

MÁS ALLÁ DE LA CRISIS FINANCIERA: CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS DEBILIDADES DE LA GOBERNANZA MUNDIAL

DAVID HELD Y KEVIN YOUNG

LA EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS MUNDIALES DE REGULACIÓN, tanto cuando funcionan como cuando no, es un elemento dominante de nuestra existencia en común. De la misma forma en que hay mecanismos de coordinación y cooperación multilaterales en el ámbito de la seguridad y la defensa del medio ambiente, también encontramos acuerdos sobre la capacidad de gobierno en la esfera financiera. Si un grupo de instituciones internacionales rige ese rasgo tan importante de la economía global, necesitamos entonces conceptualizar cómo encajan entre sí y cuáles son los cambios por los que atraviesan sus integrantes. En este artículo ofrecemos un análisis para tratar de entender la manera de regular el mundo financiero a escala planetaria, en términos tanto de lo que funciona como de aquello que falla.¹ Para tratar esta cuestión adoptamos una perspectiva descriptiva y normativa que enfatiza las relaciones de poder y los mecanismos de gobierno, en lugar de valorar algún problema específico de política pública o enfoques económicos propios de las finanzas. Nuestro argumento parte de que si bien se han registrado importantes logros en la administración de la actividad financiera mundial, las fallas son considerables. Sin embargo, esos yerros no son exclusivos del ámbito estudiado, a juzgar por las inquietantes semejanzas con los sistemas internacionales de seguridad y de protección del medio ambiente. Los defectos en la gestión de las finanzas internacionales, así como los esfuerzos que se emprendan con posterioridad, deben ser encuadrados nuevamente no sólo en términos de mejoras institucionales y del

¹ Este artículo se basa en otro de los mismos autores, "From Global Financial Crisis to the Crisis of the Post-War Covenant", en Joseph Stiglitz y Mary Kaldor (eds.), *The New Global Covenant: Protection Without Protectionism*, Nueva York, Columbia University Press, 2011. Agradecemos a Kyle McNally y a Irene Spagna por su colaboración en la investigación para preparar este artículo.

tratamiento de problemas particulares, sino de una reformulación más completa del orden multilateral imperante.

Hemos estructurado nuestro argumento de la siguiente manera. En la sección I sostenemos que la regulación financiera mundial se ha caracterizado por un complejo y traslapado sistema de comunicación y coordinación que ha obtenido algunos éxitos de importancia. Conceptualizamos las fallas de la gobernanza mediante dos heurísticas muy sencillas, las cuales, nos parece, han sido una constante en el gobierno de las finanzas mundiales. Por un lado, las capacidades institucionales existentes no son las adecuadas para lidiar con la naturaleza global de los riesgos, ni con la presencia de externalidades negativas; en muchos sentidos, las instituciones actuales son incompetentes para alcanzar los objetivos necesarios. A este fenómeno le llamamos el “problema de la capacidad”. Por otra parte, la regulación del sistema financiero es tal que la propagación de los riesgos, al igual que la de los costos a soportar para su realización, no son proporcionales con el número de participantes involucrados en su gestión. A esta característica la llamamos el “problema de la responsabilidad”. Aquí debe anotarse que, si bien algunos cambios recientes en la participación de los países en vías de desarrollo en el control del mundo financiero constituyen un paso significativo en la dirección correcta para lidiar con esos problemas, persisten asuntos pendientes más generales relativos a la participación y a la rendición de cuentas.

En la sección II argumentamos que los problemas anteriormente mencionados no son exclusivos del ámbito de las finanzas; otras áreas también los padecen. En aras de mostrar similitudes importantes, ofrecemos ejemplos de la regulación mundial para defender el medio ambiente así como de los sistemas internacionales de seguridad. Por último, en la sección III afirmamos que hay una serie de causas esenciales que explican las fallas referidas en términos de la estructura del orden resultante tras la Segunda Guerra Mundial; asimismo, sostenemos que esa situación llama a una reformulación del estado de las cosas mucho más allá del solo ámbito de la regulación financiera.

I. LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MUNDIAL

Un entramado siempre más espeso de acuerdos multilaterales, instituciones, regímenes y redes transnacionales de política ha sufrido múltiples cambios en los últimos sesenta años; en ellos, ha intervenido y regulado no sólo muchos aspectos de la economía mundial, sino los vínculos sociales y políticos que a ésta sostienen. Más que denotar la existencia de un gobier-

no formal, la regulación mundial se compone de diferentes actividades y acuerdos para la resolución de problemas que tanto Estados como participantes no estatales han puesto en marcha.² Ese complejo de actores e instituciones siempre en evolución está lejos de constituir un sistema coherente de gobierno, poseedor de una autoridad legal última y de los medios que le permitan defender el derecho internacional; se trata más bien de un dispositivo de cooperación intergubernamental limitado. Aunque esas entidades y redes carezcan de las capacidades políticas del tipo centralizadas y coordinadas, al igual que de la fuerza para hacer cumplir la ley –ambos atributos asociados comúnmente a los gobiernos nacionales–, sería un error pasar por alto la expansión de su jurisdicción y de su alcance en la hechura de políticas públicas en el mundo.³

La regulación del sistema financiero internacional no es más que un subsistema, si bien de gran importancia, de la más general gobernanza mundial. Al igual que en otras áreas de esta última, aquella está estructurada en muchas capas, es multidimensional e involucra siempre muchos actores. Decimos múltiples capas porque el desarrollo e implementación de políticas mundiales implica un proceso de coordinación política entre instancias supraestatales, transnacionales, nacionales e incluso, en ocasiones, subestatales. Las numerosas dimensiones se explican desde el momento en que la configuración del poder político difiere a menudo de sector a sector y de tema a tema, lo que da origen a patrones políticos notoriamente diferenciados. Así, mientras que la cooperación mundial entre reguladores está bien establecida en el sector bancario, está mucho menos desarrollada en otros campos, como por ejemplo el de títulos y seguros. Indicamos por último una amplia gama de actores en razón de que los Estados no son más el único actor clave en la esfera internacional y transnacional, ámbitos en los que su poder se ve constreñido a menudo por la acción de actores no estatales, tales como instituciones financieras mundiales y procesos de mercado complejos, los cuales informan e imponen decisiones en varias coyunturas.

Por lo que toca a facilitar la comunicación, formal e informal, entre regímenes nacionales de regulación, así como entre estos últimos y los

² Margaret Karns y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, 2004, p. 4; Michael Zürn y Mathias Koenig-Archibugi, "Conclusion II: The Modes and Dynamics of Global Governance", en Mathias Koenig-Archibugi y Michael Zürn (eds.), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.

³ Mathias Koenig-Archibugi, "Understanding the Global Dimensions of Policy", *Global Policy*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 16-28; Thomas Hale y David Held, *The Handbook of Transnational Governance: New Institutions and Innovations*, Cambridge, Polity Press, 2011.

subnacionales, el actual sistema de gobierno del mundo financiero ha desempeñado una función valiosa. Esa interacción ayudó a estimular algunos avances importantes, como la limitación de la competencia entre Estados en el campo de la regulación financiera, la provisión de liquidez de emergencia, la ocasional coordinación de las políticas monetarias, así como el combate al lavado de dinero. No obstante, aún queda por corroborar la capacidad del entramado institucional tanto para detectar como para tomar acciones ante la acumulación de los riesgos financieros en el mundo. Además, el proceso conocido en ocasiones como “globalización regulatoria” ha contribuido a apuntalar los estándares de control en instancias importantes, e incluso es posible que haya evitado una situación mucho peor de la que ahora vivimos.⁴ Sin embargo, la crisis financiera internacional más severa en los últimos ochenta años, así como el estado relativamente caótico en el que se encuentran muchas instituciones financieras, sugiere que esos logros son en exceso modestos para las necesidades de la inmensa mayoría de la gente.

La globalización de los mercados financieros ha integrado a las economías de todo el mundo de maneras inesperadas; a pesar de los éxitos referidos más arriba, las reglas e instituciones que vigilan y regulan la actividad financiera no han logrado mantener el paso. Desde hace tiempo, académicos y especialistas en economía política internacional han reconocido ese obstáculo.⁵ La reciente quiebra económica ha dejado en claro que en muchas áreas la capacidad para resolver problemas del sistema internacional es insuficiente, inaccesible a la rendición de cuentas y demasiado lenta para resolver los actuales desafíos en materia de políticas públicas.

Para cambiar un poco de tono, el actual sistema de regulación financiera ha resultado muy bueno para apagar incendios, pero fatal para prevenirlos. ¿Por qué?, ¿no es suficientemente importante lo que está en juego?, ¿no basta con las recurrentes crisis financieras y la magnitud del sufrimiento humano que provocan? En las páginas siguientes presentamos una conceptualización elemental de las fallas en la administración de las finanzas que se centra no tanto en evaluaciones críticas de las pobres decisiones sobre políticas públicas, sino en el funcionamiento sistémico de la gobernanza mundial. El marco de referencia que escogimos para enfatizar ese último elemento encuentra su justificación en varios elementos que enlistamos

⁴ Jonathan R. Macey, “Regulatory Globalization as a Response to Regulatory Competition”, Yale University, 2003 (Faculty Scholarship Series, 1418), 28 pp., disponible en http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1418

⁵ Susan Strange, *States and Markets*, Londres, Blackwell, 1988; Phillip Cerny, “Money and Finance in International Political Economy: Structural Change and Paradigmatic Muddle”, *Review of International Political Economy*, vol. 1, núm. 3, 1994, pp. 587-592.

a continuación. Digamos primero que es posible entender la gobernanza en el interior de un complejo sistema adaptativo usando dos conceptos: por un lado, la capacidad de un sistema para controlar el comportamiento de los agentes; por el otro, los mecanismos de rendición de cuentas que permiten mantener bajo escrutinio la conducta de los actores. Cuando la primera es insuficiente podemos decir que estamos ante un “problema de capacidad”; cuando los segundos fallan, se reconoce un “problema de responsabilidad”. Antes de ocuparnos de las similitudes con otras áreas regulatorias, en las líneas que siguen explicamos cómo es que esos desperfectos interrelacionados han persistido en el mundo financiero.

