

PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS *

Resumen

El artículo presenta dos ideas sobre los bienes públicos globales (BPG). En primer lugar, que la propia discusión sobre el concepto presenta limitaciones importantes, y que la economía dispone de otras herramientas conceptuales para abordar la cooperación internacional. En segundo lugar, que en el mundo real de BPG impuros y parcialmente exclusivos y/ rivales, lo relevante es su provisión. Para ello se exploran las contribuciones de la economía política internacional a la cooperación y la provisión de BPG. El artículo ofrece también una visión sintética de la literatura económica sobre cooperación internacional y sus principales conclusiones, enmarcándola en su tradición teórica.

Palabras clave

Cooperación internacional, bienes públicos globales, economía política internacional.

Key words

International Cooperation, Global Public Goods, International Political Economy.

SUMARIO: I. Introducción; II. Concepto y justificación; III. Provisión; IV. Consideraciones finales; V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

LA literatura económica relacionada de una u otra manera con los Bienes Públicos Globales (BPG) se ha extendido considerablemente en la última década. Aunque el germen, y en gran medida el grueso, de lo que la economía puede decir sobre este asunto está probablemente en la obra de los economistas clásicos, desde

* Profesor Titular de Economía Aplicada. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

los años noventa la agenda económica de los BPG no ha dejado de crecer. Suele mencionarse el libro de Kaul, Grunberg y Stern de 1999, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, como el primer intento de sistematizar un enfoque comprensivo del tema integrando diferentes subdisciplinas de la economía con las relaciones internacionales.

Desde entonces, el concepto de BPG, que tradicionalmente se aplicaba de manera básica implícita a cuestiones como el libre comercio, la protección de los derechos de propiedad o la estabilidad financiera internacional, ha pasado a utilizarse para el análisis del cambio climático y la contaminación, la seguridad energética y el desarrollo económico, o el fortalecimiento institucional y las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Dando un paso más, la discusión se ha extendido a BPG de naturaleza esencialmente política, como la paz, los derechos humanos, la democracia, la seguridad internacional o la libertad de prensa; o de carácter social, como la salud, la educación o las migraciones. En paralelo a estos grandes temas existe un campo muy amplio pero menos atractivo de estándares internacionales (informáticos, financieros y comerciales, energéticos, industriales, etc.) que, al reducir los costes de transacción, permiten el funcionamiento del sistema económico internacional.

Este artículo pretende aportar básicamente dos ideas a la discusión sobre los BPG. Primera, que la propia discusión económica sobre las esencias del concepto, aunque sin duda intelectualmente estimulante, presenta limitaciones importantes, y que la economía dispone de otras herramientas conceptuales interesantes para abordar la cooperación internacional; de hecho, el propio concepto de BPG ha tendido a caer en desuso desde el éxito inicial (1).

Segunda, que más allá del debate teórico sobre la naturaleza de los BPG, incluso en un mundo de BPG impuros y parcialmente exclusivos y/ rivales, lo relevante es la discusión sobre su provisión. El primer epígrafe elabora la primera idea con una breve discusión sobre el concepto de BPG para después abordar algunas aproximaciones económicas alternativas a la cooperación internacional. El segundo epígrafe se centra en el problema de provisión de los BPG desde la perspectiva de la economía política internacional.

Al abordar dichas cuestiones, el artículo ofrece también un rápido recorrido por la evolución de la literatura económica sobre cooperación internacional y sus principales conclusiones, pero sobre todo intenta enmarcar la aproximación económica al tema en su propia tradición teórica y, sobre todo, en sus diferentes narrativas.

II. CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN

Una forma operativa, aunque no necesariamente la más sencilla, de aproximarse a la discusión sobre los BPG es considerar los bienes públicos una externalidad marshalliana (2). En la teoría económica neoclásica un mercado competitivo encuentra el equilibrio allí donde el beneficio marginal privado iguala el beneficio

(1) KAUL, I., GRUNBERG, I., y STERN, M. A. (eds.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999; y KAUL, I., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, United Nations Books, 2003.

(2) *Ibid.*, KAUL *et al.*, 1999.

marginal social y el coste marginal privado iguala el coste marginal social. Es decir, los consumidores de un bien capturan toda la utilidad de su disfrute, y los productores el coste íntegro de producirlo. En ausencia de tales condiciones aparecen externalidades positivas o negativas. Las externalidades positivas se dan cuando el beneficio marginal social supera al privado, y las negativas cuando el coste marginal social supera al privado (3).

Para que sean considerados «bienes» o «males» públicos, esas externalidades positivas o negativas deben afectar a un número suficientemente elevado de personas y no presentar carácter exclusivo ni rival (4). En caso contrario, se trata de bienes públicos impuros. La formulación sistemática de la teoría (esta sí pura) de los bienes públicos se debe a Samuelson (5). La economía neoclásica atribuye el origen de esas externalidades a los fallos del mercado, que varían y, al parecer, crecen con el tiempo.

Por ejemplo, esas imperfecciones han pasado de los problemas de provisión de servicios públicos básicos en tiempos de Samuelson a la existencia de economías de adopción (*adoption spillovers*) en los estándares informáticos en la actualidad. Cada fallo del mercado se suele asociar con una intervención pública que evite el mal público o provea el bien público correspondiente. Como se argumentará más adelante, para la cooperación internacional, y por tanto para las relaciones internacionales, el concepto de externalidad puede resultar más operativo que el de los BPG desde la perspectiva de la formulación de políticas.

