

ideas verdes

Número 30
Agosto 2021

ANÁLISIS POLÍTICO

Elementos hacia la construcción de un orden internacional incluyente y socioecológicamente resiliente

Luis Jorge Garay Salamanca





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actoras en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

2	Elementos hacia la construcción de un orden internacional incluyente
2	1.1. Contexto actual
2	1.2. Un escenario opcional de replanteamiento del ordenamiento económico y socioecológico en el ámbito internacional
4	1.3. Algunos campos estratégicos para el replanteamiento de la cooperación internacional norte-sur
7	1.4. A manera de reflexión

Elementos hacia la construcción de un orden internacional incluyente y socioecológicamente resiliente*

1.1. Contexto actual

Sería de prever en el próximo futuro un periodo de avances, retrocesos y estancamientos en variados sentidos transformadores, renovadores o reivindicativos del modo social/económico/ecológico imperante ante la agudización de las fracturas estructurales del sistema capitalista neoliberal vigente con la irrupción de la pandemia de la COVID-19. Entre estas fracturas se cuentan la desigualdad socioeconómica, la concentración del poder en pocos agentes sociales y corporaciones, la creciente precarización laboral y exclusión social de amplios grupos de la sociedad (sobresaliendo el caso de las mujeres y de la juventud ante elevados niveles de desempleo de larga duración), el retroceso en la inmovilidad social intergeneracional en países del norte global y la muy modesta –en algunos casos casi inexistente– movilidad social en países del sur global, y la persistencia de elevadas tasas de ganancia de grandes corporaciones en el ámbito mundial¹. Y con el agravante de la agudización de la crisis socioecológica, climática y ambiental asociada al modelo de desarrollo neoliberal imperante en el mundo, con la inevitable gestión de la incertidumbre sistémica en sociedades modernas de riesgo.

1.2. Un escenario opcional de replanteamiento del ordenamiento económico y socioecológico en el ámbito internacional

Ante las fracturas sociales y la crisis socioecológica predominantes sería de esperar, por un lado, la acentuación de la crítica al modelo neoliberal vigente en favor de un modelo posneoliberal o incluso poscapitalista en el mediano o largo plazo y, por otro lado, la defensa del modelo de mercado neoliberal bajo un régimen de democracia iliberal, con menos derechos y de carácter autoritario, tanto de ultraderecha como populista de supuesta tendencia izquierdista.

Y más probablemente el surgimiento de visiones híbridas –esto es, de una hibridación– entre la de mercado liberal, la de intervencionismo estratégico, pero parcelado del Estado, la de un multilateralismo regulado con algunos propósitos de índole nacionalista y la de un sistema de libre mercado internacional poroso y perforado por la acción soberana de Estados poderosos, con el propósito de asegurar su autonomía en la provisión doméstica de bienes considerados ahora en especial necesarios –como los asociados al sistema sanitario y a la alimentación básica, entre otros– que implican retrocesos y conflictos respecto al modelo neoliberal imperante. Se trataría, entonces, de un intervencionismo selectivo y segmentado sobre el mercado con fines soberanistas, o al menos autonómicos, liderado por parte de Estados poderosos, el cual impactaría sobre el marco multilateral y determinados tratados de libre comercio en vigencia.

* La primera parte de este breve ensayo se fundamenta en varios libros recientemente publicados por el autor, en especial: Garay, L. J. (2020). *Colombia. Transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición*. Planeta Paz y Desde Abajo.

1 Para mayor detalle véase, entre otros, a Garay, L. J. (2018). *(In-) Movilidad social y democracia*. Desde Abajo.

En este escenario sobresaldría además la conflictividad incesante, al menos por un tiempo, entre la conveniencia de modificar el modelo de consumo y desarrollo neoliberal, y los costos para sectores y agentes económicos poderosos. Esto implicaría la transición ecológica hacia un modelo sustentable socioecológicamente que, entre otros propósitos, modifique de manera sustancial el patrón actual de consumismo con un ciclo: producción-consumo-desperdicio-contaminación, avance hacia una economía circular: producción-consumo-aprovechamiento y procesamiento de desechos-descontaminación-producción, y sustituya los combustibles fósiles por energías renovables para proteger y desarrollar la biodiversidad, los ecosistemas prioritarios y la naturaleza en conjunto, y revertir o al menos contener el cambio climático y la crisis ambiental.