El “problema de capacidad” en la regulación financiera internacional

La fragmentación institucional es un factor fundamental del problema de capacidad que padece el gobierno de las finanzas en el mundo. Durante los últimos veinte años, el sistema de regulación ha sido, a efectos prácticos, débil y fracturado en exceso. Si bien el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desempeñado un papel importante en la coordinación de paquetes de ayuda financiera de emergencia a cambio de reformas estructurales e institucionales de las economías nacionales, su participación en la regulación de los mercados financieros ha sido menor. Por el contrario, su atención como institución se ha centrado en la regulación de los gobiernos y de las políticas gubernamentales, más que en la actividad en sí de los mercados financieros. Organismos menos conocidos han asumido tradicionalmente la tarea de construir los estándares y códigos internacionales que han regido los mercados financieros. Sin embargo, a este respecto ha habido incluso más fragmentación: hay un organismo que se encarga de administrar los mercados de bonos y títulos (Organización Internacional de Comisiones de Valores, OICV), otro dedicado a la contabilidad (Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad), uno más para el lavado de dinero y las finanzas ilícitas (Grupo de Acción Financiera), el de seguros (Asociación Internacional de Supervisores de Seguros) y aún otro para la regulación bancaria (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea).⁶

En la evolución histórica de la regulación financiera mundial llevaría mucho tiempo explicar los niveles de fragmentación institucional que se han registrado. Mientras que los arreglos formales en el ámbito de la seguridad han llevado a cabo numerosas actividades gracias al auspicio de

⁶ Para un panorama general sobre la cuestión, véase Howard Davies y David Green, *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, Cambridge, Polity Press, 2008.

la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las instituciones encargadas de controlar la actividad financiera han logrado entendimientos más *ad hoc*, lo que las ha erigido en comunidades informales de política que reaccionan a problemas colectivos particulares. Organizaciones de mayor renombre como el Fondo Monetario Internacional ya habían establecido desde mucho antes asociaciones con el sistema de la ONU en el intento de reconstruir el orden financiero tras la Segunda Guerra Mundial;⁷ no obstante, otras instancias igualmente vitales para la gobernanza de las finanzas mundiales no lo hicieron. Tal es el caso, por ejemplo, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1974 como reacción directa a los efectos de contagio derivados de las quiebras bancarias transfronterizas. De modo análogo, el Foro de Estabilidad Financiera (FSF) vio la luz en 1999, producto de la preocupación extendida de que ocurriera un contagio financiero una vez superada la crisis en los mercados del sureste asiático.⁸ Ambas instituciones han alojado sus secretariados en el Banco de Pagos Internacionales, organismo instituido en 1930 con el mandato inicial de administrar el sistema de reparaciones de guerra impuesto a Alemania.⁹

Instancias como las arriba referidas han existido como agencias globales ocupadas en monitorear, emprender investigaciones sobre los riesgos financieros mundiales y diseminar ideas. Sin embargo, su capacidad para conducir las constelaciones de organismos ya existentes ha sido débil, en el mejor de los casos. Uno de los esfuerzos más significativos para institucionalizar la cooperación entre diversas áreas del mundo financiero se ha realizado mediante el Foro Conjunto, que ha conglomerado a reguladores de muchos países de los sectores bancario, de títulos y de seguros; su objetivo es concertar un enfoque común frente a los riesgos que plantean los grandes conglomerados financieros. Empero, el resultado de la labor del Foro se ha limitado, en general, a emitir recomendaciones a otras instituciones financieras internacionales.¹⁰

Un componente central de la capacidad de gobierno es tener el poder de hacer cumplir la ley; en ese sentido, los arreglos actuales han sido deficientes en extremo. Dado que los sistemas imperantes de estándares y códi-

⁷ Morten Boas y Desmond McNeill, *Multilateral Institutions: A Critical Introduction*, Londres, Pluto, 2003.

⁸ Randall Germain, "Global Financial Governance and the Problem of Inclusion", *Global Governance*, vol. 7, 2001, pp. 411-426.

⁹ Leonard Seabrooke, "The Bank for International Settlements", *New Political Economy*, vol. 11, núm. 1, 2006, pp. 141-149.

¹⁰ Kevin Young, "The Joint Forum", en Thomas Hale y David Held (eds.), *op. cit.*, pp. 101-105.

gos han funcionado en la práctica como acuerdos de derecho indicativo,¹¹ han confiado en la colaboración de los gobiernos nacionales para su implementación, y en que los mercados financieros usen esos estándares y códigos como signos de credibilidad y solidez.¹² Desde luego, podría argumentarse que la falta de poderes supranacionales de coacción se explica por el rechazo a cederle autoridad regulatoria a un organismo supranacional.¹³ No obstante, es posible afirmar que otra parte del problema reside en la clara ausencia de una institución centralizada en el interior del propio sistema de regulación financiera. Tal como se verá más adelante, esto ha comenzado a cambiar, si bien es cierto que de manera muy modesta, gracias al nuevo Consejo de Estabilidad Financiera.

El problema de la responsabilidad

La mayoría de las instituciones ubicadas en el corazón del gobierno de las finanzas mundiales ha adoptado un modelo de club excluyente en lo que toca a la manera formal de participar y de tomar decisiones. A pesar de su amplia membresía, la naturaleza de las reglas de votación del FMI desequilibra el poder de decisión en beneficio de las grandes potencias, sobre todo de Estados Unidos.¹⁴ Semejante modelo de participación tiene

¹¹ Kenneth Abbott y Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, pp. 421-456.

¹² Daniel Ho, "Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basel Accord?", *Journal of International Economic Law*, vol. 5, 2002, pp. 647-648; Dieter Kerwer, "Rules that Many Use: Standards and Global Regulation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 18, núm. 4, 2005, pp. 611-632. Un modelo que persistió sobre todo a finales de la década de 1990 fue el uso extendido de estándares y códigos internacionales como sistema de medición para evaluar la seguridad y solidez financieras. Este sistema fue utilizado tanto por el Fondo Monetario Internacional –como parte de sus criterios de monitoreo– así como por los propios mercados financieros. Véase Kern Alexander, Rahul Dhumale y John Eatwell, *Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 42, 229.

¹³ Miles Kahler y David Lake, "Economic Integration and Global Governance: Why so Little Supranationalism?", en Walter Mattli y Ngaire Woods (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2008, pp. 242-276.

¹⁴ Ngaire Woods, "The United States and the International Financial Institutions", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 92-114; David Rapkin y Jonathan Strand, "Reforming the IMF's Weighted Voting System", *The World Economy*, vol. 29, núm. 3, 2006, pp. 305-324; J. Lawrence Broz y Michael Brewster Hawes, "Congressional Politics of Financing the International Monetary Fund", *International Organization*, vol. 60, núm. 2, 2006, pp. 367-399.

implicaciones más extendidas de lo que suele asumirse, en especial dado el hecho de que los intereses privados en Estados Unidos han demostrado su capacidad para influir en las políticas del FMI mediante el cabildeo en el Congreso.¹⁵ La organización de la estructura decisoria dentro del organismo internacional se traduce en una desproporcionada subrepresentación de los países en vías de desarrollo, esto último en una institución que afecta su progreso económico de maneras tan profundas.¹⁶ Desde luego, el Fondo no ha sido una institución organizada de manera estática; sin embargo, las reformas efectuadas a la repartición de votos del organismo en abril de 2008 –consideradas como sustanciales en relación a los estándares de las décadas pasadas– representan en realidad muy poco avance (esto se discute más adelante).

Otras instituciones de regulación financiera habían operado hasta hace muy poco tiempo según reglas de decisión diferentes (véase más abajo), sin que por ello dejaran de excluir a la inmensa mayoría de la población mundial de cualquier participación significativa en el proceso. Así, por ejemplo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la institución mundial que efectivamente establece los estándares regulatorios para la banca en todo el mundo, ha adoptado un enfoque en extremo exclusivo acerca de su composición, lo que ha marginado a los países en vías de desarrollo de participar formalmente.¹⁷ Hasta 2008, su membresía reflejaba la configuración del poder financiero internacional imperante en la década de 1970; esto a pesar de que, entre tanto, la posición de los bancos más grandes de países como Japón, Francia y Alemania sufrió un declive relativo, mientras que la de otros, instituciones bancarias de naciones como China o Brasil, mejoró.¹⁸ Tal desproporción en el grado de participación se prolongó incluso hasta abarcar los meses más álgidos de la crisis financiera mundial. Si bien algunas instituciones tienen un historial de participación en la regulación

¹⁵ J. Lawrence Broz, “Congressional Voting on Funding the International Financial Institutions”, *Review of International Organizations*, vol. 3, núm. 4, 2008, pp. 351-374.

¹⁶ Ariel Buira, “The Governance of the IMF in a Global Economy”, en Ariel Buira (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*, Londres, Anthem Press, 2003, pp. 13-36; Ngaire Woods y Dominic Lombardi, “Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are Represented in the IMF”, *Review of International Political Economy*, vol. 13, núm. 3, 2006, pp. 480-515.

¹⁷ Fernando J. Cardim de Carvalho y Jan Allen Kregel, *Who Rules the Financial System?*, Río de Janeiro, Ibase, 2007.

