gs
gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa nº26. junio 2016

Manuel Alcántara
Francisco Aldecoa
Jorge Aragón
Xosé Carlos Arias
José Enrique de Ayala
Francisco José Berenguer
Rosa Cobo
Cristina Faciaben
Mercedes García Montero
Rafael Grasa
Juan Hernández Zubizarreta
Fernando Lezcano
Antón Losada
Branko Milanovic
José Antonio Moreno
Martin Myant
Alejandra Ortega
José Luis Pérez Rivero
Alfred Pfaller
Pedro Ramiro
Xulio Ríos
José Antonio Sanahuja
Carmen Vizán

INCERTIDUMBRES Y RETOS DEL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

CCOO

gs

gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº26. junio 2016

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras

Edita:
Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

Dirección:
Jorge Aragón
jaragon@ccoo.es

Coordinación:
Aida Sánchez
aida@ccoo.es

Consejo Editorial:
Julian Ariza
Máximo Blanco
Isidor Boix
Salce Elvira
Ramón Górriz
Ana Herranz
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Javier López
Héctor Maravall
Montserrat Mir
Empar Pablo
Carlos Prieto
Rosa Sans

Administración:
Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

Diseño:
Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

Producción editorial,
maquetación e impresión:
Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135
Depósito legal: M. 42.536-2001

Ilustración de cubierta
e interiores:
Berthe Morisot

Ilustración de cubierta:
El muelle de Bougival, 1883
Berthe Morisot

índice

Jorge Aragón
Fernando Lezcano 11
Notas sobre las incertidumbres y retos del nuevo escenario mundial

José Enrique de Ayala 23
El escenario geopolítico mundial en el siglo XXI

Carmen Vizán 53
Integración económica y gobernanza económica mundial

Francisco Aldecoa 65
La otra mirada de la Unión Europea en el mundo del siglo XXI

Antón Losada 83
Europa del revés

Cristina Faciaben 95
El programa del sindicalismo internacional. Las prioridades de CCOO, la CSI y la CES

Xosé Carlos Arias 103
Democracia y mercados: relaciones peligrosas

Branko Milanovic 113
La desigualdad global de los ingresos en cifras: en el pasado y ahora. Una visión general

Rosa Cobo 141
Globalización, desigualdades y género. ¿Son inevitables?

Rafael Grasa 155
Paz, seguridad y conflictos armados 25 años después del fin de la guerra fría: el papel del análisis y de la transformación de conflictos

Francisco José Berenguer 171
El yihadismo como mayor amenaza contemporánea

Alfred Pfaller 185
Economía global, Estado nacional y gobernación supranacional: ¿A mitad del camino o en un callejón sin salida?

José Antonio Sanahuja 205
La agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global

Juan Hernández Zubizarreta
Pedro Ramiro 223
Lex mercatoria vs. derechos humanos. Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad

Martin Myant 241
ATCI/TTIP: su lugar en las estrategias comerciales de EEUU y la UE y su repercusión en las condiciones económicas y sociales

José Luis Pérez Rivero 257
Los BRICS y la gobernanza económica internacional

Xulio Ríos 275
La influencia de China en el nuevo escenario mundial

Manuel Alcántara
Mercedes García Montero 289
El complejo futuro de América Latina en el nuevo escenario mundial

Alejandra Ortega 299
¿Qué fue de la justicia social en las revoluciones árabes?

José Antonio Moreno 323
La Unión Europea ante el espejo de los refugiados: del drama a la tragedia

APUNTES
La crisis mundial de los refugiados
SOS Refugiados. Refugio por derecho 335

Nota biográfica de Berthe Morisot 349

autores

Manuel Alcántara
Catedrático de Ciencia Política
Universidad de Salamanca

Francisco Aldecoa
Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Xosé Carlos Arias
Catedrático de Economía
Universidad de Vigo

José Enrique de Ayala
Analista de la
Fundación Alternativas

Francisco José Berenguer
Teniente coronel del Ejército del Aire
Diplomado de Estado Mayor
Analista principal del
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Rosa Cobo
Profesora de Sociología de Género
Universidad de A Coruña

Cristina Faciaben
Secretaria de Internacional y Cooperación
de CCOO

Mercedes García Montero
Profesora de Ciencia Política
Directora del Instituto de Iberoamérica
Universidad de Salamanca

Rafael Grasa
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Hernández Zubizarreta
Profesor de Derecho del Trabajo
Universidad del País Vasco

Antón Losada
Profesor de Ciencia Política
Universidad de Santiago de Compostela

Branko Milanovic
Economista
Exdirector del Departamento de Investigación
del Banco Mundial
Investigador titular del Luxembourg Income Study
(LIS)

José Antonio Moreno
Abogado y consejero del
Comité Económico y Social Europeo

Martin Myant
Investigador Senior
Responsable de la Unidad europea de economía,
empleo y política social
Instituto Sindical Europeo

Alejandra Ortega
Socióloga
Responsable de Países Árabes, África y Asia
Secretaría de Internacional y Cooperación CCOO

José Luis Pérez Rivero
Profesor de Economía
Universidad de Oviedo

Alfred Pfaller
Sociólogo y economista
Consultor independiente y analista en temas
de política económica

Pedro Ramiro
Coordinador del
Observatorio de Multinacionales en América Latina
(OMAL)
Asociación Paz con Dignidad

Xulio Ríos
Director del Observatorio de la Política China

José Antonio Sanahuja
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

Carmen Vizán
Economista
Área de Estudios y Análisis del
Consejo Económico y Social de España

Jorge Aragón
Fernando Lezcano

Notas sobre las incertidumbres y retos del nuevo escenario mundial

LOS dieciséis años transcurridos desde que se iniciara el siglo XXI ofrecen suficientes evidencias de que estamos ante un nuevo y complejo escenario geopolítico, económico y social mundial, que dibuja una etapa de intensas transformaciones cuya dimensión y alcance son todavía difíciles de comprender, pero que marcan el tiempo que vivimos como un periodo de transición histórica hacia un futuro difícilmente previsible, tanto por su profundidad y complejidad como porque somos parte de él. Un escenario que poco tiene que ver con el que se dibujó a mediados de siglo pasado, tras la Segunda Guerra Mundial –ejemplificado en la caída del Muro de Berlín pero, también, en el fin de la hegemonía de EEUU con la quiebra del patrón dólar/oro– y que apunta a un mundo cada vez más multipolar y a un creciente poder de las empresas transnacionales en las cadenas mundiales de valor. Características que ponen de manifiesto la obsolescencia de las principales instituciones internacionales (FMI, Banco Mundial, GATT/OMC…) que debían garantizar aquel "orden mundial", pero que poco tiene que ver con el actual.

La primera crisis económica de la globalización –la llamada Gran recesión– está poniendo de manifiesto la cada vez mayor interrelación entre los países y la insuficiencia de los escenarios de cooperación supranacional para hacer frente al "nuevo desorden económico internacional" que vivimos. El creciente aunque muy diverso peso de los llamados países emergentes apunta una nueva realidad geopolítica todavía por dibujar, que también se proyecta en los nuevos conflictos bélicos –que no son locales sino globales, aunque algunos de sus protagonistas se quieran esconder en fuentes de financiación opacas y diplomacias hipócritas– con dramáticas consecuencias de pérdidas de vidas humanas y la creciente importancia de flujos migratorios de población por motivos de seguridad/supervivencia o de búsqueda de oportunidades económicas, que transita por los caminos del miedo y del hambre, y a los que no se está dando una respuesta adecuada y necesaria.

LA PELIGROSA GLOBALIZACIÓN DE LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

El nuevo escenario mundial sigue marcado por la Gran recesión que se inició en 2007-2008, la primera crisis de la globalización como hemos señalado en estas páginas, que está lejos de concluir y aporta importantes enseñanzas y elementos de reflexión, partiendo de los riesgos de la globalización financiera sin gobierno. La multiplicación exponencial de la actividad financiera en relación a la actividad productiva, y la internacionalización de sus mercados, apoyados por políticas de desregulación de los marcos nacionales –la ideología neoliberal que marcó el Consenso de Washington y las políticas más emblemáticas de Thatcher, Reagan y Bush– y la ausencia de políticas para encauzar su desarrollo, explican que la llamada crisis de las *subprime,* que se inició en Estados Unidos, se haya transmitido por una u otra vía al conjunto de la economía mundial.

La evidencia de la falacia doctrinaria de los que defendían la autorregulación de los mercados y su tendencia al equilibrio no parece que esté siendo suficiente para que se adopten medidas supranacionales significativas en este ámbito. De hecho, aunque se han adoptado políticas para sanear/ordenar el sector financiero convencional, en la mayoría de los casos con cargo al erario público, poco se ha hecho en relación a la regulación de las actividades de la llamada “banca en la sombra” y a los procesos especulativos de los diversos vehículos e inversionistas financieros que en ella operan, o respecto al sospechoso papel de “árbitros privados” como las agencias de calificación, que tan nefasto papel tuvieron en la crisis. Los primeros propósitos de foros alegales como el G7 o el G20 han quedado en papel mojado.

La decisión de los principales Bancos centrales de los países desarrollados, liderados por EEUU, y seguida más tardíamente por la Unión Europea, de adoptar una política monetaria ultra expansiva para evitar que la recesión fuera más profunda y dilatada en el tiempo, ha tenido sus efectos a corto plazo pero plantea serios interrogantes a medio y largo plazo. La insólita experiencia en la historia económica de tipos de interés negativos y la inyección masiva de liquidez en un contexto de escaso crecimiento económico –que algunos califican de estancamiento secular– y de falta de regulación internacional de los flujos de capital, amenazan con nuevos episodios especulativos cuyo alcance es difícil prever.

Se ha demostrado falso que la crisis afectaba exclusivamente a los países con mayores niveles de renta. Prueba de ello es que el anuncio de posibles aumentos de tipos de interés en EEUU –solo tímidamente iniciado hasta ahora– está empezando a tener efectos sobre el acceso a los mercados de capitales de los países

emergentes más endeudados, afectando negativamente la evolución de sus economías. Por el contario, se está reafirmado la interdependencia de las economías y el peligro de que las medidas que se están adoptando desde los países con mayor peso económico estén encubriendo en el fondo una "guerra de divisas" con propósitos proteccionistas, que contribuiría a la ralentización del comercio internacional y del crecimiento mundial.

No es extraño, por tanto, oír hablar hoy de la posibilidad de una nueva recesión, entre otros factores porque la abundancia de liquidez se produce en un contexto de falta de proyectos de inversión y puede volver a generar procesos especulativos alimentados por la movilidad de los flujos de capitales orientados, en no pocos casos, a obtener rentabilidad a muy corto plazo y, por tanto, muy volátiles y cuyos efectos en las economías nacionales más endeudadas pueden ser desastrosos. Poco se ha hecho en el ámbito de la cooperación internacional para regular los mercados y flujos financieros, como se pone de manifiesto con los escasos avances en la implantación de un impuesto sobre las transacciones financieras de muy corto plazo –la llamada tasa Tobin– a pesar del compromiso inicial de importantes países en su desarrollo. Parece que se han olvidado las reflexiones de un economista neoclásico como Irving Fisher, antes de la Gran depresión[1]: "Si queremos evitar que nuestra vasta superestructura de crédito se desmorone periódicamente sobre nuestras cabezas, debemos ver la actividad bancaria como algo más que un negocio privado; es un importante servicio público".

La Unión Europea es una muestra evidente y desafortunada de la falta de cooperación, empecinada en la implantación de medidas de recortes del gasto para contener prioritariamente el aumento de los déficits y de la deuda pública nacidos, por una parte, por la "socialización" de los efectos de la crisis financiera –el coste de los llamados rescates bancarios– y, por otra, por los efectos de la recesión en los "estabilizadores automáticos" –aumento de los gastos por prestaciones por desempleo, descenso de los ingresos públicos, etc.–, con graves consecuencias sobre el crecimiento y el empleo. La imposición de las políticas no cooperativas de "austericidio" son la principal causa de que se produjera una segunda recesión en la UE.

Aunque se han producido algunos avances en el desarrollo de la Unión bancaria, que ahora se descubre como imprescindible en el contexto de una Unión Monetaria, su desarrollo presenta importantes debilidades y dilaciones en el tiempo que la hacen

[1] Irving Fisher (1926): "A statistical relation between unemployment and price changes". *International Labour Review.*

frágil ante posibles nuevas perturbaciones financieras y, paralelamente, no se han adoptado medidas significativas para regular la banca en la sombra, que es uno de los principales factores desencadenantes de la crisis.

La tardía actuación del Banco Central Europeo sobre los tipos de interés y las inyecciones de liquidez, a través de la compra masiva de deuda pública y posteriormente privada, han dado sus frutos en el corto plazo, evitando la ruptura de la zona euro, pero también manifiestan los límites de la política monetaria y la necesidad de políticas cooperativas de estímulo fiscal. Sin embargo, poco se ha hecho en este ámbito y la creación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) –instrumento del denominado Plan Juncker– su reducida dotación presupuestaria y su propia filosofía apuntan a su escasa efectividad en el impulso del crecimiento europeo.

UN MUNDO CRECIENTEMENTE INTERRELACIONADO Y MULTIPOLAR

El escenario de la crisis de la globalización, como se ha señalado, es muy diferente al que se estableció a mitad del pasado siglo, basado en un mundo dividido en dos bloques, y que dio estabilidad durante varias décadas, no sin conflictos, al mapa de las relaciones internacionales. Su desaparición, escenificada en la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la URSS, no dio lugar a un mundo unipolar basado en la hegemonía de EEUU, como defendieron algunos, ni al fin de la historia como anunciara Francis Fukuyama, o de los ciclos económicos como predijeron afamados economistas neoliberales. La irrupción en el escenario económico y geopolítico internacional de los llamados países emergentes, liderados por China, pero en el que se integran también países de características muy diversas como la India, Brasil, Rusia o Sudáfrica, ha dibujado un nuevo escenario mundial, de carácter multipolar, que pone en evidencia la apuntada obsolescencia de las instituciones internacionales que se diseñaron tras la Segunda Guerra Mundial y que hace mucho más complejos los acuerdos de cooperación internacional, en un momento, como se ha señalado, en el que estos son especialmente necesarios para influir en los procesos de globalización sin gobierno.

Estamos ante un escenario mundial multipolar con una creciente interrelación económica, como ha mostrado la crisis económica, que afectó inicialmente a los países con mayores niveles de renta pero que acabó trasmitiéndose al resto, con alguna excepción singular. De esta interrelación también dan cuenta los posibles efectos de una ralentización del crecimiento en China sobre la demanda y el crecimiento mundial, y su impacto en regiones tan lejanas como Latinoamérica. Un impacto que pone en entredicho el optimismo de algunos analistas al considerar que

las débiles relaciones comerciales entre China y España ponen a salvo a la economía española de sus efectos negativos, porque todo apunta a que estos se transmitirán por la caída de las tasas de crecimiento en importantes países de Latinoamérica, debido a la reducción de sus exportaciones de productos energéticos y materias primas y la depreciación de sus monedas, que afectarían negativamente al comercio y a las inversiones de España en esta región.

También merece tener en cuenta la actual crisis del petróleo, en este caso por la intensa caída de sus precios en un corto período de tiempo, que obedece a factores tanto de demanda –entre ellos, la comentada ralentización del crecimiento en China– como de oferta –entre otros, el autoabastecimiento energético en EEUU o la política de Arabia Saudí– pero que, junto a sus efectos positivos en países tan dependientes energéticamente como España, puede generar efectos negativos a medio plazo, por el estancamiento o la recesión en economías estrechamente vinculadas a su comercio o a sus inversiones.

Nuevamente, la obsolescencia de las instituciones internacionales actuales –incluida la OTAN– puede explicar por qué la decisión política de China de tener un mayor protagonismo en el contexto internacional esté generando nuevas áreas de conflicto –Mar de China Meridional– y lo mismo ocurre con la nueva política exterior de Rusia y el conflicto de Ucrania, que implica directamente a la UE. Un mundo multipolar en el que aparecen asimismo nuevos actores con objetivos de mayor influencia política, como Irán o Turquía, pero con escasos ámbitos de cooperación cuyos resultados también se reflejan en los conflictos de Siria, Libia y Oriente Medio.

Aunque, desde una perspectiva histórica, se considera que en la actualidad hay menos guerras entre bloques regionales y más guerras civiles, estos conflictos manifiestan una creciente rivalidad geopolítica multipolar que es la base de dramas humanitarios sin respuesta adecuada, como son la pérdida de vidas humanas o la crisis de los refugiados, que da pie a la creación de Estados frágiles o fallidos, y a la extensión de la economía ilegal y del crimen organizado –estrechamente ligado a la corrupción– o al terrorismo.

LA CONCENTRACIÓN DEL PODER ECONÓMICO Y EL MODELO DE CRECIMIENTO

También merece prestar atención a los conflictos “no territoriales” generados por la creciente globalización de los procesos económicos, basados en las nuevas posibilidades que ofrecen las TIC y que dotan de un creciente poder a las empresas

transnacionales en sus decisiones de inversión y deslocalización de la producción, con efectos significativos en las condiciones de trabajo y de vida de una parte importante de la población mundial. Un poder económico que tiene una cada vez mayor capacidad de influencia en las decisiones políticas nacionales y supranacionales y que, en no pocos casos, afecta al propio sentido de la democracia tal y como la hemos entendido hasta ahora, especialmente –aunque no exclusivamente– en ámbitos como la UE, que tiene en ella una de sus señas de identidad.

En este contexto, los nuevos acuerdos comerciales internacionales, adoptados o en proceso de negociación como el TTP, TTIP, TISA o CETA, no deberían analizarse como meros acuerdos para fomentar el libre comercio mediante reducciones arancelarias y la eliminación de otros obstáculos comerciales, como ha sido tradicional, sino en su nueva dimensión de acuerdos para fomentar la actividad de las empresas transnacionales; y, por tanto, su crítica no debería hacerse desde posiciones proteccionistas o autárquicas, sino desde la defensa de regulaciones que acoten y modulen sus actividades, respetando las normas laborales, sociales y culturales que garantizan la cohesión de nuestras sociedades.

Paralelamente, asistimos a importantes cambios en el mundo del trabajo, que para algunos anuncian la “cuarta revolución industrial” basada en las nuevas posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información relacionadas con los procesos de robotización y conectividad, que podrían generar un gran crecimiento de la productividad, pero cuyas ganancias se concentrarían solo en una pequeña parte de la población. Unos cambios que conllevarían la desaparición de un importante número de empleos, principalmente de baja cualificación pero también de cualificación intermedia, y provocarían una mayor desigualdad que vendría a sumarse a la que se viene produciendo las últimas décadas, estrechamente vinculada a la globalización sin gobierno.

Asistimos así a la paradoja de un cambiante escenario geopolítico crecientemente multipolar y diverso, junto a una cada vez mayor concentración del poder económico “privado” –el poder del capital basado en la propiedad– sea financiero o industrial. Una paradoja que quizás explique, aunque sea parcialmente, la aparición de movimientos neonacionalistas o localistas, xenófobos y racistas, precisamente en la llamada era de la globalización, de los que tenemos suficientes muestras en la UE, hasta el punto de que algunos analistas los consideran la base de una futura ruptura del proyecto europeo de integración, pero que también tiene su manifestación en otras latitudes con la popularidad de Donald Trump en EEUU como candidato presidencial en sus próximas elecciones, o el rampante nacionalismo de Putin como ideólogo de una intervención rusa más agresiva en el escenario mundial.