Cómo se tramite la resolución de esa conflictividad y se logre avanzar desde ciertos países decisivos del norte global en cierta dirección resultará determinante para que el cambio de patrón de crecimiento económico en el ámbito mundial se mueva hacia una sustentabilidad socioecológica y ambiental con una perspectiva perdurable.

Más abajo, algunos de los ámbitos de dicho replanteamiento básico, con referencia especial a países del sur global.

Papel y tipo de Estado

La emergencia de la pandemia global de la COVID-19 devela algunas de las falencias estructurales de un Estado de bienestar debilitado y crecientemente mercantilizado/terciarizado/privatizado en la prestación de servicios sociales esenciales, como el de salud y de educación, con la creciente importancia del lucro privado incluso sin la debida prevalencia de prioridades sociales fundamentales. Este tipo de fragilidades y disfuncionalidades son aún más graves y antidemocráticas en países con un precario Estado social de derecho o apenas en construcción, producto de la subordinación de responsabilidades y prioridades sociales inalienables como la atención de calidad, oportuna y pertinente de las poblaciones más vulnerables, desprotegidas y sin capacidad de pago, y de los territorios más atrasados y marginados.

Se trataría de transitar de un modelo mercado-céntrico hacia un Estado-comunal privado-céntrico

marcadamente diferencial de un modelo Estado-céntrico a la usanza tradicional: una especie de Estado social de derecho posbenefactor.

Modelo de desarrollo: incluyente socialmente y sustentable socioecológicamente

Ante el avance de la crisis socioecológica y el cambio climático mundial, que ha develado la no sustentabilidad del modelo de desarrollo y de consumo potencializado por el modelo imperante en las últimas décadas, y ahora con la irrupción de la pandemia de la COVID-19, surge como inevitable la adopción de cambios sustantivos en los patrones y niveles de consumo en el contexto internacional, entre los que resalta el caso de los combustibles fósiles y de otros recursos naturales escasos y/o no renovables que harán claramente disfuncional y contraproducente el neoextractivismo en países en desarrollo con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Es clara la tendencia a erradicar la producción de carbón y disminuir sustantivamente el consumo de petróleo e hidrocarburos, entre otros, en el tránsito hacia el uso de tecnologías «limpias» en países como los europeos, que irán reduciendo de manera significativa la demanda internacional de recursos no renovables exportados por países del sur global como los latinoamericanos.

Para transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo habría que privilegiar algunos ejes nucleares, entre otros, el siguiente: con carácter estructural socioecológico, bajo un enfoque territorial/espacial y con una perspectiva perdurable de mediano y largo plazo, resalta la búsqueda de un adecuado y comprometido balance entre aprovechamiento, preservación, potencialización y desarrollo de la riqueza natural en países con importantes biodiversidades y apreciados ecosistemas y fuentes de agua en el mundo —una riqueza invaluable a la luz de la aguda degradación del medioambiente y del cambio climático, de la ocurrencia de desastres ecosistémicos y del acelerado deterioro de fuentes de agua en el ámbito mundial—.