¹⁸ Stephany Griffith-Jones y Kevin Young, “Institutional Incentives and Geopolitical Representation in Global Financial Governance: Explaining the Puzzle of Regulatory Forbearance Before the Crisis”, trabajo presentado en el grupo de trabajo “Governance, Transparency and Accountability Meeting on National and International Financial Institutions”, Columbia University, 28 de abril de 2009.

menos embarazoso, como el Banco de Pagos Internacionales,¹⁹ la imagen general de un problema de responsabilidad persiste; ello a pesar de declaraciones de la ONU, como el Consenso de Monterrey, que insisten en que las instituciones de regulación financiera deberían revisar sus reglas de operación para garantizar una participación más adecuada de los países en vías de desarrollo.²⁰ Tal como varios autores lo han subrayado, semejante representación sesgada ha tenido consecuencias negativas en el gobierno del mundo financiero: por mencionar un ejemplo, el creciente costo del capital para los Estados emergentes.²¹

El problema de la responsabilidad en la regulación financiera internacional resulta particularmente sorprendente cuando uno considera la distribución global de los costos asociados a la más reciente crisis financiera. Los cálculos de algunos especialistas indican que, como resultado directo de la misma, 61 millones de personas han engrosado las filas del desempleo.²² No sólo se ha reducido la producción global a lo largo de lo que constituye ya la primera recesión mundial de posguerra,²³ sino que la interconexión económica planetaria ha significado la amplia dispersión de los costos de las fallas de regulación; así, algunas de las regiones más pobres del mundo, como el África subsahariana, han experimentado severas penurias.²⁴ Considérense las recientes estimaciones del Banco Mundial sobre el efecto marginal de la crisis financiera en la gente de menores ingresos: para 2015, cerca de veinte millones de personas en la zona subsahariana, y 53 millones en todo el mundo, habrán ingresado a la categoría de pobreza extrema;²⁵ se espera

¹⁹ Desde 2006, esta institución ha integrado en su junta directiva a funcionarios de los bancos centrales de México y China. En términos históricos se trató de un paso significativo, aunque el impacto preciso del cambio en la participación es ambiguo.

²⁰ Jan Kregel, "From Monterrey to Basel: Who Rules the Banks?", *Social Watch Report 2006: Impossible Architecture*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 2006, pp. 26-28; Randall Germain, "Globalising Accountability within the International Organization of Credit: Financial Governance and the Public Sphere", *Global Society*, vol. 18, núm. 3, 2004, pp. 217-242.

²¹ Stijn Claessens, Geoffrey R. D. Underhill y Xiaoke Zhang, "The Political Economy of Basel II: The Costs for Poor Countries", *The World Economy*, vol. 31, núm. 3, 2008, pp. 313-345; Stephany Griffith-Jones y Avinash Persaud, "The Pro-cyclical Impact of Basle II on Emerging Markets and its Political Economy", en Joseph Stiglitz y José Antonio Ocampo (eds.), *Capital Market Liberalization and Development*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

²² Douglas Alexander, "The Impact of the Economic Crisis on the World's Poorest Countries", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, p. 118.

²³ Consejo de Estabilidad Financiera y Fondo Monetario Internacional, *The Financial Crisis and Information Gaps*, Basilea y Washington, CEF / FMI, 2009.

²⁴ Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2009.

²⁵ Banco Mundial, *Global Monitoring Report: The MDG's After the Crisis*, Washington, D. C., FMI / Banco Mundial, 2010.

que 1.2 millones de niños menores de cinco años adicionales a los ya previstos morirán entre 2009 y 2015 como resultado indirecto de la crisis; por último, 35 000 estudiantes más habrán abandonado la educación primaria para 2015 (un efecto pernicioso especialmente pronunciado para las niñas).²⁶ Tal como lo señaló Supachai Panitchpakdi, secretario general de la UNCTAD, poco después de que golpeará de lleno la crisis financiera, si bien pocos países en vías de desarrollo estuvieron expuestos directamente al peligro de las hipotecas titulizadas o a las fallidas instituciones financieras estadounidenses, la inmensa mayoría sí se vio afectada indirectamente y de manera severa por la reducción en la disposición de créditos, el pánico de los mercados bursátiles y la desaceleración de la economía real.²⁷

Es importante destacar que la crisis financiera mundial de 2008-2009 condujo a cambios importantes en la gobernanza de las finanzas internacionales. El G-20 ha asumido un papel central al fungir como el administrador principal del proceso de reforma de la regulación financiera. Esto lo ha hecho guardando las distancias y usando las instituciones ya existentes, lo que no ha impedido que éstas hayan cambiado significativamente. Desde las reuniones de noviembre de 2008, esas transformaciones han sido en su conjunto institucionales. Al FMI le fueron triplicados sus recursos, además de recibir un aumento general en los Derechos Especiales de Giro (DEG).²⁸ Como resultado del cabildeo de varios países (entre ellos Brasil, China y la India), se decidió expandir el Foro de Estabilidad Financiera para incluir no sólo a las naciones ya enlistadas, sino también a todo el G-20 más España y la Comisión Europea. El Foro mismo cambió de nombre por el de *Consejo de Estabilidad Financiera* (CEF), organismo de mayores capacidades institucionales, si bien en grado modesto, que se tradujeron en un secretariado más grande, un secretario general de tiempo completo, una junta directiva y tres comités permanentes.²⁹ Tal como lo observa Helleiner, son ésas las razones por las que el CEF es más sólido que su predecesor, de la misma forma en que su mandato es más amplio, pues incluye, en coordinación con el FMI, la conducción de los ejercicios tempranos de advertencia, además de un papel de coordinación a ejercerse junto con las instituciones encargadas de establecer los estándares internacionales vigentes, tales como

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ Supachai Panitchpakdi, "Speech at the Executive Session of the Trade and Development Board on Financing for Development 45th Executive Session", Ginebra, 13 de noviembre de 2008.

²⁸ Ngaire Woods, "Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?", *Global Policy*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 51-63.

²⁹ Randall Germain, "The Financial Stability Board", en Thomas Hale y David Held (eds.), *op. cit.*, pp. 50-54.

el Comité de Basilea o la OICV.³⁰ Esta función de acoplamiento ayuda en particular a resolver parte de la fragmentación institucional ya descrita, pues asegura que esos organismos serán supervisados y que su trabajo sea oportuno, coordinado y centrado en las prioridades y vacíos del actual marco regulatorio de las finanzas internacionales. De manera reciente, el CEF ha dirigido numerosas investigaciones a escala mundial sobre las prácticas del sector financiero, tales como los paquetes de compensación o los estándares para asegurar hipotecas, además de haber emitido recomendaciones internacionales relativas a cómo tratar ciertos instrumentos bursátiles y a cómo solucionar los dilemas de gobernanza que enfrentan los reguladores nacionales. De igual forma ha instituido un proceso formal de revisión por pares (*peer-reviewing*) de los sistemas financieros de cada país, así como un mecanismo a escala global de monitoreo y de medición del grado de avance de la coordinación en la reforma de los mercados financieros nacionales.

Si bien es fácil argumentar que aún resta mucho por hacer, la verdad es que esas modestas medidas sí representan un incremento en la capacidad de gobierno, más cuando el sistema internacional de regulación financiera ha carecido de coordinación central, de mecanismos de dirección, de rigor y de formalidad en sus fundamentos.³¹ El CEF ya ha ejercido algunas de sus nuevas capacidades, por ejemplo, al encargarle al Foro Conjunto la tarea de emprender una revisión exhaustiva de las lagunas y diferencias en la regulación de los mercados financieros en todo el mundo, con especial énfasis en las entidades no reguladas o reguladas “ligeramente”, así como en los riesgos sistémicos.³² Esto debe considerarse como un cambio notable en la manera de pensar dada la falta de atención en la dinámica de dichos peligros.³³ Además, el CEF ha trabajado junto con el FMI para identificar y solucionar los vacíos de información, para captar mejor la acumulación de riesgos en el sector financiero, así como para monitorear la vulnerabilidad de las economías nacionales ante los choques externos.³⁴ Desde su creación ha coordinado continuamente sus acciones con los líderes del G-20, lo que

³⁰ Eric Helleiner, Stefano Pagliari y Hubert Zimmerman (eds.), *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, Londres, Routledge, 2010, p. 284.

³¹ Randall Germain, “Globalising Accountability...”, pp. 217-242; Howard Davies y David Green, *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, Cambridge, Polity Press, 2008.

³² Joint Forum, *Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation – Key Issues and Recommendations*, Basilea, Joint Forum on Financial Conglomerates, 2010.

³³ Para una revisión sobre el punto, véase Jakob Vestergaard, “More Heat Than Light: On the Regulation of International Finance”, *Economic Sociology*, vol. 10, núm. 2, 2009, pp. 6-9.

³⁴ Consejo de Estabilidad Financiera y Fondo Monetario Internacional, *The Financial Crisis and Information Gaps*, Basilea y Washington, CEF / FMI, 2009; Consejo de Estabilidad Financiera [FSB], “FSB Launches Initiative to Promote Global Adherence to International Cooperation and International Exchange Standards”, Basilea, 2010.

representa un grado de conexión entre quienes establecen los estándares en materia financiera, los que monitorean y los jefes de Estado o de gobierno, muy pocas veces visto antes de la crisis.