Estas tendencias configuran un modelo de crecimiento, al que no se puede calificar como modelo de desarrollo, que está en la base de la cada vez mayor precariedad laboral, que es enormemente depredador de recursos naturales y que es obligado cuestionar. Y es necesario hacerlo desde la defensa de la cooperación internacional en la promoción del trabajo digno y de la sostenibilidad medioambiental. Por ello, debe ser bienvenida la aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS) y los compromisos adoptados en la 21 Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP 21), pero habrá que ser especialmente activo en su seguimiento para garantizar su cumplimiento. Estos acuerdos ofrecen la prueba de que no solo es necesario sino posible ampliar los espacios de cooperación internacional, y habría que proyectarlos en instituciones tan importantes como la OIT, que debe tener un mayor peso y protagonismo en su contribución a los compromisos de fomentar el trabajo digno a nivel internacional.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

Gaceta Sindical: Reflexión y Debate ha abordado algunos de estos temas de manera específica, relacionados con el análisis de la crisis económica, la construcción europea, o las desigualdades sociales. Con este monográfico buscamos ofrecer un panorama más amplio e integrado sobre las características que configuran el nuevo escenario mundial y sus tendencias y contradicciones. Estamos viviendo un periodo de transición marcado por importantes incertidumbres –como ocurre en todos los procesos de cambio– de las que es necesario ser conscientes para afrontar los retos que genera; y hacerlo desde los valores que dieron lugar al nacimiento de CCOO y que toman cuerpo en la acción sindical que desarrollamos cotidianamente, con su compromiso de defensa de los trabajadores y de solidaridad, desde una perspectiva confederal internacionalista y de clase.

Así, el monográfico se abre con un primer bloque de carácter general que inicia **José Enrique de Ayala** analizando los principales factores que caracterizan el escenario geopolítico mundial en el siglo XXI y que complementa el trabajo de **Carmen Vizán** centrado en los procesos de integración económica y los cambios en las principales instituciones responsables de la gobernanza económica mundial, al que siguen los artículos de **Francisco Aldecoa** sobre el papel de la Unión Europea como actor global en el mundo del siglo XXI y de **Antón Losada** con su análisis del creciente protagonismo de partidos de extrema derecha y movimientos xenófobos y antieuropeos y la supuesta desafección ciudadana al proyecto europeo. El bloque se cierra con las aportaciones de **Cristina Faciaben** sobre el programa del sindicalismo internacional y las propuestas y prioridades de CCOO, la CSI y la CES.

En un segundo bloque se desarrollan reflexiones sobre algunos de los principales procesos que subyacen en este nuevo escenario internacional, partiendo de las complejas y contradictorias relaciones entre la democracia y los mercados, de **Xosé Carlos Arias**, y los trabajos de **Branko Milanovic** sobre la desigualdad global de los ingresos y de **Rosa Cobo** sobre las bases de las desigualdades desde una perspectiva de género. Posteriormente se aborda el estudio de los conflictos armados y la seguridad por **Rafael Grasa**, y el yihadismo como principal amenaza contemporánea por **Francisco José Berenguer**, así como las contradicciones entre la globalización económica y el papel de los estados nacionales por **Alfred Pfaller** y la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y la concepción universalista del desarrollo global de **José Antonio Sanahuja.** Tras ellos, el análisis del creciente papel y poder de las empresas transnacionales en la arquitectura jurídica internacional y su relación con los derechos humanos por **Juan Hernández Zubizarreta y Pedro Ramiro,** y las implicaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP por sus siglas en inglés) entre EEUU y la UE y sus posibles consecuencias en las condiciones económicas y sociales, por **Martin Myant.**

Una tercera parte analiza el papel de nuevos actores regionales en el nuevo escenario mundial, con el estudio de los países emergentes de **José L. Pérez Rivero,** de la influencia de China en el nuevo escenario mundial de **Xulio Ríos**; el complejo futuro de América Latina por **Manuel Alcántara y Mercedes García Montero** y la situación de los países árabes de **Alejandra Ortega,** cerrándose con las reflexiones de **José Antonio Moreno** sobre la denominada crisis de los refugiados como un proceso central en el que se definirá el futuro de la Unión Europea.

Por el interés y la importancia que tiene la crisis de los refugiados, tanto ahora como en el futuro próximo y tanto para Europa como para España, la sección de Apuntes recoge dos documentos sobre este asunto: El primero, un Informe Especial elaborado conjuntamente por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) –"La crisis mundial de los refugiados"–; y el segundo, el manifiesto "Por un cambio de rumbo que frene la violación de derechos de las personas migrantes y refugiadas", suscrito en España por diversos colectivos sociales, partidos políticos y sindicatos, entre ellos CCOO.

Finalmente, se aporta una breve nota biográfica de Berthe Morisot, pintora impresionista francesa de la segunda mitad del siglo XIX, que compartió con intensidad su visión pictórica con destacados pintores como Corot, Manet, Degas y Renoir, aunque en su época quisieran relegarla, con menosprecio, a la categoría de "mujeres artistas", y algunos de cuyos cuadros ilustran la portada y los artículos de este monográfico.

Las contribuciones que configuran este número de Gaceta sindical lo hacen desde la diversidad y singularidad de los enfoques que se aportan en los artículos, pero quienes lean estas páginas podrán observar las interesantes interrelaciones entre los diferentes análisis que se desarrollan y las distintas perspectivas desde las que se llevan a cabo.

Solo nos cabe el agradecimiento a las personas que han contribuido con sus trabajos a ofrecer un espacio de reflexión y debate sobre el escenario mundial actual, y enmarcarlo en un proceso histórico de cambio como el que vivimos, con nuevos actores y nuevas y complejas situaciones, cuyos análisis nos ayudan a considerar que “los otros” somos “nosotros”, y a reivindicar valores como la solidaridad y el internacionalismo, que son una base fundamental del trabajo que desarrollamos en nuestra acción sindical y con los que estamos comprometidos.

Jorge Aragón
Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate

Fernando Lezcano
Secretario de Organización y Comunicación de CCOO

José Enrique de Ayala

El escenario geopolítico mundial en el siglo XXI

En una villa junto al mar, 1874. Berthe Morisot.

La geopolítica ha vinculado tradicionalmente los intereses de los Estados y sus relaciones internacionales a la situación geográfica y a los recursos de los actores en presencia. Hoy día estas tensiones conviven con otras que tienen carácter global aunque estén deslocalizadas: el dumping social; la especulación masiva del capitalismo financiero; los ciberataques, provengan de la delincuencia o del terrorismo; el cambio climático; la utilización de las fuentes de energía y del desarrollo científico como armas políticas, o la posibilidad de extensión de pandemias o epidemias. No obstante, la mayor fuente de tensión y amenaza es hoy el terrorismo de carácter yihadista. El otro fenómeno con más impacto lo constituyen las migraciones masivas.

Estos elementos están propiciando cambios importantes en las relaciones internacionales, que conducen a la transformación del mundo unipolar con una sola potencia hegemónica, EEUU, hacia un escenario más diverso, multipolar. Esto conlleva riesgos, para los que habrá que estar preparados, y ventajas que habrá que aprovechar para construir entre todos una sociedad mejor.

EL siglo XXI comenzó, en opinión de muchos analistas, el 11 de septiembre de 2001. Ese día, junto con las torres gemelas de Nueva York, cayeron algunos mitos muy consolidados como la invulnerabilidad de Estados Unidos en su territorio continental, y –sobre todo– la correlación entre poder militar y seguridad. Si la primera potencia militar, con un inmenso arsenal nuclear y cuyo presupuesto de defensa era ya en ese momento más de un tercio del de todo el mundo (y mayor que la suma de los diez siguientes), podía sufrir el más grave ataque terrorista de la época contemporánea, y perder instantáneamente más de 3.000 vidas, se hacía necesario revisar el paradigma de seguridad aceptado como válido hasta ese momento. Como escribió Jerónimo de Estridón, cuando se produjo el saqueo de Roma en el año 410: "Si Roma puede perecer, ¿qué puede ser seguro?"[1]

No había pasado aún una década desde el colapso de la Unión Soviética (diciembre 1991), cuando terminaron más de 40 años de una guerra fría que había partido el mundo en dos bloques antagónicos, cuyo equilibrio se mantenía gracias a la destrucción mutua asegurada por las armas nucleares estratégicas, y en cuyo marco se movían como peones todos los conflictos menores instigados o apoyados por uno u otro bando, incluida la división de Europa. La disolución el Pacto de Varsovia, el fin de los regímenes del entonces llamado "socialismo real", la independencia de las repúblicas soviéticas, hasta dejar sola a una Federación de Rusia política, económica, social y militarmente postrada, el fin del enfrentamiento ideológico este-oeste, fue sin duda el cambio geopolítico más importante desde el final de la II Guerra Mundial (la mayor catástrofe, en palabras del presidente ruso Vladimir Putin), y el inicio de una transformación mayor en las relaciones internacionales globales que aún no ha culminado.

[1] http://int.icej.org/news/commentary/lessons-fall-rome

Durante diez años, EEUU quedó como la única potencia hegemónica en todo el mundo. Todo parecía respaldar la teoría de Fukuyama[2] de que la derrota del comunismo por la democracia liberal, basada en el capitalismo, significaba el fin de la historia, es decir, el principio del triunfo definitivo de este sistema, que se expandiría por todo el mundo y haría innecesaria la búsqueda de otras soluciones o cualquier evolución política ulterior, lo que conllevaría a la vez el fin de las guerras y las revoluciones, ya que toda la confrontación humana se centraría en la economía. El nuevo liderazgo global americano se sustentaba en el ascenso del pensamiento neoconservador (*neocon*) en EEUU, impulsado por las presidencias republicanas, primero de Ronald Reagan (1981-1989), que lanzó la Iniciativa de Defensa Estratégica, y después de George H. W. Bush (1989-1993), que dirigió la primera guerra del Golfo (1991) para liberar Kuwait de la invasión de Irak. Por su parte, el demócrata Bill Clinton (1993-2001) mantuvo una política exterior basada también en las intervenciones militares, como las que lideró en la antigua Yugoslavia (1995-1999), y fue el primero que acusó de poseer armas de destrucción masiva a Irak, país que ordenó bombardear en 1998.

Finalmente, fue durante la presidencia de George W. Bush (2001-2009), basada en el predominio de los *neocon* más radicales[3], cuando se produjo el ataque terrorista del 11S que puso fin al período de transición iniciado con la caída de la Unión Soviética, y dio la señal de salida a un nuevo paradigma mundial que se está construyendo desde entonces. Los autores del 11S respondían a la disciplina de Al Qaeda, nacida de los muyahidines que habían luchado en Afganistán contra la Unión Soviética, apoyados por EEUU y por su aliado, Arabia Saudí, que les financiaba y les dotaba de su ideología wahabí, oficial en el reino árabe. Bush decretó la guerra global contra el terror, que venía a sustituir a la guerra fría como objetivo estratégico principal, con la ventaja de que en este caso la impresionante maquinaria militar estadounidense podía ponerse en marcha sin más limitaciones que el uso del arma nuclear. No obstante, el relativo fracaso de la guerra de Afganistán, donde la amenaza talibán sigue presente y activa después de casi 15 años de la intervención, y –sobre todo– en Irak, sumido todavía en una guerra civil 13 años después de haber sido invadido, han producido el efecto contrario al que Bush pretendía mostrando las limitaciones de EEUU, no ya para hacer la guerra, sino para construir la paz y, por tanto, para liderar el mundo. Estos conflictos han desencadenado, además, una creciente hostilidad en el mundo árabe y musulmán hacia EEUU, y por extensión hacia occidente, que es una de las principales tensiones geopolíticas actuales, y

---

[2] Francis Fukuyama. The End of History and the Last Man , Free Press, 1992
[3] Project for a New American Century. Statement of Principles. http://www.rrojasdatabank.info/pfpc/PNAC--statement%20of%20principles.pdf

cuya máxima y más peligrosa expresión es el surgimiento y auge del autodenominado Estado Islámico, nacido de la pésima gestión norteamericana de la posguerra en Irak.

Ese mismo año 2001 en que se produjo el 11S, nacía la Organización de Cooperación de Shanghái, formada por la República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. China entraba en la Organización Mundial de Comercio y comenzaba un ciclo en el que cada año doblaba sus exportaciones. Un año antes, Putin había sido elegido por primera vez Presidente, iniciando un ciclo de recuperación política y económica que llevaría de nuevo a Rusia al primer plano de la escena internacional. Menos de cuatro meses después del 11S, en enero de 2002, se ponían en circulación los billetes y monedas de euro en 12 de los 15 países de la Unión Europea. Ese mismo año se crea el Tribunal Penal Internacional al que no se adhieren Estados Unidos, Rusia, China, India, Israel, Cuba e Irak. Se habían puesto todos los mimbres con los que se iba a fabricar el nuevo escenario geopolítico del nuevo siglo.

LAS GRANDES TRANSFORMACIONES DEL SIGLO XXI

El siglo XXI va a estar caracterizado por el desarrollo y la influencia creciente de algunas tendencias predominantes, que en buena parte comenzaron hace tiempo pero que adquieren en este principio de siglo todo su poder transformador en las estructuras sociales, económicas y políticas, hasta el punto de obligarnos a cambiar los parámetros y enfoques que hemos utilizado hasta ahora para analizar las interrelaciones entre Estados y sociedades. Las más importantes de estas tendencias son: la globalización y el auge del capitalismo financiero; el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la robótica; la lucha contra el cambio climático y la transformación de las fuentes de energía.

El auge (¿irrefrenable?) de la globalización y del capitalismo financiero

La globalización es un proceso que tiende a eliminar o minimizar el efecto de las barreras comerciales, económicas, políticas y culturales entre las regiones y países del mundo, y a aumentar su comunicación e interdependencia. No es un fenómeno nuevo, de hecho la primera oleada de globalización se produjo entre los años 1870 a 1913, como consecuencia del crecimiento de la economía de Estados Unidos, el progreso de la revolución industrial y el auge del ferrocarril. No obstante, desde los años 90, con la caída del comunismo en Europa, el desarrollo de la economía china

y de otros países emergentes, y el auge de las compañías multinacionales, entre otros factores, se viene produciendo un crecimiento espectacular de la globalización, facilitada por los avances tecnológicos, especialmente en los campos de las comunicaciones y el transporte, que han reducido la importancia de las distancias geográficas.

Se trata de un fenómeno complejo, aún en desarrollo, que despierta recelos en amplios sectores sociales que temen, por ejemplo, que su identidad cultural se diluya en una uniformidad ajena a sus raíces. La crisis económica ha provocado en este proceso una cierta ralentización, que probablemente tendrá un carácter coyuntural, y con ella una tendencia reactiva a reforzar la propia identidad, en la que podríamos inscribir asuntos como el debate sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea, las tensiones secesionistas en algunos países, e incluso el ascenso de ideologías ultranacionalistas.

La globalización tiene aspectos positivos evidentes para el desarrollo económico y cultural. Los países en vías de desarrollo que son capaces de unirse a ella pueden acceder a mercados en todo el mundo, lo que repercute en la mejora de la calidad de vida de millones de personas antes condenadas a la pobreza. Favorece también el intercambio científico y cultural, las inversiones, la especialización, y la movilidad de los trabajadores, especialmente de los más cualificados. Difumina las fronteras y pone en común valores e intereses, alejando o minimizando los conflictos. Por el contrario, el proteccionismo crea tensiones y no es la solución a una crisis. El que surgió a raíz de la gran depresión de los años 30 del siglo pasado condujo, según la mayoría de analistas, no solo a un agravamiento de la situación económica, sino a la segunda guerra mundial. A largo plazo, la libertad de comercio y su incremento, inherentes a la globalización, son fuentes de prosperidad, crecimiento y desarrollo para todos.

No obstante, es evidente que la globalización tiene también efectos negativos, al menos a corto o medio plazo, especialmente sobre los trabajadores menos cualificados de los países desarrollados, que se ven enfrentados a una competencia desleal por parte de empresas ubicadas en países que no respetan los más elementales derechos laborales y carecen de protección social. Naturalmente, la solución no es levantar barreras, para mantener así los derechos de nuestros trabajadores, mientras que los de los países en desarrollo siguen sumidos en la miseria y la injusticia, sino trabajar por una globalización constructiva, en la que esos derechos se extiendan a todo el mundo, de modo que se restaure una competencia positiva en las mismas condiciones para todos. Y probablemente esta es la tendencia que prevalecerá a largo plazo, porque la rueda de la historia avanza siempre en la dirección de la igual-

dad y la justicia, aunque haya retrocesos episódicos, que pueden ser largos y dolorosos. Lo cierto es que por ahora ese efecto positivo no se produce, o solo muy lentamente, y en la práctica, la globalización se traduce en muchos casos, en los países desarrollados, en deslocalizaciones industriales, que generan desempleo, o en el intento de recuperar competitividad a costa del deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores.

La consecuencia es una tendencia creciente en muchos países desarrollados a oponerse a la globalización y a promover medidas proteccionistas, que –como hemos dicho antes– tienen efectos muy negativos a largo plazo, tal como demuestra la experiencia. Las posiciones antiglobalización más duras se sostienen sobre todo en los dos extremos del arco político, pero existe una preocupación generalizada que se traduce, por ejemplo, en un recelo creciente ante acuerdos multinacionales de libre comercio. La ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio está prácticamente paralizada, salvo algunos acuerdos regionales. En EEUU hay una fuerte oposición al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) que se firmó en febrero entre 12 países de América, Asia y Oceanía, e incluso cada vez se levantan más voces contra los efectos negativos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que data de 1992. En Europa, el rechazo se centra ahora en la negociación del el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), del que se teme que tenga efectos negativos sobre el medio ambiente, la protección social y los derechos laborales, que no respete las normas europeas de seguridad alimentaria y de protección de datos personales, y que desarme jurídicamente a los Estados en la solución de sus diferencias con los inversores.

En definitiva, las críticas se centran en que estos tratados, y la globalización en general, favorecen a las grandes empresas y perjudican a las pequeñas, sometidas a una competencia insuperable, y a los trabajadores. No obstante, la globalización es una tendencia irrefrenable a largo plazo y los esfuerzos no pueden dirigirse a intentar obstaculizarla, porque serían inútiles, sino a reconducirla para que tenga los efectos más positivos para todos.

La peor cara de la globalización estaba ya en su verdadero origen y en el sector que más se ha beneficiado de ella: la liberalización y auge de los flujos transnacionales de capital, que empezaron a estar fuera de control a finales del siglo XX como consecuencia de la desregulación puesta en marcha en los años 80 por los Gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Reino Unido. La volatilidad y el enorme peso de estos movimientos de capital producen turbulencias que distorsionan el desarrollo y la estabilidad de ciertos países o de regiones enteras, con repercusiones de carácter global. Habitualmente actúan de forma es-

peculativa a través de mercados de derivados financieros, o de fondos de alto riesgo (*hedge funds*) y de capital inversión (*private equity*), sin relación alguna con el impulso de la economía real sino buscando beneficios inmediatos, en ocasiones mil-millonarios, cuyo coste final termina recayendo en las economías más débiles.

El capital financiero transnacional superaba en el primer semestre de 2015 los 47 billones de dólares (trillones ingleses)[4], es decir más de cuatro veces el Producto Interior Bruto (PIB) anual de la Zona Euro. De ellos, aproximadamente 7 billones correspondían a fondos soberanos y el resto es capital privado que carece de vínculos territoriales y se mueve en función de las expectativas de ganancias o pérdidas, cuando no las provoca, apoyándose en bancos de inversión y empresas transnacionales, muchas veces con filiales que operan desde paraísos fiscales, especializados en la intermediación de inversiones, para aprovecharse de su opacidad, lenidad impositiva y falta de control.