En realidad, la discusión conceptual es limitada dadas las dificultades para encontrar bienes públicos puros incluso a nivel local: la más leve sospecha de exclusividad o rivalidad conduce a la impureza. El salto conceptual que supone aplicarlo a los BPG, aunque sólo sea por la ley de los grandes números, es si cabe más problemática.

Pongamos el caso del cambio climático, ejemplo paradigmático de un mal público global. Como en todo proceso que afecte a la actividad humana a una escala suficientemente grande, el cambio climático tiene impactos asimétricos, hasta el punto de generar ganadores y perdedores, aunque para el conjunto de la población mundial suponga una pérdida agregada. Aunque pueda parecer anecdótico en un contexto de graves consecuencias alimenticias futuras para muchos países en desarrollo, el cambio climático puede beneficiar a los agricultores de las estepas rusas con un clima más benigno y lluvias más frecuentes. En términos paretianos, pierden más los perdedores de lo que ganan los ganadores, y ello supone una posición

(3) Algunos ejemplos pueden ayudar al lector no familiarizado con la jerga económica, aunque debe advertirse que su recorrido es limitado: casi cualquier ejemplo de bien público puede ser discutido en cuanto a su pureza, no exclusividad y no rivalidad. Un ejemplo común es un semáforo: si una comunidad instala un semáforo, los conductores que no han contribuido a su provisión por no residir en esa localidad pero transitan por ella ven aumentada su utilidad: el beneficio marginal social es mayor que el privado y el semáforo es una externalidad positiva. Si producir ese semáforo emite gases contaminantes que no se ven reflejados en el coste, el coste marginal social es mayor que el privado, y genera una externalidad negativa.

(4) Nótese que un semáforo aislado puede no cumplir el primer requisito (aunque el hecho de que exista un sistema de semáforos claramente sí lo hace), pero sí los dos restantes, puesto que el disfrute del semáforo no es exclusivo (no se puede excluir al conductor en tránsito) ni rival (el disfrute de aquél no se produce a expensas de los conductores locales). Como se advirtió en la nota previa, es sencillo buscar límites a estos ejemplos.

(5) SAMUELSON, P., «The Pure Theory of Public Expenditures», *Review of Economics and Statistics*, núm. 36, 1954, pp. 387-389.

subóptima para el bienestar mundial: alguien tiene que convencer a los agricultores de las estepas rusas (y, de paso, a las compañías y políticos rusos interesados en explotar los hidrocarburos del Ártico).

Lo anterior no quiere decir que la impureza de un BPG conlleve necesariamente la penitencia de no provisión. Por el contrario, un BPG debe ser provisto siempre que los criterios de exclusividad y rivalidad no rebasen unos límites razonables, y supongan una mejora del bienestar global en términos paretianos. El argumento discurre en otro sentido: lo relevante no es adjudicar certificados teóricos de pureza a los diferentes BPG, sino concentrarse en proveerlos. Esta aproximación desplaza el foco de análisis del propio concepto de BPG a su provisión, tratado en el epígrafe siguiente, pero también a otros conceptos económicos en los que se basa buena parte de la percepción de los economistas de la cooperación internacional y que complementan esta sección.

Como se apuntó en la introducción, las claves económicas de la cooperación internacional ya fueron intuitas por los economistas clásicos, que las aplicaron al comercio internacional, principal vector de interdependencia económica de la época. Aunque la economía positiva pronto se desentendió de esa aproximación global a las relaciones internacionales, en cierto sentido puede afirmarse que la conciencia colectiva de los economistas quedó marcada por el debate fundacional entre Adam Smith y los mercantilistas. Para Adam Smith, el comercio debía considerarse como un lazo de unión entre países, al igual que lo es entre individuos, y no como una fuente de discordia. Además, propuso que cada nación viese «las riquezas de las [naciones] vecinas como una causa y ocasión probable para acumular riquezas ella misma» (6).

El tránsito de una concepción del comercio internacional como juego de suma cero a otra en la que el comercio se describía como un juego de suma positiva tiene implicaciones de cooperación internacional evidentes: el empobrecimiento del vecino es perjudicial para todos. David Ricardo abundó en este argumento al afirmar que, gracias al funcionamiento de la ventaja comparativa, el libre comercio «une a la sociedad universal de las naciones en todo el mundo civilizado con un mismo lazo de interés común a todas ellas» (7). Aquí tenemos ya el embrión del concepto de bien público internacional: un sistema comercial abierto.

El teorema de la ventaja comparativa implica que las dos partes participantes en el intercambio comercial obtienen ganancias, pero no dice nada acerca de cómo se distribuyen éstas. John Stuart Mill aportó el concepto, elaborado posteriormente por Marshall y difundido mucho después por estructuralistas y dependentistas, de relación real de intercambio (RRI). La evolución de la RRI determina los beneficios obtenidos del comercio: si la RRI se deteriora demasiado (los precios de las exportaciones caen en relación a los de las importaciones), los ingresos reales del país afectado pueden descender pese al crecimiento del comercio. En ese caso, el comercio internacional se puede convertir en un mecanismo perverso mediante el cual unos países pierden (aquellos cuya RRI baja en gran medida) y otros ganan.

Por lo demás, Mill destacó, al igual que los autores clásicos que le precedieron, que «el incremento del comercio internacional, siendo la principal garantía para la

(6) SMITH, A. (1776): *La Riqueza de las Naciones*, edición de Rodríguez Braun, C., Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 566.