Otros cambios registrados recientemente han lidiado de manera significativa, al menos en perspectiva histórica, con el problema de la responsabilidad. En noviembre de 2008, los líderes del G-20 convocaron a los organismos internacionales encargados de establecer los estándares en el ramo a revisar sus políticas de admisión y participación. Varios meses después, en marzo de 2009, antes de la cumbre del G-20 en Londres, el llamado de la agrupación internacional condujo a una extensa reforma de las instituciones encargadas de supervisar los mercados financieros. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea se expandió dos veces: primero en marzo de 2009 para incorporar tanto a reguladores como a autoridades de los bancos centrales de Australia, Brasil, China, la India, Corea del Sur, México y Rusia; una segunda en junio de 2009 para incluir a todo el G-20 más Hong Kong y Singapur. De igual forma, el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, así como el Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores han experimentado reformas similares en sus mecanismos de participación.³⁵

Dentro de todos esos organismos persisten problemas más amplios de rendición de cuentas, tales como la transparencia en la toma de decisiones y la participación más extendida de los accionistas. Como lo ha argumentado Tsingou, podría decirse que las relaciones entre agencias públicas, que en su conjunto conforman las instituciones internacionales de gobierno, y las asociaciones del sector privado, las cuales buscan influir en lo que hacen y deciden aquéllas, son aún muy cercanas.³⁶ Esto podría resultar especialmente preocupante dado que la brecha en el nivel de conocimiento sobre regulación financiera alcanza su distancia máxima fuera de esta red de política; las organizaciones de la sociedad civil carecen del tipo de saber tecnocrático necesario para entablar un debate a fondo y para hacer contrapropuestas. No obstante, asociaciones del sector privado y bancos multinacionales sí lo poseen y en relativa abundancia. El hecho de que unas y otros no sólo hayan sido activos participantes sino que además, en algunos casos, incluso hayan reorganizado sus actividades (como lo demuestra la reciente creación de nuevas entidades de cabildeo del sector privado, tales como la Asociación Mundial de Mercados Financieros), sólo resalta más la

³⁵ Eric Helleiner y Stefano Pagliari, "Crisis and the Reform of International Financial Regulation", en Helleiner, Pagliari y Zimmerman (eds.), *op. cit.*, pp. 6-8.

³⁶ Eleni Tsingou, "Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analyzing a Policy Community Under Stress", en Helleiner, Pagliari y Zimmerman (eds.), *op. cit.*, pp. 21-36.

importancia del punto. El documento fundacional del nuevo CEF permite con toda claridad llevar a cabo consultas con los accionistas; sin embargo, tal como lo ha anotado recientemente Helleiner, hay un sesgo en la redacción de algunos pasajes, en particular en favor de las consultas con el sector privado.³⁷ Una posibilidad para los grupos de la sociedad civil (no vinculados con alguna empresa) es movilizar a integrantes del sector privado que tradicionalmente no participan en temas de regulación financiera internacional, pero que resultan afectados (de manera adversa) por sus deficiencias. En ese sentido, pueden considerarse como candidatos intereses empresariales en el sector manufacturero, asociaciones de pequeños comerciantes y negocios, así como industrias de nueva tecnología, pues todos ellos dependen de un flujo confiable de capitales no especulativos.

Es importante destacar la disparidad en las recientes reformas institucionales, además de sus limitaciones. Mientras que los organismos internacionales encargados de fijar las reglas, al igual que el Foro, después Consejo, de Estabilidad Financiera, han cambiado sus requisitos de ingreso y participación de manera significativa, el FMI claramente no lo ha hecho. Una simple comparación con la enmienda de la membresía del Comité de Basilea ayuda a esclarecer el porqué. Mientras que la renovación en el FMI representa un esfuerzo sostenido de parte de muchos y diferentes actores, incluyendo a los propios grupos de países en vías de desarrollo, la transformación del Comité de Basilea ha sido minúscula en comparación, confinada casi por entero a círculos académicos y ONG.³⁸ Empero, a pesar de ser un esfuerzo más modesto, la reconfiguración de largo alcance del Comité se dio en marzo de 2009. Emprendida tras un simple llamado del G-20 a revisar la membresía institucional, se efectuó prácticamente sin contratiempo alguno; incluso presenció sin alboroto mayor la toma de posición enérgica de economías emergentes como Brasil y China. Si por décadas el Comité de Basilea estuvo atrapado en un modelo de afiliación en extremo no representativo, el número de sus miembros se duplicó de súbito. Tal vez ese fenómeno fue posible no sólo por el problema de legitimidad asociado a la crisis financiera mundial (y en particular a los causantes anglosajones de la misma), sino también porque el organismo carece del tipo de autoridad que otras instituciones multilaterales tienen. No obstante, si bien bajo ningún concepto es intrascendente, la incorporación de reguladores financieros de distintas

³⁷ Helleiner, Pagliari y Zimmerman (eds.), *op. cit.*, p. 289.

³⁸ Howard Davies, "A Review of the Review", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, vol. 14, núm. 5, 2005, pp. 247-252; Griffith-Jones y Persaud, art. cit.; Cardim de Carvalho y Kregel, *op. cit.* El Consenso de Monterrey es la notable excepción; véase Jan Kregel, art. cit., pp. 26-28. Sin embargo, no hay evidencia alguna de esfuerzos coordinados por parte de los Estados para darle seguimiento a la reforma del Comité de Basilea.

partes del mundo no significa una redistribución de fondo del poder estructural. Compárese esta situación con la del FMI: la organización dispone de una capacidad burocrática considerable, mientras que sus decisiones tienen a menudo un impacto importante en las políticas de los gobiernos, tanto de forma directa como indirecta.³⁹ Tal vez por eso no es coincidencia que el Fondo sea la única institución de importancia en la regulación financiera internacional que no ha experimentado una reforma significativa en su composición. Los recientes cambios en el sistema de repartición de votos en abril de 2008 representan muy poco. Tal como lo destacó Woods no hace mucho, el conjunto de los cambios se ha traducido en un viraje del poder de votación general de 5.4% en favor de los países en vías de desarrollo.⁴⁰ Esto no debería sorprender, dado que la reforma podría traducirse en potencia en redistribuciones significativas del poder, lo que mina virtualmente, por ejemplo, el fuerte control de Estados Unidos sobre las políticas del Fondo. Varios cambios recientes de ejecución inminente sugieren que algunas naciones europeas perderán sus asientos en el Comité Ejecutivo del organismo, los cuales serán asignados a economías emergentes; sin embargo, todo apunta a que la posición de Washington permanecerá sin cambios tras la reestructuración.

A diferencia de los cambios en las condiciones formales de afiliación y participación, no se han atendido problemas estructurales más amplios. Por un lado, los fundamentos del paradigma neoliberal han renacido de sus cenizas tras una de las peores fallas de (des)regulación de todos los tiempos, con muy pocos moretones y sin un claro competidor ideológico.⁴¹ Lo que resulta asombroso es que se hayan pasado por alto del todo los problemas estructurales más graves; en particular, crece el reconocimiento de la naturaleza problemática de los desequilibrios globales para los ahorros mundiales y para la demanda, así como la conformidad con la apreciación de lo insostenible que es el régimen dólar-Wall Street como ancla efectiva para la economía mundial.⁴² No queda claro si habrá o no algún

³⁹ Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press, 2006; Rick Rowden, *The Deadly Ideas of Neoliberalism: How the IMF Has Undermined Public Health and the Fight Against AIDS*, Londres, Zed, 2009.

⁴⁰ Ngaire Woods, "Global Governance after the Financial Crisis...", p. 53.

⁴¹ Para un análisis de la estasis paradigmática en el campo, véase Anastasia Nesvetailova y Ronen Palan, "The End of Liberal Finance? Towards a Changing Paradigm of Global Financial Governance", *Millennium*, vol. 38, núm. 3, 2010, pp. 797-825; Dermot Hodson y Deborah Mabbett, "UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, núm. 5, 2009, pp. 1041-1061.

⁴² Ronald McKinnon y Gunther Schnabl, "China's Financial Conundrum and Global Imbalances", BIS, 2009 (*Working Papers*, 277); Howard Davies, "Global Financial Regulation After the Credit Crisis", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 185-190.

mecanismo, formal o informal, que pueda hacer frente a ese estado de desequilibrio general, un problema especialmente agudo dado que cada vez más se le reconoce como tal.⁴³ Estas mismas dificultades en la gobernanza financiera se manifiestan también en otros sectores, como se muestra en la siguiente sección.

II. FALLAS SIMILARES A LAS DE LA REGULACIÓN FINANCIERA MUNDIAL

La regulación internacional de la seguridad

Si el sistema financiero mundial integra una infraestructura común para la administración del crédito, el sistema de seguridad internacional asegura un arreglo para la gestión del conflicto y la violencia, entendidos en un sentido amplio. Si bien la configuración institucional en el ámbito de la seguridad es muy diferente a la de la esfera financiera, el problema de la capacidad también se presenta en aquél, aunque tome una forma distinta. A pesar de que un rico conjunto de reglas e instituciones encuadren esa área de política, buena parte de su estructura y contenido reflejan los dilemas de seguridad de un mundo que desaparece con rapidez. En otras palabras, sí existe cierta capacidad institucional, pero es a menudo el *tipo* incorrecto de capacidad. Pese a las evidentes fallas de la doctrina Bush, el problema de la competencia en la seguridad internacional va mucho más allá del desprecio por el multilateralismo.⁴⁴ Los recursos militares y tecnológicos están encaminados en su totalidad a pelear guerras en las que se combaten fuerzas físicas en un tiempo y espacio discretos y acotados.⁴⁵ En ese sentido, el problema de la capacidad se acentúa más por lo inadecuadas que resultan las instituciones existentes para, en un sentido amplio, orientarse a sí mismas hacia nuevas y cambiantes amenazas a la seguridad, además de moverse en la dirección que les permita hacerse de las destrezas institucionales reales requeridas para pesar en las operaciones de seguridad relevantes.⁴⁶

⁴³ McKinnon y Schnabl, art. cit.

⁴⁴ Michael Cox y Adam Quinn, "Hard Times for Soft Power? America and the Atlantic Community", en David Held y Henrietta Moore (eds.), *Cultural Politics in a Global Age: Uncertainty, Solidarity, and Innovation*, Oxford, OneWorld, 2008, pp. 204-213; Anne-Marie Slaughter y Thomas Hale, "Calling All Patriots: The Cosmopolitan Appeal of Americanism", en David Held y Henrietta Moore (eds.), *op. cit.*, pp. 176-186.

⁴⁵ Shannon Beebe y Mary Kaldor, *The Ultimate Weapon Is No Weapon: Human Security and the New Rules of War and Peace*, Nueva York, Public Affairs, 2010.

