	10,03	1,13	156,72	6,58	10,31	266,78	7,58	20,22	172,93	8,96	15,49	608,20	8,35	50,79
2015	11,54	8,21	0,95	156,55	6,66	10,43	268,15	6,87	18,42	174,30	8,32	14,50	611,03	7,54	46,07
2016	11,77	8,55	1,01	149,93	6,70	10,05	262,44	6,56	17,22	172,48	8,23	14,20	597,20	7,34	43,83
2017	7,74	7,87	0,61	151,79	6,18	9,38	284,71	6,56	18,68	186,09	7,94	14,78	630,64	7,18	45,28
2018	11,66	7,59	0,89	156,10	5,90	9,21	313,46	6,43	20,16	201,12	7,62	15,33	682,69	6,96	47,52
2019	11,45	7,49	0,86	161,31	5,86	9,45	328,65	6,23	20,48	212,42	7,55	16,04	714,18	6,83	48,78
2020	10,76	8,59	0,92	161,28	5,75	9,27	337,80	6,07	20,50	208,51	7,13	14,87	718,80	6,71	48,23
2021	12,81	8,46	1,08	167,97	5,75	9,66	366,83	5,63	20,65	225,08	6,74	15,17	773,19	6,23	48,17

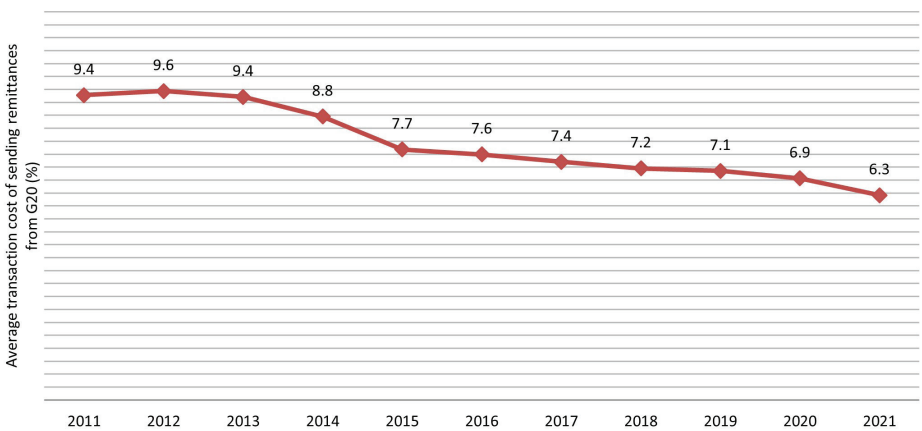
Fuente: Cálculo del autor a partir de datos de remesas (remesas personales, recibidas (US$ corrientes) de World Development Indicators (Banco Mundial). El coste medio se calcula como el coste total medio simple del envío de 200 USD por parte de los proveedores de servicios de remesas, según los precios de las remesas del Banco Mundial en todo el mundo[12].

competencia en el mercado influyen a la hora de determinar la comisión de transferencia aplicada (tanto en el país de origen como en el de destino)14. Además, la tasa de cambio utilizado en la transacción puede tener un impacto sustancial en la cantidad realmente enviada al destinatario. al destinatario.

Evolución del coste de las remesas en los países del G20

El G20 reconoce el papel de las remesas en la consecución de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Representa una importante fuente de ingresos para millones de familias y empresas en todo el mundo y facilita la inclusión financiera. En 2011, los líderes del G20 acordaron trabajar para reducir Desde entonces, los esfuerzos concertados de los miembros del G20, los operadores y los receptores G20 en resultados prácticos en materia de desarrollo. El G20 reconoce que (a) reducir los costes de las remesas y aumentar su impacto en el desarrollo es un objetivo a largo plazo; (b) la configuración del mercado influye en los costes, tanto en los países emisores como en los receptores; y (c) un objetivo global desempeña un valioso papel a la hora de fomentar la acción. La reducción de los costes de las remesas podría mejorar la inclusión financiera y las oportunidades de inversión para el desarrollo. Esto es especialmente pertinente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Desde esta perspectiva, es importante examinar el estado actual del coste de las remesas de los países del G20 (dentro del G20, muchos miembros son también receptores de remesas, por ejemplo, India y China). El coste de las remesas desde