(7) RICARDO, D. (1821), *Principios de Economía Política y Tributación*, edición de Sraffa, P., FCE, México D.F., 1973.

paz mundial, asegura en forma permanente el progreso ininterrumpido de las ideas, las instituciones y el carácter de la raza humana» (8) Para los clásicos, la política económica, y en especial la política comercial, era un medio para alcanzar el objetivo de Bentham de «la mayor felicidad para el mayor número». Su enfoque era esencialmente cosmopolita y liberal, en lo político y en lo económico, y se centraba en los efectos benéficos del comercio internacional en ambas esferas. Su análisis ha sido muy criticado por autores como Schumpeter, que achacaba a los defectos de la doctrina iusnaturalista el que los clásicos sólo percibiesen «la luz eterna del liberalismo y las tinieblas mercantilistas», pero su contribución a la comprensión de los beneficios de la cooperación internacional han marcado en buena medida la senda seguida posteriormente.

La economía neoclásica no siguió el camino trazado por la economía política clásica y, desde finales del siglo xx, la economía y la política internacionales siguieron caminos separados. La economía política internacional resurgirá en la segunda mitad del siglo xx como dominio casi exclusivo de la ciencia política. No obstante, algunos economistas siguieron realizando incursiones en las relaciones internacionales y reivindicaron la utilidad del instrumental conceptual de la teoría económica para su análisis.

La aportación más conocida tal vez sea la de Kindleberger (1973) (9), con la aplicación de los conceptos de bien público y bien colectivo a las relaciones internacionales. En *The World in Depression, 1929-1939*, Kindleberger propone que la crisis de 1929 se debió a la ausencia de un liderazgo internacional que asegurase, entre otros elementos, el libre comercio, el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales y una moneda aceptada internacionalmente, además de actuar como prestamista de última instancia. Es decir, lo que hizo Inglaterra en el siglo xix y harían los EEUU después de la II Guerra Mundial.

El argumento supone la necesidad de un líder (o poder hegemónico, en la jerga de las relaciones internacionales) que proporcione éstos y otros bienes públicos; dicho líder ha de estar dispuesto a asumir el *free riding* del resto de países, soportando en solitario el grueso de los costes (Kindleberger pensaba en costes económicos, pero hay que añadir también los costes políticos) derivados de proveer dichos bienes públicos. Este análisis se extendió a bienes colectivos como la defensa occidental, representada por la OTAN, en la cual los países europeos serían *free riders* que dejan a EEUU sufragar un gasto militar desproporcionado (10), pero cuyos costes políticos pueden ser infravalorados.

Otros autores, como Frey (1984) y el mismo Kindleberger (1986) (11), ampliaron la lista de bienes públicos o colectivos internacionales, incluyendo en ellos la paz, la liberalización comercial, la coordinación supranacional de políticas económicas, los tipos de cambio fijos, la ayuda al desarrollo, la conservación del

(8) MILL, J. S. (1848), *Principios de Economía Política*, edición de Ashley, W. J. FCE, México D.F., 1978, p. 503.

(9) KINDLEBERGER, Ch. P. (1973), *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, Los Ángeles, 1986.

(10) BOYER, M. A., *International Cooperation and Public Goods*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

(11) FREY, B. S., «The public choice view of international political economy», *International Organization*, vol. 38, 1984, pp. 199-223; Kindleberger, Ch. P., «International Public Goods without International Government», *American Economic Review*, vol. 76, núm. 1, 1986.

medio ambiente o algunos de los servicios proporcionados por los organismos internacionales.

Como ya se ha apuntado, el concepto económico de externalidad recorre implícitamente la literatura económica sobre las relaciones internacionales. De hecho, los argumentos de los clásicos intuían y avanzaban esta idea: los efectos políticos benéficos del comercio internacional, tal y como son descritos por Smith, Ricardo y Mill, son efectos externos. Esta argumentación encaja bien con enfoques no económicos, como la teoría neo-kantiana de la paz democrática (12) y resulta al menos tan elusiva (13) Un paso más de integración está representado por la denominada «paz liberal», basada en el silogismo que une comercio con desarrollo y éste, teoría de la modernización mediante (14), con la democracia (15).

En la «paz liberal» se integran dos tipos de externalidades, las derivadas de la democracia y las de la interdependencia económica. Para alcanzar un número canónico se necesita al menos un elemento más y así conseguir una trinidad. El enfoque de la «paz perpetua» lo proporciona: al binomio democracia-interdependencia debe añadirse el de las instituciones internacionales, los regímenes internacionales de la economía política internacional encargados de gestionar esas externalidades y de reducir los costes de transacción (16). Se entra así en la literatura sobre economía política internacional y el papel de los regímenes internacionales en la provisión de BPG, que será desarrollado en el epígrafe siguiente.

Aunque como se ha expuesto la aproximación inicial al problema de la cooperación internacional era la del librecomercio multilateral, o incluso unilateral, la literatura sobre integración regional también ha recogido este testigo. Por ejemplo Schiff y Winters (1997) (17) consideran la seguridad que proporcionan los procesos de integración regional como una forma de externalidad. Desde la perspectiva estática de la teoría vineriana de la integración regional, ésta supone un subóptimo (*second best*), en la medida en que puede generar desviaciones de comercio y pérdidas de bienestar social. Pero al incorporar los efectos externos, la integración regional puede, en teoría, generar ganancias de bienestar potenciando las externalidades positivas asociadas a las relaciones exteriores y reduciendo las negativas.

Así, los países que presentan una trayectoria proteccionista o de desequilibrios macroeconómicos pueden beneficiarse de la credibilidad de un área de integración determinada al adherirse a ella; este razonamiento opera igualmente en el ámbito político en lo que se refiere a compromiso con la democracia o cualquier otro tipo

(12) KANT, I. (1795): *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 2005; y Doyle, M. D., «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núm. 3 y núm. 4, 1983, partes I y II, pp. 205-235 y 323-353.