⁴⁶ Mary Kaldor, *Human Security*, Cambridge, Polity Press, 2007; Marlies Glasius, "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker", *Security Dialogue*, vol. 39, núm. 1, 2008, pp. 31-54; Andrej Zwitter, "An International

La mayor parte de las fuerzas armadas del mundo descansa aún en un modelo de Estados-nación en guerra unos contra otros, y basa su actuar en el principio organizacional de la competencia entre intereses geopolíticos estatales. El gasto militar en el mundo, que semejantes ideas preconcebidas alimenta, ha registrado una tendencia constante a la alza en los últimos tiempos: las estimaciones indican que en 2009 alcanzó un monto total de un trillón 531 billones de dólares, lo que representa un incremento de 49% respecto del año 2000.⁴⁷ Los efectos de la crisis financiera mundial –en particular los crecientes déficits presupuestales de los gobiernos, así como los paquetes de estímulos destinados a contrarrestar la crisis– parece que afectaron en grado mínimo el gasto militar; la mayoría de los países, incluidos Estados Unidos y China, mantiene su compromiso de seguir aumentando los recursos para el rubro en los años venideros. Los conflictos de envergadura entre Estados son una rareza; aun así, la inmensa mayoría de la infraestructura de seguridad del mundo está orientada casi en su totalidad alrededor de ese escenario.

Tal como sucede en el gobierno mundial de las finanzas, la fragmentación institucional en el ámbito de la seguridad es considerable. Los ejércitos siguen organizados en una estructura nacional, más que regional o multilateral, que duplica, traslapa y desperdicia recursos en gran cuantía. La disposición actual de las fuerzas de seguridad plantea no sólo preguntas importantes sobre la colaboración y compartición del personal, la tecnología y la inteligencia, sino también serios desafíos acerca de cómo ligar de manera más amplia la seguridad internacional a la seguridad humana; por ejemplo, comprometerse con el desarrollo sustentable y enfrentar los desafíos de la justicia social.⁴⁸ El modelo vigente se ocupa de las manifestaciones más que de las causas del conflicto; es inflexible, a menudo etnocéntrico y, por esta misma razón, incapaz de atender los factores estructurales subyacentes que contribuyen en primer lugar al conflicto armado.⁴⁹

Law Perspective on the Long-Term Prevention of Terrorism”, *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, vol. 1, 2008, pp. 24-33.

⁴⁷ La crisis financiera mundial no ha afectado el gasto militar de las potencias mundiales; para algunas economías pequeñas sí lo ha hecho, aunque muy poco. Al respecto, véase Stockholm International Peace Research Institute, *2010 SIPRI Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 9, 177.

⁴⁸ Andy Salmon, “Embracing Evolution Post-Iraq”, *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 221-222; Beebe y Kaldor, *op. cit.*

⁴⁹ Sobre cómo enfrentar las causas de raíz del terrorismo mediante un enfoque de seguridad humana acorde a las leyes internacionales, véase Andrej Zwitter, *Human Security, Law and the Prevention of Terrorism*, Londres, Routledge, 2010, pp. 30-51; David Held, *Global Covenant*, Cambridge, Polity Press, 2004.

En contraste con los cambios recientes en la regulación financiera, la reforma de fondo de las instituciones de gobierno en el ámbito de la seguridad ha sido glacial. Los intentos por crear fuerzas multilaterales eficaces, debidamente equipadas y financiadas, se han estancado una y otra vez con la roca de los intereses soberanos y la rivalidad geopolítica; esto ocurre a pesar de la preponderancia de nuevos tipos y formas de conflictos no estatales capaces de amenazar la paz y la seguridad regionales o incluso mundiales, en algunas ocasiones. Siguen sin acometerse en buena parte los problemas del control multilateral efectivo sobre las fuerzas armadas, así como del carácter del despliegue de recursos (despliegue convencional *versus* fuerzas de seguridad humana). Los intereses nacionales, arraigados profundamente, logran siempre bloquear la reforma institucional, mientras que el sistema estatal, con su énfasis en la competencia geopolítica, retrasa la transformación de los discursos y las prácticas de seguridad, manteniendo la atención no en los derechos individuales sino en los de soberanía. Esta situación persiste notablemente a pesar del ascenso de un *ethos* cosmopolita cada vez más incrustado en la legislación internacional sobre derechos humanos.⁵⁰

La doctrina de la “responsabilidad de proteger”, que adoptó la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005, representó un cambio significativo pero de alcance limitado. Ideada como respuesta a la propagación de “nuevas” guerras –en especial en África y Europa del este– marcó un distanciamiento potencialmente significativo del principio de no intervención, la norma predominante en la arena internacional a lo largo de toda la Guerra Fría.⁵¹ Eso podría considerarse como una transformación de la capacidad institucional en el sentido de que provee una justificación para las intervenciones humanitarias, visto que la responsabilidad de tomar tales decisiones aún es delegada a los mecanismos vigentes de seguridad colectiva; en consecuencia, el carácter no representativo del Consejo de Seguridad sigue limitando forzosamente la capacidad de la ONU para intervenir.⁵² Al respecto, el débil y tardío esfuerzo del organismo –resultado tanto de la oposición de China y Rusia como de la intransigencia del gobierno de Sudán– para lidiar con la crisis humanitaria en Darfur, donde han muerto más

⁵⁰ David Held, *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge, Polity, 2010.

⁵¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Council, 2001; Marlies Glasius y Mary Kaldor, *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, Londres, Routledge, 2006.

⁵² Jennifer M. Welsh, “The Security Council and Humanitarian Intervention”, en Vaughan Lowe *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

de trescientos mil ciudadanos y otros tres millones han tenido que desplazarse, es emblemático.⁵³ Líneas arriba se observó cómo es que las deficiencias de la regulación financiera internacional han conducido a la amplia difusión de costos que no guardan proporción con aquéllos que genera la gobernanza en primer lugar. En buena medida, la misma situación prevalece en la esfera de la seguridad: por lo general, no son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad los que pagan por las fallas referidas arriba; son todos los otros países débiles y vulnerables los que asumen los costos directos.

La regulación internacional del medio ambiente

Las crisis ligadas al medio ambiente se han difundido por todo el mundo de manera mucho más extensa que las sacudidas financieras, además de que reflejan problemas estructurales más hondos en la moderna civilización industrial.⁵⁴ Aunque las consecuencias asociadas al cambio climático han recibido considerable atención y se les ha caracterizado de manera acertada como esencialmente “mundiales”, la incapacidad para generar un marco de referencia sólido y efectivo que permita hacerles frente sigue siendo uno de los indicadores más graves de las deficiencias del actual sistema de regulación internacional. Desde luego ha habido importantes avances en el campo, sin dejar de mencionar que las redes de la sociedad civil han desempeñado un papel destacado para empujar el tema en la agenda global. Aun así, a semejanza de lo que sucede con los desafíos que enfrenta la regulación financiera, las amenazas que plantea el cambio climático son infinitamente más grandes que, incluso, los esfuerzos relativamente coordinados hoy en marcha.

Al igual que en el gobierno del mundo financiero, en el del medio ambiente cunde la fragmentación institucional. Si bien existe de manera individual un número importante de acuerdos internacionales en la materia –e incluso muchos de ellos presentan características admirables–, a menudo su poder de coerción es muy débil, al igual que la coordinación entre unos y otros; asimismo, reciben su respaldo de una plétora de organizacio-

⁵³ Para un recuento de las importantes transformaciones institucionales en el ámbito de los derechos humanos, véase Nico J. Schrijver, “Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 12, núm. 1, pp. 127-138.

⁵⁴ Para una explicación de la globalización de los problemas ecológicos, véase Dimitris Stevis, “The Globalizations of the Environment”, *Globalizations*, vol. 2, núm. 3, 2005, pp. 323-333, y Peter Brimblecombe, “The Globalization of Local Air Pollution”, *Globalizations*, vol. 2, núm. 3, 2005, pp. 429-441.

nes internacionales diversas que cumplen diferentes funciones.⁵⁵ La actual constelación de más de doscientos convenios internacionales sobre medio ambiente padece de algo que podría llamarse “ineficiencia anárquica”. El firme compromiso institucionalizado para resolver los asuntos más apremiantes ha sido, en el mejor de los casos, lento y muy disparate, siempre por venir. Copenhague, por ejemplo, fracasó en asegurar objetivos de largo plazo para las emisiones y obligaciones de nuevos financiamientos; tampoco hubo indicación alguna de cómo convertir el Acuerdo en un tratado legal vinculante.

Otra similitud importante entre ambas esferas es el problema de la responsabilidad, el cual yace en el corazón del gobierno ambiental internacional y consiste en la dispersión amplia y arbitraria de los costos derivados de las fallas de la regulación en el campo. En ese sentido, si bien cada vez más gente identifica los peligros potenciales del cambio climático, menos conocida es la manera en que se distribuyen los costos de adaptarse a él, a saber, arbitraria y regida por los mecanismos más injustos que puedan imaginarse.⁵⁶ Se espera que el cambio climático afecte con mayor fuerza a la población más pobre y vulnerable del mundo; asimismo, también es previsible que numerosos países en vías de desarrollo en África, América Latina y el sureste asiático experimenten una considerable reducción de sus cosechas de cereales, lo que provocará a su vez que la población sea más susceptible a la diarrea, al cólera, a la fiebre del dengue y a la desnutrición.⁵⁷ Aunque haya algunas posibilidades de mitigar ciertos efectos negativos del poderoso cambio climático –casos de clima extremo, estrés por calor, creciente escasez de agua y la reconfiguración de la geografía costera–, la capacidad para hacerlo estará en función del acceso a los recursos. Esto deja a los grupos poblacionales más pobres del planeta a merced de lo que Desmond Tutu ha llamado recientemente como la perspectiva de un “*apartheid* de la adaptación”, panorama desalentador no sólo por lo que significa en sí mismo, sino porque semejante exacerbación de la desigualdad podría

⁵⁵ Nick Mabey, “Sustainability and Foreign Policy”, en David Held y David Mephram (eds.), *Progressive Foreign Policy: New Directions for the UK*, Cambridge, Polity Press, 2007, pp. 99-115; Robert O. Keohane y Kal Raustiala, “Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis”, UCLA School of Law, 2008 (*Law and Economics Research Paper Series*, 08-14).

