

Formación de un panel internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad

Aprendizajes a partir del Panel Intergubernamental de Cambio Climático

José Medina Mateos
Pablo J. Martínez Osés



**ALIANZA
ESPAÑOLA
CONTRA LA
POBREZA**

2015
y más



cuadernos n. 2

CUADERNOS 2015 Y MÁS.
FORMACIÓN DE UN
PANEL INTERNACIONAL PARA LA
ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
Y LA DESIGUALDAD.
APRENDIZAJES A PARTIR DEL
PANEL INTERGUBERNAMENTAL
DE CAMBIO CLIMÁTICO

Colección "Cuadernos 2015 y más"

Autores:

JOSÉ MEDINA MATEOS
PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

Coordinación de la colección:

IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
M^a LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José M^a San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

C/ Príncipe 10, 2^o ext. dcha.

28012-Madrid

Tel.: 914029286

www.2015ymas.org

info@2015ymas.org

ISSN: 2340-1133

Depósito legal: M-17964-2014

Fecha de publicación: junio de 2014

Impresión: Unigráficas

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Formación de un panel internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

Aprendizajes a partir del
Panel Intergubernamental
de Cambio Climático

JOSÉ MEDINA MATEOS
PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
PARTE I - ESTUDIO DEL IPCC	
1. El surgimiento del IPCC. Historia del surgimiento del IPCC y contexto científico político	14
1.1. La evolución del régimen internacional sobre cambio climático hasta 1988	14
1.2. Surgimiento y mandato del IPCC	17
1.3. La creación del IPCC: cambio de marco y contexto sociopolítico	18
2. El funcionamiento del IPCC	23
2.1. El IPCC como institución de frontera	23
2.2. Sociología del IPCC	24
2.3. La producción del conocimiento por el IPCC	26
3. El papel del IPCC en la evolución del régimen global del cambio climático	29
4. Aprendizajes de la formación del IPCC para la propuesta de panel sobre pobreza y desigualdad	30
PARTE II - LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD	
5. El estado de la cuestión: investigación sobre pobreza y desigualdad	32
5.1. Panorama general del estudio sobre pobreza y desigualdad	32
5.2. Breve historia de los estudios sobre desarrollo: debate sobre los enfoques	33
5.3. El debate sobre los indicadores y los tipos de datos	36
5.4. La desigualdad como problema	39
6. Las instituciones de frontera en la investigación sobre pobreza y desarrollo	40
7. El contexto político de la investigación sobre desarrollo	45
7.1. Aspectos estructurales del mundo del desarrollo	45
7.2. Procesos actuales del mundo del desarrollo: la reforma post-2015 y la reforma del ECOSOC	51
CONCLUSIONES	58
GLOSARIO DE SIGLAS	60
BIBLIOGRAFÍA CITADA	61

PRESENTACIÓN

El siguiente estudio ha sido elaborado por José Medina Mateos y Pablo J. Martínez Osés de la Plataforma 2015 y más, entidad miembro de la Alianza Española contra la Pobreza. La Alianza es una plataforma formada por más de mil organizaciones y entidades de diversa procedencia y sensibilidad –ONGD, movimientos sociales, sindicales, ecologistas, religiosos y de la sociedad civil en general– que han decidido unirse y apostar por un objetivo común: acabar con la pobreza mundial y las desigualdades sociales.¹

Desde 2005, la Alianza trabaja para movilizar al conjunto de la ciudadanía y reclamar medidas urgentes en la lucha contra la pobreza global y sus causas. Para ello se dirige a la población en general a través de la comunicación y de acciones de sensibilización y a la clase política a través de la incidencia política.

La idea de un panel internacional para la erradicación de la pobreza surge en la primavera de 2013 cuando, coincidiendo con la presencia del secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en Madrid, se solicitó a través de un escrito la creación de un “Comité Internacional Permanente” para “dar seguimiento a los avances en la lucha contra la pobreza, examinar sus causas y proponer soluciones realistas para su erradicación”. La Alianza se dirigió al mismo demandando, además, que este comité tuviera una capacidad divulgativa y normativa sobre esos asuntos, similar a la que tiene el Panel Intergubernamental de Cambio Climático en su materia. Conscientes de la necesidad de realizar una propuesta sólida que pueda contar para su lanzamiento con el máximo apoyo por parte de instituciones, gobiernos y centros de estudios sobre desarrollo, la Alianza decide encargar este estudio preliminar.

El tema del estudio podría ser sintetizado como “Aprendizajes del IPCC para la formación de un panel de expertos sobre pobreza y desigualdad”. Para ello, en la primera parte se ha realizado una investigación en profundidad del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Este organismo se ha convertido en la institución clave dentro del régimen internacional del cambio climático para proporcionar y valorar la información científica a partir de la que se toman las decisiones políticas. Su papel en la elaboración y la evaluación de instrumentos internacionales

¹ Los autores agradecen a la Alianza y en especial a Verónica Castañeda y Nacho Martínez su apoyo y revisión del texto.

como el Protocolo de Kyoto es determinante, como así es reconocido por estados y organizaciones internacionales. En este sentido, intuitivamente parece que la existencia de un organismo de similares características pero aplicado a los estudios sobre pobreza y desigualdad podría ser muy beneficiosa para que los estados e instituciones internacionales tomaran medidas claras y contundentes contra la pobreza. Bajo esta, se han analizado las dinámicas que, en los años 80, llevaron a la formación del IPCC y, también, la manera en que gestiona su posición entre la política y la investigación, los procedimientos para producir conocimiento y las características del mismo.

De este análisis, el estudio extrae una serie de aprendizajes que se pueden aplicar al caso de la investigación sobre pobreza y desigualdad. Asimismo, en la segunda parte del estudio se hace una pequeña introducción histórica a los estudios sobre desarrollo y una descripción del estado de la cuestión para conocer la manera en que se relacionan la política y la investigación en este ámbito. Después, se plantea la hipótesis de la formación del panel desde una perspectiva estática, mostrando los actores y la estructura global en que se enmarca el estudio del desarrollo y desde una perspectiva dinámica, presentando dos procesos actuales que determinarán las decisiones políticas futuras sobre desarrollo y en los que podría enmarcarse este panel.

Por último, se proponen varias conclusiones para trabajar conjuntamente con la Alianza, de cara a preparar y estudiar las posibilidades de incidencia política para la consecución de este panel. En todo caso, hay que entender este estudio como una introducción centrada en los aprendizajes y orientado a pensar formas de incidir en este panel.

Para la realización de este estudio se ha revisado gran parte de la bibliografía existente sobre la formación del IPCC, así como también se han consultado los documentos y las resoluciones oficiales en los que se informa sobre los procedimientos y mandatos del mismo. Asimismo, se han mantenido varias entrevistas por correo electrónico y a través de *Skype* con informantes clave sobre el Sistema de Naciones Unidas.

RESUMEN EJECUTIVO

En la década de los ochenta confluyen una serie de cuestiones derivadas de los avances científicos sobre el clima y un conjunto de dinámicas políticas que reaccionan ante la generación de evidencias que relacionan a importantes actores económicos (industria y sectores energéticos, principalmente) con consecuencias indeseables en las variaciones climáticas.

Los principales factores que hicieron posible este traslado son diversos, pero deben subrayarse al menos tres: la ampliación de capacidades para recoger datos climáticos y realizar series temporales del comportamiento del clima; la generación de una comunidad epistémica transnacional de científicos; y la existencia de organismos internacionales y programas específicos que promueven la cooperación y los análisis globales en el marco de las Naciones Unidas. Estos dos últimos elementos son esenciales para cambiar la percepción hacia los problemas climáticos y que estos empezasen a considerarse problemas globales que, por lo tanto, solo pueden ser resueltos a través de la cooperación internacional, tal y como se formuló en el informe publicado en 1986 por el Comité Científico sobre Problemas de Medio Ambiente del Consejo Internacional de Uniones Científicas.

En la Conferencia de Villach (1985) se establecía la necesidad de cambiar los indicadores climáticos y buscar nuevos enfoques sobre los cuales basar las predicciones, y se focalizaba el problema en la acción humana sobre el clima. En consecuencia, con determinadas acciones políticas que transformaran los patrones del comportamiento podría plantearse la posibilidad de frenar algunos efectos del cambio climático. La Declaración Final proponía crear un sistema para la valoración periódica del estado de la cuestión climática desde una perspectiva científica.

Esta conferencia logró establecer la hoja de ruta para la creación del panel. El amplio abanico de conclusiones científicas y la falta de acuerdo sobre las consecuencias previsibles por las variaciones del clima –desde catastrofistas hasta posiciones muy prudentes– supuso un incentivo para crear el IPCC. En paralelo a estos movimientos, la formación de regímenes internacionales como el de la Prevención del Agujero de la Capa de Ozono, que se materializó en el Convenio de Viena, ponía de relieve que los asuntos ecológicos, entre los que se enmarca el clima, deberían estar cada vez más presentes en la agenda internacional.

Conforme el cambio climático entraba en las agendas internacionales, el papel de EEUU comenzaría a ser más relevante, como principal emisor de gases de efecto invernadero y en un periodo de sucesivos gobiernos republicanos caracterizados por una cercanía manifiesta a los *lobbies* empresariales que saldrían más perjudicados de posibles acuerdos de reducción de emisiones. La oposición de estos sectores industriales limitaría el alcance de la respuesta política internacional a una solución de compromiso: la de seguir investigando. Esta decisión se materializaría en la creación del IPCC.

En conclusión, para producir un enmarcamiento novedoso del problema del cambio climático que produjese transformaciones en la manera de afrontarlo, fue necesario que se hubiese adquirido cierto grado de consenso científico (problema global causado por incremento de emisiones nocivas provocadas por la acción humana). Ello implicaba la necesidad de establecer y diseñar la intervención política que debía presentar características transnacionales en su diseño.

A diferencia de lo que había sucedido con la Conferencia de Viena sobre el agujero de la capa de ozono, en la creación del IPCC los intereses políticos tendrían mucho mayor peso en la misma conformación del conocimiento científico en la medida en que terminarían constituyendo una institución frontera. Por lo tanto, los productos del IPCC, al haber sido previamente negociados con agentes políticos de los gobiernos, suponen cierto tipo de documentos políticos (es decir, están construidos después de una negociación entre actores con distintos intereses).

Dicho de otra forma, la producción del IPCC debe ser "digerible" para poder ser este utilizado políticamente, por lo que debe cumplir criterios de legitimidad, utilidad y aceptabilidad por parte de la comunidad política y sus intereses. Así, la estructura organizativa del IPCC y su procedimiento para producir los informes de valoración son un reflejo de esta cualidad.

Sobre la estructura del IPCC es notable apreciar que existe una evolución desde sus inicios hasta nuestros días, que se refleja en el creciente peso que van adquiriendo las aportaciones procedentes de las ciencias sociales y en la mayor cantidad relativa de científicos procedentes de países no centrales. Si en sus inicios en el IPCC primaban las evidencias procedentes de las ciencias naturales, la constatación de que los comportamientos humanos y sociales están en la base de las variaciones climáticas ha hecho que esta prevalencia se vaya compensando. El hecho de que la comunidad científica no proceda en exclusiva de centros de investigación situados en los países con mayores responsabilidades en las emisiones, sino también de aquellos que sufren las mayores consecuencias, se considera una evolución más que razonable.

Respecto al procedimiento de elaboración de los informes del IPCC, existe el esfuerzo político de hacer estos los más amplios posibles. En este sentido se ha diseñado un procedimiento que incluye varias etapas de revisión y consultas, abriéndose estas a multitud de expertos. Hay que recalcar que la función del IPCC es sintetizar la información para los responsables de tomar decisiones políticas, por lo que la negociación con

estos a la hora de elaborar y redactar los informes es fundamental para entender su posterior influencia.

Podrían considerarse requisitos imprescindibles a la hora de debatir la creación de un panel sobre desigualdad y pobreza algunos de los elementos que la historia de la creación y la forma de funcionamiento del IPCC pone de manifiesto:

En primer lugar, es necesario tener en cuenta la representación de los intereses implicados, incluso aquellos que, como en el caso del IPCC, pudieran tener más interés en controlar el conocimiento en materia de desigualdad y pobreza más que en desarrollarlo.

Por otro lado, es preciso abordar la discusión sobre si disponemos de suficiente consenso en el conocimiento acumulado en materia de desigualdad y pobreza, así como en la valoración de sus causas y consecuencias para los propios retos del desarrollo. En principio es preciso contar con que el conocimiento científico en materia de desarrollo es más propicio a estar determinado por posiciones y perspectivas políticas que el conocimiento científico sobre el clima, lo que nos impediría establecer paralelismos ingenuos con el peso que tuvo el conocimiento científico sobre el clima en el proceso de negociación que llevó a la creación del IPCC; a pesar de que también en los primeros tiempos del IPCC existieron fuertes presiones para impedir o controlar los avances de la investigación, que tampoco tenía una posición homogénea respecto del tema de estudio.

Sin embargo, a la hora de buscar un consenso que pueda servir de punto de partida para la construcción de este panel, podría pensarse en las claras muestras de agotamiento de ciertos enfoques predominantes en las intervenciones políticas sobre desarrollo, como por ejemplo las reducciones de los fenómenos de la pobreza y la desigualdad, así como del mismo concepto de desarrollo, a ciertos valores monetizables, entre los que destaca el Producto Interior Bruto (PIB). ¿Sería posible constituir un consenso sobre estas premisas de insuficiencia que dieran lugar a nuevas y alternativas aproximaciones a las múltiples dimensiones que caracterizan al desarrollo?

Por último, es preciso notar que la producción de conocimiento en materia de desigualdad y pobreza cuenta con una mayor diversidad de fuentes y, por lo tanto, de enfoques y matices que tratamos de analizar y sintetizar en la segunda parte del estudio. Existen, no obstante, algunas oportunidades relevantes procedentes también, como fue el caso del IPCC, de la capacidad de articular y de poner en común esta diversidad que pudiera tener el sistema de Naciones Unidas, en un contexto que podemos considerar especialmente propicio u oportuno: el de los debates por la configuración de la nueva agenda de desarrollo post-2015.

Desde los inicios de los estudios sobre desarrollo (en los años 50) ha habido dos cuestiones fundamentales que han determinado la manera misma en que se entendía el mismo objeto del estudio: por un lado la preeminencia de lo monetizable (y, por lo tanto, de alguna forma objetivable para los economistas particularmente), que alcanza su mejor

expresión en la progresión del crecimiento económico medido en PIB por habitante. Por otro lado, el fuerte carácter nacional de las posibles estrategias de desarrollo basado en el supuesto, ampliamente compartido, de que el desarrollo de las personas es un subproducto del desarrollo de los países en los que las personas viven. A partir de ambas variables surgen las clasificaciones de los países desarrollados y subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Apenas unas décadas después varias razones explicarían la necesidad de mejorar la aproximación científica al desarrollo, si es que el manifiesto fracaso de las estrategias nacionales de desarrollo en los países atrasados no fuera suficiente. Por ello comienzan a atenderse otras dimensiones del desarrollo que habían quedado desplazadas en los primeros análisis: la cuestión de la equidad entre hombres y mujer, la sostenibilidad ambiental y los límites del crecimiento, la insuficiencia de las mediciones basadas en el PIB para describir las realidades diversas y la relación entre derechos y libertades y los avances en materia de desarrollo.

A pesar del avance en la introducción de nuevos enfoques y dimensiones para abordar la cuestión del desarrollo, las intervenciones políticas durante la década de los ochenta están claramente guiadas por el fundamentalismo conservador que otorga al mercado el papel principal como reasignador de recursos y considera la liberalización comercial como la estrategia única para la consecución del desarrollo. Tan altos fueron los costos sociales de la implantación de estas estrategias políticas que las propias instituciones responsables dedicaron gran parte de la década de los noventa a tratar de matizar el foco en el equilibrio macroeconómico complementándolo con alguna atención a los problemas sociales y ambientales. Hasta nuestros días, en los que los diferentes enfoques con los que economistas y especialistas en desarrollo sugieren que debe hacerse frente a la crisis financiera global, sirven de muestra del debate y de la falta de consensos básicos sobre las cuestiones fundamentales del desarrollo. Sin embargo, podría considerarse también, a pesar de que las intervenciones políticas digan lo contrario, que el enfoque de desarrollo humano basado en el incremento de capacidades impulsado por Amartya Sen, y promovido por muchos y diferentes centros de estudio a lo largo y ancho del planeta, bien podría constituir una base teórica suficiente –no quiere decir que terminada– para iniciar el abordaje de su traslado a las intervenciones políticas.

Puede apreciarse en la evolución de los estudios una creciente doble preocupación: por un lado, la de responder a la necesidad de caracterizar más adecuadamente al bienestar y en consecuencia a la pobreza, para lo cual los esfuerzos se centran en tratar de proporcionar mediciones a las dimensiones diferentes del ingreso que han primado en la caracterización hasta la fecha. Así, la constante evolución de los índices de desarrollo humano, de desigualdad de género, de pobreza multidimensional y finalmente ajustados por desigualdad tratan de situar en el centro de las investigaciones una realidad más compleja compuesta por varias dimensiones interrelacionadas entre sí. Por otro lado, la desigualdad se impone en las agendas políticas a la luz de las dificultades que la misma añade a las estrategias diseñadas y puestas en práctica en materia de lucha contra la pobreza. Los vínculos entre pobreza y desigualdad, si bien no

son directos ni fácilmente simplificables, sí que encuentran cada día más razones para hacer conveniente el abordaje de ambas dimensiones y de la relación entre ellas.

En efecto, el avance de los estudios sobre desigualdad de renta, así como las demandas surgidas de las evidencias que muestran que las mismas situaciones de renta afectan de forma muy diferente a las capacidades de diversos colectivos obligan a hacer frente a la problemática del desarrollo atendiendo tanto a la desigualdad vertical como a las desigualdades horizontales. A juicio cada vez de más voces, la creciente desigualdad mina seriamente las políticas públicas, cuestiona la legitimidad democrática y sugiere riesgos notables para la estabilidad social y política. La desigualdad también limita seriamente las posibilidades del crecimiento económico y sus rendimientos en materia de lucha contra la pobreza.

Uno de los principales centros de investigación sobre desarrollo del mundo, el Overseas Development Institute (ODI), de Londres, realizó durante la década pasada² una investigación exhaustiva sobre la relación entre conocimiento y política en el ámbito del desarrollo. A través de ella señalan varios elementos que influyen en la permeabilidad entre un ámbito y otro.