En este propósito, dado que el sistema de precios de mercado imperante no refleja debidamente los costos de oportunidad ni las externalidades y diseconomías de la utilización de la naturaleza como riqueza escasa y no renovable de carácter mundial, con una perspectiva de mediano y largo plazo y en

clave no solo nacional, sino internacional —esto es, los precios de mercado no corresponden a los valores contables socioecológicamente, aun en aquellos casos en los que existe un mercado por bienes y servicios de la naturaleza²—, se han de (i) implantar campañas masivas de conservación y desarrollo de biodiversidad, acuíferos, fuentes de agua, ecosistemas y bosques, que son actividades intensivas en mano de obra rural —con énfasis en la reforestación de amplias zonas devastadas por la acción de agentes empresariales y grupos ilegales en países del sur global—, (ii) promover el uso del suelo en consonancia con su aptitud para revertir la acendrada tendencia en muchos países y, entre otros, (iii) desincentivar la producción comercial extensiva de bienes agrícolas —como *commodities*— en territorios ecosistémicamente frágiles para evitar sus nocivos impactos socioecológicos y ambientales de carácter duradero.

Globalización y multilateralismo de índole estratégico

Pareciera ir ganando espacio un creciente acuerdo entre expertos en el mundo sobre la agudización de una tendencia a cuestionar la hiperglobalización neoliberal en los últimos años y que muy probablemente se recrudecerá a raíz de la crisis de la pandemia con una perspectiva más perdurable. Ello podría traducirse en el tránsito hacia una desglobalización estratégica, selectiva, diferencial y modulada por intereses de los países más poderosos en el concierto global, con el fin de conducir a un modelo de comercio global más intervenido, poroso, selectivo, parcelado, sectorial y más proclive a un regionalismo activo y, por supuesto, a una mayor autonomía relativa de los países, en especial en el caso de los más decisivos en el ámbito global y subsidiariamente otros menos poderosos en la conducción de asuntos de interés nacional y, en su medida, regional en las esferas de lo político, comercial y militar.

Uno de los campos de eventual transición podría ser el de volver a darles la debida atención a las posibilidades de la integración regional, adecuándola a las nuevas realidades con una perspectiva novedosa, incluso más allá del denominado regionalismo abierto. Otro de los campos sería el de los acuerdos

de libre comercio vigentes entre países del sur global y del norte global al poder generarse procesos tendientes a la modificación de los términos originalmente pactados y hasta a la renuncia de los tratados, en medio de la consolidación de otro entorno diferente al reinante en su momento en el ámbito tanto internacional como doméstico de los países miembros.

Resultaría factible, entonces, que el modelo de globalización y multilateralismo tienda a enmarcarse en un esquema tipo de «geometría variable» que, antes de basarse en irrestrictos principios universalistas y homogeneizadores, se adscribiría a prácticas de política más estratégicas, selectivas y diferenciadoras sectorial y regionalmente, por ejemplo. Y bajo la influencia determinante de unos ejes relacionales nucleares como Estados Unidos, la Unión Europea y China.

1.3. Algunos campos estratégicos para el replanteamiento de la cooperación internacional norte-sur

En el contexto de las transformaciones estructurales que habrían de adelantarse en países del sur global, con referencia especial a naciones de América Latina y el Caribe, para avanzar hacia un modelo de desarrollo acorde con la necesaria transición ecológica bajo el principio paradigmático de la resiliencia y la sustentabilidad socioecológica, con una perspectiva duradera y en el marco de un Estado social de derecho consistente con un régimen de democracia sustancial e incluyente, resulta indispensable contar con un ordenamiento internacional y un esquema de cooperación mundial promotor y facilitador de la requerida transición societal.

La cooperación internacional, con énfasis especial la del norte global con el sur global, habría de abarcar las esferas: (i) de la inversión y la financiación de índole pública y privada, bilateral y multilateral, (ii) del tratamiento de la deuda externa, pública y privada, con agencias bilaterales de países del norte, con organismos multilaterales y con entidades privadas internacionales, y (iii) de las relaciones comerciales bilaterales o regionales bajo acuerdos de libre comercio u otras modalidades preferenciales y multilaterales.