⁵⁶ La asimetría de los costos derivados del cambio climático contrastan de manera muy importante con las masivas asimetrías globales en la huella de carbón, como puede demostrarse fácilmente de manera empírica.

⁵⁷ Anthony Nyong, “Climate Change Impacts in the Developing World: Implications for Sustainable Development”, en Lael Brainard, Abigail Jones y Nigel Purvis (eds.), *Climate Change and Global Poverty: A Billion Lives in the Balance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2009, pp. 43-64.

minar más esfuerzos de acción colectiva en el futuro.⁵⁸ Los numerosos fondos que establecieron tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial han empezado a financiar proyectos de adaptación a pequeña escala; sin embargo, el nivel de los recursos aún es deplorablemente inadecuado.⁵⁹ No sólo se trata de la insuficiencia del apoyo; el problema también refleja la disparidad en el acceso al proceso de toma de decisiones en las instituciones internacionales, lo que empuja a menudo a los países en vías de desarrollo a ponerse a la defensiva cuando se proponen nuevas iniciativas en materia de crecimiento sostenible.

III. FALLAS DE LA REGULACIÓN: UNA PARADOJA DE NUESTROS TIEMPOS

Los tres ámbitos estudiados presentan la misma paradoja: cuando lo que se requiere es una estrategia mundial, el poder está organizado ampliamente sobre una base nacional. A esta condición podría llamarse la paradoja de nuestros tiempos.⁶⁰ Expresado de manera más formal: aunque la realidad indica que los temas colectivos a los que nos enfrentamos y que debemos resolver se extienden cada vez más a lo largo de las fronteras y se intensifican, los medios disponibles para ello están anclados en lo local y lo nacional. En el orden mundial vigente, las instituciones internacionales, así como las reglas del juego, reflejan los patrones históricos de la distribución del poder económico, político y cultural; se trata de un sistema que no ha sido capaz de adaptarse con la suficiente rapidez a las transformaciones en la distribución general de la actividad económica. Si bien hay una variedad de razones que explican la persistencia de semejantes obstáculos, la perseverancia de la paradoja referida sigue siendo, en el nivel más elemental, un problema de gobernanza.

Ningún Estado-nación que actúe por cuenta propia y de manera aislada superará las dificultades colectivas que enfrentamos debido a su magnitud. Aun si existiera un claro liderazgo hegemónico en el sistema internacional –tal como ha sucedido en el pasado–, el éxito en coordinar una respuesta adecuada a las amenazas financieras, medioambientales y de seguridad sería incierto. No obstante, debido a la presencia cada vez más fuerte de la multipolaridad en la geopolítica, también crece la necesidad de una coor-

⁵⁸ Abigail Jones, Vinca LaFleur y Nigel Purvis, "Double Jeopardy: What the Climate Crisis Means for the Poor", en Brainard, Jones y Purvis (eds.), *op. cit.*, p. 32.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁰ David Held, "Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!", *New Political Economy*, vol. 11, núm. 2, 2006, pp. 157-176.

dinación a escala mundial; esto sucede por el simple hecho de que las posibilidades de que haya discordancia entre los Estados son más elevadas. Los problemas actuales, al igual que los desafíos del futuro, precisan una actuación colectiva y de colaboración, algo que las naciones del mundo se han mostrado incapaces de lograr; tendrán que hacerlo mucho mejor si quieren abordar adecuadamente esos apremiantes asuntos. Para nuestra mala fortuna, la evidencia es insuficiente para afirmar que cada vez somos mejores a la hora de construir la capacidad de gobierno requerida.

En términos de cómo operan hoy día los arreglos institucionales de tipo multilateral, el actual sistema padece de un tipo de “dependencia del camino” regresiva. En general, hasta hace muy poco tiempo, Occidente había determinado las reglas del juego en la escena mundial. Desde la Carta de las Naciones Unidas y la fundación de las instituciones de Bretton Woods, hasta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente, pasando por la creación de la Organización Mundial de Comercio, los acuerdos internacionales habían servido invariablemente para afianzar una estructura de poder internacional ya de por sí bastante sólida. La división del mundo en poderosos Estados-nación, al igual que la existencia de conjuntos de intereses geopolíticos claramente diferenciados que reflejan la disposición de las fuerzas internacionales como se establecieron en 1945, aún está plasmada en los artículos y estatutos de las organizaciones intergubernamentales de mayor peso, como el FMI y el Banco Mundial. El resultado de semejante configuración ha sido una propensión de los organismos de gobierno internacionales más importantes a favorecer las agendas de los países más poderosos; las actuaciones parciales en las operaciones de cumplimiento de un mandato (o la ausencia total de éstas en algunos casos); su dependencia crónica de la ayuda financiera de unas cuantas naciones poderosas, así como la debilidad a la hora de vigilar y controlar los problemas mundiales de acción colectiva. Tal como se ha observado hasta hace muy poco tiempo en la regulación financiera internacional, esos comportamientos están basados de manera preponderante en un modelo del tipo “club”, tanto de la gobernanza mundial como de la legitimidad.

No obstante, ese panorama parece cambiar. La trayectoria del dominio de Occidente ha llegado claramente a un alto tras el fracaso en las últimas décadas de los elementos torales de su política para el resto del mundo. Occidente ya no puede controlar sólo mediante el poder o el ejemplo; al mismo tiempo, Asia va en ascenso. En el último medio siglo, tanto el este como el sureste del continente han incrementado en más del doble su aportación al PIB mundial, mientras que el ingreso per cápita de la región ha crecido a una tasa promedio casi dos veces y media mayor a la del resto

del mundo.⁶¹ Sólo en los últimos veinte años, las pujantes economías de la zona han registrado una tasa de crecimiento promedio de casi ocho por ciento, tres veces lo conseguido por los países más ricos.⁶² Dicho en términos llanos, somos testigos del establecimiento de un nuevo orden y equilibrio de la economía mundial, cuyo centro de gravedad se desplaza perceptiblemente del oeste al este.⁶³

El sistema mundial es uno en el que las instituciones internacionales, al igual que sus reglas, reflejan patrones históricos de la distribución del poder.⁶⁴ Así y todo, la trayectoria del cambio apunta hacia un orden multipolar en el que Occidente no ostenta el poder geopolítico o económico más grande. Además, han surgido discursos y conceptos alternativos de gobernanza que desafían tanto la vieja ortodoxia del multilateralismo como el orden de posguerra. De manera simultánea, complejos procesos globales –desde financieros hasta ecológicos– ligan de nuevas formas el destino de las comunidades por todo el mundo, lo que requiere una capacidad para resolver problemas efectiva, inclusiva y sujeta a rendición de cuentas. Ya se ha visto en otra sección que el cómo asegurar esa aptitud es un asunto aparte. El orden multilateral del periodo de posguerra no es el adecuado para alcanzar ese propósito ni tampoco lo suficientemente representativo para enfrentar los desafíos de nuestra era.

La estructura actual no ha sido capaz de adaptarse con la rapidez suficiente al cambio que ha experimentado la distribución mundial de la actividad económica y que apunta hacia el este. Semejante defecto en los sistemas internacionales de regulación no sólo exacerba los problemas ya existentes en términos del funcionamiento y la efectividad de las instituciones multilaterales, sino que crea otros nuevos. Baste como ejemplo el desequilibrio estructural ampliamente reconocido entre deudores y acreedores a escala mundial. La proporción y cantidad de los ahorros mundiales que se han desviado masivamente hacia el este no dejan de aumentar; mención especial merece el que las economías de China financian la expansión de la deuda de Estados Unidos.⁶⁵ Esta dinámica proveyó un precursor contextual muy

⁶¹ Danny Quah, "Post 1990s East Asian Economic Growth: The inexorable rise and influence of China", en Takatoshi Ito (ed.), *The Rise of China and Structural Changes in Korea and Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁶² *The Economist*, 2009.

⁶³ Danny Quah, "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy*, vol. 2, núm. 1, 2011, pp. 3-9.

⁶⁴ David Held, Mary Kaldor y Danny Quah, "The Hydra-Headed Crisis", *Global Policy Journal*, 2010, disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/The%20Hydra-Headed%20Crisis.pdf>

⁶⁵ Ronald McKinnon y Gunther Schnabl, art. cit.; Danny Quah, "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", pp. 3-9.

importante de la crisis financiera, al permitir que las burbujas financiera e hipotecaria se expandieran mucho más allá de lo que habría sido sostenible en otras condiciones.⁶⁶

No es posible resolver la paradoja de nuestros tiempos sin contar con instituciones internacionales representativas y efectivas que tengan la capacidad de crear marcos de regulación creíbles y de invertir de manera directa en la provisión mundial de bienes públicos, así como en la mitigación de los males públicos. Fue Max Weber quien afirmó que las instituciones están determinadas por sus fuentes de ingreso; en ese sentido, la mejor manera de financiar organismos internacionales efectivos es mediante un nuevo flujo de recursos provenientes de, por ejemplo, impuestos a las transacciones de mercado o del impuesto al carbono. Utilizar nuevas fuentes de ingreso como las ya referidas indicaría el reconocimiento de que la acción pública y colectiva es necesaria para intervenir en áreas de la actividad humana que, se sabe ampliamente, generan externalidades perjudiciales. A estas últimas, por cierto, los procesos de mercado no pueden hacerles frente por sí solos. Todavía más importante, generar una base mundial de ingresos en la manera ya descrita iría un poco en la dirección de resolver el problema de las influencias geopolíticas arbitrarias en el proceso de toma de decisiones, lo que le aseguraría a la producción de bienes públicos una fuente de financiamiento mucho más estable que la actual. Desde hace algunos años ya se cuenta con propuestas para implementar un impuesto a las transacciones financieras, principalmente por parte de economistas heterodoxos, activistas y organizaciones no gubernamentales; no obstante, ahora que ha pasado la crisis financiera, la idea ha adquirido una legitimidad considerable y gran empuje en las políticas públicas. Por increíble que parezca, en varios ámbitos de la Unión Europea se ha registrado un fuerte apoyo a que se implemente ese tipo de gravamen, ya sea en el espacio comunitario o a escala mundial. Estados líderes como Francia y Alemania han pugnado por ello en el seno del G-20, topándose con la oposición de países como Canadá y Estados Unidos.⁶⁷ Si bien aún queda mucho por hacer para implementar un impuesto a las transacciones financieras y para administrar a escala planetaria el flujo de recursos —una vez más, el tema de su autogobierno—, ya hay precedentes de cargas tributarias a las operaciones bursátiles en mercados nacionales como los de Brasil, Suecia y Perú. Para la fase

⁶⁶ Robert H. Wade, "Bringing the Economics Back In", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 2, 2004, pp. 243-249; Johnna Montgomerie, "The Pursuit of (Past) Happiness? Middle-Class Indebtedness and American Financialisation", *New Political Economy*, vol. 14, núm. 1, 2009, pp. 1-24.