(13) GOWA, J., *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

(14) LIPSET, S. M., «The Social Requisites of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, 1994; y ROSTOW, W. W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge (Massachusetts), 1960.

(15) WEEDE, E., «Economic Policy and International Security: Rent Seeking, Free Trade and Democratic Peace», *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 4, pp. 519-537, 1995.

(16) O'NEAL, J. R. y RUSSETT, B., «The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependency and Conflict», *World Politics*, núm. 52, 1999, pp. 1-37.

(17) SCHIFF, M. y WINTERS, L. A., «Regional Integration as Diplomacy», *Working Paper on Policy Analysis*, World Bank, abril 1997.

de valores. Un segundo tipo de externalidades se producen cuando la admisión en un acuerdo regional puede aumentar la seguridad de los países miembros. Esto puede obedecer a que de ese modo se facilita el desarrollo económico de un país cuya conflictividad se achaca a cuestiones en buena parte económicas; o a que la propia integración puede suponer, hasta cierto punto, una respuesta ante un tercer país que amenaza al conjunto de Estados que se integran. En tercer lugar, las amenazas a la seguridad causadas por la rivalidad entre países vecinos pueden impulsar a estos países a edificar acuerdos regionales que limen los antagonismos mediante los intereses económicos. Por último, también pueden incluirse externalidades de carácter cultural: en tanto la integración supone una pérdida de soberanía, los países implicados pueden preferir asociarse con otros países que no pongan en peligro sus valores y su estilo de vida.

La literatura sobre economía política del regionalismo muestra que en ocasiones es difícil deslindar un bien público global de uno regional, que los bienes públicos globales pueden proveerse regionalmente (o incluso unilateralmente) sin caer necesariamente en la exclusividad, y sobre todo, que se requieren instituciones supranacionales que provean un marco de cooperación y que puedan capturar y redistribuir (internalizar) las externalidades positivas generadas por la interdependencia y mitigar las negativas. Esto conduce directamente al problema de la provisión de los BPG.

III. PROVISIÓN

La cooperación internacional para proveer BPG se ha analizado desde la óptica económica siguiendo básicamente dos enfoques: el basado en la teoría de juegos, y el adoptado por las diferentes escuelas de la economía política internacional. La aplicación estricta del concepto de bien público a los asuntos globales es el conocido artículo de Hardin (1968) «*The Tragedy of the Commons*» (18). Olson (1971) (19) proporcionó el primer análisis en profundidad de los problemas de provisión de los bienes públicos, identificando el problema del «*free rider*»: la racionalidad individual no es suficiente para garantizar la racionalidad colectiva. A partir de estas y otras aportaciones (20), la teoría de juegos ha explorado la cooperación internacional con distintos tipos de juegos (21). No obstante, en este artículo la discusión se centrará en la aproximación proporcionada por la economía política internacional al problema de la provisión de los BPG.

Aunque el paisaje que ofrece la literatura es bastante variopinto, los paradigmas de la economía política internacional suelen reducirse a dos: el paradigma neoliberal de un sistema internacional gestionado por mercados globales e instituciones internacionales (22), en el que los conflictos y en general la provisión de BPG

(18) HARDIN, G., «The Tragedy of the Commons», *Science*, núm. 162, 1968, pp. 1243-1248.

(19) OLSON, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1971.

(20) AXELROD, R., *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.

(21) Para una discusión aplicada a la política económica, véase Marín y García-Verdugo (2003).

(22) GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, 1987.

se resuelven por la cooperación (23); y el paradigma neorrealista de un mundo anárquico y fragmentado, presentado como una mesa de bolas de billar, en el que los conflictos se resuelven (y los BPG se proveen) básicamente mediante la hegemonía política, económica y, en última *ratio*, militar (24). Un tratamiento adecuado de las diferentes corrientes de la economía política internacional queda fuera del alcance de este trabajo, por lo que las páginas siguientes se centran en el tratamiento que ésta realiza de los BPG (25).

Los regímenes internacionales se incorporaron desde el primer momento al análisis (26). Uno de los principales problemas de la agenda de investigación de la economía política internacional en las décadas de 1970 y 1980 era precisamente cómo los Estados cooperaban para alcanzar acuerdos internacionales o, por el contrario, bajo qué condiciones se desligaban de ellos. Esa cooperación se plasmaba en instituciones supranacionales, denominados regímenes internacionales, que pueden considerarse como BPG intermedios destinados a gestionar la cooperación en diferentes aspectos de la interdependencia económica.

Los regímenes pueden ser instituciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, el FMI y el Banco Mundial, acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto, o estándares financieros como los de Basilea (27). En cualquier caso, tanto en el enfoque neoliberal como neorrealista, los regímenes internacionales «median» la cooperación entre Estados (28).

Esto, desde luego, genera problemas de agencia y de información asimétrica (29), pero sobre todo reproduce el problema fundamental de la provisión: si los regímenes internacionales son BPG intermedios necesarios para la cooperación internacional y la provisión de BPG finales, ¿quién provee al provisor? Debe volverse por tanto al punto de partida y considerar la solución hegemónica y la solución cooperativa de provisión de BPG, ya sean éstos finales o intermedios.

La solución hegemónica de Kindleberger (1986) (30) es la respuesta al problema de la provisión de bienes públicos internacionales en ausencia de un gobierno internacional. A nivel nacional, los bienes públicos no serán producidos en cantidad suficiente por el mercado, lo que supone una justificación de la intervención

(23) OYE, K. A., *Cooperation under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton, 1986.

(24) WALTZ, K., *Theory of World Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979.