2 Dasgupta, P. (2021). *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. HM Treasury.

Inversión y financiación norte-sur

Ante el hecho de que el valor social intertemporal de la naturaleza como riqueza escasa y agotable no es debidamente captado por los precios de mercado —con una visión de corto plazo que no valora con propiedad el conjunto de externalidades económicas y sociales del uso de la naturaleza—, a tal punto que el valor contable se diferencia del precio de mercado, resulta necesario que las entidades financieras regulatorias de los países, en especial del norte global, promuevan la introducción de los costos/beneficios sociales, así como de los riesgos del uso de la naturaleza para la valoración de la rentabilidad social y económica de las inversiones y de la financiación (pública y privada), al igual que su afectación a los balances de las entidades financieras como un requisito fundamental para impulsar la financiación e inversión en actividades que contribuyan a la conservación, la rehabilitación y el desarrollo de la naturaleza bajo el propósito de avanzar hacia la resiliencia socioecológica.

Además, los gobiernos de países desarrollados podrían contribuir a la canalización de recursos financieros a países del sur para fines *pronaturaleza* mediante acciones como incorporar incentivos para la inversión con esos objetivos, proveer garantías públicas para reducir el riesgo de la inversión, brindar recursos de financiación preferencial para ese propósito y, entre otros, aplicar subsidios u otras medidas para favorecer este tipo de inversiones o la provisión de financiación para promoverlo.

Ello podría facilitar el incremento sustancial de inversiones y financiación *pronaturaleza* hacia los países del sur, con indispensables recursos de la naturaleza para el combate contra el cambio climático, y la resiliencia-sustentabilidad social, ecosistémica y de la biodiversidad.

Como lo han señalado Deutz *et al.* (2020) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020)³, las inversiones financieras en capital natural (léase naturaleza) son todavía muy pequeñas, apenas del orden de 0,1 % del producto interno bruto (PIB) global, y todavía más modestas

en relación con lo requerido para evitar la disminución del *stock* de la riqueza natural. Además, en el mundo el monto de los flujos financieros públicos y privados en actividades que perjudican la naturaleza supera con creces el destinado para su preservación. A manera de ejemplo, Coady *et al.* (2019) estiman que, una vez contabilizadas las externalidades de los subsidios otorgados a las energías fósiles en el mundo, el costo neto de tales subsidios alcanzaría hasta cerca de USD 5,2 trillones al año⁴.

Complementariamente, los gobiernos de países desarrollados también podrían emitir bonos con el propósito de recaudar recursos para financiar la inversión en activos naturales o naturaleza que sean considerados como «amigables con el ambiente» y «responsables con el clima» (Dasgupta, 2021). Estimativos recientes muestran que en el 2019 12 gobiernos emitieron 23 bonos denominados verdes por un total de USD 47,5 billones⁵.

Orientación y tratamiento de la financiación externa de los países del sur

En el contexto de la asistencia oficial al desarrollo se ha implementado un área de apoyo a la biodiversidad y los denominados activos naturales con fondos de financiación de origen bilateral o multilateral. De acuerdo con el reciente reporte de Dasgupta (2021), este tipo de fondos se concentró en pocos países donantes como Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón en el periodo 2012-2016, y con destinación especial a África, Asia y las Américas.

A pesar de que el monto de este tipo de fondos es todavía modesto, hay evidencias de que el mecanismo es potencialmente importante por su capacidad para movilizar recursos financieros dirigidos a actividades favorables a la biodiversidad y a la conservación de la naturaleza en países del sur⁶. Además de dicho mecanismo, existen otras modalidades de financiación directa e indirecta por parte de los países acreedores del norte para promover actividades *pronaturaleza* en países

3 Deutz, A., Heal, G. M., Niu, R., Swanson, E., Townsend, T., Zhu, L., Delmar, A., Meghji, A., Sethi S.A., y Tobin-de la Puente, J. (2020). *Financing Nature: Closing the Global Biodiversity Financing Gap*. Paulson Institute. / OECD. (2020a). *A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance*. Autor.

4 Coady, D., Parry, I., Le, N.P. y Shang, B. (2019). *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large. An Update Based on Country-Level Estimates*. IMF Working Paper 19/89. IMF.