⁶⁷ Huw Jones, "EU Assembly Backs Euro Zone Bank Transaction Tax", *Reuters*, 8 de marzo de 2011.

en la que nos encontramos, la clave es construir y consolidar la demanda política por una medida de ese tipo.

¿Qué está por venir en términos de transformar el orden multilateral en una dirección que permita empezar a resolver los actuales dilemas de la gobernanza mundial?⁶⁸ Sin duda alguna, la configuración actual del poder político representa un desafío al estar basada en la soberanía nacional. Las estructuras en pie alimentan la preferencia por la estasis al alentar a los actores a hacer inversiones selectivas en el sistema de poder vigente, lo que refuerza su estructura básica. Los obstáculos ideológicos al multilateralismo también lo serán para los esfuerzos de transformación, en particular cuando se trate de delegar tanto la coordinación como el proceso de toma de decisiones a las instituciones multilaterales, incluso si éstas son más efectivas en ello. Es muy probable que esa reticencia de la autoridad, incluso a cambios graduales, siga entre nosotros por algún tiempo.

La clave para que una visión de transformación social tenga éxito es que la apoye y defienda un bloque de poder coherente, una coalición socioeconómica de cualquier tipo. En ese sentido, podríamos preguntarnos si hay alguna configuración de las fuerzas políticas actuales que previsiblemente pudiera crecer en tamaño e influencia política en el futuro, de tal suerte que apoyara los pasos venideros en el intento por resolver la paradoja de nuestros tiempos ya referida. Para responder semejante pregunta sería necesario un análisis mucho más detallado del que nos permite el espacio aquí disponible; no obstante, queda justificada cierta especulación debido a las trayectorias actuales. Algunos rasgos del movimiento altermundialista ofrecen cierta evidencia de un potencial para la movilización de masas con miras a resolver los problemas fundamentales del mundo. Las élites tecnológicas de diversos países parecen ser cada vez más “multilateralistas” en su orientación; asimismo, como una manera de enfrentar la exigencia de sus electores para lidiar con las actuales restricciones en las políticas públicas, partidos políticos de signo diverso recurren más y más a soluciones de política de corte multilateral. Sin embargo, hay otros dos elementos de una futura coalición socioeconómica que podrían resultar aún más importantes.

Las posibilidades de éxito de una coalición multilateral progresista podrían depender de la fragmentación futura de la comunidad empresarial; en ese sentido, la experiencia reciente ofrece cierta esperanza. Así, por ejemplo, aunque tengan razón quienes destacan la resistencia de muchos actores corporativos para enfrentar el cambio climático en serio, también es cierto que hoy en día hay conflictos dentro de la comunidad empresarial

⁶⁸ Para la elaboración de una visión relevante, véase David Held, *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge, Polity, 2010, pp. 251-252.

sobre ese mismo punto.⁶⁹ La política en cualquier ámbito es un juego que cambia, y a medida que lo hace se modifica la posición de los actores. Véase por ejemplo el movimiento ambientalista, el cual alguna vez llegó a tener como única base de apoyo a los activistas de los países ricos y algunas ONG; en cambio, entre quienes hoy en día apoyan los proyectos sustentables se cuenta ya a grupos empresariales, como los que integran la industria de las energías verdes, los cuales se posicionan para obtener beneficios de futuras acciones y políticas.

Aunque su poder estructural es muy diferente del que tenían antaño, los sindicatos, en especial sus asociaciones internacionales, podrían ser parte fundamental de la coalición que oriente los actuales sistemas de regulación internacional en una dirección más progresista. Si bien las agrupaciones de trabajadores orientan claramente una parte de sus actividades a proteger lo ganado en el ámbito nacional (parcialmente en riesgo por los ajustes neoliberales), no debe olvidarse que el movimiento obrero siempre ha tenido una orientación internacional bastante fuerte. No resulta sorprendente entonces que los gremios norteamericanos y europeos estén entre los defensores más entusiastas de una reforma profunda y significativa del gobierno mundial de las finanzas. Más que cualquier fracción de la élite de la comunidad empresarial, el movimiento obrero, tal vez junto con las organizaciones de la sociedad civil, tiene la capacidad de establecer una amplia base social de apoyo conformada por, y en conexión con, la gente afectada de manera más directa por las deficiencias de la regulación internacional. En tal calidad, tienen el potencial para actuar como guardianes naturales en la construcción de las futuras capacidades multilaterales, pues tienen una aversión innata a las soluciones de política pública elitistas y tecnocráticas, algo que no puede afirmarse del resto de los actores mencionados arriba.

¿Se puede volver a forjar y a construir el orden multilateral de 1945 para que refleje los cambios en el equilibrio mundial de poder y para que le dé voz a los actores no estatales que han surgido en las décadas recientes con fuerza y poder de influencia? Las pruebas cruciales por venir estarán relacionadas con la creación de nuevos acuerdos mundiales, más eficaces y justos, sobre las reglas comerciales; también con la regulación de los mercados financieros, el cambio climático, la renovación de un tratado de no

⁶⁹ Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008; Robert Falkner, "Business and Global Climate Governance: A Neo-Pluralist Perspective", en Morten Ougaard y Anna Leander (eds.), *Business and Global Governance*, Londres, Routledge, 2010, pp. 99-117; Peter Newell y Matthew Paterson, *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

proliferación nuclear, inversión de todos los países en un futuro que use poco carbón y con las capacidades para lidiar con las crisis. Éstos son desafíos para el aquí y el ahora, no para algún futuro remoto. La disyuntiva está entre un orden multilateral eficiente, transparente y basado en la ley, o la fragmentación del orden mundial en bloques regionales que compitan entre sí, persiguiendo sus propios intereses. Qué dirección tomaremos como colectividad está en el aire.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Kenneth y Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, pp. 421-456.
- Alexander, Douglas, "The Impact of the Economic Crisis on the World's Poorest Countries", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 118-120.
- Alexander, Kern, Rahul Dhumale y John Eatwell, *Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2009.
- , *Global Monitoring Report: The MDG's After the Crisis*, Washington, D. C., FMI / Banco Mundial, 2010.
- Beebe, Shannon y Mary Kaldor, *The Ultimate Weapon Is No Weapon: Human Security and the New Rules of War and Peace*, Nueva York, Public Affairs, 2010.
- Boas, Morten y Desmond McNeill, *Multilateral Institutions: A Critical Introduction*, Londres, Pluto, 2003.
- Brimblecombe, Peter, "The Globalization of Local Air Pollution", *Globalizations*, vol. 2, núm. 3, 2005, pp. 429-441.
- Broz, J. Lawrence, "Congressional Voting on Funding the International Financial Institutions", *Review of International Organizations*, vol. 3, núm. 4, 2008, pp. 351-374.
- y Michael Brewster Hawes, "Congressional Politics of Financing the International Monetary Fund", *International Organization*, vol. 60, núm. 2, 2006, pp. 367-399.
- Buira, Ariel, "The Governance of the IMF in a Global Economy", en Ariel Buira (ed.), *Challenges to the World Bank and IMF: Developing Country Perspectives*, Londres, Anthem Press, 2003, pp. 13-36.
- Cardim de Carvalho, Fernando J. y Jan Allen Kregel, *Who Rules the Financial System?*, Río de Janeiro, Ibase, 2007.
- Cerny, Phillip, "Money and Finance in International Political Economy: Structural Change and Paradigmatic Muddle", *Review of International Political Economy*, vol. 1, núm. 3, 1994, pp. 587-592.

- Claessens, Stijn, Geoffrey R. D. Underhill y Xiaoke Zhang, "The Political Economy of Basel II: The Costs for Poor Countries", *The World Economy*, vol. 31, núm. 3, 2008, pp. 313-345.
- Consejo de Estabilidad Financiera [FSB], "FSB Launches Initiative to Promote Global Adherence to International Cooperation and International Exchange Standards", Basilea, 2010.
- y Fondo Monetario Internacional, *The Financial Crisis and Information Gaps*, Basilea y Washington, CEF / FMI, 2009.
- Cox, Michael y Adam Quinn, "Hard Times for Soft Power? America and the Atlantic Community", en David Held y Henrietta Moore (eds.), *Cultural Politics in a Global Age: Uncertainty, Solidarity, and Innovation*, Oxford, Oneworld, 2008, pp. 204-213.
- Davies, Howard, "A Review of the Review", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, vol. 14, núm. 5, 2005, pp. 247-252.
- , "Global Financial Regulation After the Credit Crisis", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 185-190.
- y David Green, *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, Cambridge, Polity Press, 2008.
- Falkner, Robert, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.
- , "Business and Global Climate Governance: A Neo-Pluralist Perspective", en Morten Ougaard y Anna Leander (eds.), *Business and Global Governance*, Londres, Routledge, 2010, pp. 99-117.
- Germain, Randall, "Global Financial Governance and the Problem of Inclusion", *Global Governance*, vol. 7, 2001, pp. 411-426.
- , "Globalising Accountability within the International Organization of Credit: Financial Governance and the Public Sphere", *Global Society*, vol. 18, núm. 3, 2004, pp. 217-242.
- , "The Financial Stability Board", en Thomas Hale y David Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance*, Cambridge, Polity, 2011, pp. 50-54.
- Glasius, Marlies, "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker", *Security Dialogue*, vol. 39, núm. 1, 2008, pp. 31-54.
- y Mary Kaldor, *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, Londres, Routledge, 2006.
- Griffith-Jones, Stephany y Avinash Persaud, "The Pro-cyclical Impact of Basle II on Emerging Markets and its Political Economy", en Joseph Stiglitz y José Antonio Ocampo (eds.), *Capital Market Liberalization and Development*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- y Kevin Young, "Institutional Incentives and Geopolitical Representation in Global Financial Governance: Explaining the Puzzle of Regulatory Forbearance Before the Crisis", trabajo presentado en el grupo de trabajo "Governance, Transparency and Accountability Meeting on National and International Financial Institutions", Columbia University, 28 de abril de 2009.