En primer lugar, es preciso abandonar la idea de que los espacios de investigación y de decisión política están claramente diferenciados y separados, sino que es más adecuado concebir esta relación como un proceso continuo de interacción frecuente entre ambos ámbitos. Se trata de un vínculo más complejo y dinámico marcado por la bidireccionalidad entre agentes.

Existen, por tanto, distintos espacios en los que la política de desarrollo y el conocimiento sobre desarrollo interactúan y de los que hay que partir para alentar la creación de este panel. Como vimos, la contingencia es un elemento clave para configurar un panel sobre desigualdad y pobreza, dado que será, como lo fue el IPCC, producto de negociaciones entre los agentes del ámbito del conocimiento y sus intereses. A diferencia de lo que sucedió en los tiempos previos a la creación del IPCC, en los que los estados permanecían relativamente al margen de los avances científicos, en el caso de la desigualdad, la pobreza y el desarrollo, existe gran cantidad de doctrina, normas y prácticas asentadas. El panel sobre pobreza y desigualdad deberá, por lo tanto, no partir de cero, sino construirse sobre lo ya existente.

Además de esta precisión, el estudio del ODI señala otras tres variables que permiten analizar qué tipos de estudios y en qué circunstancias tendrán mayor impacto en el diseño de las intervenciones políticas: el contexto político, las cualidades de la investigación científica y los vínculos informales entre las personas que realizan la investigación y la política. De estas tres, el estudio del ODI nos muestra que es la primera, el contexto político, la que determina en última instancia la capacidad de influencia en la política. Por esta razón, descubrir las posibilidades de surgimiento del panel pasa ante todo por analizar el contexto político en el que este se llevaría a cabo.

² El informe completo está disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/180.pdf>

Para la posible creación de este panel internacional de expertos debemos, en primer lugar, tener en cuenta qué tipo de actores y qué tipo de intereses y percepciones ante las cuestiones del desarrollo mantienen. De esta estructura y de este tipo de percepciones dependerán las posibilidades de creación del panel y la forma que este adquiera. En lo que sigue, señalaremos los tres tipos de actores (estados, espacio público global, espacio privado global) que podemos reconocer en el sistema internacional de desarrollo y el papel que podrían jugar en la conformación del panel.

De estos tres grupos, los estados forman el grupo cuyo papel será clave para la creación de este posible panel. Evidentemente, dentro del grupo de los estados es necesario diferenciar las distintas posiciones de los mismos. De hecho, ya existen propuestas favorables aunque lanzadas por grupos de estados con menor poder. Un ejemplo es la experiencia del denominado G192 en 2009 cuando se creó la comisión Stiglitz para el análisis de la situación tras el estallido de la crisis financiera. La oposición de países como EEUU y Reino Unido dio al traste con la posibilidad de asumir al conjunto más amplio de países como espacio representativo para la toma de decisiones estratégicas y políticas.

Respecto del “espacio público global”, con este término nos referimos al espacio formado por la institucionalidad global de carácter esencialmente intergubernamental, y cabe destacar dentro del Sistema de Naciones Unidas la posición de privilegio –en términos de representatividad y de relación con centros de producción de conocimiento– con que cuenta el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). No obstante, es imprescindible contar también con la institucionalidad formada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que si bien representan en cierto modo visiones del desarrollo reduccionistas, cuentan con departamentos, iniciativas y, a veces, el empuje de personas que deben ser consideradas clave en la formación de un panel de este tipo. Además, es importante destacar la Global Development Network o las iniciativas lideradas por Milanovic en análisis de desigualdad de renta. Al tiempo conviene disponer de apoyos explícitos procedentes del seno de varios de los programas y departamentos del sistema de Naciones Unidas, entre los que cabe priorizar la FAO, la OIT y la CEPAL, o UNWOMEN, por su constante producción de conocimiento y aportación al debate sobre desarrollo.

También es preciso contar con el “espacio privado global”, tanto en lo que a centros de investigación y de producción de conocimiento se refiere, como a las fundaciones y *lobbies* empresariales. Estos últimos, bien a través de la financiación directa de programas e investigaciones, o bien mediante la participación directa en los espacios de negociación como nuevos actores del desarrollo, es indudable que están jugando un papel determinante en la configuración de las agendas, a menudo tratando de representar los límites y el posible alcance de las propuestas.

Desde 2012, Naciones Unidas ha puesto en marcha procesos simultáneos para tratar de configurar un amplio acuerdo que configure la nueva agenda internacional de desarrollo que debe servir de orientación y compromiso común una vez que finalice el periodo establecido por los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2015. A pesar de las contradicciones, de la falta

de racionalidad en el diseño de los procesos puestos en marcha y de las incertidumbres sobre las posibilidades de que la nueva agenda finalmente asuma consensos con capacidad de respuesta suficiente a los retos que plantea el desarrollo en nuestros días, lo cierto es que dichos procesos están siendo acompañados por un enorme esfuerzo de movilización de aportaciones y debates desde diferentes actores. Los centros de investigación científica sobre desarrollo están siendo especialmente activos y son numerosas las propuestas publicadas al respecto. Además, la participación de otros actores de la sociedad civil organizada y especialmente de colectivos vulnerables elevan las oportunidades de establecer acuerdos que guíen las intervenciones políticas en materia de desarrollo.

A parte de estos procesos, en el presente existen esfuerzos dedicados a reformar el ECOSOC, el organismo de Naciones Unidas dedicado a la economía y los asuntos sociales. Si bien es un organismo que cuenta con una debilidad estructural derivada de su origen y de su forma de trabajo, parece que hay expectativas de que se va a reformar para dotarle de mayor agilidad y peso en su papel. Entre estos proyectos de reforma, uno de los objetivos explícitos es el de dotarlo de capacidad de coordinación, así como constituirlo como líder del pensamiento económico internacional.

La formación del IPCC muestra que, para la acción política, tan importante como la creación de una comunidad epistémica con consensos claros es la participación efectiva de actores políticos en la generación de ese conocimiento. Se trata, en definitiva, de constituir una institución de frontera en que los actores políticos formen parte de la generación del conocimiento. En el caso del IPCC se ha desarrollado un procedimiento específico para que esto sea así. Esto implica que el conocimiento tiene más relación con su aplicación directa y también que su producción refleja en cierta manera la desigualdad de poder entre los actores. En el caso del desarrollo, esto significa que, si queremos contar con un panel de expertos en pobreza y desigualdad con capacidad real de incidir en la política de desarrollo, habrá que construirlo a partir de las estructuras y los procesos que ya existen en el sistema global de desarrollo.

PARTE I – ESTUDIO DEL IPCC

Para los años ochenta se habían producido una serie de cambios que hicieron que un problema, en principio circunscrito al ámbito científico, pasase a formar parte de la agenda política internacional.

1. EL SURGIMIENTO DEL IPCC. HISTORIA DEL SURGIMIENTO DEL IPCC Y CONTEXTO CIENTÍFICO POLÍTICO

1.1. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO HASTA 1988

El nacimiento del IPCC, en el año 1988, fue el colofón a una serie de encuentros internacionales y decisiones políticas que tuvieron lugar en torno a distintas agencias de Naciones Unidas –sobre todo la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)– y para lo cual jugó un papel fundamental EEUU. Para los años ochenta se habían producido una serie de cambios en la manera de comprender el calentamiento global, a la vez que en los resultados de investigación en torno al mismo que hicieron que un problema, en principio circunscrito al ámbito científico, pasase a formar parte de la agenda política internacional. Es esencial entender las razones que hicieron que el problema del cambio climático pasara a formar parte de la agenda de los gobiernos y que, finalmente, llevó a que estos establecieran el panel internacional de expertos sobre cambio climático.

En la literatura que se pregunta sobre las razones del surgimiento del panel, se señalan los años 85 a 88 y una serie de conferencias auspiciadas por el Consejo Internacional de Uniones Científicas (CIUC), la OMM y el PNUMA como los hitos fundamentales para entender por qué el fenómeno del calentamiento climático pasó de los ámbitos científicos al de los gobiernos (Argawala, 1997).

Si bien los años 80 son clave para el desarrollo del régimen internacional de cambio climático, en las décadas anteriores ya existían razones para emprender acciones frente a este problema. Entre estas, John Zillman señala cinco (2009: 142):

1. Un aumento del conocimiento sobre las variaciones atmosféricas derivadas del avance científico tras la Segunda Guerra Mundial.
2. El inicio de una nueva serie de observaciones geofísicas durante el año 1957.

3. El aumento de las posibilidades de observación gracias a los satélites terrestres.
4. La aparición de ordenadores digitales.
5. La existencia de un espacio internacional (el Sistema de Naciones Unidas) a través del cual establecer formas de cooperación para los asuntos comunes.

Ya en 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una primera resolución en la que instaba a la colaboración entre la OMM y el Consejo Internacional para la Ciencia para aumentar y mejorar la investigación sobre los cambios atmosféricos.

Esto condujo a la creación de distintos sistemas de vigilancia (en concreto el Programa de Vigilancia Meteorológica de la OMM y el de Investigación de la Atmósfera Global, coordinado por la OMM y la CIUC). Así, las observaciones que llevaron a cabo ambos programas y, en general, el avance científico en el conocimiento del cambio climático llevaron a que, en 1974, la Asamblea General de Naciones Unidas resolviese que la OMM realizara un informe sobre el tema. Para ello, la organización creó un grupo de expertos que confirmó “la expectativa científica general de un calentamiento provocado por el efecto invernadero, aunque hizo hincapié en la importancia de hacer un mejor uso del conocimiento climático existente” (Zillman, 2009).

Este informe, cuyos resultados se publicaron en 1977, llevó a la OMM, en colaboración con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (UNESCO, FAO, OMS, PNUMA y también, aunque no era agencia, el CIUC), a convocar en 1979 la Conferencia Mundial sobre el Clima. En la declaración de esta conferencia se hablaba explícitamente de “aprovechar plenamente las ventajas del conocimiento actual del clima con el que cuenta el hombre” (OMM, 1979).

En esta conferencia, además, se instó a crear un Programa Mundial sobre el Clima (PMC), pensado como una iniciativa que implicase a varias agencias y que pudiese avanzar en el conocimiento sobre el cambio climático y proponer estrategias y políticas públicas en esta línea y para paliar las consecuencias del mismo en el ecosistema terrestre.

En unos pocos meses, y con el liderazgo de la OMM, el PMC fue establecido implicando a otras agencias (FAO, PNUMA, OMS, UNESCO) y manteniendo una estrecha colaboración con el CIUC, una organización internacional de la comunidad científica que ocuparía un puesto de liderazgo junto con la OMM en el Programa Mundial de Investigaciones Climáticas (PMIC), una de las patas del PMC.

En el contexto del PMC y a partir de las dinámicas internas de esta red de instituciones y agencias de colaboración, surgirían multitud de iniciativas de investigación y de planificación. Para 1985, el cambio climático ya estaba presente en las agendas de las organizaciones internacionales encargadas de los temas ambientales y meteorológicos, así como ya se había formado

Para 1985, el cambio climático ya estaba presente en las agendas de las organizaciones internacionales encargadas de los temas ambientales y meteorológicos, ya se había formado una comunidad epistémica en torno al mismo.

una comunidad epistémica³ en torno al mismo, lo cual llevó a que se acelerasen los pasos para que los estados empezasen a introducir el problema en sus agendas.

Clave para esto fue la celebración de la Conferencia de Villach, Austria, cuyo objetivo fundamental era valorar el papel del CO₂ y otros gases de efecto invernadero en la variación climática. Previamente se había publicado desde el Comité Científico sobre Problemas del Medio Ambiente del CIUC (SCOPE) un documento en el que se planteaba que “el problema [del cambio climático] es claramente un problema internacional, y una valoración al nivel internacional es deseable para servir como base a la discusión y posiblemente, en algún momento, para el desarrollo de un plan de acción”.

Con este trasfondo, la Conferencia de Villach constituía una oportunidad para avanzar hacia la implicación de los estados en el problema del cambio climático. Por tanto, la declaración final de la Conferencia de Villach (OMM/PNUMA/CIUC, 1985):

- Resaltaba la necesidad de cambiar los que hasta ese momento habían servido de indicadores climáticos y mostraba la necesidad de buscar nuevos datos sobre los que basar las predicciones.
- Focalizaba el problema del calentamiento en la acción humana a la vez que hablaba de una variedad de gases de efecto invernadero más allá del CO₂.
- Planteaba la posibilidad de frenar algunos efectos si se llevaban a cabo determinadas acciones políticas.
- Hacía recomendaciones explícitas, la última de las cuales planteaba en uno de sus puntos que la OMM, PNUMA y CIUC debían llevar a cabo medidas que asegurasen la valoración periódica del estado de la cuestión científica (el papel que, como se verá, tiene el IPCC).

Para algunos autores (Zillman, 2009; Franz, 1997), la Conferencia de Villach sumada a la publicación del informe SCOPE (que aunque se publicó en 1986 se venía trabajando desde 1983) supusieron el hito fundamental que conducirían al cambio de paradigma y al emprendimiento de acciones políticas contra el cambio climático, entre las que se encuentra la constitución del IPCC.

En 1987, el Congreso de la OMM en base a la declaración de Villach acordó

³ El concepto de comunidades epistémicas es habitualmente utilizado en los enfoques constructivistas de relaciones internacionales. Desarrollado por autores como Peter Haas o Emanuel Adler (1992), busca estudiar la manera en que la discusión científica sobre distintos aspectos del mundo constituye los entendimientos e interpretaciones que, posteriormente, influirán en los intereses y los valores de los actores políticos. La existencia de ciertos consensos o conflictos dentro de una comunidad epistémica (sobre las causas de un problema, las consecuencias o las soluciones) será determinante para que los actores políticos actúen sobre el mismo en un sentido u otro. Es importante señalar que la escuela constructivista lo que busca a través de conceptos como este es superar la visión tradicional realista para explicar ciertos aspectos de la política internacional.

iniciar consultas para materializar la recomendación de Villach y fundar lo que el año siguiente sería el IPCC.

En el mismo marco, y siguiendo un proceso en cierta manera paralelo, se llevó a cabo la aprobación del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. El aspecto relevante de este convenio es que personas que jugaban un papel importante en el régimen sobre el cambio climático formaron parte del mismo. Además, el establecimiento del Convenio de Viena sirvió para que los estados comenzasen a prestar más atención a los acontecimientos relacionados con el cambio climático y a la creciente importancia y autonomía relativa que los mismos tenían en Naciones Unidas.

1.2. SURGIMIENTO Y MANDATO DEL IPCC

Si hasta al año de la Conferencia de Villach la comunidad epistémica en torno al CIUC, junto con el PNUMA y la OMM, había promovido la introducción del fenómeno del cambio climático en la agenda internacional, a partir de 1985 un nuevo actor asumiría más peso: EEUU⁴. Las razones que llevarían a aumentar el interés de EEUU en los problemas climáticos globales son, entre otras (Argawala, 1997: 608-609):

1. Contaba con su propia estructura institucional interna que investigaba en temas relacionados con el cambio climático.
2. Era el principal productor de emisiones de gases de efecto invernadero y gran parte de su economía dependía de esta misión al estar muy relacionada con los combustibles fósiles. Esto hacía que tuviese un interés directo en cualquier acción política que tuviese que ver con la producción de estos gases. Además, el gobierno republicano que ocupaba la Casa Blanca en ese momento estaba muy vinculado a las empresas que serían más afectadas por una posible reducción de la emisión de estos gases.
3. EEUU era el principal financiador de las Naciones Unidas, por lo que tenía cierta influencia en la agenda.
4. La propia posición científica de las agencias estadounidenses era diversa internamente, yendo desde pronunciamientos catastróficos a la precaución extrema en la valoración del cambio climático.

En cierto sentido, Villach había marcado una agenda y había establecido la necesidad de generar una institución que sintetizase el conocimiento producido en torno al cambio climático. A partir de esta premisa, el PNUMA, la OMM y la CIUC decidieron conformar el Grupo Consultor sobre Gases de Efecto Invernadero (AGGG, por sus siglas en inglés) que, con

⁴ Es importante hacer notar que la bibliografía en torno al surgimiento del panel no menciona en general el papel de la sociedad civil de la época como especialmente importante, a pesar de que existían organizaciones y redes activas en torno al tema. La construcción del IPCC y la configuración del régimen en esta etapa tuvo como protagonistas principales a las agencias de Naciones Unidas y las comunidades científicas. No obstante, el movimiento ecologista tenía una presencia tanto en los niveles nacionales como internacionales que hacía que el grado de sensibilización sobre los problemas ecológicos y de sostenibilidad aumentase durante esos años.

El establecimiento del Convenio de Viena sirvió para que los estados comenzasen a prestar más atención a los acontecimientos relacionados con el cambio climático.

El Gobierno de EEUU pidió que, en coordinación con el director ejecutivo de la PNUMA, se estableciera un mecanismo intergubernamental para llevar a cabo valoraciones científicas sobre la magnitud, el impacto y la evolución temporal del cambio climático.

financiación de la Fundación Rockefeller, realizó dos nuevas conferencias en Villach (no eran una continuación de las anteriores, sino que se producían en un nuevo contexto) y en Bellagio. En estas conferencias se empezaron a marcar por primera vez límites específicos al crecimiento del nivel del mar y al aumento de las temperaturas.

Si por un lado los movimientos en el nivel internacional eran cada vez mayores, en EEUU comenzaba a debatirse la cuestión entre las agencias climáticas nacionales y los órganos de gobierno. Las distintas agencias estadounidenses mantenían posiciones encontradas en torno a los resultados publicados en Villach (NRC, 1983; EPA, 1983), lo que condujo a plantear la necesidad de continuar investigando a nivel intergubernamental para progresar en el conocimiento del cambio climático.

En este contexto, el Décimo Congreso de la Organización Meteorológica Mundial, que se celebró en mayo de 1987, planteó la necesidad de generar un enfoque multidisciplinar y plural e instó al consejo ejecutivo del mismo organismo a “ponerse de acuerdo en torno a los mecanismos adecuados para avanzar en el estudio de los aspectos científicos y de otro tipo de los gases de efecto invernadero⁵”. Una semana después, el Gobierno de EEUU pidió en líneas parecidas al secretario general de la OMM que, en coordinación con el director ejecutivo de la PNUMA, estableciera un mecanismo intergubernamental para llevar a cabo valoraciones científicas sobre la magnitud, el impacto y la evolución temporal del cambio climático.