El capital financiero domina progresivamente el escenario económico mundial y, a través de él, el político. Su influencia es tal que ha sido capaz de doblegar al Banco de Inglaterra y hacer abandonar a la libra el Sistema Monetario Europeo (1992), y ha estado a punto de acabar con el euro durante la crisis de la deuda soberana en Europa (2011-2013). Su poder es muy superior al de los Gobiernos, hasta el punto de que puede hacer caer a algunos de ellos con cierta facilidad, con la diferencia de que está fuera de cualquier control democrático, no responde ante los ciudadanos, es un poder en la sombra. A raíz de la gran recesión que comenzó en 2007, se han intentado tímidas reformas que restauraran, al menos en parte, la imprescindible regulación, adaptándola a las realidades e instrumentos actuales, pero las resistencias son enormes.

En EEUU, la ley Dodd- Frank, de julio de 2010 introduce algunas buenas prácticas como la separación de la banca comercial y la banca de inversión o la prohibición de que las entidades financieras inviertan sus propios recursos directamente (regla Volcker). Sin embargo, en la Unión Europea no ha sido posible acordar una regulación unificada de la separación entre ambos negocios, aunque la unión bancaria facilita un mayor control de las entidades crediticias. Por otra parte, la posibilidad de introducir en la UE la llamada Tasa Tobin, un impuesto sobre las transacciones financieras que serviría para frenar los movimientos financieros especulativos a muy corto plazo, aunque fue aceptada en principio por 11 de los Estados miembros en 2013, sigue esperando su regulación definitiva, sometida a toda clase de reticencias

[4] International Monetary Fund
http://data.imf.org/?sk=7CB6619C-CF87-48DC-9443-2973E161ABEB&ss=1393468009141

y presiones, y es probable que pueda entrar en vigor –en una u otra modalidad– en China e incluso en EEUU antes que en Europa.

El control del capitalismo financiero por las instituciones democráticas, sean Gobiernos nacionales o estructuras supranacionales, se ha convertido en el mayor reto de nuestro tiempo, puesto que su actividad condiciona las decisiones políticas estrechando el margen de maniobra hasta extremos inaceptables, y puede arrastrar a un país a la miseria o incluso influir en las relaciones entre países o regiones. Como veremos más adelante, el concepto actual de geopolítica tiene que tener en cuenta la capacidad de acción del capitalismo financiero transnacional, cuyo poder e influencia es mayor que el de la mayoría de los Estados.

TIC, *Big Data,* y la cuarta revolución industrial

Como decíamos antes, una de las herramientas que más han facilitado el auge de la globalización ha sido el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre las cuales Internet y todas sus herramientas asociadas, como las redes sociales, juegan un papel esencial. Hoy en día, con la excepción de algunos países que ejercen censura como China, Corea del norte o Irán, la mayoría de los ciudadanos del planeta tienen acceso a la misma información en el momento en que se produce y pueden comunicarse instantáneamente con cualquier parte del mundo. Este es un cambio mayor, cuyas consecuencias sobre las relaciones sociales e internacionales aún se están desarrollando, que sin duda va a configurar en poco tiempo una sociedad planetaria muy diferente a la que hemos conocido, en la que la influencia de los líderes y comunicadores locales va a declinar a favor de las tendencias globales y el acceso directo a la información.

La cantidad de información que se genera en nuestro planeta es ingente. Actualmente hay más de cinco mil millones de teléfonos móviles en uso y 30.000 millones de notificaciones se comparten a través de Facebook cada mes. En el año 2014 se enviaron 2,9 millones de correos electrónicos cada segundo, se cargaron 20 horas de vídeos cada minuto, y se enviaron 50 millones tweets por día[5]. La captura, almacenamiento y procesamiento de estos datos, incluidos parámetros como el volumen, la variedad, la velocidad, el posicionamiento geográfico, etc., en formatos estructurados o desestructurados, conocida como *Big Data*, permite disponer de enormes cantidades de información en tiempo real, disponible para su explotación. Esta in-

[5] http://www.ie.edu/fundacion_ie/Comun/Publicaciones/Publicaciones/Big%20Data%20ESP%207.pdf

formación es, cada vez más, un requisito imprescindible para muchas empresas u organizaciones que basan su actividad en el estudio de informes estadísticos y modelos predictivos, como los análisis de negocio, publicitarios, mediáticos, la prevención de enfermedades infecciosas, el espionaje y seguimiento a la población, o la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, entre otros.

Este nuevo escenario planetario conlleva sin duda riesgos, especialmente en lo que respecta a la protección de la privacidad y el derecho al secreto de las comunicaciones, riesgos que se acrecientan cuando en tiempos de inseguridad –como a raíz de los ataques terroristas en Europa– se dota a los servicios de inteligencia o seguridad de la capacidad de intervenir las comunicaciones y almacenar datos personales con la finalidad de prevenir las amenazas. Aquí también se hace necesario mantener y reforzar el control democrático sobre herramientas que pueden ser demasiado poderosas cuando están fuera de ese control, y buscar el necesario equilibrio entre seguridad y libertad. Pero tiene también muchas ventajas, además de las meramente prácticas, porque permite un mayor acercamiento entre ciudadanos de todo el mundo en sus relaciones personales y comerciales, que tienden a ser pacíficas y colaborativas, y que sobrepasan frecuentemente las relaciones tradicionales entre Gobiernos o instituciones, mucho más perezosas en su evolución.

Paralelamente, se está desarrollando la conectividad de los objetos, aparatos, vehículos y edificios, a través de la denominada Internet de las cosas, de manera que puedan ser programados, controlados a distancia, o adapten su funcionamiento a los datos que reciban, e incluso se comuniquen entre ellos buscando sinergias. Estas técnicas, aplicadas a la producción industrial, en combinación con la robótica, que viene desarrollándose desde hace varias décadas, están empezando a tener repercusiones muy importantes en la industria, y por tanto en las relaciones de producción, en el marco de lo que se ha dado en llamar cuarta revolución industrial, que viene a seguir la serie formada por la primera –producida por la máquina de vapor y la mecanización en la segunda mitad del siglo XVIII–, la segunda –basada en la electricidad y la producción en cadena a principios del siglo XX– y la tercera, que introdujo la automatización y la electrónica a finales del siglo XX.

La cuarta revolución industrial se basa en la fábrica inteligente, en la que trabajan sistemas ciber-físicos (CPS), que conectan los elementos físicos y virtuales mediante comunicaciones de máquina a máquina, y procesan, con sistemas de inteligencia artificial, los datos que reciben a través de Internet de las cosas, lo que les permite un intercambio de información con el exterior, incluyendo por ejemplo el nivel de oferta y demanda de los mercados, las preferencias de los clientes y la actividad de otras fábricas inteligentes. Las empresas pueden adaptar así, en tiempo real, su pro-

ducción a los clientes individuales en cualquier parte del mundo y los clientes, ajustar la configuración de fábrica para crear sus propios productos. La evolución de las impresoras 3D permitirá fabricar una amplia gama de productos allí donde se necesiten, programados, diseñados y dirigidos desde la central en cualquier parte del mundo, ahorrándose así los gastos de transporte de las mercancías.

La enorme dependencia que tiene el mundo actual de las redes y sistemas informáticos, y de los flujos de información, y su vulnerabilidad ante ataques cibernéticos, que pueden poner en peligro la actividad empresarial y financiera, como ya ha sucedido, paralizar la producción de sectores industriales, destruir bases de datos estatales, o bloquear instalaciones y servicios esenciales, como aeropuertos, transportes aéreos o terrestres, centrales eléctricas, incluidas las nucleares, redes de comunicaciones, sistemas y equipos militares, han hecho que el concepto de ciberseguridad, es decir la protección de la infraestructura cibernética y de la información almacenada, procesada o transportada por los sistemas interconectados, se haya convertido en una prioridad para garantizar el desarrollo de la actividad financiera, industrial y administrativa. Según datos de Panda Labs, 2015 ha sido el año en el que más cantidad de ciberataques se han producido, con un total de 304 millones, lo que significa que más de una de cada cuatro muestras de *malware* creadas en la historia de la informática apareció el año pasado, y la tendencia va en aumento. El uso de esta arma por todo tipo de organizaciones, estatales o no, delincuentes y terroristas, se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad en este siglo.

Por otra parte, la cuarta revolución industrial tendrá a corto plazo consecuencias negativas para el empleo, como sucedió con las anteriores. Un informe del Foro Económico Mundial de Davos, de enero de este año, concluye que la robotización de la industria supondrá la desaparición de 7,1 millones de empleos y la creación de 2,1 millones de nuevos puestos de trabajo en los 15 países más industrializados hasta el año 2020, es decir un saldo negativo de 5 millones. En un primer momento, los más afectados serán los trabajos manuales y más repetitivos, y posteriormente, la inteligencia artificial convertirá en obsoletas muchas profesiones cualificadas de los servicios. Los empleos se crearán en el sector tecnológico, principalmente para ingenieros, informáticos y matemáticos. Sin embargo, como ha sucedido también en ocasiones precedentes, a la larga las máquinas pueden ser una ayuda fundamental para lograr un nivel de vida más alto para todos. Aunque al principio puedan provocar víctimas y perdedores, a medio y largo plazo todas las revoluciones industriales y tecnológicas han generado empleo y nuevas oportunidades. Los estudios indican que el 65% de los actuales estudiantes de primaria trabajarán en puestos de trabajo y perfiles que no existen hoy en día. Nanotecnologías, inteligencia artificial, drones,

impresoras 3D, materiales avanzados, biotecnología y genómica serán algunos de los campos en los que más se desarrollarán las nuevas profesiones.

Menos estudiado está el efecto que esta nueva revolución industrial va a producir en la vida social y en las relaciones laborales, que será sin duda muy profundo. El tiempo de ocio aumentará y será necesario crear las condiciones para que sea satisfactorio a través, por ejemplo, de una mayor oferta cultural. En el aspecto laboral, la revolución tecnológica influirá en las políticas de contratación, formación, retención y promoción del talento en las empresas. El Foro Económico Mundial da algunas recomendaciones genéricas, como la flexibilización de las plantillas, la formación continua o la reconversión de los departamentos de recursos humanos. Lo cierto es que la tendencia va hacia menores necesidades de trabajo humano, lo que conducirá a su vez a la generalización de los trabajos temporales, a tiempo parcial, o precarios, y a trabajar desde casa en algunos casos, o con presencia esporádica en la empresa. Todo ello repercutirá en una individualización de las condiciones laborales en función de la productividad personal, y en una desagregación de los trabajadores, que se hallarán más aislados y cuyos intereses raramente coincidirán. En este escenario será muy difícil que puedan agruparse en la defensa colectiva de sus derechos, y su protección frente a los intereses de las empresas se resentirá, a no ser –una vez más– que la política cumpla con su obligación y establezca las normas que regulen con justicia las relaciones laborales en la nueva era.

El cambio climático y las fuentes de energía

Según la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE UU, el año 2015 fue el más cálido desde que existen registros, que arrancan en 1880, con una temperatura promedio global de las superficies terrestre y oceánica que estuvo 0,9 grados Celsius por encima del promedio del siglo XX. El calentamiento global es, pues, una evidencia, como lo es –para una abrumadora mayoría de científicos– el hecho de que la actividad humana, y en especial la emisión de los llamados gases de efecto invernadero, es la causa principal de este calentamiento. Desde el inicio de la primera revolución industrial, hacia 1760, hasta la actualidad, la concentración de CO_2, que proviene en gran parte de la quema de combustibles fósiles, ha aumentado en un 43%. Si el ritmo de calentamiento no se corrige, los efectos pueden ser desastrosos: sequías y fuegos arrasadores, tormentas más intensas e inundaciones, olas de calor mortales y propagación de enfermedades, y cambios en los ecosistemas que llevarán a la desaparición de muchas especies animales. El calentamiento del agua producirá huracanes más peligrosos, derretimientos de glaciares y masivos deshielos que harán aumentar el nivel del mar con la consiguiente desaparición de islas y tierras costeras.

Las consecuencias geopolíticas del cambio climático van a ser muy importantes. En primer lugar, el agua dulce será un recurso cada vez más escaso, especialmente en algunas zonas del planeta, y asegurar su control puede ser una fuente importante de tensiones y conflictos. La producción agrícola se resentirá, particularmente la de algunos alimentos básicos como los cereales, de los que dependen millones de personas en los países menos desarrollados, lo que puede incrementar las migraciones masivas que ya se vienen produciendo. Por otra parte, el retraimiento de la capa de hielo del casquete polar norte permitirá la apertura de las rutas de navegación transárticas: el paso del noroeste, que circunnavega Alaska, Canadá y Groenlandia, y la ruta del mar del Norte, o paso del noreste, que une los océanos Atlántico y Pacífico a lo largo de las costas de Rusia y Siberia, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero en la navegación desde Asia hacia América oriental y Europa, y viceversa, lo que abrirá una nueva era en el comercio marítimo. El canal de Panamá perderá importancia estratégica y la zona ártica la ganará sobremanera, no solo por el tráfico de mercancías, sino porque el deshielo permitirá la explotación de sus ingentes recursos, por ejemplo la extracción de hidrocarburos que podrían alcanzar una quinta parte de las reservas mundiales, lo que puede producir importantes tensiones entre los países ribereños del océano Ártico: EEUU (Alaska), Rusia, Noruega, Dinamarca (Groenlandia) y Canadá, puesto que no existe todavía una delimitación definida de las zonas económicas exclusivas en este mar.

La preocupación por el calentamiento global ha llevado a la mayoría de países a intentar, desde hace dos décadas, llegar a acuerdos para frenarlo reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que tiene evidentes repercusiones en los costes industriales. El protocolo de Kioto (1997), que entró en vigor en 2005 y se ha prorrogado hasta 2020, está muy lejos de haber conseguido sus objetivos, sobre todo por la ausencia del mayor emisor, EEUU, que no lo ratificó, la retirada de Canadá y la falta de compromiso de China e India. La 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) reunió en París, en diciembre de 2015, a 195 países en la llamada Cumbre del Clima con el objetivo de que el aumento de la temperatura media del planeta hasta el final del siglo quede por debajo de los dos grados Celsius. El acuerdo de París[6], que se firmó el 22 de abril y aún está pendiente de ratificación, entrará en vigor en 2020 y se revisará en 2025. Se basa en los programas voluntarios que ya han presentado 187 países, y en un sistema de financiación que creará un fondo de 100.000 millones de dólares anuales destinado a que los países menos desarrollados puedan crecer económicamente pero con bajas emisiones de dióxido de carbono. Es el primer acuerdo en el que están involucrados todos los países del planeta,

[6] https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf

y aunque no contiene compromisos obligatorios, su flexibilidad nos permite ser más optimistas en esta ocasión, y esperar acciones resolutivas y eficaces sin las cuales el desastre medioambiental puede ser muy grave e irrecuperable.

La mayoría de las emisiones nocivas se producen por el uso como fuentes de energía de los combustibles fósiles, es decir, el carbón y los hidrocarburos, que además de muy contaminantes son limitados y se agotarán antes o después. El acceso a estas fuentes de energía ha sido históricamente uno de los vectores geopolíticos más relevantes, tal vez el más importante de todos, que ha determinado políticas, relaciones, alianzas y guerras. La progresiva adopción de la fracturación hidráulica o *fracking* ha aumentado la producción de hidrocarburos en lugares distintos de los yacimientos tradicionales hasta el punto de que actualmente EEUU supera a Arabia Saudí como primer productor mundial de petróleo y a Rusia como mayor productor mundial de petróleo y gas, y sus importaciones de petróleo y de gas han caído al nivel más bajo desde 1985 y 1986, respectivamente. Estos cambios, unidos al reducido aumento del consumo energético de China (un 2,6%, el menor desde 1998), que es el mayor importador neto de petróleo desde 2014, y al aumento de la oferta en los países no miembros de la OPEP, han producido una caída drástica de los precios del petróleo desde los 115 dólares por barril de *Brent* en junio de 2014 a 28 dólares en enero de este año, lo que está afectando gravemente a las economías de muchos países productores como Rusia y Venezuela, con repercusiones globales. El precio del petróleo, que puede ser influido por ciertos países o grupos, es también un arma geopolítica de gran potencia.

No obstante, el petróleo sigue siendo esencial. El mix energético a nivel mundial está compuesto por petróleo (32,6%), gas natural (23,7%), carbón (30%), energía hidroeléctrica (6,8%) energía nuclear (4,4%) y renovables (2,5%)[7], aunque las diferencias entre unos países y otros son enormes. La reducción de los porcentajes de combustibles fósiles parece un camino largo y arduo. Las centrales nucleares de fisión no emiten gases de efecto invernadero, pero han demostrado –en Chernóbil y Fukushima entre otras– ser altamente peligrosas, además de que no está resuelto el problema de los residuos radiactivos de larga duración, y de que el uranio es un mineral escaso. La solución estriba, por una parte, en la eficiencia y el ahorro energético, y por otra en el incremento de las energías renovables (eólica, solar, hidroeléctrica, geotérmica, etc.), pero su desarrollo es aún incipiente, sus costes son poco competitivos, y hoy por hoy es difícil imaginar que puedan sustituir completamente al carbón y los hidrocarburos.

---

[7] http://www.bp.com/content/dam/bp-country/es_es/downloads/PDF/Resumen%20ejecutivo%20SR%202015.pdf

La verdadera revolución en el campo de la energía llegará cuando la energía de fusión nuclear –la misma que produce el sol o usan las bombas de hidrógeno– esté lista para su uso industrial. Actualmente hay, entre otros, dos proyectos particularmente prometedores. Uno es la National Ignition Facility, perteneciente al Lawrence Livermore National Laboratory, en California, que explora el sistema de confinamiento inercial por láser y que consiguió por primera vez en 2014 que un reactor experimental de fusión nuclear produjera durante un corto lapso de tiempo más energía de la que consume. El otro es el International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) en el que participan la Unión Europea con el 45,4%, y Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India y Corea del Sur, con el 9,1% cada uno. El ITER, que se basará en el sistema de confinamiento magnético, está construyendo aún en Cadarache, Francia, su enorme cámara toroidal de vacío, basada en un diseño soviético llamado tokamak, y empezará su actividad en 2019.

Cuando esta tecnología esté disponible para su uso, lo que está previsto para la segunda mitad del siglo, el mundo dispondrá de una fuente de energía inagotable, prácticamente gratuita –ya que su principal ingrediente, el deuterio, está presente en el agua del mar–, segura –puesto que cualquier avería simplemente detendría el proceso– y limpia, sin emisiones –producirá ciertos residuos radiactivos pero de corto tiempo de vida, a diferencia de los de las centrales nucleares de fisión–. El problema de la energía podrá estar resuelto para miles de años, y si somos capaces de compartirla, las tensiones geopolíticas por este recurso, origen de tantos conflictos, podrían desaparecer. La contaminación atmosférica caerá a mínimos y muchos de los problemas que ahora tenemos o podríamos tener se resolverán fácilmente con una energía barata e ilimitada, como por ejemplo la escasez de agua (desalación) o la producción de alimentos.

GEOPOLÍTICA Y POLÍTICA GLOBAL

Como su nombre indica, la geopolítica ha vinculado tradicionalmente los intereses de los Estados o grupos y sus relaciones internacionales, pacíficas o beligerantes, a la situación geográfica y a los recursos –humanos o naturales– de los actores en presencia. Este enfoque tuvo su auge en la primera mitad del siglo XX, con el surgimiento de teorías que pretendían dar la clave de la superioridad de un Estado sobre los demás, como las que preconizaban el control del mar (Alfred Mahan), el dominio de la “tierra corazón” (Halford Mackinder), o la adquisición del “espacio vital” (Friedrich Ratzel), entre otras, que fueron usadas en buena parte como base teórica por algunos de los beligerantes en la Segunda Guerra Mundial. El uso espurio de la geopolítica, sobre todo por la Alemania nazi, hizo que después de la guerra este enfoque se abandonara y fuera sustituido por el del enfrentamiento ideológico entre

los dos bloques existentes, que servía para analizar todos los sucesos internacionales. Después del fin de la guerra fría, el concepto de geopolítica ha vuelto al primer plano, y ahora se utiliza profusamente, no solo en lo que se refiere a los Estados sino también a las condiciones en las que se mueven las grandes empresas multinacionales, aunque en muchas ocasiones de una forma genérica y poco rigurosa.

