

## EL CONSENSO DE COPENHAGUE

---

Alfonso Carbajo

Este consenso, que nada tiene que ver con el del mundo oficial de las relaciones internacionales, y que ha pasado relativamente inadvertido en España, se alcanzó a finales de mayo en la ciudad que lleva su nombre y representa un tratamiento innovador del diagnóstico de los problemas internacionales del subdesarrollo y de los desafíos de la economía mundial.

Los problemas globales de la humanidad se enfocan en nuestros días a través de dos vías separadas e incluso opuestas. Por un lado está el mundo académico, de la Universidad y los Institutos de Investigación, donde la aplicación rigurosa del método científico permite conquistar, trabajar y discretamente, parcelas cada vez más extensas de conocimiento. Este mundo, fuera del interés de los medios, apenas contribuye a conformar mínimamente la opinión pública y sólo influye en el diseño de las políticas de modo indirecto.

Alejado de este mundo está el de las conferencias y reuniones de los grandes organismos internacionales: las conferencias de la ONU sobre la población mundial, sobre la mujer, sobre la ayuda al desarrollo, e incluso las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial. A éstas acuden ejércitos de periodistas que bombardean a la opinión con noticias sobre declaraciones, acuerdos y resoluciones (no siempre cumplidas), dando como resultado, clichés, a veces prejuicios y, con frecuencia, por su insistencia en la menudencia anecdótica, más desorientación que información.

De modo que tenemos, por un lado, un núcleo de conocimientos bien contrastados de los que se pueden derivar actuaciones públicas relevantes, que desgraciadamente no gozan de respaldo social suficiente debido a la escasa proyección del mundo científico sobre la realidad cotidiana y, por otro, recetas que pasan popularmente por soluciones a los grandes problemas del momento, que carecen de toda base científica.

El Consenso busca tender un puente entre el debate político ordinario y el rigor de la investigación académica.

### 1. OBJETIVO

---

El objetivo del Consenso de Copenhague 2004 (CC) ha sido seleccionar, teniendo en cuenta la limitación de los recursos, los proyectos más eficientes para hacer frente a los problemas más graves que aquejan a la humanidad.

Para alcanzar este objetivo, los gestores del CC adoptaron a principios del año 2003 un curso de acción caracterizado por los siguientes pasos:

- La identificación, a partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas, de los 10 desafíos más graves a los que se enfrenta la humanidad.

- El encargo a destacados especialistas de la redacción de una serie de 10 ponencias (una para cada desafío) dirigidas a definir los problemas de cada área y a proponer remedios y proyectos concretos para superarlos o aliviar su incidencia.

- La selección de los encargados de criticar, en documentos de una extensión entre 10 y 30 folios, cada una de las ponencias.

- La designación del jurado encargado de seleccionar los proyectos más atractivos, a la luz de la evidencia presentada.

- La deliberación del jurado durante la última semana de mayo sobre los méritos de los proyectos propuestos y la elección de los que resultan más atractivos para mejorar la suerte de la humanidad.

### 2. LOS DESAFÍOS

---

Como se ha dicho, se identificaron 10 grandes problemas o retos, pero este número fue el resultado de una criba previa de más de treinta considerados inicialmente. Una reducción necesaria, por razones prácticas.

Los 10 grandes temas han sido los siguientes:

- El cambio climático.
- Las enfermedades contagiosas en el Tercer Mundo.
- Los conflictos bélicos.
- La inestabilidad financiera.
- La desnutrición y el hambre.
- La educación.
- El buen gobierno y la corrupción.
- La población y las migraciones.
- El agua y el saneamiento.
- Los subsidios y las barreras comerciales.

La lista es razonablemente completa, pues resulta difícil pensar en cualquier plaga o azote de la humanidad que no esté incluido en alguna de las categorías anteriores.

### 3. LOS AUTORES

Es imposible detallar, por problemas de espacio, los nombres de todos los que han producido documentos relevantes para el análisis de cualquiera de los grandes temas reseñados anteriormente. Tendremos que limitarnos a las ponencias y a sus autores y sólo a algunos de los comentarios sobre las ponencias.

William Cline, del Institute for International Economics, es el autor de *Meeting the Challenge of Global Warming*. Una autoridad en modelos de cambio climático, las proyecciones de Cline en esta ponencia han sido criticadas por Robert Mendelsohn que las considera demasiado pesimistas al compararlas con la evidencia más reciente de finales de los noventa.

Anne Mills, profesora de la London School of Hygiene & Tropical Medicine, preparó la ponencia sobre *The Challenge of Communicable Disease*, rica en estimaciones estadísticas de tasas de morbilidad y de costes de tratamiento.