Tras meses de negociaciones y ante la falta de iniciativa por parte del Gobierno estadounidense, la OMM decidió emitir una propuesta que envió a los Estados miembros para consultar el interés en formar parte de un Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático y, en una colaboración estrecha junto con el PNUMA, empezó a elaborar los términos de referencia para la creación del panel.

1.3. LA CREACIÓN DEL IPCC: CAMBIO DE MARCO Y CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Para entender el surgimiento del IPCC en el año 1988, puede ser muy útil diferenciar entre dos tipos de causas; por un lado, causas internas (es decir, cambios propios de las dinámicas internas a la investigación sobre cambio climático) y causas externas (las que no tenían que ver directamente con las dinámicas internas de la investigación, sino con causas externas y/o geopolíticas). Evidentemente, una separación de este tipo tiene más que nada una función analítica, estando en la realidad todas estas causas mucho más imbricadas.

⁵ Citado en Zillman (1999: 145).

Tabla 1. Causas internas y externas que llevaron a la creación del IPCC.

Internas (dinámicas propias de la investigación sobre cambio climático)		Externas (causas geopolíticas)
En el marco de investigación	En las condiciones de la investigación	Interés de EEUU en limitar políticas que cambiasen el sector energético
Cambio climático como problema global	Nuevo papel de la prospección hacia el futuro	Discrepancias internas entre las agencias estadounidenses
Investigación sobre nuevos gases de efecto invernadero	Construcción de una comunidad epistémica	Interés de EEUU en evitar una convención internacional
Papel de la acción humana	Aumento del número de datos (no solo secuencia histórica)	

Fuente: Elaboración propia a partir de: Franz, 1997; Argawala, 1998; Hulme y Mahoney, 2010; Zillman, 1999.

En general, la literatura científica que ha examinado las razones por las cuales un asunto que forma parte de la agenda científica se convierte en un asunto público y conlleva la acción política plantea tres razones fundamentales (Franz, 1997):

- Se ha alcanzado un consenso científico en torno al tema en cuestión, lo que permite emprender acciones políticas con menor incertidumbre.
- Se produce una nueva manera de enmarcar un determinado asunto, lo cual aporta elementos que hacen necesaria la intervención política.
- La comunidad científica que lleva a cabo la investigación es transnacional.

A partir de estas tres variables se puede entender mejor qué ocurrió en los hechos que se han relatado para llegar a la formación del IPCC (lo que supuso una confirmación de que merecía la pena hacer una valoración sistemática del conocimiento sobre el cambio climático para orientar la política).

Si la construcción del consenso científico se fue llevando a cabo al menos desde principio de los años 70, bajo la institucionalidad de varias organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (dotándole del elemento transnacional), es probablemente el “cambio del marco” con el que se valoraba la importancia y las razones del cambio climático lo que llevó a la creación del IPCC y a aumentar el contenido político y normativo del régimen internacional. Estos cambios de marco incluyen al menos tres aspectos (OMM, 1985; Franz, 1997; Hulme y Mahony, 2010):

Es probablemente el “cambio del marco” con el que se valoraba la importancia y las razones del cambio climático lo que llevó a la creación del IPCC y a aumentar el contenido político y normativo del régimen internacional.

- La consideración del cambio climático como un problema global.
- La inclusión de nuevos gases de efecto invernadero entre los causantes del calentamiento global, además del CO₂.
- Vinculado a lo anterior, el papel que la acción humana empezaba a jugar en el aumento de estos gases, lo que colocaba el foco en aspectos no tenidos en cuenta hasta ese momento.

Este cambio de marco hizo que la acción humana empezase a ser contemplada como una de las causas del aumento de las temperaturas y, por tanto, del cambio climático. En consecuencia, cada vez más voces procedentes de los ámbitos científicos y de las organizaciones internacionales comenzaron a reclamar un esfuerzo político para paliar el problema (un ejemplo paradigmático de esto fue, precisamente, la Conferencia de Villach y el llamamiento que en sus conclusiones se hacía para que los gobiernos llevaran a cabo medidas políticas contra el mismo).

Además del cambio de enfoque en la manera de entender el cambio climático, existen otras causas que se pueden considerar "condiciones de posibilidad" que permitieron enfocar el problema del cambio climático desde otras perspectivas. Son destacables tres especialmente importantes (Hulme y Mahony, 2010; Zillman, 2009):

- El papel que la prospección hacia el futuro empezó a jugar en la investigación.
- La construcción de una comunidad epistémica sobre el cambio climático que vino ocurriendo desde, por los menos, los años sesenta.
- La mejora y el aumento del número de fuentes de datos, lo que por un lado posibilitó la prospección en un momento en el que las fuentes históricas no se mostraban suficientes.

Este conjunto de causas sirven para comprender las razones que llevaron a la creación del IPCC, pero por sí mismas no explican la creación del mismo. Es necesario entender los cambios sociopolíticos que tuvieron lugar en los años 80, así como las dinámicas políticas e incluso algunas variables puramente casuales⁶ para comprender las razones que llevaron al surgimiento del panel.

Como se ha señalado, para el año 1985, el año de la Conferencia de Villach, ya existían las evidencias científicas de que un cambio se estaba produciendo, de que este se iba a agravar en el medio plazo y que se podía actuar contra él a través de la política. Incluso existía ya una comunidad epistémica que seguía trabajando en esto. Lo que era necesario era una organización o institución que traspasase ese conocimiento hacia el ámbito político, y ese es el papel del IPCC. Para esto, para estar en la frontera (idea en la que se profundizará más adelante) hacía falta también que se modificase el contexto político, o lo que aquí se llama causas externas.

⁶ Una de ellas, que señalan varios analistas, fueron las altas temperaturas del año 1988 en EEUU, lo cual hizo presente en parte las consecuencias del cambio climático.

Argawala (1988) señala que las tres causas principales para la creación del IPCC en esta época fueron el activismo del secretario de la OMM Mostafa Tolba, el interés de EEUU de que el formato del AGGG no se repitiera y el choque de visiones de las agencias estadounidenses.

Mostafa Tolba fue un actor clave para la adopción del Convenio de Viena sobre el ozono, que pretendía liderar un proceso similar que terminase en un convenio para el caso del cambio climático. Para él, como para la mayor parte de los científicos y de las personas involucradas en la investigación en torno al cambio climático, el conocimiento sobre el mismo ya era más que suficiente en ese momento y más que profundizar en él eran necesarias medidas políticas. De hecho, Villach representaba para muchos de ellos el punto de inflexión que debía de abrir un nuevo tiempo, no tanto de investigación sino de respuestas políticas para evitar el calentamiento.

Es importante recalcar que el proceso seguido para la aprobación de la Convención de Viena influyó en las posiciones que los estados, y sobre todo Estados Unidos, tendrían a la hora de afrontar el problema del cambio climático. A partir de la década de los setenta el número de instituciones y organizaciones que lo planteaban aumentó. Desde la publicación del informe *Los límites del crecimiento*, hasta el interés creciente en el cambio climático por parte de las instituciones, así como la transnacionalización de los asuntos ecológicos por parte de organizaciones como Greenpeace o Wildlife Watch Foundation, los asuntos relacionados con el medio ambiente formaban parte de las preocupaciones de la opinión pública.

En este contexto, la Convención de Viena, propiciada por el PNUMA, supuso la adopción de medidas importantes que afectaban a las economías nacionales y que culminarían con la adopción del Protocolo de Montreal en 1987 para regular la emisión de gases CFC (clorofluorocarbonos). No obstante, era vista con recelo por los gobiernos, ya que había tenido lugar de una manera demasiado autónoma desde las instituciones internacionales y la comunidad científica. Mostafa Tolba, director del PNUMA, fue especialmente proactivo para la celebración de la convención y la conclusión de la misma con compromisos políticos de calado. De hecho, es reconocido como uno de los principales impulsores del Protocolo de Montreal para la defensa de la capa de ozono, que por primera vez asume medidas preventivas frente a las medidas correctivas.

Este impulso le llevó a intentar propiciar un proceso similar para el cambio climático, si bien esta vez no pudo ser así. La principal razón tenía que ver con el interés estadounidense en proteger a su sector energético. Si, como se ha señalado, el conocimiento sobre el cambio climático era suficiente, también lo era sobre sus causas y sus posibles soluciones y esto apuntaba directamente a una reestructuración de los sectores energéticos.

A pesar de esto, el apoyo político necesario para llevar a cabo este tipo de decisiones no existía en el caso del cambio climático. Si bien Villach era importante desde el punto de vista científico, los participantes en estas conferencias lo hacían a título personal sin una función representativa. Además, en el caso de otras convenciones similares, como la de la capa de ozono o en la prevención de la lluvia ácida, había una coalición

Las tres causas principales para la creación del IPCC en esta época fueron el activismo del secretario de la OMM Mostafa Tolba, el interés de EEUU de que el formato del AGGG no se repitiera y el choque de visiones de las agencias estadounidenses.

La solución de compromiso que representaba apostar por "seguir investigando" se materializaba bien en la propuesta de un panel intergubernamental.

internacional previa que potenció el establecimiento de las mismas, lo que no era el caso para el cambio climático.

El contexto internacional, con Mostafa Tolba manteniendo un papel protagonista en el impulso de este panel y con una comunidad epistémica con ciertos consensos alcanzados en torno a la importancia del cambio climático, se cruzaba con el contexto interno de EEUU, país fundamental para entender este proceso.

De igual modo, internamente las distintas agencias de investigación ambiental mantenían posiciones encontradas sobre el alcance del cambio climático. Una posición interesante fue la del Departamento de Energía. Este departamento había realizado sus propias valoraciones en paralelo a las de Villach. De hecho, Argawala señaló la incidencia que durante 1985 se realizó desde este departamento para que sus conclusiones tuviesen un papel más importante en las conclusiones de Villach.

Así, el resentimiento producido por el fracaso de esta tentativa hizo que, en las discusiones internas, estas mismas personas cuestionasen la importancia de Villach, sobre la base de que sus informes no habían sido realizados por expertos gubernamentales.

Las posiciones en torno a la creación de la convención internacional enfrentaban, por un lado, a los funcionarios del Departamento de Estado, así como a la agencia de protección medioambiental (EPA), favorables a una convención internacional similar a la de Viena y, por el otro, al gobierno republicano del momento y al Departamento de Energía, contrarios a una convención que obligase a tomar medidas de calado y sostenedores de la idea de que no había razones concluyentes en torno a la existencia o no del cambio climático.

En este contexto, la solución de compromiso que representaba apostar por "seguir investigando" se materializaba bien en la propuesta de un panel intergubernamental, aspecto que además dotaba de oficialidad política a Villach, que seguía teniendo la rémora de ser solamente científico. Además, precisamente su carácter internacional progresaba en la línea de una posible convención internacional futura, lo que resultaba aceptable para Tolba y las organizaciones internacionales implicadas.

Una vez llegado este compromiso, Estados Unidos tenía la necesidad de volver a la arena internacional buscando una solución lo más favorable posible a sus intereses que incluían la conformación de un panel internacional meramente científico y a nivel gubernamental.

Por un lado, la OMM parecía el candidato perfecto para acoger una iniciativa como esta, pero si bien tenía la capacidad científica suficiente, adolecía de cierta amplitud disciplinar, lo que hacía necesario incluir a otra agencia. El PNUMA, que había sido parte activa de la formación del contexto en torno al tema, era visto con recelo por parte del Gobierno estadounidense, debido sobre todo al papel que su director había tenido en la Convención de Viena y que pretendía repetir.

Finalmente, la propuesta estadounidense pasó por incluir a ambos organismos y encargarles a ellos la formación del panel intergubernamental. Una vez que el Gobierno estadounidense había lanzado la propuesta, esta fue bien acogida por distintos gobiernos por varias razones (Argawala, 1997):

1. El protagonismo de Estados Unidos en la toma de decisiones impulsó al resto de países a prestar atención al mismo.
2. El vínculo entre la economía del sector energético y el cambio climático hacía necesario interesarse por la valoración del mismo.
3. La convención internacional sobre el ozono hacía que el contexto internacional ya estuviese politizado.
4. El proceso que llevó a la generación de la Convención de Viena sobre el ozono (que había tenido muy poca implicación de los estados) no podía repetirse en este caso, pues los gobiernos no lo tolerarían.

Tabla 2. Mapa de los actores y posiciones que intervinieron en el proceso de creación del IPCC.

Actores Internacionales	OMM	PNUMA	UCSI	EEUU
Posición política	Consenso internacional sobre causas y consecuencias del cambio climático			Recelo sobre posible Convenio Internacional sobre Cambio Climático
Actores estadounidenses		EPA	Departamento de Estado	Departamento de Energía
	Convención internacional que impulsara medidas políticas			Seguir investigando
	Propuestas políticas			

Fuente: Elaboración propia a partir de: Franz, 1997; Argawala, 1998; Hulme y Mahoney, 2010; Zillman, 1999.

2. EL FUNCIONAMIENTO DEL IPCC

2.1. EL IPCC COMO INSTITUCIÓN DE FRONTERA

Peter Usher, principal asesor de Tolba durante las negociaciones para la formación del IPCC, afirmó que mientras en lo referente al Convenio de Viena, "la política fue atrapada por la ciencia", en el caso del cambio climático, "la ciencia fue atrapada por la política" (citado en Argawala, 1997). Lo que Usher plantea es una oposición entre la ciencia, entendida como el avance del conocimiento sobre un fenómeno justificado por el conocimiento mismo, y la política, entendida como la acción sobre

El IPCC nace en noviembre de 1988 como una institución de frontera, es decir, como una institución entre la ciencia y la acción política.

un fenómeno para transformarlo en función de unos intereses. Si en el primer caso los "intereses" tuvieron menor presencia para la adopción del Convenio de Viena, en el caso del cambio climático los intereses de los estados (y sobre todo de Estados Unidos) tuvieron un papel fundamental para la formación del IPCC.

El IPCC nace en noviembre de 1988 como una institución de frontera, es decir, como una institución entre la ciencia y la acción política. El conocimiento producido por el IPCC será, por tanto, conocimiento político, en el sentido de que será negociado y elaborado no solo por científicos, sino por funcionarios de los estados. Y será sometido también al escrutinio de actores políticos con intereses que lo cuestionarán e intentarán influir en el mismo.

Una manifestación de esta condición de institución de frontera es la discusión sobre el alcance que tendría el panel. La profundidad de los informes de valoración y, sobre todo, la cuestión de si estos debían aportar un análisis de las respuestas que se estaban llevando a cabo o simplemente centrarse en el ámbito de la investigación científica fue objeto de discusión. La decisión final de llevar a cabo una investigación más comprehensiva tuvo que ver con la negociación política concreta.

Del mismo modo, la creación del IPCC tuvo consecuencias para la institucionalidad que existía previamente. El AGGG, el mecanismo de investigación sobre cambio climático que se había creado tras Villach, fue desechado como espacio de investigación. La razón principal por la que este mecanismo no fue mantenido o, al menos, reformado tuvo que ver con su composición meramente científica, en un momento en que la política entraba de lleno en la investigación sobre cambio climático.

El IPCC, por tanto, creará un conocimiento que tiene que hacerse "digerible" para su utilización política, es decir, debe cumplir ciertos criterios de legitimidad y utilidad y debe poder ser aceptado por la política y sus intereses. La propia estructura organizativa del IPCC y el procedimiento utilizado para producir sus informes de valoración son un reflejo de esta cualidad.

2.2. SOCIOLOGÍA DEL IPCC

Para comprender el tipo de conocimiento que el IPCC produce es importante atender no solo a sus orígenes, sino también a lo que se podría denominar su sociología, que tendría dos sentidos: por un lado el tipo de conocimiento que legitima y que lo compone y, por el otro, en cuanto a la procedencia de sus miembros.

En cuanto al tipo de conocimiento que utiliza para sus informes, se pueden establecer dos tipos de divisiones; por un lado, entre ciencias naturales y ciencias sociales y, por otro lado, entre el conocimiento científico procedente de revistas científicas con revisión entre pares y el otro conocimiento, es decir, aquel que no procede de revistas científicas.

Tabla 3. Sociología del conocimiento en el IPCC.

	Ciencias naturales	Ciencias sociales
Conocimiento experto (legitimado a través de revistas científicas)	El conocimiento legitimado por el IPCC forma parte sobre todo de este ámbito	Conforme se han ido elaborando informes de valoración cada vez se incluyen aspectos más socioeconómicos con una preferencia por la economía
Conocimiento no experto (en este caso, no procedente de revistas científicas)	Es aceptado cuando está debidamente justificado. Procede habitualmente de informes técnicos de la industria	

Fuente: Elaboración propia a partir de Hulme y Mahoney, 2010.

En cuanto a la primera división, entre ciencias naturales y ciencias sociales, la investigación de las citas y las referencias utilizadas en los informes de valoración muestra que desde el primer informe ha habido una preferencia por las ciencias naturales, que se ha ido compensando a lo largo de los años y por lo cual los últimos informes indican una mayor presencia de las ciencias sociales.

En este sentido, algunos analistas han criticado esta preferencia por las ciencias naturales al entender que una comprensión adecuada de la problemática del cambio climático pasa necesariamente por interpretar el comportamiento humano, para lo que se requiere de manera obligada una mayor inclusión de perspectivas de las ciencias sociales (Hulme y Mahoney, 2010: 5). Entre otras razones, porque una de las conclusiones fundamentales sobre la que ya existe consenso es que el cambio climático está causado por la actividad humana.

En cuanto a la diferencia entre conocimiento experto y no experto, en el siguiente epígrafe se desarrollará una reflexión entre la forma de producir conocimiento del IPCC, en el que se incluye un análisis sintético de sus procedimientos para aprobar conocimiento. Para el IPCC la revisión entre pares⁷ es una característica excluyente para la legitimidad o no de una fuente o de un artículo a revisar. De hecho, ha desarrollado un procedimiento específico para los casos en que sus informes utilizan otro tipo de fuentes, siendo normalmente documentos procedentes del ámbito empresarial o de otras organizaciones internacionales.

No obstante, aunque se examine más adelante el procedimiento a través del cual se legitima el conocimiento del IPCC, conviene resaltar la importancia que tienen las fuentes de datos para el conocimiento científico y cómo el acceso a las mismas es esencial. Por esa razón, la discusión sobre el tipo de conocimiento y la legitimidad de este forma parte de los debates sobre los informes de valoración y qué datos y conclusiones se

⁷ El procedimiento estándar de las revistas académicas y científicas para aprobar la publicación de un artículo.