Es evidente que hoy en día las relaciones internacionales no se pueden definir, o solo de forma muy parcial, por los determinantes espaciales o físicos. En ocasiones, la situación geográfica será un elemento decisivo en la relación de un país con su entorno, como es el caso de Israel o de Cuba, pero en otros, son los intereses globales y no la ubicación lo que determina la política que lleva a cabo un país u organización. Es cierto también que el control de zonas o regiones con abundancia de recursos esenciales, o de ciertas rutas marítimas, continúa siendo un parámetro de gran importancia para algunas decisiones y sucesos internacionales. Pero lo es también que, como hemos visto al hablar de las grandes transformaciones en el siglo XXI, hay factores extraterritoriales o sin relación directa con la realidad geográfica, que pueden tener una influencia poderosa en el devenir de un país o en sus relaciones.

Por ejemplo, un país asiático, pongamos Bangladesh, puede poner en el mercado global ropa a precios bajísimos, dadas las pésimas condiciones laborales de sus trabajadores, y hundir la industria textil de Portugal, que está a 9.000 km, y con quien no tiene ningún litigio ni interés en disputa. Un ciberataque lanzado por no se sabe quién desde no se sabe dónde puede paralizar una administración o causar un grave perjuicio a una empresa, como fue el caso de Sony en 2014. Un fondo de inversión ubicado en alguna isla del Caribe pude hundir la economía de Grecia de forma casi anónima, malvendiendo su deuda. Si China no acepta reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento de la temperatura consecuente puede hacer subir el nivel de mar e inundar buena parte del territorio de las islas Maldivas, que están a casi 6.000 km. El mantenimiento cuantitativo de la producción de petróleo de Arabia saudí, a pesar de la caída de los precios, puede hundir al régimen de Maduro en Venezuela, a 12.000 km, aunque ambos países formen parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Hay que considerar además, la existencia de políticas globales que no proceden de ningún país concreto, sino de la comunidad internacional o de instituciones mundiales, y que condicionan, en mayor o menor medida, la política de todos los países, como podrían ser los mencionados acuerdos de París sobre reducción de emisiones, el derecho internacional público, las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o la actividad del Tribunal Penal Internacional para aquéllos países que lo aceptan.

En definitiva, no podemos hablar ya de la geopolítica como un método suficiente para analizar las relaciones internacionales, a no ser que lo hagamos en un sentido muy amplio, con un enfoque que podríamos llamar política global, que abarcaría todos aquéllos factores, estén directamente relacionados con los recursos o no y tengan un carácter territorial o extraterritorial, que conforman en la actualidad los intereses de los Estados o grupos, e influyen por lo tanto en sus relaciones con otros, y en los acontecimientos que se están produciendo actualmente o se pueden producir, incluidos los conflictivos.

Las tensiones geopolíticas de carácter territorial

Hoy en día siguen existiendo tensiones geopolíticas clásicas, es decir conflictos, reales o potenciales, cuyo origen está en las acciones de un país o grupo de países para dominar un determinado espacio geográfico, ganar influencia en su entorno, o asegurarse el acceso a ciertos recursos.

Los más importantes son los que afectan a la región de Asia-Pacífico. La adquisición por Corea del Norte de armas nucleares y vectores de lanzamiento, unida a la actitud irresponsable paranoica y agresiva del régimen dictatorial que la gobierna, son tal vez los factores más preocupantes en la actualidad, y pueden dar lugar a tensiones muy graves en el futuro. Por su parte, China cuya política exterior se había caracterizado en las últimas décadas por la prudencia en las relaciones con otras potencias y la defensa del principio de soberanía y no intervención –excepto por la irrenunciable reivindicación de la República China de Taiwán–, ha emprendido, desde la llegada al poder de Xi Jinping en 2013, una política exterior más asertiva en su zona de influencia. En noviembre de ese año, Pekín hizo público el establecimiento unilateral de una zona de identificación de defensa aérea (ZIDA) que se solapa con la japonesa y que incluye el espacio aéreo de las islas Diaoyu (Senkaku para Japón bajo cuya soberanía están actualmente), cuyas aguas podrían contener importantes yacimientos de petróleo y gas, reivindicadas también por Taiwan. Pekín reclama asimismo, en el mar de la China meridional, las islas Paracel, en disputa con Vietnam, y las Spratly cuya soberanía pretenden Taiwán, Vietnam, Filipinas, Brunei y Malasia, en las que China está realizando obras de acondicionamiento y desplegando unidades militares. Estos hechos están creando graves tensiones entre China y los países de la región, en especial con Japón y Vietnam.

Con todo, el escenario más grave sería un enfrentamiento entre China y EEUU, que no consentiría una agresión contra Japón o Corea del Sur, aliados clave con los que tiene acuerdos de defensa, y en los que despliega bases militares y armas nu-

cleares. EEUU no tiene ninguna intención de respetar la ZIDA proclamada por Pekín, ni su soberanía sobre las aguas territoriales de las islas en disputa. Washington mantiene además relaciones no oficiales con Taiwán y probablemente reaccionaría ante cualquier intento de la República Popular de someter a la isla por la fuerza. En definitiva, el área Asia-Pacífico contiene todos los elementos necesarios para que se produzcan en cualquier momento crisis graves, que podrían tener una repercusión global. La concurrencia geográfica de una nación de vocación hegemónica –EEUU–, con otra en ascenso imparable –China– y con la competencia de dos potencias industriales como Japón y Corea del Sur, constituye el escenario perfecto para una confrontación, en la que puede convertirse en el futuro en el área más conflictiva de nuestro planeta.

La segunda zona con mayor tensión geopolítica es Oriente Medio Aquí confluyen al menos tres causas de conflicto. La primera es el petróleo, que sigue siendo –como hemos visto– la principal fuente de energía y se mantendrá en ese puesto probablemente algunas décadas más. Los países de esta zona suman el 40% del total de las exportaciones mundiales[8] y su producción es, por tanto, imprescindible y objeto de deseo por parte de muchos, aunque no es tan decisiva como en el pasado, debido a la práctica autonomía de EEUU y al aumento de la producción de Rusia, Canadá y otros países. La segunda es el conflicto palestino-israelí, un verdadero cáncer que envenena desde hace décadas las relaciones de los países árabes y musulmanes con EEUU, y por extensión con Occidente, y que no parece encaminarse a una solución pacífica por el rechazo de Israel a cualquier concesión que reduzca el territorio que controla o tenga implicaciones negativas para su seguridad. Y la tercera, tal vez la más relevante en estos momentos, es el enfrentamiento sectario entre musulmanes suníes y chiíes, que data de siglos, pero que se ha recrudecido bajo el liderazgo respectivo de las dos potencias regionales, Arabia Saudí e Irán, cuya pugna está detrás de las guerras civiles de Siria y Yemen y amenaza con incendiar toda la zona con consecuencias desastrosas.

A todo ello hay que añadir actualmente, la ocupación de una parte de Siria e Irak por parte del autodenominado Estado Islámico (EI), una organización yihadista de ideología wahabí, que pone en peligro la existencia de estos países y es origen de terrorismo internacional. Esta región ha sido la más conflictiva del planeta en el siglo XX y continúa siéndolo en éste, incluida la intervención de EEUU y Rusia en el conflicto sirio que, aunque no tiene el grado de tensión de la guerra fría e incluso se pretende colaborativa, no está exenta de riesgos.

---

[8] http://www.worldstopexports.com/worlds-top-oil-exports-country/

Es precisamente el retorno de Rusia a la primera línea de la política mundial, que se ha producido en lo que llevamos de siglo bajo la dirección de Vladimir Putin, con la clara intención de defender sus intereses y mantener o ampliar su área de influencia, lo que ha provocado la aparición o reactivación de focos de tensión geopolítica en el este de Europa y el Cáucaso sur, que afecta a países que quedaron en tierra de nadie entre la expansión de la OTAN y la UE hacia el este y la inhibición de Boris Yeltsin, después de la caída de la Unión Soviética. La crisis de Ucrania, que se produjo por la revuelta del Maidán, en noviembre de 2013, y que se ha saldado por el momento con la anexión de Crimea y Sebastopol a la Federación de Rusia y la secesión *de facto* de una parte de la región del Donbass, seguidas de severas sanciones económicas a Moscú por parte de EEUU y la UE, es el asunto más grave, pero no el único, porque hay otros focos de tensión en Georgia (Osetia del sur, Abjazia), Moldavia (Transnistria), y Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), que ya han dado lugar en el pasado a enfrentamientos armados y pueden reactivarse en cualquier momento. No obstante, Rusia y la UE están obligadas a entenderse por su insalvable interdependencia económica y energética, y será necesario llegar cuanto antes a un nuevo acuerdo de cooperación y asociación que incluya garantías de seguridad para los países de vecindario compartido.

Hay otros focos de tensión geopolítica que no presentan un riesgo tan sistémico, aunque su evolución puede llegar a ser muy negativa. Entre ellos podemos citar el enfrentamiento entre India y Pakistán –ambos potencias nucleares– por la región de Cachemira, la inestabilidad en el Sahel –muy castigado por la pobreza y donde se sitúa una línea de ruptura entre el mundo musulmán y el cristiano o animista–, y la repercusión que puede tener en América Latina y el Caribe la debilidad y previsible caída de los regímenes políticos de Cuba y Venezuela, e incluso de Brasil. El mundo continúa siendo un lugar peligroso y propenso a los conflictos.

Las tensiones y riesgos globales

Como hemos dicho antes, las tensiones propiamente geopolíticas conviven con otras que no tienen un carácter territorial, sino global, ya que están deslocalizadas pero afectan a todo el planeta o a varias regiones, y pueden tener repercusiones incluso más importantes que aquéllas. Algunas ya las hemos descrito, como el *dumping* social que acompaña a veces a la globalización, la especulación masiva del capitalismo financiero capaz de hundir mercados y gobiernos, los ciberataques –provengan de la delincuencia o del terrorismo– que pueden producir catástrofes de todo tipo, el cambio climático con sus secuelas de falta de agua y alimentos, la utilización de las fuentes de energía y del desarrollo científico como armas políticas.

Hay una más, a la que no nos hemos referido aún, que es la posibilidad de extensión de pandemias o epidemias, como la de ébola en 2014, favorecida por las facilidades de movimiento de población inherentes a la globalización.

No obstante, la mayor fuente de tensión en nuestros días –y la mayor amenaza a la seguridad– la representa el terrorismo de carácter yihadista, cuyo mayor golpe –como mencionábamos en la introducción– se produjo el 11S. Desde entonces, los atentados se han multiplicado en casi todo el mundo, desde Nigeria hasta Indonesia, pasando por Europa, Turquía, y por supuesto las regiones en conflicto, Oriente Medio, cuerno de África, Afganistán-Paquistán. Al Qaeda, aunque sigue estando activa sobre todo en Yemen, en el Magreb y en el Sahel, ha cedido el liderazgo en la inspiración de los atentados al EI, que dispone de una base territorial donde atraer y entrenar los yihadistas. El fenómeno va en aumento y puede quedar fuera de control. Según el Centro sobre Terrorismo e Insurgencia de IHS Jane's, en 2015 hubo más de 18.000 ataques terroristas en todo el mundo con cerca de 30.000 muertos y más de 36.000 heridos, de los cuales el EI fue autor de 3.300, un 50% más que en 2014. Una auténtica guerra de baja intensidad que merece la colaboración de todos los países del mundo con los árabes y musulmanes para conseguir su erradicación, o al menos su debilitamiento.

El otro fenómeno con más impacto en la actualidad, aunque es tan viejo como la humanidad, lo constituyen las migraciones masivas, que aumentan progresivamente en muchas zonas del planeta, desde América Latina y el Caribe a EEUU, desde Oriente Medio y África a Europa, o desde países asiáticos al Golfo Pérsico, a Japón o a Australia. Muchos de los que migran son refugiados, provenientes de países en guerra, como Siria, Irak, o Sudán del sur, o de otros en los que son perseguidos por sus creencias, posiciones políticas u orientaciones sexuales como Eritrea o Nigeria, y tienen derecho de asilo en un país seguro según las convenciones internacionales. La mayoría huyen del hambre y la miseria, buscando un futuro mejor para sus hijos, espoleados por las abismales diferencias de renta entre el norte y el sur.

No se trata de una amenaza, pero puede causar inquietud social e incluso inestabilidad en los países receptores cuando se trata de movimientos muy numerosos en poco tiempo, e impulsar reacciones xenófobas y ultranacionalistas muy peligrosas, aunque también tiene muchas ventajas, especialmente en sociedades envejecidas como las europeas. La solución estriba, por supuesto, en atacar las causas en su raíz, es decir ayudar a acabar con las guerras y el tráfico de armas –en contra de algunos intereses muy concretos– y promover el desarrollo político y económico en las regiones más desfavorecidas, hasta que nadie tenga que moverse de donde están sus raíces para tener una vida digna, además de perseguir sin tregua a los

traficantes de personas. Mientras esto no se logre, las más elementales reglas de humanidad y solidaridad deben empujar a las sociedades desarrolladas a acoger e integrar a aquéllos que se han visto obligados a emprender dramáticos viajes por las desigualdades e injusticias que todavía alberga nuestro mundo.

LOS NUEVOS FACTORES GEOPOLÍTICOS

Considerando la geopolítica en el sentido amplio al que antes aludíamos, es necesario analizar los nuevos elementos, surgidos o desarrollados en este siglo, que están propiciando, o van a desencadenar en el futuro, los cambios más importantes en las relaciones internacionales.

El surgimiento y auge de las potencias emergentes

Probablemente el fenómeno más relevante de nuestro tiempo en términos geopolíticos es el fulgurante ascenso de nuevos países que jugarán en el siglo XXI un papel protagonista, al lado o en ocasiones por encima de los más desarrollados, en la política internacional y en la economía global. Los más importantes configuran el grupo BRIC –Brasil, Rusia, India, y China– que se reúne anualmente desde 2009 al máximo nivel para coordinar sus políticas. En 2010, se unió al grupo Sudáfrica (BRICS), pero ciertamente son los cuatro primeros los que van a tener verdadero peso a nivel global.

El más importante de los cuatro, China, ha quintuplicado desde 1990 su PIB, con una tasa de crecimiento superior al 10% de media, aunque en la actualidad ha bajado a algo menos del 7%. En 2015, el PIB de China, en términos nominales, era el segundo del mundo (10,983 billones $), por detrás de EEUU (17,947) y por delante de Japón (4,123), pero si la clasificación se hace atendiendo al criterio de paridad del poder adquisitivo (PPP), China era ya la primera potencia económica mundial por delante de EEUU[9] (ya era además, desde 2013, la primera potencia comercial). Los otros tres estaban situados, en PIB nominal, India (7º), Brasil (9º) y Rusia (12º), y en PIB PPP, India (3º), Rusia (6º) y Brasil (7º). Las previsiones indican que India adelantará a Japón en PIB nominal antes de 2030.

A estos datos económicos es necesario añadir los demográficos: según las proyecciones estadísticas, en 2020 China tendrá 1.411 millones de habitantes e India

[9] http://knoema.es/nwnfkne/world-gdp-ranking-2015-data-and-charts

1.362. Entre ambas, concentrarán el 36% de la población mundial. Brasil será 5º (212 millones) y Rusia 9º (143 millones)[10] mientras que EEUU subirá ligeramente hasta 332 millones (3º), y toda la Unión Europea se mantendrá sobre los 520 millones. Como consecuencia de las diferentes tasas de crecimiento, la población europea, que constituía el 15% del total mundial, solo será un 5% en el año 2050, cuando la media de edad de sus ciudadanos estará en 49 años.

Además de la economía y la demografía hay ya iniciativas de carácter estratégico que dan a China, y sus eventuales aliados, un papel global, como el lanzamiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, que cuenta ya con 57 Estados miembros y es una especie de alternativa al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco de Desarrollo Asiático, dominados por los países desarrollados, o el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con sede también en China, o el ambicioso proyecto "un cinturón, una ruta" (*One Belt, One Road*) que conectará el oeste de China con Asia central y el Golfo, a través de una vía terrestre y otra marítima.

Los analistas de Goldman Sachs introdujeron en 2005 el concepto de *Next Eleven* (N11) para designar a los países que alcanzarán mayor importancia –después de los industrializados y los BRICS– en el siglo XXI, por razones económicas y demográficas, que serán Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam. Estos países podrían considerarse potencias emergentes de segundo orden, aunque si actúan en solitario su papel internacional seguirá sin ser relevante.

Diversos estudios prospectivos sitúan a China e India en 2030 como los proveedores globales dominantes de tecnología y de servicios, mientras que Brasil y Rusia llegarán a ser dominantes como proveedores de materias primas y alimentos. El comercio entre ellos aumentará durante toda la primera mitad del siglo, en detrimento del que mantienen con los países desarrollados. Su papel en la economía global, y en la política internacional, será –por tanto– determinante, y producirá un cambio muy significativo del escenario geopolítico.

El movimiento del centro de gravedad geoestratégico al área del Pacífico

El ascenso de China y la presencia en el Pacífico occidental de otras potencias industriales de primer nivel, como Japón (la tercera economía del mundo), Corea del Sur, Taiwán, y Singapur, todos ellos aliados de los EEUU, han hecho bascular el cen-

[10] http://knoema.es/products/world2020

tro de gravedad geoestratégico, que estuvo en el siglo XX en el Atlántico norte, hacia la cuenca del Pacífico. A ello han contribuido también el fin de la guerra fría y el progreso de la UE, que han permitido a Washington liberarse parcialmente de su tutela sobre sus aliados europeos, aunque continúe garantizando su seguridad a través de la OTAN y acuda en su ayuda con medidas políticas –crisis de Ucrania– o militares –guerra de Siria– cuando sea necesario.

Además de los contingentes que tiene en Japón y Corea del Sur, que han sido reforzados a raíz de los ensayos nucleares de Corea del Norte, EEUU ha reforzado su poder militar en el Pacífico, donde tiene desplegado el 50% de su fuerza naval y ha aumentado sus contingentes en Filipinas y Australia. En la actualidad es la potencia militar hegemónica en la zona y se vería inevitablemente implicado en cualquier incidente o modificación del *statu quo* estratégico que se pudiera producir. Además, no se puede olvidar que China representa –y representará más en los próximos años– el rival comercial y económico más importante para EEUU, y este tipo de rivalidades han sido siempre el primer factor de tensión geopolítica. La región del Pacífico va a ser el tablero donde se jueguen las partidas internacionales más importantes en el siglo XXI.

Los agrupamientos regionales

La incapacidad de la mayoría de los países del mundo para influir en solitario en un escenario internacional dominado por potencias como EEUU o China, aboca al agrupamiento de los que comparten intereses, valores y espacio geográfico, en estructuras supranacionales que permitan sinergias económicas y políticas, y sirvan de vehículo para su proyección internacional. El paradigma de estas estructuras es la Unión Europea, que ha logrado reunir a 28 países en una cuasi-confederación, aunque se haya debilitado coyunturalmente por causa de la crisis, y que desde la aprobación del Tratado de la UE (Maastricht, 1992) ha puesto en marcha una –todavía limitada– Política Exterior y de Seguridad Común.