5 Climate Bonds Initiative. (2019). *2019 Green Bonds Market Summary*. Autor.

6 Drutschinin, A. y Ockenden, S. (2015). *Financing for Development in Support of Biodiversity and Ecosystem Services*. OECD Development Co-Operation Working Paper n.º 23. Autor.

deudores del sur, como los *swaps* de deuda-por-naturaleza con la reducción del *stock* de deuda externa o de su servicio –valor de los intereses y amortizaciones de la deuda vigente– con el compromiso por parte de los gobiernos de los países deudores de invertir los ahorros del servicio de la deuda en actividades para la conservación y la restauración de la biodiversidad y la naturaleza. Hasta el 2019, según Sommer *et al.* (2019), se había alcanzado la cancelación de un monto de deuda por USD 1 billón y generado cerca de USD 500 millones para actividades de conservación⁷.

Ante los muy elevados niveles de endeudamiento público externo de países del sur global con fuentes multilaterales y bilaterales, además de bonos en los mercados de capitales internacionales, alcanzados a raíz de la irrupción de la pandemia de la COVID-19, se constituyó un amplio espacio para que la banca multilateral, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las agencias bilaterales de países del norte y la banca regional, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) en América Latina, avancen de manera decisiva en la reducción del servicio de la deuda con propósitos *pronaturaleza* en una región con reconocida riqueza de la naturaleza, la biodiversidad y la variedad ecosistémica de carácter estratégico.

Aparte de los beneficios de esta estrategia de tratamiento de parte de la deuda vigente de países del sur con fines *pronaturaleza*, también tendría otro beneficio para el conjunto de agentes involucrados: bancos y países deudores, en la medida en que si no se reestructura la deuda o se rebaja el servicio de esta, es muy probable que ante la perdurabilidad de la pandemia de la COVID-19 más allá de lo inicialmente previsto y, por tanto, ante una recuperación económica más lenta e incierta, se produzca una eventual cesación de pagos por parte de algunos países deudores ante su incapacidad de pago, con los debidos impactos financieros negativos sobre los bancos acreedores y las perversas consecuencias sobre los países deudores en mora⁸.

Por último, no sobra mencionar que la banca multilateral y la bilateral han de adecuar su portafolio de financiación a países del sur con énfasis especial hacia actividades *pronaturaleza*, lo que significaría un amplio campo de acción promotor de la transición ecológica en una región como América Latina y el Caribe.

Relaciones comerciales internacionales con orientación *pronaturaleza*

El campo de las relaciones comerciales internacionales, en particular entre los países del norte global y del sur global, constituye un ámbito de política pública internacional que puede contribuir a la transición ecológica *pronaturaleza* con un cierto reordenamiento de la estructura de las relaciones comerciales al brindársele una especial valoración a la promoción de actividades de conservación y desarrollo resiliente de la naturaleza, y al relativo desestímulo de bienes resultantes de actividades depredadoras de esta.

Así, existe un mecanismo aceptado internacionalmente, como lo es el de las reglas de origen en los acuerdos de libre comercio de nueva generación, como el NAFTA en América del Norte, que especifica los requisitos de contenido de producción doméstica para que un determinado bien pueda ser considerado un «bien nacional» que por su condición amerita tener un acceso preferencial al mercado integrado entre los países miembros, en comparación con otros bienes que no logran adquirir su condición de «bien nacional»⁹.

Se trataría de que el acceso preferencial a mercados internacionales de todo bien sea graduado relativamente de acuerdo con el impacto neto sobre la naturaleza de las actividades productivas que intervienen en su elaboración: mayor acceso preferencial a mercados internacionales, *ceteris paribus*, en cuanto su proceso de producción sea más «amigable medioambiental y climáticamente» y favorable a la resiliencia y sustentabilidad socioecológica, es decir, *pronaturaleza*.