(25) Para una revisión de la evolución teórica de la economía política internacional que incluye sus desarrollos recientes puede consultarse Cohen (2008), Byth (2010) y Keohane (2009). Para una crítica económica de la metodología de la rama política de la economía política internacional, véase Eichgreen (1998) y para una visión económica reciente Walter y Sen (2009). Sobre los nuevos desarrollos de la denominada *Open Economy Politics*, véase Lake (2009). Para una aplicación reciente del concepto de BPG a la seguridad energética, véase Marín, García-Verdugo y Escribano (2011).

(26) RUSSETT, B. M. y SULLIVAN, J. D., «Collective Goods and International Organization», *International Organization*, vol. 25, núm. 4, 1971, pp. 845-865.

(27) MATTLI, W., y WOODS, N. (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2009.

(28) RUGGIE, J. G., «International Responses to Technology: Concepts and Trends», *International Organization*, vol. 29, núm. 3, 1975, pp. 557-584; Ruggie, J. G., «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 379-415; Krasner, S. D., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1986.

(29) HAWKINS, D. G., LAKE, D. A., NIELSON, D. L. y TIERNEY, M. J. (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, New York, 2006.

(30) KINDLEBERGER, *op. cit.*, 1996.

del Estado. En el escenario internacional, la carencia de una institución semejante a la del Estado en el ámbito nacional, plantea el problema de quién proporciona los bienes públicos internacionales. En un mundo multipolar, existen dos opciones principales: los bienes públicos internacionales se proveen por los organismos internacionales o por un país o grupo de países que asumen el liderazgo; en un mundo unipolar, el líder asume la responsabilidad de producir dichos bienes en solitario.

Como se ha apuntado, el papel de los organismos internacionales es ambiguo, pues su actuación puede verse influenciada por las presiones de los países más poderosos y de sus principales contribuyentes, además de presentar problemas de agencia y legitimidad.

La misma multilateralidad es un tema polémico. En principio, promueve la neutralidad y desconecta las medidas de los intereses estrictamente nacionales para enfatizar los resultados en el país objetivo. En este sentido, garantiza que el fin perseguido revista el carácter de BPG o, en su caso, colectivo. Pero, con frecuencia, la multilateralidad entra en conflicto con la aplicación efectiva de las medidas: los plazos se alargan, los proyectos se diluyen, la defensa de los intereses nacionales se traslada al seno de los organismos internacionales y aparece el problema del agente, tal y como se describe en la literatura económica.

Por otro lado, la multilateralidad exige un umbral mínimo de confianza, y ésta es un pre-requisito para la institucionalización de los regímenes internacionales (31). Un paso más allá de la confianza, la construcción de una gobernanza global exige la legitimidad de los regímenes internacionales encargados de proveerla (32).

Esto no debe entenderse como un argumento contra la multilateralidad, sino una advertencia acerca de sus límites y de la necesidad de mejorar los mecanismos en que se basa su funcionamiento. En cualquier caso, descartar la unilateralidad sería un ejercicio de ingenuidad fuera de lugar cuando se manejan conceptos como equilibrio de poder, lucha por el poder, supremacía o hegemonía. Más aún, hay una distinción fundamental entre una solución hegemónica y una solución unilateral. No necesariamente las decisiones unilaterales están en conflicto con la provisión de BPG, pero sin duda dañan su legitimidad y plantean en toda su extensión el problema de la agencia.

El primer caso de medidas unilaterales para la provisión de BPG analizado por la economía moderna probablemente fue la decisión de Inglaterra de adoptar el librecomercio de manera unilateral, pero hay ejemplos más recientes. Algunos autores han establecido un interesante paralelismo entre desarme y librecomercio (33). El equivalente en el terreno económico al desarme unilateral sería la renuncia al empleo de la política comercial como instrumento de la política exterior, la cual se consideraría, al igual que el desarme, una contribución a la provisión de un bien público internacional (libre comercio o paz/seguridad).

(31) RATHBUN, B. C., «Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations», *International Organization*, vol. 65, núm. 2, 2011, pp. 243-273.

(32) BRASSETT, J. y TSINGOU, E., «The Politics of Legitimate Global Governance», *Review of International Political Economy*, vol. 18, núm. 1, 2011, pp. 1-16.

(33) BALDWIN, D. A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton, 1985.

El Plan Marshall fue unilateral y se concibió como un freno al comunismo en una Europa devastada por la II GM, pese a que en su famoso discurso de Harvard George Marshall aclarase que no se dirigía contra «ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos». La unilateralidad sin duda es proclive a la consecución de objetivos nacionales pero, siguiendo la línea argumental de Kindleberger, en casos como el del Plan Marshall puede ser la única forma de proveer bienes públicos o colectivos internacionales.

Un caso interesante, y más reciente, es la discusión sobre la postura de la UE en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. La UE no es una potencia hegemónica, aunque tiene claros intereses económicos en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética. Su liderazgo en la lucha contra el cambio climático puede tener connotaciones de proyección de intereses económicos, pero el vector fundamental de liderazgo es político. Ese liderazgo internacional, con connotaciones normativas, se basa en buena parte en medidas unilaterales, como la propuesta 20/20 o el *Energy Roadmap 2050*, destinados a fomentar la descarbonización del sistema energético europeo.

Desde un enfoque de teoría de juegos, puede resultar racional retirarse del juego cooperativo cuando jugadores importantes se niegan a entrar en el mismo. Esto acaba de suceder tras el fracaso de la cumbre de Durban y la negativa de los grandes emisores no europeos a renovar sus compromisos del próximo a expirar Protocolo de Kioto; de hecho, pocos días después Canadá también renunciaba al juego cooperativo. Pero desde un enfoque de economía política internacional, un liderazgo que proyecte las preferencias de la UE por la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático justifica, no sólo internamente, sino también internacionalmente, el recurso a medidas unilaterales.