Una de las conclusiones fundamentales sobre la que ya existe consenso es que el cambio climático está causado por la actividad humana.

privilegian sobre otros. Y esto tiene una especial importancia también para el caso de la investigación sobre desarrollo, ya que también se mezclan visiones políticas y formas de entender los datos que pueden llevarnos a conclusiones totalmente opuestas.

En cuanto a la procedencia geográfica del conocimiento sobre cambio climático recogido por el IPCC, el procedimiento que se sigue para llevar a cabo la realización de los informes hace que la diversidad geográfica aumente, existiendo una voluntad política de que esto sea así. No obstante, un análisis de las fuentes y las citas utilizadas muestra que el conocimiento producido en los países ricos sigue predominando.

2.3. LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO POR EL IPCC

La estructura del IPCC

Desde su formación, el IPCC ha mantenido una estructura diseñada específicamente para la producción de los informes de valoración. Bajo el auspicio de la OMM y el PNUMA, está formada por un plenario, que reúne anualmente a representantes de los gobiernos que forman parte del organismo y expertos de instituciones científicas pertinentes; un secretariado, que se encarga del trabajo diario y organizativo del IPCC; y una mesa, compuesta por expertos que forman parte de la misma todo el tiempo que dura la elaboración de un informe de valoración. Además de estos órganos, el IPCC está dividido en tres grupos de trabajo, cada uno con un mandato muy claro pensado para la elaboración de una parte del informe de valoración y un Equipo Especial sobre Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero, encargado de realizar documentación técnica y guías metodológicas para la realización de estos inventarios.

Tabla 4. Estructura organizativa del IPCC.

OMM PNUMA			
Plenario del IPCC			Secretariado del IPCC
Mesa del IPCC			
Grupo de Trabajo I	Grupo de Trabajo II	Grupo de Trabajo III	Equipo especial sobre Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero
Base Científica del Cambio Climático	Efectos del Cambio Climático, Adaptación y Vulnerabilidad	Mitigación del Cambio Climático	
Unidad de Apoyo Técnico	Unidad de Apoyo Técnico	Unidad de Apoyo Técnico	Unidad de Apoyo Técnico
Autores, colaboradores, revisores, examinadores, expertos			

Fuente: ipcc.ch

En esta estructura, el IPCC elabora varios tipos de productos científicos⁸:

- Informes de valoración (*assessment reports*): son los informes más importantes que elabora el IPCC y suponen una síntesis de la producción científica sobre cambio climático que se realiza en el mundo. Es importante recalcar que se trata de una síntesis, es decir, el panel no realiza investigación por sí mismo, sino que los expertos que lo elaboran evalúan otras investigaciones. Esta es una de las razones de su fuerte influencia, ya que permite sintetizar y traducir para la política el conocimiento existente. Cada capítulo de un informe de valoración está dividido en una evaluación científica, técnica y metodológica, un *Resumen para responsables de políticas* y un resumen técnico. De estos documentos, el *Resumen para responsables de políticas* es el que tiene un mayor respaldo, ya que es aprobado línea por línea en una reunión del grupo de trabajo. El resto del documento tiene un respaldo importante, aunque no es aprobado línea por línea.
- A parte de los informes de valoración este organismo también elabora:
 - Informes especiales. Se realizan por petición (habitualmente desde la Conferencia de Partes de la Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático).
 - Guías metodológicas. Contienen guías técnicas para realizar inventarios de gases de efecto invernadero.
 - Documentos técnicos. Aportan una visión técnica sobre temas específicos a partir de la información recogida en los informes de valoración.

El procedimiento del IPCC

Una de las claves para comprender la influencia que ha tenido el IPCC en el régimen internacional del cambio climático es que su función es, esencialmente, realizar una síntesis del conocimiento disponible para el cambio climático. Para ello ha desarrollado un procedimiento –ciertamente sofisticado– que es revisado periódicamente.

En este complejo proceso colaboran varios tipos de autores:

- Autores principales coordinadores (APC): elegidos por la mesa del grupo de trabajo, son los encargados de la coordinación de la redacción del informe en cada una de sus partes.
- Autores principales: elegidos también por la mesa del grupo de trabajo, son los encargados de la redacción del informe junto con los APC. Tanto estos como los APC se suelen conformar en equipos de autores.
- Autores colaboradores: elegidos por los APC para la realización de partes específicas.
- Revisores: son los encargados, junto con los APC, de incluir todas las contribuciones realizadas por los expertos, los responsables de políticas y demás personas que colaboren en el proceso de examen.

⁸ Todos los documentos son de libre acceso en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#.Ufd7e9lj0rU

- A parte de estos, multitud de expertos entre los que se difunden los borradores y participan con comentarios y opiniones que son tomados en cuenta.

Por otra parte, el procedimiento seguido para la elaboración de los informes de valoración y los informes especiales es el siguiente: una vez que la mesa del IPCC decide la realización de un nuevo informe, cada grupo de trabajo nombra a una serie de autores y expertos que realizarán su redacción. Del mismo modo, invita a las partes del IPCC (gobiernos, organismos internacionales y otras instituciones) a que propongan expertos para la realización de partes del informe o la revisión del mismo.

Los APC, junto con los AP y los autores colaboradores realizan un primer borrador que ha de incluir una síntesis y una evaluación de todo el material y la investigación procedente de revistas científicas revisadas por pares disponibles internacionalmente, así como otros materiales no revisados por pares cuyo pertinencia han de justificar adecuadamente.

Una vez que los equipos de autores han realizado esta revisión, comienza la fase de examen que se elabora en dos momentos. Los borradores se difunden ampliamente entre los expertos seleccionados por las instituciones y gobiernos en la primera fase y entre otros expertos seleccionados por el grupo de trabajo y se inicia un proceso de revisión y comentarios por parte de estos expertos. Se realiza un gran esfuerzo desde el IPCC para que este proceso sea lo más abierto posible y pueda participar el mayor número de personas desde todos los lugares del mundo. Para esa función juegan un papel esencial los revisores, que se encargan de leer y valorar cada uno de los comentarios de estos expertos para, junto con los APC, incluirlos en el proyecto de informe.

Tras el primer examen de expertos, se realiza un segundo borrador por parte de los AP y APC. Este borrador ya incluye un *Resumen para responsables de políticas*. Los dos documentos, el borrador y el resumen para responsables, se difunden nuevamente entre expertos y ahora también entre responsables políticos de los distintos gobiernos. Estos realizan comentarios que son recogidos por los revisores y por los equipos de autores que, a partir de ellos, elaborarán un tercer documento que presentarán ante el grupo de trabajo correspondiente.

Este tercer documento (cabe recordar que cuando se habla de documento se hace referencia a cada uno de los capítulos o secciones, en función del grupo de trabajo correspondiente) es aprobado por el grupo de trabajo, enviando el texto del resumen para responsables nuevamente a los gobiernos para su última revisión.

Finalmente, una nueva reunión del grupo de trabajo aprueba el texto definitivo del informe y aprueba línea por línea el *Resumen para responsables de políticas*. Este segundo texto deberá ser aprobado y discutido en plenario del IPCC para obtener el respaldo definitivo aunque, en esa fase, ya no es posible modificarlo, sino simplemente anotar discrepancias.

Para comprender la complejidad del proceso, el siguiente ejemplo: en la elaboración del último informe de valoración participaron en torno a 3.700 personas procedentes de 130 países (450 autores principales, 800 autores colaboradores, 2.500 expertos que realizaron más de 90.000 comentarios a los borradores).

3. EL PAPEL DEL IPCC EN LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN GLOBAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Desde su aparición y el comienzo de su actividad, el IPCC ha ido ganando influencia hasta convertirse en un actor clave para la decisión política sobre el cambio climático. Ya desde el *Primer informe de valoración del IPCC*, que el panel publicó en 1990 por el mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas, el panel fue dando forma al régimen global sobre cambio climático.

Este primer informe de valoración contribuyó para que la Asamblea General de Naciones Unidas convocase la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la conocida como Cumbre de Río. Para esta, el IPCC elaboró documentos que complementaban el primer informe de valoración. Estos documentos eran sobre todo indicaciones técnicas acerca de cómo valorar el impacto del cambio climático, así como sobre la posibilidad de realizar inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

Fruto de esta cumbre, en 1994 se aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con el que el IPCC comenzó una estrecha colaboración que daría forma a la configuración actual del régimen internacional del cambio climático. Esta colaboración se verá reflejada en la inclusión de los análisis del IPCC en los documentos de las Conferencias de las Partes.

En 1995 se publicó el segundo informe de valoración, en el cual se incluía progresos en la comprensión del cambio climático y en las posibilidades de mitigarlo. Del mismo modo, abordaba, a diferencia del primero, las dimensiones sociales y económicas del cambio climático tanto a largo como corto plazo. En la Segunda Conferencia de Partes del UNFCCC (COP-2), en la que se llevaron a cabo las negociaciones para el establecimiento del Protocolo de Kyoto, se reconocía este informe como “la valoración más autorizada de la ciencia del cambio climático”.

Así, en 2001 se publicó el tercer informe de valoración. Nuevamente la Conferencia de las Partes (COP-8) del UNFCCC asumió las conclusiones del mismo, apuntando a que era necesario disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero para alcanzar el objetivo de la convención. El tercer informe incidía en las causas humanas del cambio climático y mejoraba las proyecciones hacia el futuro. Además, comenzaba a plantear las opciones políticas para mitigarlo, analizando obstáculos y oportunidades.

En la elaboración del último informe de valoración del IPCC participaron en torno a 3.700 personas procedentes de 130 países.

Seis años después, en 2007, se publicó el cuarto informe de valoración. En él se hizo un trabajo más exhaustivo de comparación con una perspectiva histórica entre el cambio climático y otros ocurridos en el pasado. Además, se analizaron las poblaciones y los lugares más vulnerables del planeta ante el cambio climático. También se dio mucha más importancia que el resto de informes a las posibles respuestas políticas al mismo, vinculando el cambio climático a las políticas de desarrollo sostenible y estudiando la relación entre mitigación y adaptación, asumiendo las posibles incertidumbres y riesgos. En la Conferencia de las Partes de ese año (COP-13) se adoptó el Plan de Acción de Bali, que intenta ofrecer una respuesta a las conclusiones alcanzadas por el IPCC.

En la actualidad se está elaborando el quinto informe de valoración, que presumiblemente se publicará a lo largo del año 2014. En él, se pretende aumentar el análisis de los aspectos socioeconómicos del cambio climático y sus implicaciones para el desarrollo sostenible.

4. APRENDIZAJES DE LA FORMACIÓN DEL IPCC PARA LA PROPUESTA DE PANEL SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Anteriormente se ha comentado la frase de Peter Usher y cómo en el caso del IPCC comparado con la Convención Internacional sobre el Ozono la "política atrapó a la ciencia". De cara a la formación de un hipotético panel de expertos sobre pobreza y desigualdad, el elemento fundamental va a ser la voluntad, o al menos la aquiescencia, de los gobiernos más poderosos. El IPCC no se habría producido (sin poder decir si lo que se hubiera producido habría sido mejor o peor) sin el papel protagonista de EEUU. Y esta participación tenía que ver no solo con una intención de intervenir políticamente en el cambio climático, sino también en impedir que esta intervención fuese demasiado lejos.

La investigación sobre pobreza y desarrollo es muy distinta de la investigación sobre el cambio climático. En la segunda parte de este documento se verá el estado actual de la cuestión. En todo caso, se tiene que partir de una premisa: el tipo de investigación y el tipo de conocimiento sobre pobreza y desigualdad es distinto al conocimiento científico sobre cambio climático. Como vimos, uno de los factores que permitió la constitución del IPCC fue el avance en el terreno de la investigación, en concreto el acceso a nuevos datos y la capacidad tecnológica cada vez mayor para realizar prospecciones. En el campo del conocimiento sobre desigualdad y desarrollo, la manera de acceder al conocimiento y, sobre todo, la interpretación sobre el mismo están sujetas a distintas visiones políticas. En este sentido, la cuestión sobre si se ha alcanzado el punto de conocimiento suficiente sobre desigualdad y pobreza como para establecer el panel no puede responderse de la misma manera. Lo que hay que tener en cuenta en este caso no es tanto "el grado de conocimiento alcanzado", sino la voluntad de interpretar los datos y utilizar enfoques más amplios que los meramente economicistas. Y aquí, de nuevo, el punto clave está en la política.

Se tiene que partir de una premisa: el tipo de investigación y el tipo de conocimiento sobre pobreza y desigualdad es distinto al conocimiento científico sobre cambio climático.

Y, en este caso, de lo que se trataría, políticamente, es de buscar las instituciones que ya estén trabajando sobre pobreza y desigualdad desde perspectivas más amplias para, apostando por ellas, iniciar ahí la configuración de este panel. Esto lleva a mirar a Naciones Unidas para buscar estos enfoques, si bien asumiendo que, comparado con la génesis del IPCC, el estudio de la pobreza y la desigualdad está atravesado por un entramado institucional mucho más complejo.

Los dos elementos fundamentales que legitiman el IPCC son el mandato político -con una resolución de la Asamblea de Naciones Unidas que respaldaba su función y le otorgaba un mandato específico- y su capacidad, no para investigar directamente, sino para elaborar una síntesis sobre lo que otros investigan. En la hipótesis del panel cabe la pregunta: ¿es posible realizar una síntesis de un conocimiento que, como se ha dicho, es plural? ¿En qué instituciones o espacios de Naciones Unidas se está realizando esta labor o, al menos, tienen el mandato para ello?

PARTE II – LOS ESTUDIOS SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

5. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: INVESTIGACIÓN SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

En la primera parte del estudio se muestra que las causas que hicieron que se formase el IPCC en los años ochenta son de varios tipos. Por un lado, cambios en las investigaciones sobre calentamiento con nuevas evidencias sobre el mismo, la promoción activa del Sistema de Naciones Unidas y el apoyo de EEUU, que estaba interesado en la cuestión por el peligro de que un proceso no controlado afectase a sus intereses. En este sentido, lo que se tratará en esta segunda parte es de analizar si en el caso de la investigación sobre desarrollo concurren condiciones del mismo tipo que las que posibilitaron la formación del IPCC.

5.1. PANORAMA GENERAL DEL ESTUDIO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD

Aunque existen estudios sobre la pobreza anteriores al siglo XX, suele considerarse que es después de la Segunda Guerra Mundial cuando la concepción del desarrollo viene a reunir, desde muy diferentes perspectivas y enfoques teóricos, el grueso de los estudios sobre desigualdad y pobreza; al menos como elementos que aparecen de forma constante en los diferentes análisis y líneas de investigación.

La cuestión sobre el desarrollo comprende, a partir de ese momento, un conjunto variable de elementos acerca de los cuales los estados comienzan a asumir su responsabilidad. En este contexto, y desde el ámbito político, las teorías sobre el desempeño económico, los indicadores para la medición del desarrollo y los principios normativos sobre los que erigir las políticas públicas comienzan a ser analizados en función de sus resultados; es decir, de su capacidad para responder a las "demandas" del desarrollo.

Desde entonces, hasta nuestros días, el estudio y el conocimiento sobre el desarrollo ha evolucionado imparablemente y ha constituido, en términos generales, una serie de corrientes académicas con diferentes enfoques, metodologías y propósitos.

La propia definición de desarrollo y la manera en que se mide, que no ha estado exenta de disputas y consideraciones, determina por lo general

tanto el foco de sus análisis como la orientación de sus propuestas y conclusiones. Incluso la discusión acerca de si el mismo desarrollo debía ser objeto de estudio o más bien ser considerado un conjunto de consecuencias observables tras el desempeño de determinadas propuestas económicas ha sido, en tiempo no tan lejanos, objeto de debate.

No en vano, después de varias décadas de importantes estudios y debates sobre el desarrollo, hubo quien consideró la mejor noticia el que los estudios sobre desarrollo habían dejado de tener sentido y que había que abandonar los debates sobre las políticas de desarrollo a impulsar, puesto que el recetario neoliberal sintetizado por Williamson en 1990, en el conocido como Consenso de Washington, había proporcionado finalmente todas las claves necesarias (Unceta, 2009: 13).

Sin ánimo de realizar un recorrido exhaustivo de las corrientes y principales disputas que han caracterizado a los estudios sobre desarrollo, es preciso reconocer que los estudios de desarrollo se han caracterizado por provenir de diferentes fuentes epistemológicas y diversas tradiciones científicas. Si algunos campos y determinados enfoques del análisis económico han tenido gran protagonismo en los análisis sobre el desarrollo, no cabe por ello despreciar las aportaciones provenientes del ámbito de la sociología y de la ciencia política, particularmente desde el análisis de las relaciones internacionales. De igual forma, la antropología, la psicología social, las ciencias ambientales y algunas ramas de las ciencias médicas, como la nutrición y la salud pública, han realizado aportaciones muy notables a los estudios y debates sobre el desarrollo. No podría ser de otra forma ante un fenómeno de carácter esencialmente multidimensional.

De hecho, y por ese motivo, las cuestiones relativas a la desigualdad y la pobreza no han ocupado el mismo lugar ni han sido consideradas con la misma importancia en los diferentes estudios de desarrollo. Al respecto, puede subrayarse cierta evolución de carácter muy general, que se sintetiza a continuación con un propósito esquemático, que de ninguna forma pretende ocultar el amplio abanico de tratamientos y matices que ambas cuestiones han suscitado en los diferentes estudios sobre desarrollo.

5.2. BREVE HISTORIA DE LOS ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO: DEBATE SOBRE LOS ENFOQUES⁹

Para entender el contexto epistemológico con el que la materialización de este panel se va a encontrar, es preciso llevar a cabo una mirada histórica sobre la evolución que los conceptos de progreso, bienestar y posteriormente desarrollo han tenido en la literatura y el pensamiento a partir del siglo XVII, cuando modernidad y revolución industrial demandan una visión universalista de las cuestiones del desarrollo; al tiempo que el

⁹ Estos párrafos son una mención sintética de los principales elementos señalados en el artículo del profesor Unceta, Koldo: "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", Carta Latinoamericana, 7. Montevideo: D3E-CLAES, 2009. De muy recomendable lectura para disponer de una visión general de la evolución y el debate sobre los estudios de desarrollo.

La propia definición de desarrollo y la manera en que se mide, que no ha estado exenta de disputas y consideraciones, determina por lo general tanto el foco de sus análisis como la orientación de sus propuestas y conclusiones.