han reducido el coste medio del G20 al 6,3%, su nivel más bajo hasta la fecha. A la vista de los progresos realizados hasta la fecha, el G20 vuelve a comprometerse con el objetivo del 3% para mantener el impulso y traducir la ambición del los países del G20 se redujo del 9,4% en 2011 al 6,3% en 2021. Como muestra el Gráfico 2, se ha producido una tendencia a la baja en el coste medio de transacción del envío de remesas, sin embargo, el coste de envío varía significativamente

entre países. Mientras prosiguen los esfuerzos y las promesas del G20 sobre las remesas y se amplía el foco de atención, es necesario mantener el actual nivel de atención sobre la reducción de costes. Sin una atención continuada, no sería posible seguir mejorando y podrían perderse los logros de los últimos años, con el riesgo potencial de volver a niveles de costes más elevados15.

El camino a seguir

Como uno de los mayores flujos de financiación del desarrollo, las remesas ofrecen un inmenso potencial para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 y la inclusión financiera. Por otro lado, el elevado coste de las remesas impide que alcancen todo su potencial. Así pues, esta cuestión se convierte en crucial no sólo para el desarrollo social y económico de los países receptores, sino que también contribuye a mejorar la inclusión financiera. Además, las remesas han demostrado ser una fuente de capital extranjero más estable para los países de ingresos bajos y medios que la inversión extranjera directa y la Asistencia Oficial para el Desarrollo. Por ello, se considera una fuente potencial de financiación para el desarrollo económico de los países en desarrollo. Desde 2009, ha habido un impulso mundial para reducir el coste de las remesas. El coste medio de enviar dinero a casa fue del 6,23% en todo el mundo en 2021. Es más que el objetivo del G20 del 5% y más del doble que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) del 3% para 2030. El estudio concluye que el coste de la remesa es crucial para determinar el importe total de las remesas formales. Una reducción del 1% en el coste de las remesas de 200 dólares supondría el envío de 6.050 millones de dólares adicionales a los países de ingresos bajos y medios. Existe una variación sustancial en el coste de las remesas, con costes elevados en los países de bajos ingresos y bajos en los de altos ingresos. El estudio recomienda que los países del G20 fortalezcan las políticas que reducen directamente el coste de las remesas para cumplir con el compromiso del G20 y las metas de los ODS, y también deben utilizar la tecnología existente, como la transferencia de dinero móvil, la tecnología blockchain y fintech para enviar las remesas.

Notas finales

1 GPFI (2022)

2 Remesas personales, recibidas (USD corrientes) Las remesas personales comprenden las transferencias personales y la remuneración de los asalariados. Las transferencias personales consisten en todas las transferencias corrientes en efectivo o en especie realizadas o recibidas por hogares residentes hacia o desde hogares no residentes. Las transferencias personales incluyen, pues, todas las transferencias corrientes entre particulares residentes y no residentes. La remuneración de los asalariados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están empleados en una economía en la que no son residentes y de los residentes empleados por entidades no residentes.

3 Los objetivos globales de reducción del coste de las remesas se han centrado en los 200 USD (o su equivalente en moneda local) como cantidad enviada, lo que se considera una representación exacta del tamaño típico de una transacción de remesas.

4 Coste medio de transacción del envío de remesas a un país concreto %. El coste medio de transacción del envío de remesas a un país específico es la media del coste total

de transacción en porcentaje de la cantidad enviada para el envío de 200 USD cobrado por cada proveedor de servicios de remesas (PSR) incluido en la base de datos Remittance Prices Worldwide (RPW) a un país específico.

5 IMF (2021)

6 G20 (2014)

7 G20 (2014)

8 G20 (2015)

9 GPFI 2022

10 En 2008, el Banco Mundial creó la primera base de datos mundial de precios de remesas internacionales para promover la reducción de costes. Remittances Prices Worldwide (RPW) abarcó 14 países emisores y 67 receptores, con un total de 120 corredores. Desde entonces, ha crecido hasta 400 corredores. Aunque la encuesta RPW se inició en 2008, la base de datos sólo está disponible a partir de 2011

11 Las remesas personales comprenden las transferencias personales y la remuneración de los asalariados. Las transferencias personales consisten en todas las transferencias corrientes en efectivo o en especie realizadas o recibidas por hogares residentes hacia o desde hogares no residentes. Las transferencias personales incluyen, pues, todas las transferencias corrientes entre particulares residentes y no residentes. La remuneración de los asalariados se refiere a los ingresos de los trabajadores fronterizos, estacionales y otros trabajadores a corto plazo que están empleados en una economía en la que no son residentes y de los residentes empleados por entidades no residentes. Los datos son la suma de dos partidas definidas en la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos del FMI: transferencias personales y remuneración de los asalariados (WDI, 2022).