Esta postura, que puede calificarse de neoliberal en términos de economía política internacional, omite, sin embargo, la existencia de instrumentos económicos de la política exterior tan importantes como la ayuda, la inversión extranjera o la carrera de armamentos, por citar las tres más utilizadas. De hecho, en numerosas ocasiones se recurre a instrumentos financieros positivos para compensar el empleo de instrumentos comerciales negativos por razones económicas. Los objetivos políticos y económicos fijados pueden converger o ser inconsistentes entre sí, dada la autonomía y la fragmentación que aquejan a las dimensiones política y económica en el plano internacional. Esta fragmentación tiende a reducir la eficacia de tales políticas.

Según la solución hegemónica, los Estados Unidos y Europa se han ocupado desde la II GM de proveer la mayor parte de los bienes públicos internacionales hoy existentes. Podrían citarse como ejemplos un sistema comercial abierto y transparente (GATT-OMC), una arquitectura financiera estable (FMI y Banco Mundial), una alianza militar (la OTAN), un marco de acuerdos internacionales ambientales y un organismo que en principio facilita la resolución de conflictos mediante el diálogo y vela por los derechos humanos (ONU). Al mismo tiempo, esos mismos Estados se han ocupado de menoscabar la influencia de los regímenes por ellos mismos creados cuando así les ha convenido, empezando por sesgar a su favor su propia construcción institucional. La legitimidad y la confianza se ven dañadas, los costes de transacción de la cooperación aumentan y los BPG se proveen de manera insuficiente, en el mejor de los casos.

Las soluciones cooperativas neorrealista y neoliberal priman la consecución, primero, de los regímenes internacionales. Pero esos regímenes se conciben bajo diversas narrativas. El modelo neorrealista tiene una visión geopolítica y geo-económica, basada en la configuración clásica de imperios y regiones de influencia, decantada en una versión más actualizada de las denominadas alianzas estratégicas, que son las que guían la cooperación. El modelo neoliberal se basa en el papel de los mercados y las instituciones implícitas en los regímenes internacionales para proporcionar los BPG (desde las normas comerciales de la OMC hasta los estándares de contenido de sulfuro en los derivados del petróleo) y la cooperación puede ser tanto multilateral como regional o como se vio, incluso, unilateral.

Bajo ambas visiones, la cooperación debe tener en cuenta el campo de posibilidades que se le ofrecen para proveer BPG. Harrison y Hirschleifer (1989)(34) consideran mecanismos muy precisos de provisión de los bienes públicos en general: las tecnologías de agregación, del agente menos capaz y del agente más capaz. Cada una de estas tecnologías se declina de manera diferente en las soluciones hegemónica o cooperativa (y, dentro de ésta, neoliberal o neorrealista). Pero sobre todo, cada tecnología es más adecuada para la provisión de un tipo de BPG y se presta a mayores o menores niveles de interdependencia y multilateralidad/unilateralidad(35).

El mecanismo de agregación funciona cuando el BPG resulta de la suma de múltiples contribuciones de igual importancia, de modo que la contribución de un actor puede ser sustituida por la de otro: los beneficios de la cooperación aumentan por tanto con el número de contribuyentes. Dos ejemplos son la reducción de emisiones de efecto invernadero en la lucha contra el cambio climático y la ayuda al desarrollo. En principio, es indiferente desde la perspectiva de la provisión del BPG que esas contribuciones las haga China, la UE o Arabia Saudita.

Otra cosa es que la decisión de contribuir a la provisión de ese BPG por parte de los países citados como ejemplo tenga implicaciones de política exterior que desborden el ámbito de la lucha contra el cambio climático o la pobreza. Dado que esta tecnología de provisión se presta a situaciones de *free riding* bajo el «dilema del prisionero» (cada país espera a que los demás contribuyan al BPG) y de «juego del cobarde» (algunos países amenazan con no contribuir esperando que otros hagan una mayor contribución), es necesario una institucionalización que establezca incentivos y/o sanciones (36), es decir, un régimen internacional.

Otros tipos de BPG, como la lucha contra las enfermedades contagiosas, pueden ser provistos de manera más eficaz por la tecnología del «agente menos capaz» (*weakest link*). En la provisión de este tipo de bienes el factor limitativo es básicamente el eslabón más débil del sistema internacional. No se trata de agregar contribuciones individuales, sino que normalmente la contribución se limita a la del agente menos capaz, puesto que cualquier contribución superior no resulta efectiva. Se trata, esencialmente, de juegos de confianza donde la propensión es a contribuir

(34) HARRISON, G. W., y HIRSCHLEIFER, J., «Experimental Evaluation of Weakest Link/Best Shot Models of Public Goods», *Journal of Political Economy*, vol. 97, 1989, pp. 201-223.

(35) MARÍN, J. M., y GARCÍA-VERDUGO, J., *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel, Madrid, 2003.

(36) BARRET, S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

en la misma medida. Una variante es la del «weaker link», que con todas las precauciones podría aplicarse a la lucha contra el terrorismo internacional, en la cual las contribuciones de un número de agentes menos capaces sigue siendo decisiva, pero contribuciones de los agentes restantes superiores a las de las anteriores sí tienen cierto efecto.