- Hale, Thomas y David Held, *The Handbook of Transnational Governance: New Institutions and Innovations*, Cambridge, Polity Press, 2011.
- Held, David, *Global Covenant*, Cambridge, Polity Press, 2004.
- , “Reframing Global Governance: Apocalypse Soon or Reform!”, *New Political Economy*, vol. 11, núm. 2, 2006, pp. 157-176.
- , *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge, Polity, 2010.
- , Mary Kaldor y Danny Quah, “The Hydra-Headed Crisis”, *Global Policy Journal*, 2010, disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/The%20Hydra-Headed%20Crisis.pdf>
- Held, David y K. Young, “From Global Financial Crisis to the Crisis of the Post-War Covenant”, en Joseph Stiglitz y Mary Kaldor (eds.), *The New Global Covenant: Protection Without Protectionism*, Nueva York, Columbia University Press, 2011.
- Helleiner, Eric y Stefano Pagliari, “Crisis and the Reform of International Financial Regulation”, en Eric Helleiner, Stefano Pagliari y Hubert Zimmermann (eds.), *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, Londres, Routledge, 2010, pp. 1-17.
- Ho, Daniel, “Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basel Accord?”, *Journal of International Economic Law*, vol. 5, 2002, pp. 647-648.
- Hodson, Dermot y Deborah Mabbett, “UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, núm. 5, 2009, pp. 1041-1061.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Council, 2001.
- Johnson, Rebecca, “Rethinking the NPT’s role in Security: 2010 and Beyond”, *International Affairs*, vol. 86, núm. 2, 2010, pp. 429-446.
- Joint Forum, *Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation – Key Issues and Recommendations*, Basilea, Joint Forum on Financial Conglomerates, 2010.
- Jones, Abigail, Vinca LaFleur y Nigel Purvis, “Double Jeopardy: What the Climate Crisis Means for the Poor”, en Lael Brainard, Abigail Jones y Nigel Purvis (eds.), *Climate Change and Global Poverty: A Billion Lives in the Balance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2009.
- Jones, Huw, “EU Assembly Backs Euro Zone Bank Transaction Tax”, *Reuters*, 8 de marzo de 2011.
- Kahler, Miles y David Lake, “Economic Integration and Global Governance: Why so Little Supranationalism?”, en Walter Mattli y Ngaire Woods (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2008, pp. 242-276.
- Kaldor, Mary, *Human Security*, Cambridge, Polity Press, 2007.
- , “‘New Thinking’ in the Pentagon”, *Global Policy*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 121-122.
- Karns, Margaret y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, 2004.

- Keohane, Robert O. y Kal Raustiala, "Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis", UCLA School of Law, 2008 (*Law and Economics Research Paper Series*, 08-14).
- Kerwer, Dieter, "Rules that Many Use: Standards and Global Regulation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 18, núm. 4, 2005, pp. 611-632.
- Khagram, Sanjeev, "Possible Future Architectures of Global Governance: A Transnational Perspective/Prospective", *Global Governance*, vol. 12, 2006, pp. 97-117.
- Koenig-Archibugi, Mathias, "Understanding the Global Dimensions of Policy", *Global Policy*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 16-28.
- y Michael Zürn, "Introduction: Institutional Diversity in Global Governance", en Mathias Koenig-Archibugi y Michael Zürn (eds.), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
- Kregel, Jan, "From Monterrey to Basel: Who Rules the Banks?", *Social Watch Report 2006: Impossible Architecture*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo, 2006, pp. 26-28.
- Mabey, Nick, "Sustainability and Foreign Policy", en David Held y David Mephram, (eds.), *Progressive Foreign Policy: New Directions for the UK*, Cambridge, Polity Press, 2007, pp. 99-115.
- Macey, Jonathan R., "Regulatory Globalization as a Response to Regulatory Competition", Yale University, 2003 (Faculty Scholarship Series, 1418), 28 pp., disponible en http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1418
- McKinnon, Ronald y Gunther Schnabl, "China's Financial Conundrum and Global Imbalances", BIS, 2009 (*Working Papers*, 277).
- Montgomerie, Johnna, "The Pursuit of (Past) Happiness? Middle-Class Indebtedness and American Financialisation", *New Political Economy*, vol. 14, núm. 1, 2009, pp. 1-24.
- Nesvetailova, Anastasia y Ronen Palan, "The End of Liberal Finance? Towards a Changing Paradigm of Global Financial Governance", *Millennium*, vol. 38, núm. 3, 2010, pp. 797-825.
- Newell, Peter y Matthew Paterson, *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Nyong, Anthony, "Climate Change Impacts in the Developing World: Implications for Sustainable Development", en Lael Brainard, Abigail Jones y Nigel Purvis (eds.), *Climate Change and Global Poverty: A Billion Lives in the Balance*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2009.
- Organización de las Naciones Unidas, "Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System", Nueva York, ONU, 2009.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte, "177 STC 06E Interoperability: The Need for Transatlantic Harmonization", NATO Parliamentary Assembly Committee Report, 2006, disponible en http://www.nato-pa.int/default.Asp?SHO_RTCUT=1004

- Panitchpakdi, Supachai, "Speech at the Executive Session of the Trade and Development Board on Financing for Development 45th Executive Session", Ginebra, 13 de noviembre de 2008.
- Quah, Danny, "Post 1990s East Asian Economic Growth: The Inexorable Rise and Influence of China", en Takatoshi Ito (ed.), *The Rise of China and Structural Changes in Korea and Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- , "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy*, vol. 2, núm. 1, 2011, pp. 3-9.
- Rapkin, David y Jonathan Strand, "Reforming the IMF's Weighted Voting System", *The World Economy*, vol. 29, núm. 3, 2006, pp. 305-324.
- Rischar, Jean-François, *High Noon*, Nueva York, Basic Books, 2002.
- Rowden, Rick, *The Deadly Ideas of Neoliberalism: How the IMF Has Undermined Public Health and the Fight Against AIDS*, Londres, Zed, 2009.
- Salmon, Andy, "Embracing Evolution Post-Iraq", *Global Policy*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 221-222.
- Schrijver, Nico J., "Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security", *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 12, núm. 1, 2007, pp. 127-138.
- Seabrooke, Leonard, "The Bank for International Settlements", *New Political Economy*, vol. 11, núm. 1, 2006, pp. 141-149.
- Stockholm International Peace Research Institute, *2010 SIPRI Yearbook*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- Slaughter, Anne-Marie y Thomas Hale, "Calling All Patriots: The Cosmopolitan Appeal of Americanism", en David Held y Henrietta Moore (eds.), *Cultural Politics in a Global Age: Uncertainty, Solidarity, and Innovation*, Oxford, Oneworld Press, 2008, pp. 176-186.
- Stern, Maria y Joakim Öjendal, "Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?", *Security Dialogue*, vol. 41, núm. 1, 2010, pp. 5-29.
- Stavis, Dimitris, "The Globalizations of the Environment", *Globalizations*, vol. 2, núm. 3, 2005, pp. 323-333.
- Strange, Susan, *States and Markets*, Londres, Blackwell, 1988.
- Tsingou, Eleni, "Regulatory Reactions to the Global Credit Crisis: Analyzing a Policy Community Under Stress", en Eric Helleiner, Stefano Pagliari y Hubert Zimmermann (eds.), *Global Finance in Crisis: The Politics of International Regulatory Change*, Londres, Routledge, 2010, pp. 21-36.
- Vestergaard, Jakob, "More Heat Than Light: On the Regulation of International Finance", *Economic Sociology*, vol. 10, núm. 2, 2009, pp. 6-9.
- Wade, Robert H., "Bringing the Economics Back In", *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 2, 2004, pp. 243-249.
- Welsh, Jennifer M., "The Security Council and Humanitarian Intervention", en Vaughan Lowe *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Woods, Ngaire, "The United States and the International Financial Institutions", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno (eds.), *US Hege-*

- mony and International Organizations*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 92-114.
- , *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- , “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?”, *Global Policy*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 51-63.
- y Dominic Lombardi, “Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries are Represented in the IMF”, *Review of International Political Economy*, vol. 13, núm. 3, 2006, pp. 480-515.
- Young, Kevin, “The Joint Forum”, en Thomas Hale y David Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance*, Cambridge, Polity, 2011, pp. 101-105.
- Zürn, Michael y Mathias Koenig-Archibugi, “Conclusion II: The Modes and Dynamics of Global Governance”, en Mathias Koenig-Archibugi y Michael Zürn (eds.), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Londres, Palgrave Macmillan, 2006.
- Zwitter, Andrej, “An International Law Perspective on the Long-Term Prevention of Terrorism”, *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, vol. 1, 2008, pp. 24-33.
- , *Human Security, Law and the Prevention of Terrorism*, Londres, Routledge, 2010.