Las dificultades para explicar el fracaso persistente en reducir las desigualdades entre los países y la incapacidad para promover políticas de desarrollo exitosas entre los países "subdesarrollados" abrió el campo a cuestiones críticas para el estudio del desarrollo.

predominio del pensamiento científico y los logros materiales acabarían por constreñir la consideración del progreso al ámbito de lo material y por tanto objetivable, que en el caso de los estudios económicos significaría centrarse en la deriva productivista del mismo.

Es así como se centra la idea de estudio sobre el bienestar en los aspectos monetizables y, particularmente, sobre la idea de dividendo nacional y posteriormente sobre el concepto de crecimiento económico nacional, medido en términos de PIB por habitante a lo largo del tiempo. Este concepto constituiría el centro de las reflexiones de la denominada Economía del Desarrollo, disciplina que surge a mediados del s. XX, que contribuiría a que el crecimiento económico –aunque matizable por otras variables cualitativas– constituyera una especie de condición necesaria para el desarrollo.

También la consideración del desarrollo a escala nacional se impondría en los estudios, asumiendo el desarrollo de las personas como un "subproducto" del desarrollo de los países. Las escuelas estructuralistas o dependentistas pondrían el acento en el análisis nacional y en sus particulares relaciones económicas internacionales, que ayudarían a explicar por qué el recorrido seguido por el conjunto de países desarrollados ya no serviría para orientar las políticas de desarrollo de los países denominados periféricos. Surgen las concepciones de países desarrollados y subdesarrollados, países del centro y países de la periferia.

Las dificultades para explicar el fracaso persistente en reducir las desigualdades entre los países y la incapacidad para promover políticas de desarrollo exitosas entre los países "subdesarrollados" abrió el campo para cuestiones que, desde entonces, se han considerado críticas para el estudio del desarrollo. Las cuestiones de pobreza y desigualdad aparecen con fuerza y proporcionan cierto giro social al estudio del comportamiento económico, asumiendo la insuficiencia del concepto de crecimiento económico en términos de PIB per cápita, si este no se analiza respecto de a qué percentiles de población en función del ingreso está implicando o afectando.

Comienza a hacerse patente la preocupación por las cuestiones de redistribución y de generación de políticas activas de empleo, de acceso a servicios sociales básicos, etc., y también a cuestionarse un modelo de desarrollo basado en la idea de crecimiento infinito, de forma que pudiera seguir creciendo permanentemente como elemento imprescindible para la generación de desarrollo¹⁰.

Da inicio así la lenta toma de conciencia sobre los límites de la naturaleza y del planeta, que cristaliza en la concepción del desarrollo sostenible

¹⁰ Alkire, 2010, pp. 42, señala que los principales motivos por los que la medida basada en el PIB acaba considerándose no satisfactoria son: a) no refleja la equidad ni la composición del crecimiento, b) algunas estrategias para conseguir alto crecimiento económico han sido causa de inestabilidades y crisis, c) no refleja la carga sobre los recursos naturales, y d) la gente valora logros que no se reflejan en las altas tasas de crecimiento como salud, conocimiento, medios de sustento, relaciones, seguridad, arte y cultura, felicidad, autonomía y libertades políticas.

—aún dependiente de lo que para algunos es el oxímoron del crecimiento sostenible— y que tan lejos está todavía de constituir un principio tan aceptado como aquel del crecimiento económico en términos de PIB para medir los avances en materia de desarrollo.

Los análisis comenzarían a centrarse en los aspectos relativos a cuestiones también olvidadas, como la participación de las mujeres como sujetos de derechos en el ámbito del desarrollo. La consideración masculinizada de la capacidad de generar progreso y desarrollo, que hasta hace dos o tres décadas permanecía en los estudios de desarrollo, ha sido notablemente criticada desde entonces desde diversos enfoques.

De igual forma, se comienzan a apreciar, también en la década de los setenta, una disfunción clara entre la generación de políticas de desarrollo consideradas ortodoxas mediante la imposición de regímenes políticos en absoluto respetuosos de las libertades y las cartas de derechos. Esta cuestión está de nuevo de actualidad cuando en los análisis económicos al hilo de la crisis financiera se señalan como países con mejores comportamientos económicos a algunos que tienen problemáticas claras sin resolver en materia de derechos y libertades, como Indonesia o China.

Así, estas disfunciones o problemáticas no tenidas en cuenta por parte de los estudios de desarrollo dieron lugar a partir de la década de los ochenta a una amplia renovación de los estudios sobre desarrollo que han partido de considerar como “maldesarrollo” a las propuestas y a las prácticas de ellas emanadas con anterioridad.

El término exige una mirada global, no diferenciada ya entre países desarrollados y en vías de desarrollo, sino que apunta al reconocimiento de cierto fallo sistémico y global en el conjunto de las denominadas políticas de desarrollo. Sin embargo, y paradójicamente, se produjo una ofensiva conservadora que consiguió elevar a categoría casi de dogma la importancia fundamental de los equilibrios macroeconómicos y de los mercados como entes autorregulados, cuya máxima expresión política y pseudocientífica es el denominado Consenso de Washington, que se aplicaría con escasos matices en el conjunto de países de adscripción política occidental durante la última década de la guerra fría.

Sería a principios de los noventa cuando, en el seno de las instituciones que habían defendido la ortodoxia, comenzaría a matizarse algunos de los postulados para explicar los gigantescos costos sociales que esta vez se añadían al fracaso generalizado del intento de reducir la brecha norte-sur.

El *Ajuste con rostro humano de UNICEF* o la *Estrategia de transformación productiva con equidad* de CEPAL exigían un planteamiento más amplio y multidimensional para el desarrollo. Se trataba, en definitiva, de integrar “otros asuntos” directamente relacionados con el desarrollo, como la equidad de género, el tratamiento de la pobreza y la desigualdad o la conservación de los recursos naturales al mantenimiento de la ortodoxia del pensamiento económico centrado en las cuestiones macroeconómicas y monetarias.

Se trataba de integrar “otros asuntos” directamente relacionados con el desarrollo, como la equidad de género, el tratamiento de la pobreza y la desigualdad o la conservación de los recursos naturales al mantenimiento de la ortodoxia del pensamiento económico.

La renovación conceptual más importante que ha tenido el concepto de desarrollo en los últimos tiempos procede de la crítica al utilitarismo convencional, desarrollada por Amartya Sen.

Hasta hoy llegan los coletazos de esta pretendida cuadratura del círculo que ha intentado matizar o incorporar cuestiones desde el margen sin abrir ni ampliar los conceptos de la ortodoxia, fuertemente asentados en la economía clásica. Al fin y al cabo, de las propuestas de revisión del Consenso de Washington vino a triunfar la más moderada de ellas, liderada por el propio Williamson en detrimento de las consideradas "radicales" que se centraron en cuestionar la idoneidad del equilibrio macroeconómico y la liberalización como principios fundamentales para el desarrollo. Stiglitz, representante de este último intento, simbolizó la ruptura con su salida del Banco Mundial y la publicación de su *El Malestar en la Globalización* en 2002 (Bustelo, 2003).

Sin duda, la renovación conceptual más importante que ha tenido el concepto de desarrollo en los últimos tiempos procede de la crítica al utilitarismo convencional, desarrollada por Amartya Sen, y que daría lugar a la concepción del bienestar como un incremento de capacidades.

Este concepto exige una revisión en profundidad de varios de los postulados que se han mantenido inalterables en el tratamiento del desarrollo. Desde la consideración del mismo como un proceso –concepto de agencia– que invalida la visión del desarrollo como un conjunto de resultados, hasta la superación de la consideración del crecimiento económico como estrategia fundamental por otra que ponga en relación este con el incremento de capacidades.

Nada más crítico y actual para las sociedades del sur de Europa en estos días, en los que se sacrifica en el altar del dios del crecimiento por venir gran parte del conjunto de políticas que proporcionan de forma directa incrementos de capacidades para la ciudadanía. De igual forma exige el abandono de la matriz nacional y de aquella suposición de que el desarrollo de la ciudadanía es un subproducto del desarrollo nacional. En definitiva, una profunda revisión del concepto de desarrollo que exige también nuevos indicadores y nuevas metodologías para afrontar el reto de su medición.

5.3. EL DEBATE SOBRE LOS INDICADORES Y LOS TIPOS DE DATOS

Una de las principales consecuencias que tiene el debate sobre los enfoques de los estudios de desarrollo es, precisamente, la caracterización y la medición de la pobreza y la desigualdad. La preeminencia que ha tenido la dimensión cuantitativa monetizable en los estudios de economía ha traído también consigo la simplificación del concepto de pobreza a su versión monetizada, la pobreza de ingreso. Aún hoy está por finalizar el periodo en el que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han servido como orientación general para la consideración de metas específicas en materia de desarrollo.

Precisamente su primera meta, centrada en reducir el porcentaje de población mundial que cuenta con ingresos inferiores a 1,25 USD/día, refiere exclusivamente a dicho concepto de pobreza de ingresos. Los indicadores sobre pobreza internacional referidos al ingreso diseñados y compilados por

el Banco Mundial siguen hoy día centrando gran parte de la atención en los cálculos y en los análisis sobre situación, distribución geográfica y evolución de la pobreza, a pesar de las insuficiencias manifiestas que dichos indicadores muestran.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha tratado a lo largo de las dos últimas décadas de superar estas insuficiencias en la medición de la pobreza. Desde 1990 publica el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), que trata de matizar la dimensión referida al ingreso incorporando las dimensiones relativas a la educación y a la salud.

En 2010, el informe de desarrollo humano incorpora de forma experimental tres nuevos índices para tratar de ampliar el alcance y las implicaciones políticas de las mediciones: el *Índice de Desigualdad de Género* (IDG), el *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM) y el *Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad* (IDH-D). Cada uno de ellos trata de aproximarse mejor a la caracterización de los principales problemas que obstaculizan el avance en materia de desarrollo, buscando superar las simplificaciones que se producen por la utilización de medias nacionales en cada una de las tres dimensiones que constituyen el IDH.

El IDG¹¹ trata de reflejar las desventajas que tienen las mujeres en tres dimensiones específicas relacionadas a su vez con las tres dimensiones del IDH: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. En términos globales, el IDG muestra que, a causa de la desigualdad de género, los avances en el IDH presentan una pérdida del 46,3%. Las regiones con mayores pérdidas por causa de dicha desigualdad son África subsahariana (57,7%), sur de Asia (56,8%) y Estados Árabes (55,5%)¹².

Asimismo, el IPM¹³ trata de abordar el problema de la medición de la pobreza desde una perspectiva diferente y complementaria a la medición de la pobreza de ingreso. De hecho, de acuerdo con el PNUD, puede observarse que, según el IPM, un 33% de la población de los países para los que se tienen datos vive en situación de pobreza multidimensional, suponiendo 1,7 miles de millones de personas. Es un dato superior a los 1,3 miles de millones que viven con menos de 1,25 USD/día, aunque algo inferior al de personas que viven con menos de 2 USD/día.

¹¹ Es un nuevo índice experimental que ha sustituido a los que se comenzaron a publicar en 1995, *Índice de Desarrollo Relativo al Género* (antiguo IDG) y el *Índice de Potenciación de Género* (IPG), tratando de superar algunas limitaciones conceptuales y metodológicas que presentaban aquellos.

¹² <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idg/>

¹³ Se trata también de un índice en fase experimental que ha empezado a publicarse en 2010 y que ha sido diseñado por la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la University of Oxford. Alkire, Sabina y Santos, María Emma. "Acute Multidimensional Poverty: A new Index for Developing Countries". OPHI-wp38. Oxford: University of Oxford, 2010. También disponible en: <http://www.ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/> Este índice supone una evolución de la propuesta publicada en 1997 del *Índice de Pobreza Humana* (IPH) que sugería solo tres indicadores para analizar las tres dimensiones básicas en las que se manifiestan las privaciones: privación de una vida larga y saludable, privación de educación y privación de un nivel de vida digno. Este índice fue el primer complemento al IDH y fue elaborado por Anand y Sen, 1997.

El IPM se construye a partir de 10 indicadores en las tres dimensiones que toma en cuenta el IDH. Seis de ellos para la dimensión "Niveles de vida", dos para la dimensión "Educación" y otros dos para la dimensión "Salud".

La ventaja que añade el IPM es que, más allá de las medias nacionales utilizadas por los índices anteriores de pobreza que proporcionaban carencias o privaciones agregadas, con el IPM pueden observarse de forma separada y, por tanto, conocer cuántas carencias simultáneas sufren las personas (lo que se denomina incidencia) y cuántas carencias se enfrentan de media (lo que se denomina intensidad). Estos desgloses pueden realizarse por regiones, grupos étnicos, etc., lo que ofrece un conocimiento más riguroso con mayor potencial para la formulación de políticas.

Utilizando una adaptación de la misma metodología creada para la medición de la pobreza multidimensional que cristaliza en el IPM¹⁴, el Center for Buthan Studies, con apoyo del PNUD, el OPHI y el IDCR canadiense, crearon el indicador Felicidad Nacional Bruta (*Gross National Happiness* – GNH) en 2010. Se trata de un indicador compuesto de nueve dimensiones que incorpora 33 indicadores y 124 variables¹⁵. Aunque aún no ha sido desarrollado más que para el país de Bután, no deja de ser un interesante ejercicio de medición del desarrollo en el actual panorama de búsqueda de nuevos conceptos de desarrollo humano y sus mediciones, con propósitos explícitos de conseguir orientar las políticas de desarrollo¹⁶.

Por último, el IDH-D incorpora datos de desigualdad en cada uno de los indicadores principales del IDH modificando sus resultados en función de su grado de alejamiento de las medias nacionales. El IDH-D da cuenta de la importancia de la desigualdad, puesto que la pérdida media de IDH causado por la desigualdad es del 23,3%.

Por regiones, la mayor pérdida por desigualdad en las tres dimensiones la sufre África subsahariana, que también presenta la mayor pérdida por causa de la desigualdad en la dimensión de salud (39%). La mayor pérdida por la distribución desigual en materia de educación es para el sur de Asia (42%). Y La mayor pérdida como región corresponde a América Latina y el Caribe principalmente a causa de la desigualdad de ingresos (38,5%).

Tras la creación del IDH-D, el IDH puede ser observado como un índice de desarrollo humano "potencial" que podría obtenerse en caso de que los avances en las diferentes dimensiones estuvieran distribuidos de forma homogénea entre la población. Sin embargo, el IDH-D aún no cuenta con recorrido suficiente como para poder establecer datos de la evolución de

¹⁴Se trata de la metodología Alkire-Foster, que fue creada para facilitar la medición de la pobreza multidimensional (Alkire y Foster, 2007 y 2011) y que posteriormente adaptó mediciones de desigualdad procedentes de Atkinson para conceptualizar el IDH-D (Alkire y Santos, 2010).

¹⁵ Las dimensiones son: Bienestar psicológico, Salud, Uso del tiempo, Educación, Diversidad cultural y resiliencia, Buen gobierno, Vitalidad comunitaria, Diversidad ecológica y resiliencia, y Niveles de vida.

¹⁶ Véase al respecto Ura, Karma; Alkire, Sabina; Zangmo, Tshoki y Wangdi, Karma. An extensive analysis of GNH Index. Thimphu: The Center for Buthan Studies, 2012. También disponible en: <http://www.grossnationalhappiness.com/wp-content/uploads/2012/10/An%20Extensive%20Analysis%20of%20GNH%20Index.pdf>

la desigualdad puesto que el punto de partida son los datos de 2011-2012.

Cabe señalar que el IDH-D no incorpora las desigualdades superpuestas o combinadas en las diferentes dimensiones, por lo que no muestra la incidencia asociada de privaciones causadas o agravadas debido a la desigualdad.

5.4. LA DESIGUALDAD COMO PROBLEMA

Los esfuerzos por superar una medición de la pobreza basada en los indicadores y umbrales de renta nacional y renta per cápita no solo han tratado de abordar las diferentes dimensiones de las privaciones y carencias para complementar los indicadores de pobreza de ingreso, sino que han evolucionado tratando de mostrar cómo afectan a la propia caracterización de la pobreza los principales rasgos de desigualdad en cada una de las dimensiones.

Pareciera razonable pensar que diseñar estrategias y políticas de desarrollo basadas en las medias nacionales de los diferentes indicadores debería ser una práctica obsoleta, teniendo conocimiento, como se tiene, de que el concepto de pobreza humana desarrollado por Amartya Sen diferencia con claridad entre la pobreza absoluta y la pobreza relativa, estando esta segunda directamente relacionada con la desigualdad.

Además, en un contexto de globalización como el actual, las referencias a las expectativas y avances han dejado de ser exclusivamente del entorno más próximo para generar cierto grado de conciencia de desigualdad global, es decir, respecto de los habitantes que más oportunidades tienen para desarrollar sus propias capacidades independientemente de su lugar de origen.

En los últimos años se han desarrollado estudios sobre la desigualdad de renta que han proporcionado datos y tendencias que se desconocían con anterioridad. El economista jefe del Banco Mundial, Branko Milanovic, ha desarrollado el concepto de desigualdad global a partir de las mediciones de desigualdad internacional basadas en las desigualdades medias de los países (Milanovic, 2005). Se trata de medir la desigualdad de renta entre dos personas independientemente de los lugares donde viven.

En términos generales, la desigualdad global ha crecido de forma espectacular en las últimas tres décadas, puesto que han aumentado tanto las divergencias de renta dentro de la mayoría de los países como las divergencias entre los valores medios de renta de los países. Tan solo ha habido un factor nivelador de los que componen el índice de desigualdad global que ha sido el fuerte crecimiento experimentado por China e India (y en menor medida ciertas mejoras en las divergencias internas en países de América del Sur a partir del año 2002). Es muy interesante comprender que existen relaciones directas entre este incremento de la desigualdad global y la importancia que ha adquirido el mercado financiero global, particularmente a la hora de analizar las causas de la crisis actual (Milanovic, 2012: 213).

En términos generales, la desigualdad global ha crecido de forma espectacular en las últimas tres décadas, puesto que han aumentado tanto las divergencias de renta dentro de la mayoría de los países como las divergencias entre los valores medios de renta de los países.

En el análisis del surgimiento del IPCC, queda patente cómo una de las condiciones para su formación fue la existencia de cierto consenso en torno a las evidencias del cambio climático.

En los últimos años la desigualdad y el reto de su medición han ido floreciendo en diferentes estudios y análisis realizados por instituciones internacionales y centros de estudios. No en vano los niveles alcanzados parecen amenazar ya la cohesión social y la legitimidad de la democracia en países del norte y del sur. El PNUD en su *Informe de Desarrollo Humano* de 2005, dedicado a la cooperación internacional, describe cómo las desigualdades no solo pueden representar restricciones injustas de las opciones de las personas, sino que además son “un derroche económico y un desestabilizador social”.