El caso opuesto es el del «agente más capaz» (*best shot*): la provisión del BPG requiere la mejor contribución posible, y es ésta la que determina en su mayor parte su provisión. Un ejemplo es el de los descubrimientos científicos o los centros acreditados para el control de enfermedades, o las tecnologías de la información; en el espectro opuesto, la contribución decisiva de los ejércitos mejor preparados y pertrechados en los conflictos bélicos. Este mecanismo puede también relajarse cuando las aportaciones de otros agentes capaces contribuyen, aunque de manera menos decisiva, a la provisión del BPG.

Por definición, el proceso de toma de decisiones en lo referente a la provisión de BPG es de carácter político, lo que introduce al menos dos consideraciones relevantes (37). La primera es la revelación de preferencias: qué bienes demanda el interés público global y cuánto está dispuesta la sociedad internacional a pagar por ellos. El problema de la revelación de preferencias aumenta cuando se aplica a conceptos difíciles de especificar, como «interés público global» o «sociedad internacional». Por lo general, además de los problemas de agencia en los regímenes internacionales (38), las preferencias que se revelan en la cooperación internacional no representan necesariamente «preferencias sociales». En el juego de dos niveles entre gobiernos y gobernados, de un lado, e intergubernamental, de otro, las preferencias proyectadas no siempre responden a mecanismos de participación política.

En segundo lugar, está el problema de los resultados de la negociación política en ese doble nivel: cómo se toman las decisiones sobre qué BPGs proveer, cómo proveerlos (financiarlos, producirlos, gestionarlos), en qué cantidad, a qué coste para quién, o cómo garantizar su no exclusividad (es decir, la equidad en su distribución).

Las formas adoptadas por la cooperación internacional son muy variadas y cualquier tipología resulta algo arbitraria. Una clasificación bastante extendida es la de Kaul *et al.* (2003) (39), que distingue entre modelos de cooperación en base a la naturaleza de los incentivos en juego. La cooperación internacional orientada al exterior (*outward-oriented cooperation*) es la que «proyecta» las preferencias nacionales (con las matizaciones precedentes) en relación a un BPG al resto del mundo. El incentivo es que la cooperación se percibe como necesaria para disfrutar del bien domésticamente. Un ejemplo es el ya mencionado liderazgo de la UE en la lucha contra el cambio climático.

La segunda forma es la «cooperación orientada al interior» (*inward-oriented cooperation*), consistente en la adopción por parte de los países de las exigencias de los regímenes internacionales en cumplimiento de sus obligaciones; es decir,

(37) DESAI, M., «Public Goods: a Historical Perspective», en I. Kaul (ed.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, United Nations Books, 2003, pp. 63-77.

(38) MILNER, H. V., «Why multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems», en Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., y Tierney, M. J. (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, New York, 2006.

(39) *Op. cit.*

la «recepción» por parte de los Estados de las preferencias globales. Siguiendo con el ejemplo anterior, el cumplimiento de los compromisos en materia de reducción de emisiones de efecto invernadero. Los BPG también pueden producirse de manera intergubernamental, por ejemplo creando una organización internacional encargada de su provisión. O ser el resultado de la cooperación en red (*networked cooperation*), mediante la cual se producen ajustes en las políticas nacionales para cumplir los requisitos de acceso a esa red (o club).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Todas las situaciones descritas en el epígrafe precedente presentan márgenes diferentes para la cooperación y la hegemonía como vías para la provisión de BPG. A modo de conclusión, podría apuntarse que, desde una perspectiva económica y una vez superada la discusión sobre las esencias de los BPG, ese conjunto de tecnologías de provisión y de enfoques de economía política internacional proporcionan una matriz que ayuda a categorizar la naturaleza de los retos que entraña la provisión de BPG.

A su vez, la tradición económica marca una dependencia de la senda que hace que la economía, a diferencia de la ciencia política, se aproxime al problema de provisión de BPG desde una óptica básicamente pro-cooperativa. Las ideas fundacionales de que el bienestar del vecino forma parte del bienestar propio y acerca de las benéficas externalidades políticas de la interdependencia económica suponen sendos incentivos para la cooperación (40). De ahí, tal vez, la simpatía de gran parte de la profesión por las instituciones económicas internacionales, consideradas garantes de la cooperación económica.

Los problemas que siguen sin respuesta pueden resumirse como sigue: ¿cómo afrontar la cooperación y la provisión de BPG finales en el seno de los regímenes internacionales? (41), ¿cómo institucionalizarlos atendiendo a las necesidades de legitimidad y confianza? (42) y, en los últimos tiempos, ¿cómo reflejar en ellos los profundos cambios estructurales de poder que se están registrando en la economía internacional? (43).

En suma, aunque el propio término de BPG pueda haber caído en desuso, bajo esa u otra denominación, el problema de la cooperación internacional y de cómo gestionar sus externalidades globales sigue siendo uno de los grandes retos de las relaciones internacionales y de la economía política internacional, especialmente en momentos de cambio estructural como los que actualmente parece experimentar el sistema internacional.

(40) BARRETT, *op. cit.*

(41) COHEN, B. J., *International Political Economy: An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2008.

(42) RATHBUN, B. C., «Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations», *International Organization*, vol. 65, núm. 2, 2011, pp. 243-273; BRASSETT, J. y TSINGOU, E., «The Politics of Legitimate Global Governance», *Review of International Political Economy*, vol. 18, núm. 1, 2011, pp. 1-16.

(43) KEOHANE, R. O., «The Old International Political Economy and the New», *Review of International Political Economy*, vol. 16, núm. 1, 2009, pp. 34-46.