El éxito de la UE puede propiciar otras iniciativas regionales que traten de emularlo. Una sería la Unión Euroasiática que agrupa a Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán, ratificada en 2015 y a la que podrían unirse en el futuro otros países de la región, con objetivos a largo plazo similares a los de la UE. Otra podría ser Mercosur, formada por Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia, con posibilidades de ampliarse a UNASUR, que integra a los doce estados de América del Sur, e incluso algún día a la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Ambos son procesos todavía incipientes pero de cuajar podrían

proyectar a estas regiones, lideradas respectivamente por Rusia y Brasil, a jugar en la primera liga del escenario multipolar futuro. Más lejana parece la posibilidad de que alcancen un grado de integración suficiente otras organizaciones como la Liga Árabe o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Ni organizaciones muy amplias y diversas, con objetivos limitados, como la Unión Africana o la Organización de Estados Americanos, ni alianzas militares como la OTAN o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, pueden ser consideradas organizaciones regionales en el sentido que damos aquí de poder constituirse en actores políticos y económicos singulares en las relaciones internacionales.

El auge del *poder blando* y el concepto de seguridad humana

Los cuatro poderes que conforman una potencia, sea estatal o no, son el político, el militar el económico, y el cultural, que incluye el mediático y –en algunos casos– el religioso. Tradicionalmente, las grandes potencias han impuesto su voluntad sobre otros, a favor de sus intereses o valores usando el llamado poder duro (*hard power*), basado fundamentalmente en el militar, acompañado a veces del económico, cuando es coercitivo (bloqueos). No obstante hay otras potencias, como la UE, que han defendido mejor sus intereses utilizando el llamado poder blando (*soft power*). El poder blando consiste en utilizar medios políticos y culturales, relaciones económicas y comerciales, en definitiva, aprovechar el éxito de un modelo social y unos valores, para ganar influencia y capacidad de atracción y negociación. El poder duro intenta obligar a que los otros hagan lo que uno quiere, el poder blando logra que los otros quieran lo mismo que uno. La elección parece fácil, pero es necesario reconocer que hay conflictos que solo el poder duro puede resolver, como fue el caso de la respuesta de Francia y Reino Unido a la agresión de la Alemania nazi a Polonia en 1939.

En la actualidad, el uso del poder blando está en alza, tal vez por la política del Presidente de EEUU, Barack Obama, que –aunque no ha renunciado completamente al intervencionismo militar– ha promovido la negociación en la resolución de conflictos, con éxitos notables como el acuerdo con Irán de julio de 2015 para frenar su acceso a armas nucleares a cambio del levantamiento de sanciones. Esta vía de diálogo se utilizará probablemente con frecuencia en los próximos años, constituyendo un factor importante de las nuevas relaciones geopolíticas.

El otro concepto que está cambiando en el área de la seguridad internacional, es el que propugna completar la seguridad de los Estados con la llamada seguridad humana, que incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. La Carta de Naciones Unidas (1945) solo contempla a los Estados como actores internacionales con capacidad para garantizar su segu-

ridad. Es tal vez el último episodio del sistema internacional que se estableció en Europa, en el siglo XVII, por la Paz de Westfalia, al final de la guerra de los 30 años, que garantizaba la soberanía absoluta del estado-nación, y que se rompió definitivamente durante la guerra fría con el concepto de "soberanía limitada" que introdujo la Unión Soviética para sus aliados del Pacto de Varsovia, y a partir de ahí con la realidad de que pocos Estados son capaces de hacer respetar sus soberanía por sí solos. Lo cierto es que, en muchas ocasiones en la historia pero especialmente ahora, los conflictos dentro de los países están reemplazando a los enfrentamientos entre ellos como fuente de tensión geopolítica. El derecho de las poblaciones a estar seguras no solo frente a agresiones exteriores, sino también ante las que puedan provenir de su propio Gobierno, está tomado carta de naturaleza en el derecho internacional, y así ha surgido la llamada Responsabilidad de Proteger, que anularía en casos graves el derecho de no injerencia, siempre bajo la autoridad de Naciones Unidas.

La transformación de las instituciones de gobernanza global

Naciones Unidas es, sin duda la más importante de las instituciones de gobernanza global de carácter político actualmente existentes, cuyo liderazgo resulta imprescindible para superar los inevitables egoísmos nacionales y las tensiones y conflictos entre Estados. Los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible, que aprobaron 193 países en septiembre de 2015 para sustituir a los del milenio que habían estado vigentes durante 15 años, y que tienen por objeto erradicar la pobreza extrema, combatir la desigualdad y la injusticia y solucionar el cambio climático[11], son el mejor ejemplo de lo que esta organización puede hacer por la humanidad. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es la institución que debe velar por la seguridad mundial y donde deben debatirse y tomarse las decisiones que autoricen el uso internacional de la fuerza. Lamentablemente, su composición y el derecho de veto otorgado a las cinco potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, que ha sido usado con frecuencia, no responden a la situación geopolítica actual, ni garantizan decisiones justas y equilibradas. El Consejo de Seguridad debe ser reformado para adaptarse a la realidad de la aparición de potencias emergentes y para hacer desaparecer –o al menos limitar– el derecho de veto.

En el ámbito económico, sería conveniente que el grupo G-7 formado por los 7 países más industrializados del mundo –EEUU, Japón, Alemania, Francia, Reino

[11] http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Unido, Italia y Canadá– o G8 con la incorporación de Rusia (que ahora está suspendida), vaya cediendo su protagonismo a favor del G-20, que incluye la práctica totalidad de los países emergentes y que representa en conjunto el 85% del PIB mundial, el 80% del comercio global y dos tercios de la población total. El G-20 podría llegar a ser, si aumenta su influencia, una institución de gobernanza global muy eficaz para promover la estabilidad financiera internacional.

Es necesario, además, proceder a una revisión y reforma profunda de las instituciones de gobernanza financiera creadas por los acuerdos de Bretton Woods (1944), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para que los derechos de veto no les hagan estar en manos de los países más ricos, y para establecer una nueva arquitectura financiera global que promueva el desarrollo de los más pobres y la creación de empleo, más allá de la preservación de los equilibrios fiscales. También la Organización Mundial del Comercio debe desprenderse de la superior influencia de los países más desarrollados, que han impedido culminar la ronda de Doha con su oposición a la liberalización agrícola.

Finalmente, hay que potenciar la labor del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya para que sea capaz de dirimir los grandes contenciosos internacionales, y no solo asuntos marginales, como es el caso actualmente debido a la reticencia de los Estados, y universalizar el Tribunal Penal Internacional, en el que por ahora no participan grandes países como EEUU, China, India y Rusia, para que pueda cumplir realmente su misión de juzgar a las personas acusadas de genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra, sean de la nacionalidad que sean.

Si todas estas instituciones adquieren o recuperan su legitimidad y aceptación universal, a través de la transparencia y la democracia, y adecuan sus objetivos y procedimientos al bien común, dispondremos del esqueleto de una gobernanza global que será imprescindible en el futuro para superar las divisiones y tensiones geopolíticas y alcanzar un mundo más justo y pacífico.

UN MUNDO MULTIPOLAR

Las tendencias geopolíticas que acabamos de analizar, realidades ya en muchos casos, conducen indefectiblemente a una misma conclusión: el mundo unipolar con una sola potencia hegemónica, EEUU, que surgió a raíz del colapso de la Unión Soviética en 1991, está cambiando hacia un escenario más diverso en el que ningún centro de poder, ni siquiera Washington, podrá protagonizar por sí solo la gobernanza global ni imponer el orden mundial de acuerdo con sus intereses. Hablamos de un proceso en marcha, no de una realidad consolidada.

Aunque esté perdiendo parte de su hegemonía económica y política, EEUU conserva una superioridad militar indiscutible que durará aún muchos años y esta es una de las claves de su actual posición de liderazgo, por más que –como dijimos en la introducción– a partir del 11S ya no se puede equiparar mayor poder militar con más seguridad, y las intervenciones en Afganistán e Irak se hayan saldado con relativos fracasos. La derecha del Partido Republicano (*neocons*) sostiene la necesidad de prolongar la unipolaridad, aunque a veces se contradiga con ciertas tendencias aislacionistas (*America first*). Por su parte, el Partido Demócrata pretende afrontar el nuevo escenario mundial aplicando el *multilateralismo*, una doctrina que ha seguido la administración del presidente Obama, y que consiste básicamente en compartir las decisiones y los costes de implementarlas, manteniendo su liderazgo. EEUU sería un *primus inter pares* que no impondría sus decisiones, sino que tendría en cuenta los intereses de sus socios o aliados, permanentes o en coaliciones de circunstancias, para atraerlos a sus propuestas de solución, a cambio de ciertos compromisos o concesiones, con el objetivo final de establecer en todo el mundo los principios de democracia liberal, economía de mercado y respeto a los derechos humanos, es decir los valores "occidentales".

Este enfoque coincide en parte –en la preeminencia de los valores, aunque no en el liderazgo de Occidente– con el de los que preconizan un mundo no polar o *apolar*, basado en normas universales e instituciones mundiales de gobernanza, en la autonomía de los grupos sociales y en la actividad de organizaciones no gubernamentales, actores subestatales, redes, y movimientos ciudadanos, que es –sin duda– el escenario ideal a alcanzar, pero que hoy por hoy parece más una hermosa utopía que una realidad practicable.

La diferencia entre un sistema multilateral y uno multipolar es que en este último no se aceptan necesariamente los valores y normas occidentales (democracia liberal, economía de mercado, parlamentarismo, derechos humanos, individualismo) y –sobre todo– que en él se hace imposible que los países más desarrollados, liderados por EEUU, tomen decisiones que afecten a todo el planeta. La clave del sistema multipolar es que los *polos* son centros de toma de decisiones estratégicas globales a nivel mundial, independientes y soberanos, suficientemente fuertes como para defenderse de una coacción –política, militar o económica– por parte de otro poder de su nivel, lo que significa hoy en día ser capaz de contrarrestar la hegemonía financiera, cultural y estratégica de EEUU. El mundo multipolar exige, para funcionar, que existan más de dos polos, ya que ninguno resistiría en solitario el poder material e ideológico de EEUU y sus aliados. Aunque, desde el punto de vista del derecho, el sistema internacional seguirá siendo westfaliano, lo cierto es que –igual que pasaba durante la guerra fría– la soberanía de los Estados-nación que no constituyan por sí

mismos polos estratégicos, será exclusivamente jurídica y nominal, ya que no tendrán suficiente poder político ni económico para mantener su capacidad de decisión, y su única posibilidad de influencia consistirá en compartir soberanía con otros Estados afines, en estructuras supranacionales.

Un mundo multipolar es, por tanto, una evolución del mundo globalizado en la que las actividades comerciales, económicas, socio-culturales y empresariales tienen lugar en el entorno de varios polos geopolíticamente relevantes[12]. La globalización es perfectamente compatible con un mundo unipolar, como de hecho acontece en la actualidad. La ola de globalización que vivimos está basada mayoritariamente en el dólar, el liderazgo de Wall Street, el auge de las multinacionales norteamericanas –cada vez más poderosas–, la presión de la cultura anglosajona, y un comienzo de gobernanza global por instituciones supranacionales dominadas por EEUU. Pero lo más probable es que, al hilo de los desarrollos actuales que hemos tratado de describir, el mundo evolucione –sin abandonar del todo la globalización– hacia una multipolaridad en la que se consolidarán otros centros financieros regionales, otras monedas –como el euro o el renminbi– se convertirán en referencia para las reservas mundiales, habrá esferas de influencia regionales, que tendrán sus propios países líderes, en las que regirán acuerdos específicos comerciales y de seguridad, y no existirá ningún poder hegemónico que dicte el orden mundial.

Para configurar un polo de ese nuevo sistema será necesario reunir una serie de condiciones. Las más importantes serán el tamaño del PIB y su tasa de crecimiento, un elevado número de habitantes, una economía abierta, lazos comerciales muy fuertes con los países vecinos, capacidad militar suficiente, desarrollo tecnológico e industrial, prestigio cultural, sistema político fuerte, y capacidad de liderazgo en su entorno. ¿Qué Estados u organizaciones supraestatales reúnen estas condiciones? ¿Cuáles serán los polos de ese mundo multipolar? Hay múltiples aproximaciones a esta cuestión, desde los que creen que solo habrá tres polos: el americano u oceánico, que incluiría toda América, Australia, Nueva Zelanda, tal vez Japón y Corea del Sur, e incluso Reino Unido; el euroasiático, que reuniría a la UE y a Rusia; y el de Asia oriental, liderado por China. Otros consideran que India será sin duda uno de los polos, y que otros emergentes como Rusia y Brasil podrán serlo en la medida en que consigan aglutinar bajo su liderazgo las regiones en las que se encuentran. Algunos creen que la UE quedará dentro de la esfera de EEUU por su falta de autonomía militar.

---

[12] https://doc.research-and-analytics.csfb.com/docView?document_id=x657558&serialid=CKNMlWfHjw7rZyk%2BUGmvnQWrpsyCCwGev4oQ/ngdrE8%3D

Lo más probable es que el mundo multipolar esté protagonizado por los grandes países con vocación global y por estructuras supranacionales como la UE, siempre que éstas sean capaces de actuar con una sola voz en la escena internacional y de conseguir suficiente cohesión interna. EEUU, UE, China, India, Brasil liderando Latinoamérica, Rusia liderando el espacio postsoviético, tal vez Japón…. Quizá en el año 2030 ese mundo podría estar configurado, aunque el proceso será fluido y no se detendrá ahí. Será necesario, por ejemplo, ver cómo evoluciona la convergencia del mundo árabe y musulmán para evaluar su capacidad de influencia global.

¿Será un mundo más estable que el actual o el bipolar anterior a éste? Probablemente, no, porque estará en permanente transformación. Pero eso no tiene que ser necesariamente malo ¿Quién quiere la estabilidad de la guerra fría? Por supuesto, un mundo multipolar conlleva riesgos, pueden surgir tensiones geopolíticas graves entre los distintos centros de poder, y las diferencias ideológicas, económicas o culturales pueden agrandarse. Pero el camino hacia él, es inexorable, y –sin duda– también conllevará ventajas. La inexistencia de una potencia hegemónica, el equilibrio entre distintos centros de poder, la autonomía económica y política de distintas regiones, impedirán de hecho la dominación o la explotación de unos sobre otros, permitirán un desarrollo más equilibrado y extensivo, eliminarán las tensiones regionales y reducirán las interregionales ante la imposibilidad de imponerse, abriendo el camino a que estas entidades acuerden, colaboren y converjan progresivamente hacia una gobernanza mundial basada en leyes universales. Es decir, la multipolaridad sería un paso intermedio necesario para pasar de la hegemonía de un solo país a la apolaridad colaborativa, que permitiría un desarrollo global armónico, y constituiría el escenario geopolítico perfecto. Bienvenido sea, pues, –con cautela– el mundo multipolar que se hará realidad en el siglo XXI y cambiará la geopolítica, tal como la hemos conocido hasta ahora.

CONCLUSIÓN

Pronosticar el futuro puede ser aventurado y contener errores, pero no prepararse para él es, sin duda, mucho más arriesgado. Nadie sabe con certeza cómo va a ser el mundo en las próximas décadas, pero las tendencias, los datos e indicios que tenemos hasta ahora prefiguran un escenario multipolar, en el marco de una globalización controlada, que tenderá a equilibrar los intereses y a nivelar las condiciones de vida en todo el mundo, y estará protagonizado por un número limitado de grandes países u organizaciones regionales que colaborarán entre ellos para hacer frente a retos como el cambio climático o el aprovechamiento de los avances científicos.

Los riesgos están siempre presentes. El poder financiero puede seguir creciendo y llegar a ser inaccesible al control democrático. El terrorismo puede hacerse más resistente provocando, además de dolor y muerte, un mayor control de la sociedad por los servicios de seguridad, y con él una cierta pérdida de libertad o intimidad. Las nuevas relaciones de producción pueden conducir al aislamiento de los trabajadores y al deterioro de sus condiciones laborales, bajo la presión de una competencia creciente. El crecimiento demográfico puede superar al de los recursos y provocar nuevas carencias, y con ellas nuevas tensiones y nuevos conflictos. Tal vez seamos incapaces de detener el deterioro del planeta. O de hacer decrecer las desigualdades. Todo esto puede pasar, y conviene ser conscientes de esas posibilidades para estar preparados y trabajar en desactivarlas con éxito.

Pero es posible –y necesario– optar con Antonio Gramsci por el optimismo de la voluntad. Es más probable que las máquinas descarguen a la humanidad del trabajo más repetitivo y rutinario liberando energías creativas que favorecerán una edad de oro de las ciencias y las artes. Su productividad, inasequible al agotamiento, podrá acabar con el hambre y la escasez, y permitirá ofrecer a todos los habitantes del planeta unas condiciones dignas de vida, se encuentren donde se encuentren, lo que a largo plazo acabará con las tensiones geopolíticas. Las nuevas tecnologías permitirán un mayor flujo de información, una mayor transparencia y por tanto un control más fácil y exhaustivo de cualquier forma de poder, incluido el económico, es decir sociedades más democráticas que no permitirán a los grupos de poder o de interés embarcarse en aventuras hostiles contra otros Estados o grupos. La energía de fusión y el desarrollo de las renovables permitirán reducir a un mínimo la contaminación y regenerar el medio ambiente. Los derechos humanos, sociales y económicos se generalizarán en todo el planeta inaugurando una era en la que los hombres sean finalmente iguales y la violencia será residual y controlable.

El mundo camina irreversiblemente hacia la unidad y la paz, aunque se tarde siglos en alcanzarla, y se logrará a través de agregaciones regionales que después se unirán entre sí, y de la puesta en marcha de instituciones y leyes universales. El camino será difícil y habrá retrocesos importantes, tal vez largos, tal vez dramáticos. Pero claro que un día tendremos un mundo más solidario, más justo, en el que no exista prácticamente la explotación ni la violencia, ni más nacionalismo que el de la humanidad. Claro que un día, como pronosticó Salvador Allende, se abrirán –en todo el mundo– las grandes alamedas por donde pase el hombre libre para construir una sociedad mejor. Por qué no creerlo. Al fin y al cabo, solo depende de nosotros, los humanos.

Carmen Vizán

Integración económica y gobernanza económica mundial

Puerto de Lorient, 1869. Berthe Morisot.

La creciente integración económica internacional, basada en la liberalización de los intercambios comerciales y financieros y potenciada por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, está planteando retos de primera magnitud a escala planetaria que difícilmente pueden abordarse a través del desarrollo de políticas nacionales.

La inestabilidad financiera y el aumento los desequilibrios macroeconómicos globales, el preocupante aumento del fraude y la elusión fiscal transfronteriza, y la aceleración del cambio climático son tres de los ámbitos en los que urge reforzar las instancias públicas globales de regulación y gobernanza económica.

LA creciente integración económica internacional basada en la liberalización de los intercambios comerciales y financieros, y potenciada por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, está planteando retos de primera magnitud a escala planetaria que difícilmente pueden abordarse a través del desarrollo de políticas nacionales, por el desbordamiento de los problemas respecto a las fronteras de los Estados. De manera que se está produciendo un vaciamiento del poder económico de las naciones, y con ello del alcance de la democracia, porque los Estados se ven incapaces de controlar los flujos económicos y las inversiones, de estabilizar los mercados, de combatir el deterioro ambiental o de allegar ingresos para articular políticas redistributivas y generadoras de empleo; en suma, de propiciar el desarrollo sostenible en sus territorios.

La inestabilidad financiera y el aumento los desequilibrios macroeconómicos globales, el preocupante aumento del fraude y la elusión fiscal transfronteriza, y la aceleración del cambio climático son tres de los ámbitos en los que urge reforzar las instancias públicas globales de regulación y gobernanza económica. A continuación se relatan los principales avances logrados recientemente en estos terrenos[1], y los desafíos que aún persisten.