Más aún, el informe señalaba que “la superación de las estructuras que crean y perpetúan la desigualdad es una de las rutas más eficientes para superar la pobreza extrema, mejorar el bienestar de la sociedad y acelerar el progreso hacia los ODM” (PNUD, 2005: 5). En definitiva, numerosas referencias enfatizan las formas en que la desigualdad puede minar las políticas públicas, erosionar la legitimidad democrática y exacerbar las consecuencias de las crisis económicas y promover la inestabilidad social y política¹⁷.

Las principales formas de desigualdad que deben ser tenidas en cuenta son, por un lado, el crecimiento de la desigualdad global de renta y sus implicaciones para las poblaciones más pobres, la desigualdad de género, la desigualdad entre grupos de países, y entre regiones dentro de un mismo país, así como la desigualdad entre grupos étnicos y otro tipo de colectivos que sufren grandes privaciones, como inmigrantes, discapacitados, etc. En definitiva, deben tenerse en cuenta la denominada desigualdad vertical que permite conocer cuáles son los obstáculos para el ascenso y la movilidad social de las poblaciones, así como los factores de desigualdad horizontal como el género, la etnia, la casta o la localización territorial (Sanahuja, 2013: 85).

6. LAS INSTITUCIONES DE FRONTERA EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE POBREZA Y DESARROLLO

El estudio del desarrollo y la discusión política sobre las distintas mediciones e indicadores que hay que tener en cuenta para establecer la acción política es complejo. Aunque parece haber un relativo consenso en torno a ampliar la mirada desde el crecimiento a otras dimensiones, que incluyen la desigualdad en sus distintas formas, así como plantear la pobreza como un fenómeno multidimensional, que incluye aspectos no directamente objetivables, este consenso dista mucho de ser general sobre gran parte de los aspectos que afectan al desarrollo o a la pobreza. En el análisis del surgimiento del IPCC, queda patente cómo una de las condiciones para su formación fue la existencia de cierto consenso en torno a las evidencias del cambio climático, cruzado con las precauciones de ciertos actores para asumir estas en toda su consecuencia. En el paso

¹⁷ Para un sintético y acertado resumen de la desigualdad global y sus efectos desde la perspectiva histórica, así como sus implicaciones para una futura agenda post-2015, véase Sanahuja, José Antonio. “El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales”. Anuario CEIPAZ 2013-2014, 2013: 61-100.

desde las conclusiones de la Conferencia de Villach y la configuración final del IPCC hubo un proceso de negociación política que culminó en la constitución del panel como institución de frontera entre la acción y el conocimiento. La existencia del panel y la estructura del mismo es una consecuencia directa de este proceso de negociación.

Teniendo esto en cuenta, y tras haber repasado el estado de la cuestión en el debate sobre el desarrollo, la desigualdad y la pobreza, conviene reflexionar sobre el paso del conocimiento a los ámbitos de la decisión política. En esta línea, el Overseas Development Institute inició a principios de la década pasada un proyecto de investigación con el que tratar de analizar los puentes entre la investigación y la política de desarrollo¹⁸. Al contrario de los estudios llevados a cabo hasta ese momento, que se habían centrado en casos concretos, este estudio buscó establecer una narrativa más compleja que pudiese establecer las razones reales por las que un determinado estudio o investigación tiene finalmente influencia en la decisión política.

Así, el estudio empieza cuestionando en tres sentidos la percepción equivocada que entiende la influencia de la investigación en la política como una especie de salto unidireccional de un campo a otro. En primer lugar, se plantea que la relación entre ámbitos de decisión política y espacios de investigación es de ida y vuelta, pudiéndose dibujar líneas de reciprocidad entre ambos campos. En segundo lugar, cuestiona la posibilidad de establecer una separación radical entre ambos campos. En este sentido, y como tercera conclusión, plantea que la influencia entre investigación y política hay que entenderla en gran medida como un proceso continuo de colaboración, más que como momentos específicos relacionados con grandes ideas o descubrimientos radicales (ODI, 2003).

En suma, la relación entre política e investigación es dinámica y compleja y se caracteriza sobre todo por la bidireccionalidad entre agentes en un proceso formado por múltiples relaciones de conocimiento.

A partir de esta premisa se tiene que entender el complejo global de investigación sobre desigualdad y pobreza. La influencia de la investigación que ya se realiza sobre desarrollo y pobreza está inserta en un entramado institucional en el que las líneas entre espacios de decisión y espacios de investigación no son claras. Por ejemplo, el FMI tiene un papel ambivalente, siendo una estructura que, al mismo tiempo que genera conocimiento sobre economía internacional, está presente en la toma de decisiones que afectan a la misma; lo mismo ocurre, aunque en otro nivel, con el PNUD, que al mismo tiempo que investiga y produce conocimiento sobre qué es el desarrollo, financia y lleva a cabo proyectos de desarrollo, lo que implica decisión política.

Cabe señalar un elemento clave en el proceso que conduciría a la formación de un panel sobre pobreza y desigualdad: la contingencia. Si al analizar la historia de la formación del IPCC se concluía que este fue fruto de la negociación política (es decir, que igualmente que existe el IPCC, podría existir una institución totalmente distinta con otras funciones), se

¹⁸ El estudio completo se puede encontrar en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/180.pdf>

La relación entre ámbitos de decisión política y espacios de investigación es de ida y vuelta, pudiéndose dibujar líneas de reciprocidad entre ambos campos.

El panel sobre pobreza y desigualdad no partiría de cero, sino que tendría que construirse sobre lo ya existente.

puede decir que en el campo del desarrollo esta contingencia es todavía mayor. Esto se debe, en primer lugar, a que hay un mayor número de instituciones y espacios desde los que se produce conocimiento; y, en segundo lugar, a que en torno a las visiones sobre desarrollo y desigualdad existe una mayor unión entre intereses políticos y enfoques que los que había para la investigación en cambio climático, hasta tal punto que, en ocasiones, la selección de un enfoque u otro está relacionada con los intereses del acto que lleva a cabo la investigación.

De hecho, para el ámbito del cambio climático, los estados permanecieron relativamente al margen del fenómeno hasta mediados de los años ochenta. Ocurre todo lo contrario en el ámbito del desarrollo, en el que existe una ingente cantidad de doctrina, investigación, conocimiento, normatividad internacional y prácticas asentadas. El panel sobre pobreza y desigualdad no partiría de cero, sino que tendría que construirse sobre lo ya existente.

Esto es clave para entender la capacidad de influencia de una investigación frente a otras en el campo del desarrollo. En el estudio del ODI se señalan tres ámbitos de variables identificables que darán una influencia mayor o menor a una investigación:

- El contexto político: de esto depende fundamentalmente la capacidad de influencia de un estudio en concreto.
- Las cualidades de la investigación científica: la calidad de la investigación y la utilidad operativa de la investigación.
- Los vínculos: por último, los vínculos que se establecen entre las personas que realizan la investigación y la política. A este respecto son fundamentales los espacios informales.

Tabla 5. Síntesis de los resultados de la investigación del ODI.

Contexto político	
Soluciones radicales	El análisis señala que se producen ventanas de oportunidad para la influencia política cuando son necesarias respuestas radicales o nuevas para un asunto
Demanda de los actores	Evidentemente una investigación es más influyente cuando existe una demanda explícita por parte de la política para llevarla a cabo
Existencia de un consenso	Cuando existe un consenso entre dos actores para llevar a cabo una determinada política, la investigación referente a la misma puede tener mayor impacto
Adopción de un enfoque	Que una investigación asuma un determinado enfoque afín a la institución política que lo demanda también determina su acogida por la misma

Tabla 5. (Continuación).

Cualidades de la investigación	
<i>Problem-Solving</i>	La investigación que más acogida tiene es la investigación aplicada, es decir, la investigación que trabaja sobre problemas concretos. No obstante, se señala que es posible influir a través de otro tipo de trabajos en la medida en que estos construyen formas de mirar o enfocar determinados asuntos
Credibilidad	La credibilidad que pueda tener un conocimiento, lo cual proviene de varios aspectos (método científico, capacidad de captar evidencia, etc.)
Comunicación	Otro ámbito determinante es la capacidad para comunicar y hacer accesible una investigación
Interacción	Las investigaciones que más influencia logran tener sobre las políticas son aquellas que se realizan con mayor interacción entre los actores políticos y los agentes políticos
Vínculos entre investigación y política	
Institucionalización	La institucionalización de un centro hace que la influencia de este aumente mucho
Comunidad epistémica	La formación de una comunidad epistémica (en el caso del IPCC) hace que la influencia se incremente
Proximidad	Proximidad con las personas o instituciones sujetas de la investigación
Transnacionalidad	El componente transnacional de una determinada comunidad epistémico

Fuente: Elaboración propia a partir de Stone y Maxwell, 2009.

El estudio del ODI apunta a que el contexto político y las variables que se incluyen dentro del mismo son las que más importancia tienen a la hora de comprender la influencia que el conocimiento tiene en la política. Por esta razón, se puede afirmar que el punto fundamental hacia el que se debe apuntar para construir una propuesta de panel es hacia los lugares políticos y las oportunidades que ya existen en el sistema global de desarrollo.

En este sentido, el resto del estudio remitirá al análisis del espacio internacional que determina el contexto político en el que, en todo caso, tendría lugar el panel. Se analiza en dos sentidos; desde un punto de vista estructural, a través de una imagen estática con la que vendría a ser el armazón del mundo del desarrollo, y un punto de vista más dinámico, en el que se hace referencia a procesos que están ocurriendo en el presente

Los ámbitos fundamentales hacia los que se debe apuntar para construir una propuesta de panel son hacia los lugares políticos y las oportunidades que ya existen en el sistema global de desarrollo.

Más importante que un estudio exhaustivo de todos los centros es un dibujo de la distribución del poder y la identificación de un proceso concreto en el que se apuntan ya aspectos de este panel y de algunos actores clave para su formación.

y que están definiendo la configuración de la política de desarrollo en el futuro. La selección de estos procesos no es excluyente, ya que el elemento esencial de este entramado es en gran medida contingente y dependiente de la negociación política concreta, aunque la hipotética formación de este panel ocurriría únicamente en el marco de los mismos. Si bien en un primer momento se planteó la posibilidad de hacer un análisis "uno por uno", este tiene menos sentido por varias razones.

En primer lugar, el repaso de la historia del IPCC muestra que la formación del mismo no respondió a una unión de los espacios de producción de conocimiento sobre el cambio climático, sino a una negociación política en la que primaron los intereses de los estados y, sobre todo, del Estado más poderoso, sobre otros aspectos. En este sentido, y asumiendo la realidad política global, no se puede pensar que la formación de este panel se podría realizar al margen de los intereses políticos de los estados y de las estructuras de poder ya existentes en el sistema global de desarrollo. De hecho, solo podría realizarse a partir de la configuración del poder existente actualmente.

En segundo lugar, esta "contingencia" que determinó la formación del IPCC muestra que no existen criterios claros ni sencillos para determinar ni clasificar por su influencia a los centros de investigación y, también, que una clasificación como esta no es necesaria para comprender cómo se podría formar este panel. Más importante que un estudio exhaustivo de todos los centros es un dibujo de la distribución del poder y la identificación de un proceso concreto en el que se apuntan ya aspectos de este panel y de algunos actores clave para la formación del mismo.

En tercer lugar, y asumiendo nuevamente el aprendizaje de la formación del IPCC, en el sistema internacional formado por cumbres y por una institucionalidad compleja y flexible, es fundamental la iniciativa de personas concretas que puedan generar los contextos para la acción política.

Finalmente, la realización de una investigación de este tipo podría ser interesante en una segunda fase en la que el problema fuese no tanto la formación del panel en sí, sino la forma que este panel adquiriría.

7. EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO

7.1. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MUNDO DEL DESARROLLO

El entramado institucional que forma Naciones Unidas y sus agencias junto con otros espacios de producción de conocimiento está atravesado por la política. Por política aquí se entiende, ante todo, el conjunto de intereses (de todo tipo) de los diversos actores que forman el sistema y que motivan su comportamiento. Estos intereses incluyen aspectos materiales y también valores, visiones del mundo, identidades o enfoques científicos y que no son fijos, sino que se construyen en la propia interacción con otros actores y que cambian a lo largo del tiempo. Se utiliza el término interés como una manera de comprender el comportamiento de los actores. Por tanto, a la vez que se señala el peso de los intereses, es importante tener en cuenta también la interacción entre los actores, ya que el proceso de formación de nueva institucionalidad ocurre de esta manera.

Para poder comprender mejor este planteamiento, se puede utilizar el siguiente diagrama de Venn con el que clasificar a los actores. En él se ha variado el tamaño de cada uno de los grupos en función del poder político para impulsar un panel como este con la influencia suficiente. Se entiende que este panel ha de formarse en la confluencia de estos tres grupos. Esta sería la "institucionalidad existente".

Figura 1. Diagrama de clasificación de actores políticos.



Fuente: Elaboración propia.

Un panel con capacidad para ganar influencia política no podría realizarse al margen de los estados, debiendo mantenerse en la frontera entre los intereses políticos y la mera generación de conocimiento.

Estados

En el caso del IPCC, el papel de los estados (en ese caso sobre todo de un Estado) fue clave. En el caso de que se cree un panel internacional sobre pobreza y desigualdad, la decisión vendrá desde los gobiernos. En este sentido, en el diagrama se ha colocado a los estados en el círculo de mayor tamaño, esto es, como los actores con más poder a la hora de tomar las decisiones. Evidentemente, si bien en esta clasificación los estados se hallan en el mismo conjunto, existe una diversidad entre los estados que, en función del poder y de los intereses, determinará su posición.

En todo caso, aquí no se discute sobre si un panel de este tipo debería o no realizarse a través de los estados o no. Aplicando las enseñanzas de la formación del IPCC, un panel con unas características similares y con capacidad para ganar esa influencia política no podría realizarse al margen de los estados. Evidentemente, esto influirá en la forma que este adquiere, debiendo mantenerse en la frontera entre los intereses políticos y la mera generación de conocimiento.

Es importante entender aquí que, a pesar de estar incluidos en la misma categoría, esto no implica una posición común de todos los estados, sino que habitualmente mantienen posiciones diversas. Ello queda patente en el proceso de construcción de la agenda post-2015, que se abordará más adelante.

Desde el punto de vista de la legitimidad, el papel de los estados va a plantear en cualquier caso problemas. La propia distribución del poder global a través del Sistema de Naciones Unidas indica una clara falta de legitimidad para gran parte de las decisiones que se toman en espacios como el Consejo de Seguridad o las instituciones económicas globales.

En este contexto, cabe mencionar una experiencia del inicio de la crisis económica global actual que puede dar muchas pistas del papel de los estados. En 2008, el entonces presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), Miguel d'Escoto, puso en marcha una iniciativa para patrocinar un estudio sobre la crisis, sus causas y sus consecuencias en el corto y largo plazo. Su apuesta política, que enmarcaba dentro de su agenda en Naciones Unidas, pretendía dotar de mucho más peso a la Asamblea General frente a otros espacios menos representativos y dar un papel protagonista a las Naciones Unidas en la resolución de la crisis. Frente a una distribución desigual del poder entre estados, d'Escoto planteaba la legitimidad de un G192 como el que representa la Asamblea General (AG). Esta propuesta se materializó en la Comisión Stiglitz, que recibió el encargo de la AG de elaborarlo.

No obstante, Naciones Unidas no mantuvo una posición común respecto a esta iniciativa. La Secretaría General de Naciones Unidas, mucho más influenciada por los estados más poderosos (en este caso Estados Unidos y el Reino Unido), puso impedimentos materiales a este informe, lo que implicó problemas en la financiación del mismo. Para estos países, el espacio en el que debía debatirse sobre la crisis era el G20 y el Fondo Monetario Internacional y tenían un interés específico en que Naciones Unidas no mantuviese un papel activo.

Finalmente, aunque el *Informe Stiglitz* se realizó y se presentó públicamente en una Cumbre de Naciones Unidas en 2009 patrocinada por la Asamblea General, el papel de estos dos estados, junto con la dinámica propia de Naciones Unidas (por una lado, el poco empuje desde la Secretaría General y, por otro, la sustitución obligada de d'Escoto por el representante libio), hizo que se marginalizasen progresivamente los trabajos de la misma en sistema global. La estrategia estadounidense no fue de oposición frontal al *Informe Stiglitz*, sino que mantuvo una posición ambivalente con el objetivo de quitar protagonismo a Naciones Unidas.

Así, la creación de un panel implicará necesariamente la cuestión de la legitimidad. Con el poder repartido de una manera desigual, es imposible no plantear una falta de legitimidad subyacente a cualquier iniciativa que se alinee a los intereses de los estados más poderosos. Sin embargo, es imposible pensar que pueda existir una iniciativa de este tipo con verdadera capacidad de influencia que no cuente con su respaldo o, al menos, su aquiescencia. El fracaso de la Comisión Stiglitz es una muestra de ello.

Espacio público global

Lo que aquí se denomina espacio público global estaría formado por la institucionalidad intergubernamental global, fundamentalmente el Sistema de Naciones Unidas. En lo referente al peso que tienen en la producción del conocimiento sobre desarrollo, podemos dividir esta institucionalidad en tres grupos:

1. **Organismos no hegemónicos de Naciones Unidas**

Se trataría de organismos e institutos de las Naciones Unidas que investigan sobre desarrollo y realizan publicaciones periódicas. En general, se trata de espacios que no tienen mucho poder ni mucha influencia. En ocasiones por sus enfoques más progresistas o simplemente no hegemónicos, son "silenciados" frente a otros espacios con mayor influencia. En este contexto se puede señalar UNDESA, el departamento de Naciones Unidas para los temas de desarrollo, como un espacio clave que podría apoyar una propuesta como la del panel. UNDESA trabaja junto con otras instituciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en la producción de conocimiento sobre desarrollo. Su dependencia directa del Secretariado de Naciones Unidas hace que tenga mayor capacidad que otros organismos para apostar por políticas concretas. Además, el papel de copresidencia que se le ha otorgado para los trabajos de configuración de la nueva agenda post-2015 puede constituir una oportunidad de relevancia en este sentido.