7 Sommer, J. M., Restivo, M. y Shandra, (2019). The United States, Bilateral Debt-for-Nature Swaps, and Forest Loss: A Cross-National Analysis. *The Journal of Development Studies*, 56(4), 748-764.

8 Así, entonces, la reducción del servicio de la deuda con fines *pronaturaleza* en favor de los países deudores podría contribuir como mecanismo preventivo a la eventual detonación de una crisis de deuda externa en algunos países del sur.

9 Garay, L. J. (2002). *Economía política de la integración: a propósito de las normas de origen en el ALCA*. Gente Nueva.

1.4. A manera de reflexión

Resulta claro, entonces, el amplio y auspicioso espacio que existiría para que países del norte global pudieran desarrollar acciones y políticas que proveyeran inversiones y financiación para la realización de actividades *pronaturaleza* en los países del sur global, con especial relevancia de países estratégicos por su incomparable biodiversidad, riqueza ecosistémica, forestal y de fuentes de agua, como el caso de Brasil y de Colombia en América Latina, por no citar sino dos ejemplos. Con la propiedad adicional de que este tipo de actividades tienden a ser intensivas en empleo e incluyentes, al proveerles una ocupación valorable social e intergeneracionalmente

con ingresos laborales dignos a grupos poblacionales vulnerables en el campo y las zonas rurales, con frecuencia atrasadas, alejadas y con bajos estándares de calidad de vida.

A su vez, mediante mecanismos comerciales preferenciales bajo el criterio de impacto ecológico se podría promover la transición ecológica en el ámbito internacional con un determinado reordenamiento del sistema comercial mundial en clave de *pronaturaleza*. Con la característica adicional de que se estimularía a los países del sur global hacia una mayor especialización en actividades *pronaturaleza* ante la progresiva valoración social preferente en los mercados internacionales y por parte de las sociedades en su conjunto.

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



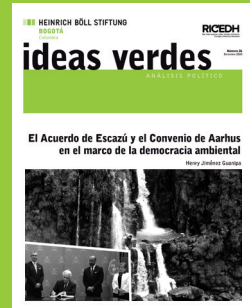
Número 23
Septiembre 2020



Número 24
Octubre 2020



Número 25
Noviembre 2020



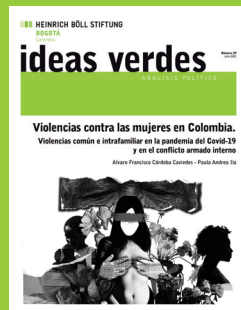
Número 26
Diciembre 2020



Número 27
Diciembre 2020



Número 28
Junio 2021



Número 29
Julio 2021



Número 30
Agosto 2021

**Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia**

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá - Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Agosto 2021
Ciudad de publicación	Bogotá D.C.
Responsables	Florian Huber, Ángela Valenzuela Bohórquez.
Contenido	Luis Jorge Garay Salamanca. Realizó estudios de ingeniería industrial de la Universidad de los Andes, magister en economía en la Universidad de los Andes, y de doctorado en economía en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, Estados Unidos. Investigador visitante de las universidades de Cambridge y Oxford (1980-1982), Inglaterra, y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994). Consultor del BID (1994-2001), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000-2002), del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (1996-1998) y de la Contraloría General de la República de Colombia (2001-2002). Asesor especial del Ministerio de Hacienda en el manejo de la deuda externa y la programación macroeconómica (1984-1991), del Ministerio de Comercio Exterior (1993-1994) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en asuntos comerciales y temas relacionados con migración internacional (2003-2005), y consultor de la Contraloría General de la República de Colombia (2012-agosto 2014). Ha publicado más de ochenta y cinco libros, así como numerosos artículos en revistas especializadas.
Revisión de textos	Sabina Ojeda
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X

Las opiniones vertidas en este paper son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia. Todos los artículos y fotografías se publican bajo la Licencia de Creative Commons: CC BY-NC-ND 3.0