En primer lugar, la crisis financiera desencadenada en las economías occidentales ha evidenciado la incapacidad de las instituciones económicas internacionales tradicionales para mitigar sus consecuencias, estabilizar la economía mundial,

[1] Este artículo en basa en el análisis que se desarrolla en la *Memoria Socioeconómica y Laboral de España 2015* del Consejo Económico y Social de España, en su apartado 3.1. Contexto geopolítico y gobernanza mundial, que se puede consultar en www.ces.es.

coordinar las políticas macroeconómicas y propiciar el desarrollo sostenible y equilibrado a nivel mundial, y ha llevado asimismo al cuestionamiento de los planteamientos neoliberales dominantes basados en la desregulación de los mercados financieros. Además, debido a la mayor incidencia de la crisis sobre las economías desarrolladas, se ha producido un claro desplazamiento de la economía mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico, con un protagonismo creciente de los países emergentes y, en particular, de China. Estos países concentran la mayor parte de la población mundial, acumulan una gran cantidad de reservas de divisas y vienen mostrando tasas de crecimiento muy superiores a las economías avanzadas, de manera que han sido responsables de la mayor parte del crecimiento económico mundial desde el inicio de la crisis, lo que ha propiciado una convergencia sin precedentes tanto en renta per cápita como en índice de desarrollo humano.

Todo ello ha conducido a un consenso general sobre la necesidad de reformar en profundidad la "arquitectura financiera global", con la idea de construir un sistema político y regulatorio mundial que garantice la estabilidad de los flujos internacionales de capital y la supeditación del sistema financiero al desarrollo económico, social y medioambiental en todas las regiones del planeta. En este sentido, desde que en 2009 un G-20 reforzado tomara las riendas de la coordinación económica internacional y se constituyera formalmente el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), se ha producido el rediseño de la gobernanza y las políticas de las instituciones internacionales tradicionales surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, y se han creado nuevas instituciones globales y regionales. Estas cambios se caracterizan por dar un mayor peso político a las economías emergentes, con el consiguiente refuerzo de la legitimidad democrática de estas instituciones, por el refuerzo de la regulación macroprudencial y la supervisión financiera a través del nuevo Consejo de Estabilidad Financiera[2], por la movilización de un mayor volumen de recursos, y por el desarrollo de nuevos instrumentos y estrategias, con cierto cambio de enfoque hacia el desarrollo de políticas contracíclicas de corte keynesiano, visto el fracaso de las políticas de ajuste estructural neoliberales[3].

En relación con las instituciones internacionales encargadas de garantizar la estabilidad económica y financiera, destaca la importante reforma del Fondo Monetario Internacional, que atribuye más poder político a las economías emergentes a través de la modificación de la distribución de cuotas, de los cambios en la composición

[2] Se crea en 2009, como organismo global de supervisión y regulación financiera y cuenta con China entre sus socios.
[3] Para un análisis detallado véase Banco de España. Boletín Económico, enero 2016.

del Directorio y de la inclusión del yuan-renminbi como quinta moneda de la cesta de los Derechos Especiales de Giro del FMI. Además se ha producido una notable ampliación del capital del Fondo, así como del volumen de préstamos concedidos, y un replanteamiento de las políticas y la condicionalidad de los mismos hacia un enfoque más flexible, incluyendo la posibilidad de establecer controles de capital en situaciones de dificultades en la balanza de pagos o los mercados de crédito. En cuanto a las instituciones financieras regionales que, en general, amplían su capital y el volumen de préstamos, y crean nuevos mecanismos precautorios, destaca la creación de la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada en Asia, y el nuevo Acuerdo de Reservas de Contingencia de los BRICS, con China como accionista mayoritario.

En la misma línea, se han registrado cambios sustanciales en las instituciones internacionales encargadas de impulsar el crecimiento y el desarrollo mundial, en el sentido de dar mayor peso a las economías emergentes y de fortalecer los mecanismos para canalizar el exceso mundial de liquidez, tanto pública como privada, hacia usos productivos y, en particular, hacia la inversión en infraestructuras. Así, en el Banco Mundial se han reformado las cuotas y el Directorio para aumentar la representación de las economías emergentes, se ha ampliado el capital y han aumentado los préstamos flexibilizando la condicionalidad de los mismos. Además, han surgido dos nuevas iniciativas globales de infraestructuras: la Facilidad de Infraestructura Global, liderada por el Banco Mundial, para canalizar financiación pública y privada a proyectos de inversión en países emergentes y en desarrollo, y el Centro de Infraestructuras Globales del G-20, en este caso para coordinar información, iniciativas y planes de inversión. Adicionalmente, se ha dado mayor impulso a las iniciativas regionales de desarrollo y se han creado otras nuevas, entre las que destacan el reciente Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, con China como principal socio, y el Nuevo Banco de Desarrollo del grupo de los BRICS para financiar infraestructuras.

Dada la mayor complejidad de este nuevo entramado institucional, el reto estriba en la capacidad del sistema para optimizar recursos, coordinar políticas y garantizar su complementariedad. Queda pendiente el establecimiento de un nuevo sistema de reserva global basado en los derechos especiales de giro, para evitar los efectos adversos de los desequilibrios financieros provocados por la acumulación de dólares por los países emergentes y en desarrollo, que han utilizado esta vía para protegerse de los riesgos de inestabilidad financiera evitando los préstamos condicionados del FMI. Además, se aboga por la instauración de un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda soberana que contemple moratorias y cancelaciones parciales de la deuda externa de los países más empobrecidos.

En todo caso, la actividad de las instituciones económicas internacionales debe alinearse claramente con los objetivos de la nueva agenda de desarrollo sostenible para 2030 de la ONU adoptada en 2015, que goza de gran legitimidad al haber contado con una amplia participación de los gobiernos y la sociedad civil. La nueva agenda amplía su alcance incorporando a los países desarrollados junto a los países en desarrollo, y supera la simplificación de la anterior, que estaba centrada en la reducción de la extrema pobreza en los países menos desarrollados, para incluir entre sus objetivos metas mucho más ambiciosas y comprensivas como la sostenibilidad ambiental, la lucha contra las desigualdades, el crecimiento y la generación de empleo de calidad, la transparencia y la calidad de las instituciones.

Con todo, como se ha puesto de manifiesto en el acuerdo resultante de la III Conferencia internacional de Addis Abeba de 2015, la movilización de recursos públicos a escala nacional se configura como el elemento central de las estrategias de financiación del desarrollo, que pasan por impulsar la inversión en infraestructuras, en protección social, en sanidad, en educación y en tecnología. La financiación pública, a diferencia de la privada, garantiza mejor la equidad de acceso, una asignación no excluyente, la estabilidad en la inversión y el control político de las iniciativas. Pero para hacerla efectiva es preciso realizar avances sustanciales en el fortalecimiento de los sectores públicos nacionales, especialmente en los países en desarrollo y, en particular, de su capacidad de recaudación fiscal, mejorando el diseño de sus sistemas impositivos, reforzando las capacidades de sus autoridades tributarias y eliminando las vías de fraude y elusión fiscal[4].

Precisamente, en un contexto general de desregulación de los flujos de capital, la lucha contra el fraude fiscal transfronterizo es otro de los ámbitos donde es preciso avanzar a escala global a través del fortalecimiento de la coordinación fiscal internacional. La dimensión que están adquiriendo fenómenos como la elusión fiscal transfronteriza a través de productos financieros, la planificación fiscal agresiva de las transnacionales para rebajar su factura fiscal aprovechando las diferencias de los marcos normativos e institucionales nacionales, o la tendencia a la competencia fiscal por parte de los Estados para atraer inversiones, vía reducción de los impuestos sobre las rentas de capital y los beneficios empresariales, junto con la creciente evasión de capitales hacia paraísos fiscales, está erosionando gravemente las bases imponibles de los impuestos directos, hasta el punto de provocar una reducción muy preocupante de los ingresos fiscales nacionales. Esta circunstancia im-

[4] Para un análisis detallado de los desafíos globales que afronta la nueva agenda de desarrollo sostenible véase Alonso, J.A y Ocampo, J.A (Eds.): *Global Governance and rules for the post-2015 era. Adressing emerging issues in the global environnment.* Naciones Unidas, 2015.

pide el diseño de sistemas fiscales con suficiencia recaudatoria, eficientes y equitativos, lo que constituye un serio obstáculo para los Estados a la hora de aplicar políticas favorables al desarrollo sostenible, además de provocar un aumento de las desigualdades, propiciar tratos discriminatorios entre los agentes económicos, deslegitimar las instituciones y debilitar seriamente el surgimiento y consolidación de sociedades verdaderamente democráticas. Estos fenómenos tienen consecuencias especialmente graves en los países en desarrollo, porque cuentan con sistemas normativos y tributarios más frágiles y administraciones tributarias débiles que se muestran incapaces de gravar las rentas generadas por agentes internacionales.

Para atajar el problema se debe avanzar en la creación de un sistema de gobernanza fiscal internacional que establezca fórmulas automáticas de intercambio de información financiera, eliminando el secreto bancario y los paraísos fiscales. Además, deben adoptarse normas comunes que garanticen que las empresas multinacionales tributan de forma justa en las sociedades donde desarrollan sus actividades y obtienen sus rentas. En ambos terrenos, aunque queda mucho camino que recorrer, se han producido algunos desarrollos recientes en el marco de la OCDE, el organismo internacional de vigilancia y regulación económica que aglutina a los países desarrollados, con el apoyo explícito del G-20.

Por un lado, los avances en el ámbito del intercambio automático de información sobre cuentas financieras han venido impulsados desde Estados Unidos que, a raíz de la crisis financiera, aprobó en 2010 la Ley sobre cumplimiento fiscal de las cuentas extranjeras, conocida como FATCA *(Foreign Account Tax Compliance Act)*, que establecía la obligación de las instituciones financieras no estadounidenses de suministrar información (directamente o a través de sus autoridades tributarias) a la administración tributaria de EEUU sobre personas o entidades obligadas a pagar impuestos en EEUU que fueran titulares de cuentas en dichas entidades. Esta iniciativa dio lugar, primero, a la firma de acuerdos bilaterales con EEUU, pero pronto desembocó, dada la naturaleza global del problema, en acuerdos de intercambio de información financiera de carácter multilateral.

En 2013 el G-20 encargó a la OCDE el desarrollo de una única norma mundial en materia de intercambio automático de información financiera, que se aprobó en julio de 2014 sobre la base de la FATCA, a la que a finales de 2015 ya se habían adherido 75 Estados, incluidos los 28 de la UE. La norma establece la obligatoriedad para las instituciones financieras de cada Estado de comunicar a las autoridades tributarias respectivas, mediante procedimientos de diligencia debida, información sobre todo tipo de rentas de capital de sus clientes, ya sean personas físicas o jurídicas, una información que estarán obligados a intercambiar de manera automática

con otros países a través de sus autoridades tributarias respectivas. Con ello se trata de limitar las oportunidades de que los contribuyentes eludan impuestos ocultando su patrimonio mediante la transferencia de sus activos a instituciones financieras, incluidos paraísos fiscales, o mediante la inversión en productos financieros que escapen al control de las autoridades fiscales de su país de residencia.

En cuanto a los avances en materia de coordinación de la fiscalidad sobre los beneficios de las empresas transnacionales, la OCDE ha aprobado en 2015 el informe final del ambicioso proyecto BEPS *(Base Erosion and Profit Shifting)*, que propone directrices y guías en diversos ámbitos normativos para tratar de evitar la elusión del pago de los impuestos sobre los beneficios mediante la erosión de la base fiscal y el desplazamiento de beneficios, articulada a través de ingeniería fiscal y financiera centrada en sacar partido a los vacíos legales, las disparidades de las normas tributarias estatales o los incentivos fiscales *ad hoc*. La OCDE calcula que estas prácticas suponen una pérdida anual entre el 4 y el 10% de la recaudación global por impuestos sobre sociedades, es decir, entre 100 y 240 mil millones de dólares estadounidenses anuales. En el caso de los países en vías de desarrollo el impacto potencial es particularmente duro, dado que su dependencia de la recaudación por este impuesto es generalmente mayor.

Entre las propuestas del proyecto BEPS destacan las nuevas normas sobre precios de transferencia, que fijan cómo deben atribuirse dentro de un grupo societario los riesgos y los rendimientos en función de los riesgos, así como los rendimientos procedentes de activos de propiedad intelectual, fijando unas pautas detalladas sobre el tratamiento de las sinergias, las economías de localización y las características de los mercados locales, así como la plantilla de trabajadores. Además, se propone la realización de informes estandarizados país por país de cada empresa para obtener una visión clara e integral sobre dónde se localizan los beneficios, las ventas, los empleados y los activos, así como dónde se pagan y devengan los impuestos.

En materia de convenios fiscales, para evitar la doble imposición se ha acordado introducir cambios que eviten su utilización estratégica para desviar beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación, generalmente sin sujeción a gravamen en la fuente, evitando así el denominado *treaty shopping* (búsqueda del convenio más favorable). Además, se propone modificar la definición de establecimiento permanente para impedir que las actividades fundamentales de un negocio puedan beneficiarse de la exclusión por actividades preparatorias y auxiliares, y se frene asimismo la elusión del estatus de establecimiento permanente a través de los mecanismos de comisionistas o la fragmentación de actividades entre diferentes entidades del grupo.

Por otro lado, para evitar la competencia fiscal perjudicial entre Estados se propone eliminar o modificar los regímenes preferenciales cuando éstos sean susceptibles de atraer rentas que no vayan acompañadas de una actividad económica sustancial. En este ámbito es clave la transparencia entre los gobiernos, en especial en materia de *tax rulings* (decisiones administrativas en relación con contribuyentes específicos) que pudieran tener un impacto en la base imponible de otros países. Además, se han establecido pautas para corregir las disparidades entre las legislaciones internas, por ejemplo, las cláusulas modelo para neutralizar los desajustes derivados de mecanismos híbridos que, o bien impiden el gravamen de las rentas, o bien permiten a los contribuyentes reclamar múltiples deducciones por un único gasto. También se han formulado directrices para reforzar las normas de transparencia fiscal internacional y, en relación a la deducibilidad de intereses, se ha recomendado establecer un ratio fijo que limitaría las deducciones netas por intereses y otros gastos financieros similares a un porcentaje de su beneficio bruto.

Una vez acordadas las normas, el reto ahora es lograr la aplicación de las medidas de manera generalizada, integrada y consistente lo que, en muchos casos, exigirá la modificación de las legislaciones nacionales y los convenios fiscales bilaterales, porque de no adoptarse estas normas de manera generalizada y global el empeño será vano. Por ello, es de lamentar que, a pesar del intenso debate, no haya prosperado la propuesta de crear un organismo tributario internacional en el marco de Naciones Unidas, de matriz democrática, que se encargue de armonizar la normativa fiscal y de perseguir el fraude y la evasión fiscal transfronteriza para permitir a los países menos desarrollados, que son los más afectados por este fenómeno, aumentar sustancialmente sus recursos públicos. Un organismo de estas características podría encargarse, además, de articular nuevas figuras impositivas de alcance mundial, como un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales de carácter especulativo, tan relevante para garantizar la estabilidad financiera y generar recursos fiscales para impulsar el desarrollo sostenible a escala planetaria, o un impuesto global sobre las emisiones de CO_2 que incentivara la necesaria transformación de los sistemas productivos y los modelos de consumo para frenar el calentamiento global.

Justamente, la lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental es otro de los ámbitos que demandan la creación de instancias internacionales de gobernanza, porque defender la biodiversidad, impedir el aumento del agujero de la capa de ozono o frenar el calentamiento global son desafíos que trascienden las fronteras nacionales y se encuadran en la categoría de bienes públicos globales. Se trata de fenómenos que son consecuencia directa del continuo aumento de la población, del crecimiento sin límites de la actividad económica y de la prevalencia de modelos de producción y consumo derrochadores, ineficientes y altamente contaminantes.

El inevitable agotamiento de los hidrocarburos y el deseo de las naciones ricas de reducir su dependencia de los países petroleros, así como la creciente conciencia colectiva sobre la amenaza que supone el calentamiento global ante la multiplicación de catástrofes naturales, está impulsando a los gobiernos a articular políticas tendentes al desacoplamiento de los modelos productivos del consumo de combustibles fósiles. Pero el carácter global del fenómeno, la incapacidad del mercado para dar respuestas al mismo, así como la constatación de la aceleración del deterioro ambiental a nivel planetario, exigen la adopción urgente de soluciones políticas internacionales a través de la creación de un marco internacional multilateral de gobernanza del clima, porque el coste de la inacción es muy elevado y podría adquirir dimensiones catastróficas.

En este contexto se enmarca el Acuerdo alcanzado en París durante la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), que congregó a 196 países responsables del 98,5% de las emisiones de efecto invernadero. El documento establece el objetivo de no aumentar más de 2ºC la temperatura media global del planeta respecto a los niveles preindustriales entre mediados y finales de siglo, aunque, en contra de lo recomendado por los expertos, no fija ni el calendario para el logro del objetivo, ni los mecanismos, ni en qué manera medible deben contribuir cada uno de los países a dicha meta, lo que dota a este instrumento de escasa fuerza legal y eficacia dudosa. De este modo, aunque el Acuerdo establece la obligatoriedad para los Estados de presentar antes de 2020 sus compromisos de reducción de emisiones y los plazos y las medidas que se adoptarán para cumplirlos (que serán evaluados cada cinco años pero sin sanciones en caso de incumplimiento), queda a la discrecionalidad de cada uno el establecimiento de metas más o menos ambiciosas, lo que plantea un riesgo elevado de que la agregación de las contribuciones de cada país sea inconsistente con el objetivo global acordado.

Por otro lado, su entrada en vigor requiere la ratificación de 55 países que supongan al menos el 55% de las emisiones mundiales de CO_2, habiéndose establecido un plazo máximo de un año a partir del 22 de abril de 2016, para lo que resulta crucial la adhesión de EEUU y China, los principales países contaminantes. Además, aunque en el acuerdo se pone énfasis en la responsabilidad de los países desarrollados para canalizar financiación (al menos 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020) y transferir tecnología a los países menos desarrollados, no se definen las fuentes, los mecanismos, los tiempos, ni la distribución por países del esfuerzo a realizar.

En todo caso, este acuerdo supone un paso importante en el empeño por construir un sistema eficaz de gobernanza global del clima y constituye una señal en la buena dirección para que desde todas las instancias de gobierno, nacionales e internacionales, se produzca un esfuerzo coordinado para reorientar la inversión pública y privada hacia la descarbonización de los sistemas energéticos, el aumento de la eficiencia energética de los modelos de producción y consumo y la disminución de las emisiones de CO_2.

Para lograrlo, es necesario que los avances tecnológicos asociados a esta transición estén disponibles a nivel mundial, especialmente en los países menos desarrollados, y que se adopten a escala global normas y códigos de conducta medioambientales para la inversión extranjera directa, unos ámbitos en los que los avances son aún claramente insuficientes. Por último, deben reformarse los sistemas de medición del desarrollo y consensuarse nuevos indicadores más allá del PIB per cápita, que recojan cabalmente el impacto negativo de la actividad humana sobre los desequilibrios ecológicos.

Francisco Aldecoa

La otra mirada de la Unión Europea en el mundo del siglo XXI

Día de verano, 1879. Berthe Morisot.

La situación de la Unión Europea no es buena en el presente, pero examinando el pasado las cosas se pueden ver de otra manera. Estas reflexiones tratan de aportar otra mirada, con un doble enfoque: cómo se puede mirar a la UE en la política mundial, a la luz de los avances que se han producido en la configuración de este actor normativo y diplomático, y cómo mira la UE los desafíos del presente, considerando los problemas con los que se encuentra pero a partir de su nueva capacidad para actuar internacionalmente.