2. **Organismos hegemónicos**

Por otro lado, dentro del Sistema de Naciones Unidas existen otros organismos e instituciones que tienen mucha capacidad de influencia sobre las políticas globales de desarrollo y están menos integrados en él, como el BM o el FMI. En concreto, el primero de ellos parece ser una institución clave a la hora de producir conocimiento sobre desarrollo. Sus estadísticas son las que se usan como referencia para medir el desarrollo económico o la desigualdad. En este sentido, es impensable un panel de expertos en el que el BM o al menos sus investigadores no tengan influencia. En cierto sentido, la propuesta de un panel de expertos debería construirse "contra" estas instituciones. Hasta ahora, el BM y

el FMI han sido los principales productores del pensamiento económico sobre desarrollo que se ha hecho hegemónico en el mundo. Con una base muy economicista, han prestado atención en sus análisis sobre todo a aspectos como la renta per cápita o la macroeconomía presupuestaria. Un panel de expertos debería construirse aprovechando ciertas dinámicas ya generadas en estos espacios (por ejemplo, la Global Development Network, una red de investigadores sobre desarrollo que se generó en el BM y que actualmente es una organización autónoma del mismo) pero con el objetivo de trascenderlo.

Por último, aunque estos espacios han producido el pensamiento hegemónico sobre economía del desarrollo, estos no son bloques monolíticos, sino que en muchos casos diversos investigadores o distintas unidades o departamentos del BM realizan investigaciones o documentos con otros enfoques. Un caso paradigmático dentro del BM sería Branko Milanovic y su trabajo sobre desigualdad.

3. Otros organismos no específicamente relacionados con el estudio del desarrollo

Por último, el resto del Sistema de Naciones Unidas juega un papel importante en la investigación y producción de conocimiento sobre desarrollo. De hecho, la construcción de este panel, y partiendo de la premisa anterior, ha de hacerse de una manera inclusiva y contando con un gran número de departamentos y organizaciones de Naciones Unidas. Esto daría una visión mucho más compleja del desarrollo.

Aunque habría multitud de ellas, se puede señalar al menos cuatro espacios¹⁹ necesarios para ganar el apoyo a un panel como este: FAO, OIT, CEPAL y UNWOMEN. En todos estos casos la cuestión clave sería conseguir el interés de algunos departamentos o personas de estas instituciones en torno a la idea del panel.

La FAO es la organización de Naciones Unidas para la alimentación y tiene un papel esencial en la producción de conocimiento sobre desarrollo rural y sobre pobreza rural. Sus estadísticas sobre pobreza rural son una referencia en este sentido, ya que, como hemos visto, el acceso a las fuentes es una de las variables determinantes para la capacidad de influencia política. La FAO, además, lidera la iniciativa global en la lucha contra el hambre.

La OIT es otro espacio fundamental para trascender la perspectiva puramente economicista en el estudio de la pobreza y la desigualdad. En concreto, el Instituto Internacional de Estudios Laborales produce estudios y análisis muy valiosos sobre

¹⁹ El criterio para seleccionar estos cuatro espacios tiene más que ver con la percepción de que estos organismos dotarían a las investigaciones de un panel como el planteado de unas perspectivas necesarias para el desarrollo. Existen sin duda otros organismos que pudiesen apoyar esta creación. En cualquier caso, la mención que hacemos aquí a estos cuatro organismos no es excluyente para nada del resto del sistema.

el trabajo, incluyendo perspectivas más abiertas que el economicismo del BM o FMI.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es otro espacio clave en la producción de conocimiento sobre pobreza y desigualdad. Si bien siempre con una perspectiva regional en América Latina, el origen "alternativo" de la CEPAL, que asumía una perspectiva estructuralista frente a otros organismos como el BM, hace que pueda aportar visiones más amplias a la investigación hegemónica.

UNWOMEN, el organismo de Naciones Unidas para la Igualdad de Género, es necesario para la inclusión de la equidad de género. La pobreza y la desigualdad afecta de manera específica y en mayor medida a las mujeres. Por esta razón, cualquier conocimiento que pretenda servir para luchar contra las mismas debe incorporar una perspectiva de género. UNWOMEN parece el espacio idóneo dentro del Sistema de Naciones Unidas para ello.

El papel del CAD de la OCDE para la formación de un panel sobre desigualdad y pobreza

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es el organismo encargado de coordinar y evaluar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de los estados más desarrollados. Fue constituido en 1961 (diez años después de la propia OCDE).

Su papel para el análisis de las cuestiones de desarrollo ha estado vinculado al contexto de la ayuda internacional para el desarrollo y de las cualidades de los países que forman parte del mismo (en la actualidad 34). En este sentido, su papel en las cuestiones de desarrollo (estamos hablando del CAD, no tanto de la OCDE) ha estado muy vinculado a cuestiones de mejora del impacto de la ayuda y no a la definición del desarrollo en sí mismo.

Además, como señala por ejemplo Sanahauja (2013), las dinámicas propias del sistema mundial están desplazando el peso de las cuestiones sobre desarrollo a lo largo de una nueva geografía del poder que imponen nuevas lógicas a la arquitectura internacional de desarrollo.

En este contexto, el papel que el CAD y también la OCDE pueden jugar en la formación de ese panel va a estar relacionado, en mayor medida que el de otras organizaciones internacionales, con las posiciones que formen en el funcionamiento de aquel. La inclusión del CAD en la formación del panel es, pues, ambivalente, pudiendo jugar al mismo tiempo un papel de apertura de los países centrales hacia posiciones más próximas a un desarrollo sostenible y basado en derechos y una función despolitizadora de las cuestiones del desarrollo, en la línea de las discusiones sobre eficacia de la ayuda.

Las dinámicas propias del sistema mundial están desplazando el peso de las cuestiones sobre desarrollo a lo largo de una nueva geografía del poder que imponen nuevas lógicas a la arquitectura internacional de desarrollo.

Espacio privado global

Por espacio privado global se entienden las instituciones y organizaciones que no son estados y que tampoco están generadas a partir del acuerdo o la iniciativa de estos o, por lo menos, no responden a un mandato directo de los estados. Hay varios espacios que tendrían especial importancia para la configuración del panel.

1. Comunidades epistémicas sobre desarrollo

Como se ha visto en la formación del IPCC, el papel de las comunidades epistémicas de científicos climáticos fue esencial, por lo que en la hipótesis de la creación de este panel, tenemos que contar con las comunidades epistémicas sobre desarrollo que lideran la investigación actual. Es importante señalar que, aunque aquí se incluyan en distintos sectores del diagrama, en la práctica estas comunidades funcionan muchas veces como vínculo entre los diversos espacios.

Como se ha dicho en líneas anteriores, la complejidad y el gran número de centros (vinculados habitualmente a universidades o *think tanks*) que realizan investigación sobre pobreza y desigualdad hace inviable una clasificación o enumeración del mismo, al menos en un estudio como este. Además, y esta es la razón esencial, no existen criterios claros para determinar que uno u otro sea más importante para lo que interesa aquí, la creación de un panel internacional. Dos elementos importantes a los que habría que atender en cualquier caso son, por un lado, la presencia de personas que, bien por su experiencia profesional o por el criterio alcanzado, puedan realizar un empuje en este tema; por otro, su proximidad con los espacios de decisión política, como el estudio del ODI indicaba.

2. Fundaciones privadas

Una de las tendencias fundamentales en el sistema global de desarrollo es la consolidación y centralidad de nuevos actores que desde el sector privado empresarial y con distintas formas contribuyen, bien a través de la financiación o bien a través de la implementación directa de proyectos de desarrollo, a la lucha contra la pobreza y las formas que el desarrollo adquiere. Esta tendencia, además, está siendo reforzada por los gobiernos, por lo que es importante tener en cuenta este espacio para una iniciativa como la del panel. Con este apoyo, además, se ganaría en capacidad de influencia frente a los decisores políticos.

El papel de la sociedad civil global

Por último, hay que mencionar el papel de la sociedad civil global. En el diagrama de Venn no aparece en ninguno de los conjuntos. Aunque en sentido estricto, la sociedad civil global forma parte de lo que se denomina espacio privado global, su presencia dinámica –tanto en ámbitos estatales como en el complejo espacio público global– hace que tenga ciertas capacidades para intervenir en distintos momentos, abriendo o aprovechando ventanas de oportunidad.

En todo caso, hay que ser conscientes del limitado papel de la sociedad civil a la hora de la decisión política. Como se ha dicho, los gobiernos

de los estados más poderosos tendrían la capacidad para llevar a cabo una propuesta como esta y, en todo caso, lo harían a partir de lo ya existente: la institucionalidad de Naciones Unidas en el mejor de los casos, las estructuras de poder que funcionan al margen de las mismas (como el G20) en el peor.

En este contexto, hay que tener muy en cuenta la complejidad de la institucionalidad internacional en los temas de desarrollo. Los actores mencionados se encuentran muy entrelazados, y están multitud de procesos políticos e iniciativas en marcha. Además, el nivel de contingencia es muy elevado, lo que hace que sea muy difícil prevenir desde qué espacios o quiénes van a liderar el posible panel.

Teniendo esto en cuenta, se ha identificado un proceso que está teniendo lugar en este momento como un posible ejemplo de oportunidad política para la creación de este panel.

7.2. PROCESOS ACTUALES DEL MUNDO DEL DESARROLLO: LA REFORMA POST-2015 Y LA REFORMA DEL ECOSOC

La construcción de la agenda post-2015

Aunque el mandato procede de la cumbre de seguimiento de los ODM que tuvo lugar en 2010, el proceso formal para la discusión y elaboración de la agenda post-2015 comenzó en enero de 2012, cuando el secretario general de Naciones Unidas constituyó el Grupo de Tareas (UNSTT, por sus siglas en inglés) para coordinar todo el sistema de cara a la construcción de la nueva agenda.

El UNSTT reúne a más de 60 entidades y agencias del Sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. La coordinación conjunta corresponde a UNDESA y al PNUD. Además, en junio de 2012 fue publicado un informe con las principales recomendaciones de cara al proceso de constitución de la agenda, basada en los principios de la Declaración del Milenio y en la experiencia tras década y media de vida de los ODM²⁰. En marzo de 2013, el UNSTT publica un segundo informe en el que se centra en las dimensiones que deberían ser abordadas para la renovación de la alianza global de actores para el desarrollo (UN: 2013).

Un mes después del primer informe del UNSTT, el secretario general crea el Panel de Alto Nivel para la Agenda Post-2015, formado por 27 personas que, aunque son elegidas a título individual, quieren representar la diversidad geográfica y de actores implicados en el desarrollo. Su cometido es el de realizar un informe que aborde tres cuestiones: a) la visión y la forma que debe tener la agenda post-2015; b) los principios sobre los que relanzar el pacto global para el desarrollo y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas; y c) cómo construir un amplio consenso sobre una agenda ambiciosa de desarrollo que aborde el crecimiento económico, la igualdad social y la sostenibilidad ambiental.

²⁰ Realizing the future we want for all. June, 2012.

Naciones Unidas ha puesto en marcha varias acciones para fomentar la participación y la realización de aportaciones al debate sobre los principales asuntos relativos a la construcción de la nueva agenda post-2015.

Este panel con función de asesoramiento directo al secretario general de Naciones Unidas se constituye con un secretariado, liderado por Homi Kharas, que será el principal responsable de la autoría del informe, el cual se hace público como estaba previsto en mayo de 2013.

El informe señala cinco transformaciones prioritarias para la agenda post-2015 asumiendo, en primer lugar, los objetivos de la erradicación de la pobreza extrema de los ODM; en segundo lugar, colocar en el centro de la agenda la sostenibilidad del desarrollo; como tercer punto, transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; en cuarto lugar, construir paz e instituciones públicas abiertas, eficaces y responsables; y, por último, forjar una nueva alianza mundial entre todos los actores.

Para afrontar estos desafíos sugieren una batería de 12 objetivos. Más allá de los contenidos del informe, hay que destacar que se ha producido un aluvión de comentarios y respuestas a dicho informe, de carácter más o menos analítico, y de mayor o menor profundidad de análisis. Lo cierto es que muchas de ellas consideran que el perfil general que muestra la propuesta elaborada por el Panel de Alto Nivel no recoge suficientemente asuntos esenciales referidos a los derechos humanos, a la transición necesaria para la sostenibilidad o a la consideración de la participación de las organizaciones sociales en la configuración de la agenda. Varias de las aportaciones señalan un sesgo favorable en el informe a las posiciones defendidas por los representantes de las corporaciones y compañías multinacionales, de las que, según reconoce el propio informe, se han recibido más de 250 aportaciones. El peso de esta perspectiva se advierte con claridad en la centralidad que el concepto de crecimiento económico tiene en la propuesta en detrimento de otras dimensiones del desarrollo y de la pobreza que apenas son mencionadas ni tenidas en cuenta²¹.

El tercero de los procesos que prácticamente de forma simultánea se pone en marcha es la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés), que procede de las conclusiones y acuerdos tomados en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Río+20. Así, en agosto de 2012 se pone en marcha esta red formada por centros de investigación independientes, universidades e instituciones técnicas, además de grupos de interés que incluyen empresas, sociedad civil y agencias de Naciones Unidas. Para el trabajo han establecido 10 grupos de expertos globales en las consideradas 10 áreas críticas del desarrollo sostenible.

De forma simultánea, Naciones Unidas ha puesto en marcha varias acciones para fomentar la participación y la realización de aportaciones al debate sobre los principales asuntos relativos a la construcción de la nueva agenda post-2015. Las consultas nacionales –abiertas en más de 50 países–, así como las 11 consultas temáticas²² han supuesto una serie de

²¹ El informe puede consultarse aquí: <http://www.post2015hlp.org/the-report/>. Y las respuestas emitidas y publicadas por diferentes actores están recogidas en la misma página: <http://www.post2015hlp.org/outreach/outreach-stakeholder-responses-to-the-hlp-report/>

²² Las 11 consultas temáticas son sobre: conflicto y fragilidad, educación, sostenibilidad ambiental, gobernanza, crecimiento y empleo, salud, hambre y seguridad alimentaria, desigualdades, dinámicas demográficas, energía y agua.

cauces notables para realizar aportaciones a través de varias vías abiertas por dichos procesos. En marzo de 2013 se ha publicado el primer informe con los resultados de las primeras consultas nacionales sistematizadas, con el propósito de continuar con los debates y discusiones, tal y como sugiere su título *La conversación global comienza*²³. Han sido varias las formas en las que todos estos procesos se han entrecruzado, puesto que, por ejemplo, el Panel de Alto Nivel lanzó su propia encuesta sobre 24 cuestiones en diciembre de 2012 de cara a la elaboración de su propio informe, también el SDSN ha realizado aportaciones a dicha consulta del Panel de Alto Nivel, así como a varias de las consultas temáticas.

Se trata, en definitiva, de varios procesos que no está muy claro de qué forma van a influir o van a ser tenidos en cuenta en la elaboración final de la nueva agenda de desarrollo. La pretensión de gobernar una discusión de gigantescas dimensiones –que aparentemente incorpora al mismo nivel aportaciones desde diversos enfoques procedentes de diferentes áreas geográficas y perspectivas– parece escapar a las actuales instituciones de gobernanza. Puede afirmarse que una de las críticas más razonables que se hicieron a los ODM, como fue la ausencia de participación tanto de actores sociales como de países en desarrollo, ha sido asumida, y en parte toda esta dinámica de establecer procesos formales para la participación ha tratado de superar aquella situación. Sin embargo, las dificultades en términos de legitimidad, representatividad y, sobre todo, de incorporar un enfoque amplio a la vez que riguroso sobre las problemáticas del desarrollo siguen aún constituyendo la gran incertidumbre.

En septiembre de 2013, a raíz de la presentación del SG de NNUU del esperado informe en la Asamblea General, se inicia tal vez la parte más delicada del proceso, la que centra las negociaciones en espacios y entre intereses gubernamentales. El carácter intergubernamental de la discusión desde entonces y durante los próximos meses, hasta finalizar la definición de la nueva agenda de desarrollo, constituye una oportunidad para la constitución de un panel de verdaderos expertos en las diferentes dimensiones del desarrollo que puedan orientar los enfoques y las prescripciones políticas que deben constituir el corazón de la nueva agenda. Ahora más que nunca, cuando el carácter intergubernamental puede amenazar la necesidad de enfoques globales sobre los retos, los recursos y los bienes, parece pertinente realizar el esfuerzo.

En el contexto de este proceso de reforma, sería necesario identificar espacios concretos que, por sus características, funciones, papel jugado en el pasado u oportunidad política, sean los idóneos para la creación de este panel. Así, este panel se crearía a partir de la institucionalidad ya existente. Y este panel, del mismo modo, ha de enmarcarse en este proceso, buscando confluencias y alianzas. A partir de este planteamiento, se ha señalado una institución concreta ya existente y que se encuentra en su propio proceso de reforma, por lo que podría ser posible apostar para realizar este panel: el Consejo de Naciones Unidas para los Asuntos Económicos y Sociales.

²³ <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/global-conversation-begins-web.pdf>

Las dificultades en términos de legitimidad, representatividad y, sobre todo, de incorporar un enfoque amplio a la vez que riguroso sobre las problemáticas del desarrollo siguen aún constituyendo la gran incertidumbre.

Si bien en sus orígenes estaba pensado para funcionar como un órgano de decisión en los ámbitos del desarrollo y la economía mundial, desde el primer momento se rebajó la capacidad del ECOSOC para decidir, colocando a la Asamblea General como autoridad superior.

De nuevo, la elección de este espacio no es excluyente. En los distintos procesos que están teniendo lugar en el contexto de reforma post-2015 hay una variedad de actores que, llegado el momento, pueden tener un papel protagonista que margine a las instituciones de Naciones Unidas. En este sentido, el papel de los estados y del Panel de Alto Nivel, así como el de la Secretaría de Naciones Unidas es fundamental.

A pesar de ello, existen razones para tener en cuenta al ECOSOC y dedicarle el último apartado de este estudio. En primer lugar, por cuestiones políticas, es necesario apostar por Naciones Unidas como el espacio legítimo para la formación de un panel como este. Aunque es difícil pensar en un G192, el ECOSOC cuenta con suficiente legitimidad para liderar un proceso como este que grupos como el G20.

Asimismo, en el proceso de reforma del ECOSOC que está teniendo lugar en paralelo a la reforma post-2015, se ha reconocido explícitamente a este organismo como el encargado de las labores de coordinación y de evaluación que recuerdan a las que tiene el IPCC.