Finalmente, la agenda de investigación sobre los BPG parece cada vez más orientada a la economía política de los regímenes internacionales y a las pautas de difusión de instituciones y mercados, a nivel global o regional. Esta agenda requiere de un enfoque multidisciplinar que permita completar el análisis de un asunto tan complejo como la gobernanza de la interdependencia global. Por ello, el objeto de estas páginas no era tanto mostrar lo poco que la economía sabe sobre el tema como una solicitud de ayuda al resto de las ciencias sociales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AXELROD, R., *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 1984.
- BALDWIN, D. A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton, 1985.
- BARRET, S., *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- BOYER, M. A., *International Cooperation and Public Goods*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1993.
- BRASSETT, J., y TSINGOU, E. , «The Politics of Legitimate Global Governance», *Review of International Political Economy*, vol. 18, núm. 1, 2011, pp. 1-16.
- COHEN, B. J., *International Political Economy: An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2008.
- BLYTH, M.: *Handbook of International Political Economy (IPE): IPE as a Global Conversation*, Routledge, Abingdon y Nueva York, 2010.
- DESAI, M., «Public Goods: a Historical Perspective», en I. Kaul (ed.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, United Nations Books, 2003, pp. 63-77.
- DOYLE, M. D., «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12 núm. 3 y núm. 4, 1983, partes I y II, pp. 205-235 y 323-353.
- EICHGREEN, B., «Dental Hygiene and Nuclear War: How International Relations looks from Economics», *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998.
- FREY, B. S., «The public choice view of international political economy», *International Organization*, vol. 38, 1984, pp. 199-223.
- GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987.
- GOWA, J., *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- HARDIN, G., «The Tragedy of the Commons», *Science*, núm. 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HARRISON, G. W., y HIRSCHLEIFER, J., «Experimental Evaluation of Weakest Link/Best Shot Models of Public Goods», *Journal of Political Economy*, vol. 97, 1989, pp. 201-223.
- HAWKINS, D. G., LAKE, D. A., NIELSON, D. L. Y TIERNEY, M. J. (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- JOHNSON, H. G., «The Relevance of the *Wealth of Nations* to Contemporary Economic Policy», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 23, núm. 2, 1976.

- KANT, I. (1795): *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid, 2005.
- KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN K., Y MENDOZA, R.U., «How to Improve the Provision of Global Public Goods», en Kaul I. (ed.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, United Nations Books, 2003, pp. 21-58.
- KAUL, I., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, United Nations Books, 2003.
- KAUL, I., GRUNBERG, I., Y STERN, M. A. (eds), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- KEOHANE, R. O., «The Old International Political Economy and the New», *Review of International Political Economy*, vol. 16, núm. 1, 2009, pp. 34-46.
- KINDLEBERGER, Ch. P., «International Public Goods without International Government», *American Economic Review*, vol. 76, núm. 1, 1986.
- (1973), *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, Los Ángeles, 1986.
- KRASNER, S. D., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1986.
- KRUGMAN, P., *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1997.
- LAKE, D. A., «Open Economy Politics: A Critical Review», *Review of International Organization*, vol. 4, 2009, pp. 219-244.
- LIPSET, S. M., «The Social Requisites of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, 1994.
- MARÍN, J. M., GARCÍA-VERDUGO, J., Y ESCRIBANO, G. (eds): *Energy Security for the EU in the 21st Century. Markets, Geopolitics and Corridors*, Routledge, Oxon y Nueva York, 2011.
- MARÍN, J. M., Y GARCÍA-VERDUGO, J., *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Ariel, Madrid, 2003.
- MATTLI, W., y WOODS, N. (eds), *The Politics of Global Regulation*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 2009.
- MILL, J. S. (1848), *Principios de Economía Política*, edición de Ashley, W. J. FCE, México D. F., 1978.
- MILNER, H. V., «Why multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems», en Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., y Tierney, M. J. (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- OLSON, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1971.
- O'NEAL, J. R. Y RUSSETT, B., «The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependency and Conflict», *World Politics*, núm. 52, 1999, pp. 1-37.
- OYE, K. A., *Cooperation under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton, 1986.
- RATHBUN, B. C., «Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations», *International Organization*, vol. 65, núm. 2, 2011, pp. 243-273.
- RICARDO, D. (1821), *Principios de Economía Política y Tributación*, edición de Sraffa, P., FCE, México D.F., 1973.
- ROSTOW, W. W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge (Massachusetts), 1960.
- RUGGIE, J. G., «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 379-415.

- «International Responses to Technology: Concepts and Trends», *International Organization*, vol. 29, núm. 3, 1975, pp. 557-584.
- RUSSETT, B. M. Y SULLIVAN, J. D., «Collective Goods and International Organization», *International Organization*, vol. 25, núm. 4, 1971, pp. 845-865.
- SAMUELSON, P., «The Pure Theory of Public Expenditures», *Review of Economics and Statistics*, núm. 36, 1954, pp. 387-389.
- SCHIFF, M., Y WINTERS, L. A., «Regional Integration as Diplomacy», *Working Paper on Policy Analysis*, World Bank, abril 1997.
- SMITH, A. (1776): *La Riqueza de las Naciones*, edición de Rodríguez Braun, C., Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- VINER, J., «Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the 17th and 18th Centuries», en R. A. Baldwin (ed.): *Key Concepts in International Political Economy*, vol. II, 1946.
- WALTER, A. y SEN, G., *Analyzing the Global Political Economy*, Princeton University Press, 2009.
- WALTZ, K., *Theory of World Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1979.
- WEEDE, E., «Economic Policy and International Security: Rent Seeking, Free Trade and Democratic Peace», *European Journal of International Relations*, vol. 1, núm. 4, pp. 519-537, 1995.