En los últimos veinticinco años la Unión Europea ha experimentado un cambio cualitativo en su papel en el escenario internacional; se ha abierto paso como actor normativo y actor diplomático y en la actualidad se plantea la necesidad de ser, de alguna manera, un actor defensivo.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

NO cabe duda de que Europa se encuentra en una encrucijada difícil, especialmente en los últimos siete años, como consecuencia de la crisis económica y, más recientemente, debido al resurgir de los “neonacionalismos”, especialmente en Francia (donde en las elecciones europeas de 2014 ganó la extrema derecha), en Reino Unido (donde en las mismas elecciones ganó el partido antieuropeo xenófobo, que está arrastrando al partido conservador a posturas no deseables), en Alemania (con brotes de xenofobia originados en gran medida por el crecimiento del número de refugiados y de la inmigración, y contagiados también por el rechazo de otros países centroeuropeos, como Hungría, que están tomando medidas de dudosa democracia), e incluso en Polonia y más recientemente en Austria, donde en las elecciones del domingo 24 de abril la extrema derecha se convirtió en la primera fuerza política.

La crisis de los refugiados, además de ser un problema que exige una solución europea rápida y justa, ha avivado durante 2015 y 2016 estas tendencias nacionalistas radicales, muy preocupantes para el desarrollo de Europa. La Unión Europea y los Estados miembros no han sido capaces de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a este dramático problema, que indudablemente está afectando a Europa y a su futuro, aunque sea básicamente un problema de los Estados miembros, que incluso están comenzando a construir vallas entre algunos de ellos.

Nos referimos a la otra mirada con un doble enfoque: el de cómo se puede mirar a la Unión Europea en la política mundial, a la luz de los avances que se han producido en la configuración del actor normativo y diplomático, y el de cómo mira la Unión Europea los desafíos del presente, teniendo en cuenta los grandes problemas con los que se encuentra pero a partir de su nueva capacidad para actuar internacionalmente.

En el comienzo del siglo, la percepción generalizada era que la Unión Europea se encontraba en un contexto favorable, tanto en el ámbito global como con sus vecinos, donde empezaba a promover sus valores en la gobernanza mundial y estaba consiguiendo una ampliación exitosa con trece nuevos Estados, mediante un desarrollo económico saludable y la extensión de la sociedad del bienestar.

Sin embargo, a partir del 2010, la crisis económica va a complicar enormemente el ambiente de equilibrio en el desarrollo de la sociedad de bienestar, produciéndose unas políticas de austeridad que pondrán en peligro estas grandes conquistas. El vecindario sur se irá complicando con el fracaso de las primaveras árabes y el vecindario oriental, a partir del acuerdo de asociación con Ucrania, va a enfrentarse a grandes dificultades, especialmente con Rusia. Por otro lado, desde el 2013, se recrudecerá la guerra en Siria y nacerá el Daesh, consiguiendo importantes despliegues en Siria e Irak y produciendo efectos terroristas en distintos países árabes y, más recientemente, en París y Bruselas.

En consecuencia, la Unión Europea se encuentra en la actualidad con un escenario cercano y global mucho más adverso, completamente distinto al que teníamos quince años antes. Así, nos enfrentamos en la actualidad, además de a la necesidad de salir de la crisis económica y recuperar la sociedad del bienestar, al problema del terrorismo, a las cuestiones de la agresión territorial a Ucrania y la amenaza que esto supone, y a la grave situación de refugiados que nos encontramos en Europa, que supera las expectativas más negativas.

Sin embargo, si ponemos la mirada en los últimos cien, setenta y cinco, cincuenta o veinticinco años, podemos considerar que, a pesar de las catástrofes y de la mala situación que vive Europa, y concretamente la Unión Europea, la situación es completamente distinta a lo que ocurría durante la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción y la Guerra Fría.

Al analizar los papeles que ha desempeñado la Comunidad Europea desde su origen hasta nuestros días, a lo largo de estos más de sesenta años, vemos que únicamente ha tenido una cierta influencia internacional como actor económico desde hace cuarenta y como actor político desde hace apenas veinte, habiendo ido jugando progresivamente desde entonces papeles más relevantes en la política mundial, especialmente desde el comienzo del siglo XXI.

En esta reflexión me voy a fijar especialmente en el desarrollo de la Unión Europea como actor global a lo largo de lo que llevamos del siglo XXI, recordando que su participación ha sido silenciosa pero efectiva y que la UE se ha abierto paso a lo

largo de estos tres lustros como actor normativo y actor diplomático, planteándose en la actualidad la necesidad de ser, de alguna manera, un actor defensivo.

2. FACTORES QUE EXPLICAN LA CONFIGURACIÓN PROGRESIVA DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

Es un lugar común –por cierto, falso– afirmar que Europa juega hoy un papel menor que nunca en la sociedad internacional. Un análisis más riguroso nos demuestra que a partir de los cambios en Europa y en el mundo en la década de los ochenta, y como consecuencia, en gran medida, de la aplicación del Tratado de Maastricht desde 1993, se pone en marcha la Política Exterior Común y la Unión Europea empieza a jugar papeles reales en la sociedad internacional, especialmente en los asuntos multilaterales que afectan a la gobernanza global.

Sin embargo, en la actualidad, y debido a las transformaciones producidas en las últimas décadas –como consecuencia especialmente del proceso de globalización–, la Unión Europea todavía no está en el lugar que le corresponde con arreglo a los indicadores clásicos de población, riqueza, comercio, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.

¿Cuáles han sido los factores que explican el cambio progresivo de la Unión Europea como actor global?

a. Los cambios producidos en la sociedad internacional como consecuencia de la reestructuración del poder político mundial, sobre todo a través del proceso de globalización que se manifiesta especialmente desde el fin de la Guerra Fría en los años noventa.

b. La mutación de la Comunidad Europea de naturaleza económica en una unión de naturaleza política –bien entendido que todavía incompleta como realidad política autónoma–, como consecuencia de la puesta en marcha del Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en 1992.

c. El nacimiento, crecimiento y desarrollo de una política exterior común europea, que actúa cuando existe un interés fundamental en común, que convive con la política exterior de los Estados miembros y que tiende a consolidarse progresivamente y a incrementar su eficacia relativa.

d. La ampliación de la UE de 6 a 28 miembros, de tal manera que tiende a identificarse con Europa, al no existir ningún otro grupo de Estados con vocación de re-

presentar una alternativa europea a la Unión, como ocurría durante los años ochenta. En los próximos lustros serán 35 ó 40 los Estados miembros de la UE.

e. El hecho de que este nuevo actor internacional se basa en un modelo de sociedad diferente a los alternativos (Estados Unidos, Asia-Pacífico…): el modelo de la sociedad del bienestar, que implica un equilibrio entre mercado, estado y sociedad, y ello a pesar de que en los últimos siete años esta sociedad se está deteriorando debido a las políticas de austeridad.

Posiblemente la Unión Europea en la actualidad no desempeña el papel que le corresponde, siendo la primera potencia económica mundial, la primera potencia en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el primer actor en el ámbito de la asistencia humanitaria, el actor que financia casi la mitad de los gastos generales del sistema de Naciones Unidas… y que aporta la mitad del gasto social del conjunto de la humanidad, aunque sólo representa el siete por ciento de la población mundial.

Sin embargo, los factores señalados anteriormente –la transformación de la sociedad internacional, la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea, el nacimiento y desarrollo de la Política Exterior Común, la ampliación de la Unión Europea de 6 a 28 miembros y el modelo de sociedad diferente al de los otros actores internacionales– están convirtiendo a la Unión Europea en una potencia global.

3. LA RELEVANCIA DEL DEBATE EN TORNO A LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA

La noción de Unión Europea como potencia normativa es muy reciente, surgiendo a principios del siglo XXI con el artículo del profesor Jean Manners publicado en 2001, en *Journal Studys,* bajo el título “Normative Power Europe: A contradiction in terms”. En él se plantea de una forma clara el significado teórico que tiene esta noción, que implica la capacidad de tener influencia en la sociedad internacional a través de las reformas de las normas internacionales. Estas reformas, según el autor, se basan en los valores característicos del pensamiento europeo, que se sintetizan en la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la igualdad, la democracia y el estado de derecho.

Esta noción trata de superar y actualizar el concepto de potencia civil, que surge en los años setenta, en plena Guerra Fría, en la obra del profesor Duchene, quien trataba de resaltar que en plena política de bloques, donde había un enfrentamiento

potencial de carácter militar, nace un actor cuya capacidad de influencia mundial no se basa en el poder militar, sino en el poder civil. Ese actor es la Unión Europea.

Esa conceptualización va a ser insuficiente desde el momento en que se produce la transformación de la Comunidad Europea en la Unión Europea, a partir de los noventa, y que esta última va a tener una repercusión política, y no sólo económica, de alcance mundial. Todavía se revela más insuficiente el concepto de potencia civil, quedando obsoleto, cuando, a comienzos del siglo XXI, la Unión Europea empieza a utilizar fuerzas armadas en la gestión de crisis.

El poder normativo se caracteriza por impulsar una ambiciosa promoción de los principios y valores más relevantes del proyecto europeo, los cuales se verán reflejados en sus relaciones con terceros Estados, así como con diversas organizaciones internacionales. Dichos principios son la paz, la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y su promoción será la esencia de la Política Exterior Europea.

Esta dimensión normativa es consecuencia del desarrollo de la sociedad de la globalización surgida tras el fin de la Guerra Fría. La contribución de Manners y su escuela reside en valorar la actuación exterior de la UE, teniendo en cuenta su peso económico, cultural y social, resultado de su dimensión normativa y su escasa fuerza militar. El modelo anticipatorio de la Unión Europea en la política mundial, con reducida fuerza militar, está en consonancia con la actual sociedad internacional de la globalización.

El autor pone de relieve el fomento de aquellos principios y valores más relevantes del proyecto europeo, que condicionan el conjunto de la acción europea y que se clasifican en cinco principales (paz, libertad, democracia, estado de derecho y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales) y cuatro secundarios (solidaridad social, antidiscriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza).

Con ello, se pretende exportar el propio modelo interno de la Unión Europea al resto del mundo, al ser estos principios esenciales de su proyecto interno los que predisponen a la Unión a actuar –de conformidad con los mismos– en el escenario internacional, a través de una regulación internacional alternativa y coherente con su naturaleza interna.

Así, define el papel de la Unión Europea en el exterior no por lo que hace o dice, sino por lo que es, y la Unión Europea se presenta en el escenario mundial como un

auténtico actor transformador de normas ("change of normes"), al tratar de impulsar estas últimas en sus relaciones exteriores y en la configuración de una política mundial diferente.

El ejemplo que pone Manners es el de la abolición de la pena de muerte, que no responde a intereses, sino que busca fomentar la aceptación de este principio, el cual es a su vez un aspecto esencial en el ámbito doméstico. La UE, con ello, trata de cambiar el statu quo interestatal, trascendiendo a una sociedad global, que es más afín al desarrollo de la acción exterior europea que el anterior sistema bipolar, y extender la moratoria a favor de la abolición de la pena de muerte en la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde está encontrando la oposición de los principales actores internacionales, tales como Estados Unidos, China y Rusia (aunque este último país aceptó recientemente la moratoria).

Esta conceptualización de la Unión Europea como potencia normativa de alcance mundial no ha tenido una acogida pacífica en la teoría de las relaciones internacionales, sino que ha abierto un debate entre las distintas concepciones teóricas internacionales. Los autores realistas norteamericanos no acaban de aceptar esta aproximación teórica, pero en el seno de la Unión Europea, y especialmente en el desarrollo del actor diplomático, tiene una enorme influencia.

4. LA DECLARACIÓN DE LAEKEN, LA CONVENCIÓN EUROPEA, LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE LISBOA

¿Cuándo y dónde nace la necesidad de la Unión de convertirse en actor y líder en la política mundial?

La Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, nos contesta en gran parte a esta pregunta al plantear con claridad: "¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa ahora, por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario? ¿El de una potencia capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos?". Será la primera vez que en un texto oficial de la Unión Europea, aunque sea en interrogante, se resalta la voluntad de desarrollar un papel de liderazgo en la política mundial.

Más adelante la Declaración aborda el para qué, cuando señala que "Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente en contra de cual-

quier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos, sino también a los más pobres. Una potencia que quiere marcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible". Recuérdese que este texto es muy cercano a las consideraciones de los defensores de la teoría normativa.

En la Convención Europea se aborda esta iniciativa, ya que se plantean propuestas que hagan posible el cumplimiento del objetivo del liderazgo. Para ello se propondrá desarrollar una política exterior común equivalente a la política agrícola común, la política comercial u otras. Sin embargo, los representantes de los Estados se opondrán de forma rotunda y por ello avanzará el esquema consensuado por el que se establece que la preparación de la decisión sea común (Servicio Europeo de Acción Exterior, SEAE); que la decisión sea como hasta entonces, a través del Consejo de la Unión mediante unanimidad (aunque ahora mitigada), y que la ejecución sea también común, a través del SEAE.

También se configurará el "Ministro de Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad", y el conjunto de innovaciones que se incorporan a la política exterior y a la Política Común de Seguridad y Defensa. Como resultado de los trabajos de la Convención Europea nació el proyecto de Tratado por el que se establece la Constitución Europea, que incluirá un paquete completo e innovador en este ámbito de la política exterior.

Como es sabido, el Tratado por el que se establece la Constitución Europea no entró en vigor. Sin embargo, fue rescatado por el Tratado de Lisboa, que recoge los elementos sustanciales del diseño de la política exterior del Tratado Constitucional, cambiando únicamente la denominación del "Ministro", que a partir de entonces pasará a denominarse "Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad", respetando sin embargo sus elementos fundamentales.

Este Alto Representante es completamente distinto al que existía antes del Tratado de Lisboa, ya que en la actualidad, además de las funciones propias de representar a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común, dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de la Unión en organizaciones y conferencias internacionales, será Vicepresidente de la Comisión para Asuntos Exteriores y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores (lo que antes hacía el ministro del país que ejercía la presidencia).

Asimismo, en el Tratado se recogerá la filosofía inspiradora de la Declaración de Laeken: en su art. 3.1, al señalar que "La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos", y en el art. 21.2, que establece que "La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, establece el fin de (…) h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial". Así, se rescatan en gran medida las propuestas de la Declaración de Laeken citadas anteriormente, en relación al para qué.

5. EL SURGIMIENTO DE LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA (EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR)

La propuesta de creación de una diplomacia común surgirá en los debates parlamentarios, cristalizando en la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de septiembre de 2000, que se refiere a la necesidad de establecer una diplomacia común diferente a la diplomacia de los Estados. Ésta será configurada, tal y como hemos dicho, en la Convención y después aparecerá rescatada en el art. 27.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), cuando señala que: "En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión".

La Decisión respecto a la organización y funcionamiento del SEAE se aprobará el 26 de julio de 2010, y en ella se desarrollan los aspectos necesarios para su puesta en marcha. Esta Decisión entró en vigor en enero de 2011 y a partir de entonces surgirá la Diplomacia Común Europea, que en definitiva implica la existencia de un "Ministro", que es el actual Alto Representante; un "Ministerio", que es la organización administrativa central del Servicio Exterior, en Bruselas; y unas "Embajadas" o delegaciones de la Unión Europea en el exterior, ante terceros Estados o ante organizaciones internacionales. En la actualidad estas embajadas –antes eran únicamente delegaciones de la Comisión– son ciento cuarenta. Esta diplomacia nueva es distinta a la de los Estados y está formada en dos tercios por funcionarios de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea y en el tercio restante por diplomáticos

de los Estados miembros. Hay que señalar también que esta nueva diplomacia extiende los derechos de la ciudadanía a través de la asistencia consular.

En todo caso, hay que señalar que ambas diplomacias vienen funcionando durante algo más de cinco años de forma simultánea, sin existir jerarquía entre ellas, y con una relación de "compatibilidad" –en ningún caso "complementariedad"–, ya que cada una de ellas actúa en función de sus correspondientes competencias. Lo cual no quiere decir que esa coordinación funcione en todos los casos, y permita potenciar la acción común de la Unión Europea.

Así es como surge el actor diplomático, cuyo papel fundamental es articular de forma autónoma la política mundial de la Unión Europea, dándole unidad y coherencia en la programación (tanto en los aspectos políticos y de seguridad como en los aspectos de relaciones exteriores, con una cierta dimensión económica) y también en la ejecución. Así, la diplomacia provee de seguridad al conjunto de la Unión.

6. LA POLITIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA A PARTIR DE LA VIII LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (2014-2019)

Las elecciones de 23-25 de mayo de 2014 iniciaron la VIII Legislatura del Parlamento Europeo. Estas elecciones tendrán una importancia decisiva en la democratización de la Unión Europea, ya que en las mismas se aplicarán por primera vez las previsiones del art. 17.7 del TUE, que establece que el Presidente de la Comisión y la Comisión serán nombrados como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo.

Así será elegido el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, y, gracias a esta nueva legitimidad, a partir de entonces la Comisión podrá considerarse, de alguna manera, el gobierno quasi federal.

Este nombramiento fue posible gracias al acuerdo parlamentario en torno a un programa común del Partido Popular Europeo, el Partido Socialista Europeo y el Partido Liberal, que se denominará "Un nuevo comienzo para Europa: Mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea". En su punto 9 se refiere a la política exterior, definiendo el objetivo de conseguir "un actor más potente en el escenario mundial" y estableciendo un conjunto de medidas para conseguirlo.

El nombramiento de la Sra. Mogherini como Alta Representante significó la confirmación del cambio hacia el desarrollo de una política exterior más potente. A lo largo de su mandato, está demostrando la voluntad de "ampliar márgenes, rompiendo límites", consiguiendo hacer avanzar a la Unión Europea como actor diplomático y normativo de forma mucho más audaz que su antecesora, la Sra. Ashton.

De los distintos informes de evaluación de la actividad del Servicio Europeo de Acción Exterior, como el *European Foreign Policy Scorecard* publicado en enero de 2016, se desprende que es precisamente desde que entra en vigor el Tratado de Lisboa cuando la Unión se convierte en un actor más potente en la política mundial. El informe lleva publicándose desde 2011, que es cuando se inicia el funcionamiento de la diplomacia europea.

Son muchos los ejemplos que podemos poner en relación a este nuevo dinamismo, pero entre ellos habría que citar, al menos, la consecución del acercamiento de Serbia y Kosovo, la firma del acuerdo sobre desnuclearización de Irán con las potencias occidentales, la reciente solicitud de autorización del uso de la fuerza ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la operación militar Sofía –que tiene como objetivo la desaparición de las mafias que potencian el tráfico de seres humanos– y la resolución del Consejo de Seguridad, en el mes de octubre de 2015, aceptando parcialmente esa propuesta de autorizar el uso de la fuerza.

Por último, hay que resaltar que en esta VIII Legislatura el Parlamento Europeo está teniendo una mayor participación en la política exterior que en las anteriores, como consecuencia del compromiso que adquiere el Presidente de la Comisión al ser nombrado teniendo en cuenta los resultados electorales y –en la práctica– de la voluntad de la Alta Representante de conseguir un respaldo de la cámara, especialmente a través del trabajo conjunto con la Comisión de Asuntos Exteriores y con la Subcomisión de Seguridad y Defensa, ambas muy activas en esta Legislatura, en las que participan los líderes más desatacados de la política europea y en las que se están aprobando unas resoluciones claras de respaldo a la nueva política exterior, como la importante resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2015, sobre el informe de la Alta Representante en materia de política exterior, o las más recientes de 2016 (como la de 29 de marzo sobre la estrategia global de política exterior y de seguridad).