Paul Collier, profesor de Oxford, es autor de la ponencia *The Challenge of Reducing the Global*

*Incidence of Civil War*, posiblemente la mejor introducción que puede encontrarse al tema de la dimensión económica de las guerras actuales y sus condicionantes para el desarrollo de los pueblos.

En el área de educación, la nota de comentarios a la ponencia, escrita por T. Paul Schultz, a pesar de sus escasas quince páginas, es mucho mejor que las setenta y una páginas de aquélla, cuyo autor es Lant Pritchett.

En el área de la inestabilidad financiera, tanto la cuidadosa ponencia de Barry Eichengreen, como las dos notas críticas preparadas por los profesores Wyplosz y Henry, respectivamente, son excelentes.

Muy sistemática es la ponencia de Philip Martín, *Population and Migration* y muy interesante la nota de su oponente, Mark Rosenzweig, profesor de la Universidad de Harvard. En subsidios y barreras comerciales, los 25 folios de comentarios de Panagarya componen un análisis brillante, comparando la libertad multilateral de comercio con un mundo de bloques comerciales, que contrasta con la árida ponencia de Kym Anderson. La ponencia sobre *Agua y saneamiento* es del profesor Rijsberman. La profesora Rose-Ackerman, de Yale, es la autora de la ponencia sobre *Poor Governance and Corruption*.

Entre los 20 autores de notas críticas a las ponencias hay economistas tan distinguidos como Michael Intriligator, Alan Manne, John Boland y van der Gaag. No es éste el lugar para comentar en detalle sus aportaciones. En todo caso, toda la documentación del CC (ponencias y comentarios incluidos) puede descargarse de la página [www.copenhagencensus.com](http://www.copenhagencensus.com).

### 4. EL JURADO

Los economistas elegidos a finales de 2003 para calificar en la última semana de mayo en Copenhague los proyectos presentados por los ponentes están en la cima de la profesión. Los elegidos inicialmente era Jagdish Bhagwati (Universidad de Columbia), Robert Fogel (Chicago), Bruno Frey (Zurich), Justin Yifu Lin (Peking), Douglass North (Washington), Thomas Schelling (Maryland), Vernon Smith (Geortge Mason University), Nancy Stokey (Chicago) y James Heckman (Chicago). Excepto un europeo (Frey) y un asiático (Lin), el dominio norteamericano es completo, y dentro de América, la Universidad de Chicago tiene tres representantes. Hay cuatro premios Nobel (Fogel,

North, Vernon Smith y Heckman), y Bhagwati y Schelling todavía pueden serlo. En este grupo, con un marcado sesgo hacia la economía aplicada (y que incluye a dos historiadores económicos), destaca la presencia de Stokey, economista matemática de la que sólo se conocen dos trabajos empíricos.

James Heckman no pudo asistir a la reunión de Copenhague de finales de mayo, por lo que la tarea de selección y ordenación de los 38 proyectos, contenidos en las ponencias (y en algunos de los comentarios) recayó sobre los ocho jurados restantes.

Éstos estudiaron los proyectos y, durante la semana, los discutieron con los proponentes y sus críticos. Sobre la base de la información adquirida el jurado debía responder a la siguiente pregunta: "Si los gobiernos de los países avanzados se encontraran con cincuenta mil millones de dólares adicionales, disponibles para ayuda al desarrollo ¿cuáles serían los mejores usos a los que destinarlos para promover el bienestar mundial y, en especial, el de los países en desarrollo?"

## 5. LOS RESULTADOS

De los 38 proyectos concretos de actuación frente a los 10 grandes retos del mundo, el jurado sólo pudo calificar 17, por considerar que la información sobre los restantes era insuficiente o poco fiable.

El jurado decidió que el proyecto socialmente más rentable es el dedicado a contener la extensión del SIDA. Con un coste de 27.000 millones de dólares podrían evitarse 30 millones de nuevas infecciones en el año 2010. Aunque el coste es considerable, la ratio beneficio/coste es superior a veinte y la urgencia en solucionar el problema en África es extrema.

La segunda prioridad se asignó a las políticas para atacar el hambre y la desnutrición, en particular las destinadas a remediar las insuficiencias alimentarias en hierro y en yodo. Este programa de distribución de suplementos alimentarios tendría un coste de 12 millardos de dólares.

El jurado determinó que la libertad de comercio internacional produciría ganancias considerables de productividad y de bienestar a todos los países, en relación a unos costes de ajuste modestos, prác-

ticamente despreciables, para todos los países, incluidos los emergentes. Este proyecto quedó en tercer lugar.