12 https://remittanceprices.worldbank.org/data-download

13 excluyendo a China

14 https://sgp.fas.org/crs/misc/R43217.pdf

15 Banco Mundial, 2014.

Referencias

Ahmed, J., Mughal, M., Martínez-Zarzoso, I. 2020: Enviando dinero a casa: Costes de transacción y remesas a los países en desarrollo, cege Discussion Papers, No. 387, Universidad de Göttingen, Center for European, Governance and Economic Development Research (cege), Göttingen.

Da Silva Filho, T.N.T. 2021. "No hay solución fácil: A Smorgasbord of Factors Drive Remittance Costs", IMF Working Paper WP/21/199.

G20. 2014. "Comunicado de los líderes del G20", Cumbre de Brisbane, Australia, 16 de noviembre .

G20. 2015. Comunicado de los líderes del G20 , Antalya, 16 de noviembre de 2015, http://www. g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html.

GPFI. 2021. G20 National Remittance Plan Emiratos Árabes Unidos 2021, Alianza Mundial para la Inclusión Financiera.

GPFI. 2022. Información actualizada a los líderes sobre los avances hacia el objetivo del G20 en materia de remesas Alianza Mundial para la Inclusión Financiera.

Banco Mundial 2014. Informe sobre la Agenda de Remesas del G20. Informe para el Banco Mundial, Washington DC.

Banco Mundial. 2021. "Remittance Prices Worldwide", número 39, septiembre.

Banco Mundial, 2021. "Remittance Prices Worldwide", número 40, diciembre.

Convocatoria de contribuciones

Invitamos a los lectores interesados a enviar contribuciones sobre temas relacionados con la cooperación al desarrollo en general y la Cooperación Sur-Sur en particular. Las contribuciones también pueden recoger la teoría, la práctica y los debates asociados sobre la cooperación al desarrollo. También se aceptan reseñas de las últimas publicaciones (libros, monografías, informes). Los próximos actos institucionales sobre cooperación al desarrollo también pueden recogerse en el DCR. Las contribuciones deberán limitarse a un máximo de 1500 palabras.

Para información editorial, contribuciones, opiniones y comentarios: envíe un correo aeditordcr@gdcin.org

Directrices para los colaboradores

1. DCR es una revista internacional multidisciplinar. Los manuscritos pueden enviarse, como archivo adjunto por correo electrónico, en MS-Word al Editor Jefe (milindo. chakrabarti@ris.org.in).
2. Los manuscritos deben prepararse a doble espacio. El texto de los manuscritos no debe superar las 1.500 palabras. Los manuscritos enviados a la sección de revisión por pares pueden limitarse a 5000 palabras. Dichos envíos deberán contener un resumen de 200 palabras y un máximo de seis palabras clave.
3. Utilizar la 's' en palabras '-ise' '-isation'; por ejemplo, 'civilise', 'organisation'. Utiliza la ortografía británica en lugar de la americana. Por lo tanto, 'labor' no 'trabajo'. (2%, 3 km, 36 años, etc.). En las descripciones generales, los números inferiores a 10 deben escribirse con palabras. Utiliza miles, millones, billones, no lakh y crore. Utiliza formas más completas para los números y las fechas: por ejemplo, 1980-88, pp. 200-202 y pp. 178-84, por ejemplo, "los años ochenta", "el siglo XX", etc.

   Estilo de referencia: Las referencias deben adjuntarse al final del documento. Las referencias deben ir a doble espacio, y se citará al mismo autor o autores, ordenados cronológicamente por año de publicación.