Por último, el ECOSOC tiene cierto protagonismo (algo novedoso para esta institución) en las negociaciones post-2015, tal y como muestra su papel de auspiciador de la Comisión sobre Desarrollo Sostenible surgida de Río+20. Además de la legitimidad, por tanto, el ECOSOC parece la institución pertinente para un panel como este.

La reforma del ECOSOC como oportunidad política

El ECOSOC es uno de los órganos constituyentes de Naciones Unidas junto con el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y el Secretariado. Si bien en sus orígenes estaba pensado para funcionar como un órgano de decisión en los ámbitos del desarrollo y la economía mundial, similar al papel del Consejo de Seguridad para las decisiones sobre las intervenciones militares, desde el primer momento se rebajó la capacidad del ECOSOC para decidir, colocando a la Asamblea General como autoridad superior. La consecuencia de ello fue la de dotar este órgano con capacidad para realizar recomendaciones, pero no para tomar decisiones políticas. De alguna manera, y como señala Jens Martens²⁴, el ECOSOC partía con una debilidad estructural.

Esta debilidad estructural también tiene que ver con su composición. Compuesto por 54 miembros representantes de estados, tiene un tamaño demasiado pequeño para que sus decisiones sean representativas y demasiado grande para que sus decisiones se tomen con efectividad. Esta debilidad estructural ha llevado a que los grandes debates sobre economía y desarrollo de las últimas décadas se hayan realizado al margen del mismo, ya sea en el entramado FMI-BM-OMC, la UNCTAD o las cumbres de Naciones Unidas.

²⁴ <https://www.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/social-and-economic-policy-at-the-un/reform-of-ecosoc-and-the-social-and-economic-policy-process-at-the-un/47509.html>

Desde su origen, se han planteado distintos intentos de reforma (partiendo del ECOSOC o creando una nueva institución) con un doble objetivo, por un lado mejorar la capacidad de toma de decisiones sobre este tema a nivel global y aumentar la representatividad de los órganos que toman las decisiones sobre estos temas (G8, FMI, etc.).

En consecuencia, para el año 2005 esta posible reforma se planteaba en tres líneas:

1. Expandir el formato G8, creando una estructura de líderes mundiales que tuviese mayor representatividad.
2. La creación de un consejo de seguridad económica, que supervisase el ECOSOC asumiendo algunas de sus funciones, lo que requería modificar la carta.
3. La reforma del ECOSOC, lo cual no requería cambiar la carta. Esta reforma serviría para aumentar la capacidad de coordinación y decisión del ECOSOC.

En la Cumbre Mundial de 2005, los líderes mundiales se comprometieron a emprender una reforma y un fortalecimiento del ECOSOC, la cual se sustanció en la resolución de la Asamblea General 16/61²⁵ que hace mención expresa a este aspecto. Así, apoyándose en la Cumbre Mundial 2005 y, en concreto, en los párrafos 155 y 156 del documento final de la misma, la asamblea decide la creación del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, que reuniéndose bilateralmente “analice las tendencias y los avances de la cooperación internacional para el desarrollo y formule recomendaciones y orientaciones normativas con objeto de fomentar la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo”. En la misma resolución además “decide que el Consejo Económico y Social debe llevar a cabo un examen y una evaluación periódicos de las políticas económicas y de desarrollo internacionales”.

Esta última frase resume el papel que en la actualidad está jugando el IPCC en el campo del cambio climático. El papel de síntesis y valoración de las políticas económicas exige una discusión epistemológica, sobre indicadores, variables o datos seleccionados. Existe también una discusión sobre qué aspectos se incluyen, cómo se miden los índices de pobreza o qué alcance tiene la definición de desigualdad.

El ECOSOC ya tiene el mandato de las Naciones Unidas para realizar una función similar al IPCC. Este proceso de refuerzo del ECOSOC como órgano mundial encargado de “gobierno económico” es una oportunidad clara para construir en su seno la institución de frontera entre conocimiento y decisión política que se plantea.

Fruto de esta resolución, el ECOSOC adquirió dos nuevas funciones: el examen ministerial periódico, por el cual los países se someten a un examen voluntario periódico que compruebe sus progresos con respecto

²⁵ Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/16&Lang=E

a las metas de crecimiento, y el Foro de Cooperación para el Desarrollo, encargado de dinamizar y hacer más efectivo el sistema global de cooperación para el desarrollo.

En todo caso, la adquisición de nuevas funciones no terminó con el proceso de transformación del ECOSOC. Así, en el año 2012 la asamblea del ECOSOC lanzó una resolución que instaba al secretario general a lanzar una serie de propuestas en el periodo de sesiones del año 2013. En este documento²⁶, hecho público el 2013, el Secretariado General de Naciones Unidas plantea que el reforzamiento del ECOSOC debe pasar por:

- Promover una formación de la agenda basada en temas concretos.
- Servir como plataforma para el acuerdo de alto nivel entre múltiples participantes.
- Mejorar su perfil público con otros cuerpos intergubernamentales e instituciones.
- Mejorar su coordinación y visión transversal a escala de programa.
- Fortalecer sus mecanismos institucionales y su papel de liderazgo en torno al pensamiento sobre desarrollo económico.

Existe, por tanto, un espacio y un proceso que está teniendo lugar ahora sobre el que se puede aprovechar para enlazar con la propuesta de panel. A este respecto, a juicio de Isabel Ortiz (quien durante la elaboración de este estudio dirigía el programa Global Justice, de la Initiative for Policy Dialogue, de la Universidad de Columbia), este es el espacio que se podría aprovechar para proponer y crear un espacio como este panel.

Considerando nuevamente el diagrama de Venn en el que se intentaba estudiar la estructura de poder del desarrollo, el ECOSOC se encontraría en el punto medio, como una estructura del Sistema de Naciones Unidas (y en proceso de reforma y con un mandato claro en lo que tiene que ver con la política económica) que interactúa con el resto de ámbitos (los estados, que la dirigen, lo privado internacional en la forma de redes de conocimiento, el resto de instituciones del Sistema de Naciones Unidas). El resultado final de este reforzamiento tendrá que ver con la capacidad del resto de actores para "empujar" en una dirección o en otra.

Así se podría pensar, por ejemplo, que el interés político de la institucionalidad de Naciones Unidas menos vinculada a los acuerdos interestatales es reforzar las estructuras transnacionales como el ECOSOC. Por otro lado, las instituciones que forman parte de lo que se ha llamado público internacional pero que tienen poder por sí mismas (en un caso como este y sobremanera el BM o el FMI) tenderán a mantener su poder, por lo que serán menos partidarias de reforzar el ECOSOC y ceder funciones al mismo.

En este sentido, se trataría de investigar qué posición tienen distintos actores del sistema global de Naciones Unidas y los estados más poderosos en este proceso de reforma. Este tipo de análisis es complejo porque,

²⁶ http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/sg_rep_on_strengthening_ecosoc.pdf

como hemos mostrado, la complejidad estructural del sistema global de desarrollo es muy grande, lo cual favorece que se desarrollen múltiples procesos en paralelo en cada uno de los espacios.

CONCLUSIONES

A partir del trabajo de análisis, reflexión y discusión llevado a cabo a lo largo de este estudio se plantean las siguientes conclusiones:

1. La formación de un panel internacional de expertos en desarrollo y desigualdad es una posibilidad, entre otras, dentro de la transformación del sistema global de desarrollo. El estudio del IPCC muestra que su creación fue fruto de la negociación y los intereses de los actores y que en ningún caso se puede comprender la misma como una "consecuencia necesaria" de la investigación sobre cambio climático. Como se ha visto, había actores del sistema global que querían ir mucho más allá mientras que, para otros, el IPCC era una buena solución de compromiso, que les permitía avanzar y controlar ciertos procesos que podían afectar a sus intereses.
2. En el caso del desarrollo, ya han existido intentos de crear instituciones parecidas. El caso de la Comisión Stiglitz es paradigmático en este sentido. Esto muestra que el papel de los estados más poderosos es fundamental si se pretende que este panel tenga capacidad de influencia.
3. En todo caso, la formación de una institución como un panel internacional de expertos en desarrollo y desigualdad pasa necesariamente por la negociación política entre actores desiguales en cuanto a poder y a pensamiento. Esto hace que la estructura que esta adquiera deberá adecuarse de una manera u otra a los intereses políticos de distintos actores. En función del grado de adecuación, su capacidad de influencia sobre las decisiones de los mismos será mayor. Igualmente, a mayor adecuación, su capacidad para superar los enfoques hegemónicos dentro de los estudios de desarrollo será menor, con lo cual su capacidad para transformar el statu quo será también inferior.
4. El entramado institucional de Naciones Unidas está formado por multitud de espacios que influyen en la investigación sobre desarrollo. Muchos de ellos han iniciado y mantienen líneas de trabajo paralelas y autónomas, con muy poca relación entre ellas. Esto hace bastante complicado identificar las tendencias y las líneas más importantes. A esto hay que añadir la diferencia de poder y de influencia entre unos y otros. No obstante, a pesar de esta complejidad, un panel de estas características ha de construirse a partir de lo existente, debiendo ser capaces de incidir en los procesos que ya están teniendo lugar y que avanzan en esa línea.

Desde el punto de vista teórico, el conflicto en el mundo del desarrollo está planteado entre las perspectivas más economicistas, que entienden la investigación sobre pobreza a partir de planteamientos casi exclusivamente cuantitativos, y otros planteamientos que ofrecen

una perspectiva multidimensional de la pobreza. La inclusión de la desigualdad, un tema mucho menos presente en los estudios sobre desarrollo que la pobreza, es una necesidad cada vez mayor. La manera en que se defina esta (entre países o grupos de personas; en términos de renta o de capacidades) será una de las decisiones que inicialmente se deban abordar en la construcción de este panel.

5. Se ha identificado el proceso de reforma del ECOSOC como una oportunidad para la creación de este panel. Entre otras cosas, porque entre los objetivos explícitos de la reforma del mismo está la de coordinar y evaluar los avances en el estudio del desarrollo. Además, este espacio cuenta con mayor legitimidad que otras instituciones que se encuentran liderando estas tareas en la actualidad, controladas por los estados más poderosos. A parte del ECOSOC, es importante que una propuesta como esta incluya al mayor número de organismos posibles, sobre todo si se quiere que su trabajo supere las visiones hegemónicas sobre desarrollo.
6. En cuanto al ámbito de la incidencia política, algunas de las ideas más relevantes generadas en este trabajo son:
 - a. En primer lugar, es necesario aumentar el conocimiento e investigar sobre dos aspectos. Por un lado, el papel de distintos actores clave (entre ellos los estados) en cuanto a la reforma del ECOSOC y el proceso de reforma post-2015, asumiendo que estas posiciones son dinámicas. Por el otro, el papel que podría jugar la sociedad civil para la conformación de este panel, asumiendo que es potencialmente limitado.
 - b. En línea con esto último, el establecimiento de alianzas internacionales con otras organizaciones de la sociedad civil que puedan estar interesadas en la formación de este panel.
 - c. La indagación del papel que el Gobierno español puede tener para una iniciativa de este tipo y la influencia de la Alianza en este sentido.
 - d. En el caso de la celebración de un seminario o jornadas, diseñarlas no tanto como una presentación de la propuesta, sino más bien como un espacio de identificación de personas clave y articulación entre las mismas, a la manera de encuentro de personas relevantes e instituciones interesadas en la posibilidad de generar una propuesta compartida de generación de un panel.

GLOSARIO DE SIGLAS

En general se ha optado por utilizar las siglas en castellano. En algunos casos se han mantenido las siglas en inglés debido a que no existen en castellano, ya que su uso se ha normalizado en nuestra lengua.

- AGGG:** Grupo Consultor sobre Cambio Climático
- BM:** Banco Mundial
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina
- ECOSOC:** Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
- EPA:** Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos
- FAO:** Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- CIUC:** Consejo Internacional de Uniones Científicas
- IDG:** Índice de Desigualdad de Género
- IDH:** Índice de Desarrollo Humano
- IDH-D:** Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad
- IPCC:** Panel Intergubernamental de Cambio Climático
- IPM:** Índice de Pobreza Multidimensional
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- OMM:** Organización Meteorológica Mundial
- OMS:** Organización Mundial de la Salud
- OPHI:** Iniciativa Oxford sobre Pobreza y Desarrollo Humano
- PIB:** Producto Interno Bruto
- PMC:** Programa Mundial del Clima
- PMIC:** Programa Mundial de Investigaciones Climáticas
- PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNUMA:** Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- SCOPE:** Comité Científico sobre Problemas del Medio Ambiente del ICSU
- SDSN:** Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible
- UNDESA:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
- UNESCO:** Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNSTT:** Grupo de Tareas del Sistema de Naciones Unidas
- ONUMUJERES:** Organización de Naciones Unidas por la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Adler, Emmanuely Haas, Peter. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program". *International Organization*, 46(1), 1992.
- Alkire, Sabina y Foster, James. "Recuento y medición multidimensional de la pobreza". *OPHI Working Paper No. 7*. University of Oxford, 2007.
- Alkire, Sabina y Santos, María Emma. "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", *OPHI-Working Paper No. 38*. University of Oxford, 2010. También disponible en: <http://www.ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/>
- Alkire, Sabina y Foster, James. "Counting and Multidimensional Poverty Measurement". *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 2011: 476-487.
- Anand, Sudhir y Sen, Amartya. *Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective*. New York: PNUD, 1997.
- Argawala, Shardul. "Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel for Climate Change". *Climate Change*, 39(4), 1998: 605-620.
- Bustelo, Pablo. *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo. Madrid: Editorial Complutense, 2003.
- Franz, Wendy E. "The Development of an International Agenda for Climate Change: Connecting Science to Policy". *ENRP Discussion Paper E-97-07*. Harvard University, 1997.
- Hulme, Mike y Mahoney, Martin. "Climate Change, What Do We Know about the IPCC?". *Progress in Physical Geography*, 34(2), 2010.
- Milanovic, Branko. *Worlds Apart: Global and International Inequality 1950- 2000*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- Milanovic, Branko. *Los que tienen y los que no tienen. Una breve y singular historia de la desigualdad global*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- OMM/PNUMA/CIUC. *Declaración Oficial de la Conferencia de Villach*, 1985.
- Organización Meteorológica Mundial (OMM). *Resolución de la Conferencia Mundial sobre Clima*, 1979.
- Sanahuja, José Antonio. "El reto de la democracia en un mundo

en cambio: respuestas políticas y sociales". *Anuario CEIPAZ 2013-2014*, 2013: 61-100.

- Sanahuja, José Antonio. "Más allá de 2005: visiones y escenarios del desarrollo internacional y las políticas de ayuda", en Domínguez, Rafael y Tezanos, Sergio (editores). *Desafíos de los Estudios de Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo*. Santander: REEDES, 2013.
- Sustainable Development Solutions Network. *An Agenda for Sustainable Development. Report for the UN Secretary-General*. New York: UNSDSN, 2013.
- Unceta, Koldo. "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana*, 7. Montevideo: D3E- CLAES, 2009.
- United Nations. *Keeping the Promise: United to Achieve the Millennium Development Goals*. MDG Review Summit Outcome Document. Washington. UN A/61/L.1, 2010. También disponible en: http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset?asset_id=2802060
- United Nations. *Realizing the Future We Want for All: Report to the Secretary-General, United Nations Task Force*. New York, 2012. También disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/report.shtml
- United Nations. *A Renewed Global Partnership for Development. United Nations Task Force*. New York, 2013. También disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/glob_dev_rep_2013.pdf
- Ura, Karma; Alkire, Sabina; Zangmo, Tshoki y Wangdi, Karma. *An extensive analysis of GNH Index*. Thimphu: The Center for Buthan Studies, 2012. También disponible en: <http://www.grossnationalhappiness.com/wp-content/uploads/2012/10/An%20Extensive%20Analysis%20of%20GNH%20Index.pdf>
- Zillman, John. "Historia de las actividades en torno al clima". *Boletín de la OMM*, 58(3), 2009. También disponible en: http://www.wmo.int/pages/publications/bulletin_es/archive/58_3_es/documents/58_3_zillman_es.pdf

SOBRE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



La Plataforma 2015 y más somos 12 ONGD progresistas unidas para promover la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos.

Defendemos propuestas que dignifican a todas las personas, del Norte y del Sur, porque vivimos en un mundo global que requiere de políticas globales que respeten y defiendan los derechos de todas las personas. Y para que esto ocurra debemos conocer la realidad, investigar las causas de la pobreza –y no sólo sus consecuencias– y la desigualdad, y ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de forma pacífica, propositiva y buscando el diálogo.

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más nació la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo en desarrollo** (agenda internacional de desarrollo y contexto global).
- **La política de desarrollo** (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación).
- **Las personas en el desarrollo** (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales).

A su vez la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



Formación de un panel internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad

Aprendizajes a partir del Panel Intergubernamental de Cambio Climático

¿Es posible la creación de un panel internacional para la erradicación de la pobreza y la desigualdad?, ¿puede aportar la iniciativa y trayectoria del Panel Intergubernamental de Cambio Climático aprendizajes para esta nueva propuesta? En este texto se analiza la experiencia del IPCC, el papel de las instituciones de frontera entre los ámbitos político y científico, y la pertinencia y opciones para la creación de una panel internacional de personas expertas que pudiera jugar un papel similar al del IPCC en cuestiones climáticas, pero en este caso en el campo de la desigualdad, la pobreza y el desarrollo internacional. En el documento se aborda también el estado de los estudios sobre el desarrollo y el grado de madurez, consenso y evidencias sobre los problemas del desarrollo que estos presentan. A partir de estos dos análisis los autores tratan de extraer algunas conclusiones, recomendaciones y cautelas a tener en cuenta en un proyecto tan ambicioso y complejo como la creación de un panel internacional sobre pobreza y desigualdad.

El trabajo está impulsado por la Alianza Española contra la Pobreza, una plataforma formada por más de mil organizaciones y entidades unidas por el objetivo de acabar con la pobreza mundial y las desigualdades sociales. La idea que motiva a la Alianza a promover la creación de un panel internacional de lucha contra la pobreza es la de lanzar una propuesta sólida que permita articular el enorme conocimiento existente y seguir impulsando la investigación para dar seguimiento a los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, examinar sus causas y proponer soluciones realistas para su erradicación. Para ello se apuesta por la creación de un espacio con capacidad divulgativa, a partir del trabajo de investigación, y normativa, sobre el desarrollo internacional, la desigualdad y la pobreza, dado el carácter de institución-frontera entre el ámbito científico, vinculado a la generación de conocimiento, y el político, vinculado a la toma de decisiones.