En cuarto lugar se situó un programa de medidas para controlar y tratar la malaria. Con un coste de trece millardos, tiene una ratio de beneficio/coste muy alto (aunque inferior al de las propuestas para combatir el SIDA y la desnutrición), y es, en consecuencia, muy efectivo como factor de dinamización del desarrollo en las zonas más deprimidas del África subtropical, que son precisamente las que más lo necesitan.

El quinto puesto lo ganó un proyecto de investigación para mejorar la producción de alimentos en los países pobres. Los puestos sexto, séptimo y octavo se concedieron a proyectos dirigidos a mejorar el acceso a agua potable en comunidades pobres.

No es cuestión de entrar en los detalles de los diecisiete proyectos calificados, que el lector interesado podrá encontrar en la fuente ya citada. Es interesante destacar que el jurado, compuesto enteramente de profesores universitarios, encontró que no disponía de información suficiente para clasificar los proyectos del área de Educación, limitándose a recomendar la realización de pruebas externas para mejorar el rendimiento de los colegios, la reducción de las tasas de matrícula en los países pobres y el pago de subvenciones a las familias que envíen a sus hijos a la escuela. Cualesquiera hayan sido los errores de calificación del jurado, no se le puede acusar a éste de estar dominado por un sentimiento sesgado de la importancia de la propia actividad.

Asimismo, en el área de corrupción y buen gobierno, los expertos confesaron que, siendo los objetivos deseables, los costes de aplicación variaban tanto de país a país y la voluntad política del país beneficiario era un elemento tan crucial del éxito, que la evaluación de los proyectos era difícil. Con todo, colocaron en noveno lugar la propuesta de reducir los costes (impuestos políticamente) de iniciar un negocio, con el argumento de que los beneficios en eficiencia serían generalizados y considerables mientras que la dificultad de derogar las trabas administrativas impuestas artificialmente es prácticamente nula.

La propuesta de reducir las barreras a la inmigración de los trabajadores cualificados conquistó el décimo puesto.

En cuanto a las propuestas para reducir o aliviar la incidencia de las guerras civiles, el jurado aceptó unánimemente la magnitud de los costes de los conflictos y la utilidad social de las medidas encaminadas a reducirlos. Las dudas surgían al estimar las probabilidades de éxito de las medidas propuestas (fuerza de pacificación, etc.), por lo que no se pronunció en esta área. Tampoco lo hizo en el área de la estabilidad financiera, señalando las incertidumbres asociadas a las diversas propuestas presentadas.

Es interesante la posición del jurado respecto a la gravedad del cambio climático y la urgencia de las medidas necesarias para contener su evolución. En esta área se presentaron tres propuestas centradas en la reducción de las emisiones dióxido de carbono, una de las cuales era la del Protocolo de Kioto. El jurado reconoció que el problema del calentamiento global merece ser estudiado a fondo, pero, en cuanto a las medidas propuestas para detenerlo, todos los miembros estuvieron de acuerdo en que entrañaban costes superiores a los beneficios esperados, debido a que implicaban una reducción demasiado abrupta de las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. El jurado consideró que la exploración de tecnologías más baratas de reducción de emisiones constituiría una línea de investigación prometedora.

Este asunto del cambio climático es muy significativo por lo que revela acerca de los procesos de formación de la opinión pública y de la relación de medidas políticas populistas con un diagnóstico riguroso de los problemas. Si hay un tema que está en el centro de la preocupación popular es el cambio climático. Kioto y sus secuelas han aparecido en titulares día tras día. Las opiniones así formadas —que no ilustradas— sobre el inminente colapso del planeta tienen un peso electoral importante. Esto hace que se asuman compromisos internacionales, se aprueben directivas comunitarias y se traspongan éstas a las legislaciones nacionales. Y sin embargo, según el parecer razonado de un grupo de economistas que están en la frontera de la profesión, este conjunto de medidas hace más mal que bien: los arquitectos de Kioto han confeccionado un remedio que puede resultar peor que la enfermedad.

## 6. LA PLATAFORMA

El Consenso 2004 ha sido una aventura cuyo desarrollo ha exigido el compromiso de muchas

voluntades y la acumulación de una masa de recursos, entre ellos los económicos. Los patrocinadores del proyecto han sido la Tuborg Foundation, el Legado Carlsberg en Memoria de IC Jacobsen, la Sasakawa Peace Foundation, el Ministerio de Medio Ambiente de Dinamarca y el semanario *The Economist*.