   Todas las referencias deben incluirse en el texto según las normas APA. Para más detalles, consulte las Guías de Cursos y Materias: https://pitt.libguides.com/c.php?g=12108&p=64730

Invitación a unirse a nuestra lista de correo

Si el lector desea inscribirse en nuestra lista de distribución para recibir la versión electrónica del Development Cooperation Review, le rogamos que envíe sus datos y la organización a la que pertenece a la RIS a la dirección de correo electrónico: dgoffice@ris.org.in. Especifique también si desea una copia impresa.

Acerca del Development Cooperation Review

El Development Cooperation Review (DCR) aspira a captar la narrativa holística en torno a la cooperación al desarrollo mundial y a colmar una importante laguna de conocimiento hacia la teorización, la verificación empírica y la documentación de los procesos de cooperación al desarrollo liderados por el Sur. A pesar del creciente volumen de asociaciones para el desarrollo en todo el mundo meridional, sigue habiendo una ausencia de información detallada, análisis y su contribución a los procesos globales de desarrollo. Aunque se han realizado esfuerzos esporádicos para documentar algunas de las actividades, sigue faltando un esfuerzo continuado de crónica de las diversas experiencias de Cooperación Sur-Sur (CSS). RIS, en publicación conjunta con GDI, FIDC y NeST, ha intentado lanzar DCR, una publicación trimestral, para llenar este vacío.

Acerca del Sistema de Investigación e Información para los Países en Desarrollo (RIS)

El RIS es un instituto autónomo de investigación política con sede en Nueva Delhi, concebido como foro para fomentar un diálogo político eficaz y la creación de capacidad entre los países en desarrollo sobre cuestiones económicas mundiales y regionales. El programa de trabajo de la RIS se centra en promover la Cooperación Sur-Sur y colaborar con los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales en diversos foros. @ RIS_NewDelhi

Acerca del Centro de Desarrollo Global (CDG)

Creado en RIS, el Centro de Desarrollo Global (CDG) pretende institucionalizar los conocimientos sobre las iniciativas de desarrollo de India y promover su reproducción en el marco del intercambio de conocimientos en Asia y África con la ayuda de sus socios institucionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. Trata de explorar y articular los procesos globales de desarrollo dentro de un micromarco y funciona como una plataforma única para cotejar y asimilar los procesos de aprendizaje de otros países con vistas a la promoción de la equidad, la sostenibilidad y la inclusión sobre la base de un enfoque multidisciplinar y multifuncional.

Acerca de Network of Southern Think Tanks (NeST)

Los conocimientos generados endógenamente entre los socios del Sur pueden ayudar a consolidar cuestiones comunes más sólidas en distintos foros políticos mundiales. Como consecuencia del consenso alcanzado sobre muchas de estas cuestiones en la Conferencia de Alto Nivel de Proveedores del Sur celebrada en Delhi (marzo de 2013) y la posterior creación del Grupo Básico sobre la CSS en el seno del UNDCF (junio de 2013), la Red de Think-Tanks del Sur (NeST) se lanzó formalmente en la Conferencia sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nueva Delhi los días 10 y 11 de marzo de 2016. El propósito de la NeST es proporcionar una plataforma global a los Think-Tanks del Sur para generar, sistematizar, consolidar y compartir de forma colaborativa conocimientos sobre enfoques de CSS para el desarrollo internacional. @NeST_SSC

Acerca del Foro Indio de Cooperación al Desarrollo (FIDC)

El objetivo de la FIDC es fomentar el análisis detallado de las tendencias generales de la cooperación Sur-Sur y contextualizar las políticas indias facilitando el debate entre diversas corrientes temáticas y partes interesadas a partir de análisis teóricos y empíricos, trabajo de campo, encuestas de percepción y necesidades de desarrollo de capacidades. @FIDC_NewDelhi

Publicado por:

RIS
Research and Information System for Developing Countries
विकासशील देशों की अनुसंधान एवं सूचना प्रणाली

Core IV-B, Fourth Floor, India Habitat
Centre Lodhi Road, New Delhi-110 003,
India. Tel. 91-11-24682177-80 • Fax: 91-11-24682173-74-75
Correo electrónico: dgoffice@ris.org.in
Página web: www.ris.org.in

Follow us on:

www.facebook.com/risindia @RIS_NewDelhi www.youtube.com/RISNewDelhi

El DCR es una iniciativa de la CAD que forma parte del aprendizaje mutuo y el intercambio de prácticas de cooperación al desarrollo en el Sur Global.