*The Economist*, como era de esperar, es el medio que más información ha dado sobre el Consenso de Copenhague y sus resultados. En la medida en que esta revista es una de las principales fuentes de información de los tecnócratas de Occidente, es razonable esperar que los puntos de vista del Consenso acerca de las prioridades de la actuación multilateral vayan calando poco a poco en la opinión y en la práctica de los gobiernos.

La otra nota de esperanza la da la presencia del Ministerio de Medio Ambiente de Dinamarca. Los gobiernos nórdicos son los grandes protagonistas en la política de cooperación al desarrollo y todos los escandinavos son particularmente sensibles al problema de la degradación del medio ambiente. En estas circunstancias, que el Ministerio danés de Medio Ambiente se identifique con el trabajo de los expertos del Consenso indica que la política de cambio climático podrá algún día dejar de inspirarse en la emoción para basarse en la racionalidad.

La idea del Consenso de Copenhague y los resultados del jurado han provocado reacciones diversas. La más pintoresca ha sido la del famoso economista Jeffrey Sachs que, en una carta a la revista *Nature* del pasado mes de Agosto, ha criticado el hecho de que el jurado esté integrado exclusivamente por economistas. Según él, una representación profesional más diversificada hubiera asegurado una evaluación mejor fundamentada de las diversas alternativas.

La réplica de Lomborg, que es estadístico de formación, a este argumento de Sachs, es brillante a fuer de obvia. Según Lomborg, se procuró la mayor diversidad posible de puntos de vista en la fase de elaboración de los informes de base: las ponencias y las críticas. En esta fase el criterio dominante fue la competencia del autor en el tratamiento del tema elegido. La fase de calificación es diferente. Aquí lo que se requiere es la selección de las opciones más favorables. Pero el problema de la elección entre alternativas constituye la quintaesencia del trabajo del economista y por eso el jurado se formó con economistas.

## 7. EL AGENTE DINAMIZADOR

No hay aventura empresarial sin un empresario que sabe lo que busca y organiza los recursos disponibles para conseguirlo. El Consenso de Copenhague es una *joint venture* de fundaciones, académicos, empresas y organismos públicos y se necesitaba un empresario para concebirla, organizarla y dirigirla al cumplimiento de sus objetivos.

Este empresario es Bjorn Lomborg, un joven estadístico danés que trabajó durante algún tiempo en Holanda y tiene la personalidad del desplazado. Más que un empresario es lo que los americanos llaman un *social entrepreneur*, un “emprendedor social”, capaz de movilizar a gentes con fines sociales o filantrópicos. Lomborg consiguió primero vencer a Bhagwati y, a través de éste, a los académicos de renombre. Por otro lado, consiguió el apoyo de *The Economist* y de las fundaciones danesas. Por último, organizó toda la infraestructura y la ejecución del programa.

Lomborg está vitalmente identificado con la idea del Consenso, de someter cualquier remedio propuesto para los males de la humanidad a una crítica objetiva basada en la evidencia, porque para él la contrastación empírica, como pudo llegar a descubrir tras una amarga experiencia, es mucho más que un imperativo metodológico. Es la condición necesaria para un debate político civilizado.

Lomborg, que sigue desplazándose en bicicleta y viviendo en contacto con la naturaleza, era en tiempos un ecologista militante e incluso directivo local de Green Peace. Un día se le ocurrió, siendo estadístico, aplicar sus herramientas a los problemas ecológicos para contribuir a extender el mensaje a favor del medio ambiente. Fue entonces cuando descubrió, con sorpresa, que las conclusiones de los manifiestos ecologistas eran inconsistentes con los datos que presentaban. Esto le llevó a ampliar el ámbito de su investigación, encontrando siempre que las más variadas predicciones sobre destrucción del hábitat, índices de morbilidad, desaparición de especies y sobre la relación entre el crecimiento económico y la pobreza eran refutadas por la evidencia.

Así publicó el año 2000 *The Skeptical Environmentalist* (1) un libro que desmonta fría y sistemáticamente todos los artículos de la fe del ecologismo doctrinario, y que, además, es muy ameno. El libro se convirtió pronto en el blanco de los ataques más feroces de los creyentes, y esto le proporcionó tal publicidad que se convirtió en un “bestseller”. Por eso Lomborg es el primer convencido de que al ocuparse de problemas terrenales hay que sustituir la fe del doctrinario por la actitud crítica del hombre de ciencia.

### NOTA

(1) La traducción española fue publicada en 2002 por Espasa Calpe, con el título de *El Ecologista Escéptico*.