7. LA NECESIDAD DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA NOCIÓN DE POTENCIA NORMATIVA

Los cambios del escenario internacional en los últimos años han llevado a una percepción diferente de las instituciones europeas en torno a la seguridad internacional. En la actualidad, el propio Parlamento Europeo, en resoluciones recientes (incluso posteriores a las anteriormente citadas), considera que nos encontramos en la peor situación de riesgos y amenazas que tiene la Unión Europea desde al menos el final de la Guerra Fría. Asimismo, en la Resolución de enero de 2016 hace referencia a la necesidad de hacer creíble la defensa colectiva del art. 42.7 a través del desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Por todo ello, podemos decir:

a. Este incremento de riesgos y amenazas se produce frente a la Unión Europea en su conjunto, a su propio modelo, y no únicamente al de determinados Estados miembros individualmente considerados. Por eso la respuesta debe ser colectiva. Debe ser de la Unión Europea.

b. Esta nueva circunstancia es la que exigirá que la Unión Europea asuma su propia responsabilidad en la seguridad y la defensa, ya que para ser un actor político "más potente en la política mundial" no debe depender de las alianzas con otros actores, sino únicamente de sus propias capacidades.

c. El Tratado de la Unión Europea, reformado en Lisboa, establece la base jurídica suficiente para poder desarrollar ampliamente la Política Común de Seguridad y Defensa, compatible con la Alianza Atlántica, tal y como establece el propio texto.

Es necesario poner de relieve la importancia que ha tenido la Decisión del Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de noviembre de 2015, que activa, a petición francesa, la Cláusula de Alianza Defensiva contemplada en el art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea. Su consecuencia será que la PCSD tendrá efectos no sólo en el desarrollo de las operaciones de gestión de crisis, sino también en la defensa territorial colectiva.

En estas circunstancias surge la pregunta imprescindible: ¿Es posible el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y de la Alianza Defensiva sin que la Unión Europea pierda el carácter de potencia normativa señalado anteriormente?

En líneas generales hay que decir que el propio Manners entiende que en la medida en que la Unión Europea tiene su influencia internacional como consecuencia de factores económicos, políticos y diplomáticos, y no de su capacidad militar, el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa no le hace perder necesariamente ese carácter de potencia normativa, sino que sirve para hacer creíble el desarrollo de un actor diplomático normativo que provee seguridad, siempre que el uso de la fuerza se utilice de forma proporcional y de acuerdo al derecho internacional. Por ello, a mi juicio, tampoco pierde ese carácter de potencia normativa al activar una alianza defensiva, que tiene por objetivo repeler las posibles agresiones exteriores.

8. ESPERANDO LA ESTRATEGIA GLOBAL DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

En el Consejo Europeo de diciembre de 2013 se plantea la necesidad de actualizar la Estrategia Europea de Seguridad –denominada *"Una Europa segura en un mundo mejor"* – que surgió a propuesta de Javier Solana y fue aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2003. Sin embargo, precisamente debido a los cambios profundos habidos en este ámbito de la seguridad y la defensa, no basta con actualizarla y prácticamente habría que hacer una nueva, si bien manteniendo su filosofía inspiradora, dado que Europa se encuentra en la actualidad frente a un mundo que ha cambiado drásticamente y, además, ante un conjunto de riesgos y amenazas mucho mayores.

Por ello, el Consejo Europeo de junio de 2015 encarga a la Sra. Mogherini elaborar una Estrategia Global en el ámbito de la política exterior y establece como fecha tope para su aprobación el Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2016, que se va a retrasar una semana. Durante este año se ha trabajado intensamente en su elaboración y se espera que sea la consolidación de una estrategia que permita a la Unión Europea ser un actor global más potente, siendo la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el hambre parte fundamental de su carácter normativo.

Lo que se conoce actualmente de la citada Estrategia es que se ha convertido en una auténtica reflexión global sobre la política exterior, con una gran ambición para orientar la política mundial de la Unión Europea basada en cinco prioridades. La primera consiste en el reforzamiento de la Unión Europea, no sólo en términos de solidaridad sino también de capacidades. La segunda es invertir en resiliencia, en Estados y sociedades. La tercera, en promover la estabilidad de los vecinos. La cuarta, las relaciones especiales con los actores regionales, citando especialmente

la Unión Africana, la OTAN y los Estados Unidos, así como otros actores regionales, incluidos los de Asia. Y por último, contribuir a la reforma de la gobernanza global.

Al mismo tiempo, se está preparando un informe que tiene casi la pretensión de "Libro Blanco", sobre el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa, donde se prevé que en un plazo breve se pueda poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente, el Cuartel General y la estructura de fuerzas y mandos, así como el relanzamiento de la Agencia Europea de Defensa.

Posiblemente estos temas se incluirán en la citada Estrategia global de política Exterior, en la que los aspectos de desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa tendrán una gran presencia. No debemos olvidar que el citado Consejo Europeo de julio se celebrará una semana después del referéndum británico y sus resultados –que esperemos sean positivos– incidirán en el alcance de la decisión.

9. CONCLUSIONES: EL SURGIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO POTENCIA NORMATIVA Y DIPLOMÁTICA

Desde el punto de vista del papel de la Unión Europea en el mundo, tal y como hemos analizado a lo largo de estas líneas, la Unión tiene un rumbo en la política mundial, que es nada más y nada menos que el de convertirse en un actor global, diplomático y normativo más potente para mejorar la gobernanza mundial. Si bien es pronto para hacer una evaluación completa del papel de la Unión Europea en este ámbito, sí creo que se puede afirmar que durante estos últimos veinticinco años, desde la caída del Muro de Berlín, la Unión Europea ha experimentado un cambio cualitativo en su papel en la sociedad internacional, especialmente en lo que llevamos del siglo XXI, cuando se ha producido un avance considerable, que se manifiesta a través de tres desarrollos diferentes:

- Como actor global, desde el momento en que finaliza la Guerra Fría y se produce su transformación de una comunidad de naturaleza económica en una unión de naturaleza política, en la que de forma paulatina se está desplegando la Política Exterior Común.

- Como actor normativo –consecuencia del debate al que hemos hecho referencia, iniciado a principios del siglo XXI–, caracterizado por la exportación de valores y del modelo europeo, mediante la reforma de la gobernanza global, con objeto de hacerla lo más parecida posible al modelo interno.

- Como actor diplomático, desde hace apenas poco más de un lustro, cuando se ponen en marcha las previsiones del Tratado en torno a la diplomacia común europea (es decir, el “Ministro”, el “Ministerio” y las “Embajadas”); diplomacia que va a permitir potenciar el actor global y el carácter normativo que venía desarrollándose anteriormente.

Por todo ello, y a pesar de los malos tiempos que vive Europa, especialmente como consecuencia de su situación económica y de los nuevos riesgos y amenazas en el ámbito de la seguridad –e incluso de la defensa– señalados anteriormente, si ponemos la mirada en el último medio siglo descubrimos que hemos pasado de la ausencia de la Comunidad Europea en la sociedad internacional a la mayor presencia paulatina de la Unión Europea desde el fin de la Guerra Fría, con una actuación progresiva en la nueva gobernanza mundial (en la que se han producido avances considerables en el ámbito de los derechos humanos, de la lucha contra la pobreza o de la regulación sobre el cambio climático), e incluso en la gobernanza económica mundial, a través del impulso que la Unión Europea está dando al nacimiento y consolidación del G20 como foro de concertación político económico mundial durante los últimos ocho años.

A pesar de que los desafíos son mayores, la Unión Europea se encuentra mejor dotada como actor global y con una estructura diplomática que permite una actuación más eficaz, efectiva y creíble en la sociedad internacional.

La Unión Europea ha desarrollado papeles importantes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, siendo la primera potencia mundial en este campo, y está consiguiendo también desarrollarse como actor diplomático de forma progresiva. Ahora ha comenzado a tener una actuación en el ámbito de la defensa, si bien especialmente en la gestión de crisis. A lo largo de este siglo, de sus más de treinta misiones doce son operaciones militares, de las que la mitad siguen activas, teniendo todas ellas la autorización expresa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En noviembre de 2015 comienza una nueva etapa, ya que se ha activado la Alianza Defensiva (art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea), lo que tiene repercusión en la defensa territorial, que hasta ahora era competencia exclusiva de los Estados (o de la OTAN, en el caso de sus miembros). Por ello, en la actualidad, se tiene que desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa no sólo en la lógica de la gestión de crisis, sino para poder ser un instrumento de defensa ante las agresiones exteriores. Y esto, a mi juicio, no debe de llevar a que la Unión Europea pierda su condición de potencia normativa.

Si nos fijamos en el presente, la situación de la Unión Europea no es buena, pero si ponemos la mirada en el pasado, sea este cercano o lejano, las cosas se pueden ver de otra manera. Estas reflexiones tratan de exponer algunos análisis que permiten contemplar no sólo la foto, es decir, las cosas como están, sino el cine, el ver de dónde venimos, para poder establecer las estrategias necesarias que nos lleven donde queramos ir. La Estrategia global de política exterior a la que hemos hecho referencia será el marco del que surja un refuerzo en esta dirección.

Antón Losada

Europa del revés

Invierno o Mujer con manguito, 1880. Berthe Morisot.

El auge creciente de los partidos de extrema derecha y los movimientos xenófobos y antieuropeos se achaca al desencanto ante el proyecto europeo y su desastrosa gestión de algunos problemas. Pero las evidencias parecen demostrar lo contrario: populismo y xenofobia crecen más en los países que han liderado la imposición de las políticas de ajuste.

Otro factor que agita las percepciones de los ciudadanos europeos es la inmigración. Los países más preocupados por ella son los más satisfechos por la marcha de su economía y en los que más han crecido los populismos xenófobos y antieuropeos –que, curiosamente, no son los del sur de Europa.

También se suele afirmar que el origen de la desafección ciudadana hacia Europa es la dinámica burocrática de sus instituciones y su déficit democrático, pero todo parece indicar que los intereses y estrategias partidistas de los gobiernos nacionales son los que frenan el propio proyecto europeo. Europa no sólo no ha constituido un fracaso sino que ha sido víctima de su propio éxito.

LOS partidos de extrema derecha, los movimientos de inspiración xenófoba y los discursos abiertamente antieuropeos experimentan actualmente un auge que no se había registrado desde principios de siglo, cuando Jean Marie Le Pen logró pasar a la segunda ronda en las presidenciales francesas y un partido xenófobo casi llega a gobernar Holanda. Entonces, también, una profunda crisis económica sacudía a un continente que no acababa de encontrar la manera de salir de ella, se anunciaba la llegada inminente de oleadas de ciudadanos de los países del este huyendo del caos postcomunista y el proyecto comunitario se encontraba ante una disyuntiva histórica: avanzar o no hacia la unión económica y política tras el largo y complejo proceso de puesta en marcha del euro.

Hoy en Francia e Inglaterra dos partidos de derecha extrema –Frente Nacional y UKIP–, con un discurso marcadamente antieuropeo, amenazan el estatus de la derecha y la izquierda tradicionales como primeras fuerzas políticas. En Gran Bretaña han forzado un referéndum sobre la permanencia en la UE y en Francia Marine Le Pen se ha convertido en la gran favorita para ganar la elecciones presidenciales. Países tradicionalmente abiertos, pro europeos y con políticas progresistas en materia de inmigración como Dinamarca, Finlandia u Holanda, parecen haberse pasado al otro lado. Al mismo tiempo, en los países de Europa del Este proliferan de manera abrumadora los gobiernos con un discurso y políticas ultraconservadoras y marcadamente xenófobas. Incluso en la siempre estable política alemana las recientes elecciones regionales han marcado un significativo avance de un partido de extrema derecha y antieuropeo como Alternativa Por Alemania. En el sur de Europa la ultraderecha pro nazi de Amanecer Dorado se ha convertido en la tercera fuerza política de Grecia, un fenómeno que sin embargo no se ha reproducido en resto de los países mediterráneos, donde a la mayoría de los gobiernos de derechas les han sucedido gobiernos donde la izquierda tradicional es claramente mayoritaria, como en el caso de Portugal o Italia.

La desafección ciudadana, el desencanto ante el proyecto europeo y su desastrosa gestión de problemas como los refugiados o la incapacidad de las fuerzas políticas tradicionales para dar respuesta efectiva a la crisis económica, a los problemas de corrupción y a las demandas de cambio y regeneración del electorado suelen citarse entre las causas que explicarían en mayor medida la progresión de semejantes discursos y organizaciones. Pero ¿realmente es así? ¿Son nuestros sospechosos habituales los verdaderos culpables? ¿Han progresado las fuerzas antieuropeas y ultraconservadoras tanto como parece? ¿Es el populismo el nuevo fantasma que recorre Europa? Puede que valga la pena reflexionar con cuidado sobre estas preguntas no vaya a darse el caso de que no todo sea como parece e incluso estemos entendiendo algunas cosas justo al revés.

¿QUÉ PIENSAN LOS CIUDADANOS EUROPEOS?

Lo primero será intentar manejar algunas evidencias sobre qué piensan realmente los ciudadanos europeos antes de ponernos a hablar en su nombre. Las series de datos, hasta el último Eurobarómetro anual completo disponible (Primavera/Otoño 2015, *http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/General/index)* arrojan algunas evidencias que nos pueden ayudar a entender mejor qué está pasado.

Analizando las series de datos desde el arranque de la crisis en 2007 podemos identificar algunas evidencias que no solo no confirman la culpabilidad de nuestros sospechosos habituales sino que arrojan serias dudas sobre la misma. Como era de esperar, la satisfacción de los ciudadanos europeos se ha resentido desde 2007 y ha caído en casi diez puntos desde el entorno del 50% hasta el entorno de un aún mayoritario 40%. Sin embargo, la mayoría de esos nuevos insatisfechos se han deslizado hacia la indiferencia mientras que la insatisfacción con Europa se mantiene por debajo del 20%.

Aún más desconcertante resulta el análisis de los datos por países. Son precisamente los ciudadanos de aquellos estados que más han influido en las políticas implementadas por Europa durante la crisis quienes más se han apuntado a la decepción con Europa. Mientras en países como España, Reino Unido o Francia las proporciones varían siempre por debajo de los tres puntos y los estados de la Europa de Este se mantienen muy estables, en estados como Alemania, Holanda o Austria la insatisfacción ha subido en más de cinco puntos mientras se registraban las mayores caídas de satisfacción. Son los países que menos han sufrido los ajustes y recortes indicados desde Europa aquellos que más se han decepcionado con el proyecto europeo.

Cuando a los ciudadanos europeos se les pide que comparen su confianza en la UE con su confianza en su propio parlamento o su propio gobierno, las instituciones comunitarias siguen seis puntos por encima de las instituciones nacionales, aunque con un desgaste que les ha llevado a perder la ventaja de más de diez puntos que disfrutaban en 2007. La crisis ha deteriorado la confianza de los ciudadanos en todas las instituciones, pero el desgaste ha resultado mayor precisamente en una UE que en el arranque de la crisis generaba confianza en casi seis de cada diez europeos.

Cuando antes de la crisis a los ciudadanos europeos se les preguntaba si creían que su voz contaba en Europa, seis de cada diez contestaba que sí. Hoy, cinco de cada diez siguen pensando lo mismo. De manera bastante coherente son los ciudadanos de aquellos países sometidos a algún tipo de rescate donde más ha decaído el convencimiento de que su voz cuenta en la toma de decisiones. En España solo tres de cada diez y en Grecia solo uno de cada diez. Sin embargo y paradójicamente, en aquellos países donde más ha crecido la insatisfacción con Europa es donde más y mejor ha resistido entre sus ciudadanos el convencimiento de que su voz cuenta en Europa: en Alemania, Polonia o Finlandia cinco de cada diez, en Holanda seis de cada diez o en Dinamarca siete de cada diez. Los ciudadanos de los países más descontentos son precisamente aquellos más convencidos de que su voz cuenta en la toma de decisiones europea y se sitúan por encima de la media de la UE: cuatro de cada diez. Parece que ni la desafección ni sus causas son iguales en todos los países, tampoco sus consecuencias sociales e impactos políticos.

Un fenómeno igualmente paradójico concurre acerca del optimismo de los europeos con respecto al futuro de la UE. El optimismo ha caído en diez puntos desde 2007 pero aún así se mantiene por encima del 50%, mientras que el pesimismo ha progresado en catorce puntos hasta situarse cerca del 40%. Es en aquellos países más castigados por las políticas de ajuste y más escépticos con el peso de su voz en la política comunitaria donde mejor resiste el optimismo y más se confía en el futuro de la UE, y es precisamente en los países que más han pesado e influido en las políticas de la UE en estos años donde más han progresado el pesimismo y la desconfianza. Curiosamente, tras los años más duros de la crisis, se han producido dos reacciones hasta cierto punto inesperadas. Se ha recuperado la confianza mayoritaria en el euro y ha crecido el apoyo al mercado único interno hasta alcanzar un abrumador ocho sobre diez ciudadanos; incluso en Gran Bretaña el dato resulta mayoritario: seis de cada diez.

El populismo y la xenofobia no crecen más en los países donde sus ciudadanos han sido más castigados por la crisis y las políticas de ajuste dictadas desde Bruselas. Crecen más precisamente en aquellos países que han liderado la imposición de

esas políticas. Otro tanto sucede con respecto a la desconfianza o la insatisfacción respecto a Europa. Crecen más en los países que han ocupado posiciones de influencia en el diseño de las políticas europeas. El antieuropeísmo crece más en los países que más han mandado en Bruselas durante los años de la crisis, mientras que el sentimiento europeo resiste mejor en los países que se ven a sí mismos como objetos antes que como sujetos de las políticas europeas de ajuste fiscal.

En consecuencia, no es en los países más castigados por la crisis y la recesión donde más han crecido los discursos antieuropeos, sino precisamente entre las opiniones públicas de los países que menos han padecido los impactos de la crisis y más han participado activamente en la imposición a otros de políticas de ajuste y recortes. El verdadero elemento detonante se encuentra en las perspectivas de futuro. El optimismo económico de 2007 respecto a Europa es historia tras la crisis. En la actualidad se registra un empate entre quienes confían en el futuro económico de Europa y quienes desconfían. Pero es en aquellos países donde más ha crecido el pesimismo económico en los que más ha caído la valoración del proyecto europeo. Los países más insatisfechos son precisamente aquellos que manejan peores perspectivas con respecto al futuro económico, no aquellos que más han sufrido hasta ahora las consecuencias de las políticas de ajuste.

UN FANTASMA RECORRE EUROPA: EL MIEDO A LOS INMIGRANTES

Junto al deterioro de las expectativas respecto al futuro de la economía en la UE, el otro gran factor que parece estar agitando las percepciones de los ciudadanos europeos es, sin duda, la inmigración; específicamente la preocupación por la inmigración que proviene de fuera de la UE, que casi duplica a la provocada por la inmigración que procede de la Unión. La cuestión de la inmigración ya se ha convertido en la primera preocupación para la mayoría de europeos (58%), creciendo más de veinte puntos en apenas un año y situándose claramente por encima de asuntos como el terrorismo (25%), la economía (21%), el paro o la deuda pública de los Estados (17% en ambos casos).

El análisis pormenorizado a nivel nacional de los datos arroja una evidencia bastante coherente y sostenida. En aquellos países donde más ha crecido la preocupación por la inmigración, situándose claramente por encima de la media UE (5/10), es precisamente donde más han progresado los populismos xenófobos y antieuropeos. Los países de la antigua Europa del Este, Alemania, Austria u Holanda se si-

túan en siete de cada diez ciudadanos, el Reino Unido se sitúa en seis sobre diez; paradójicamente, en su mayoría se trata de países que no soportan de manera directa la presión migratoria en sus fronteras sino que se convierten en segundos o terceros destinos a los cuales aún ni siquiera han llegado las supuestas oleadas de inmigrantes que acechan en las fronteras del continente pero que, como es bien sabido, no alcanzan ni a equivaler al 0.2% de la población total de la UE.

Sin embargo, en los países del sur de Europa, aquellos que sí gestionan a diario en sus fronteras el fenómeno de la inmigración masiva y el drama de los refugiados, es donde menos ha crecido la preocupación por la inmigración, situándose en todos ellos menos en Grecia por debajo de la media de la UE. En España representa la preocupación principal para cuatro de cada diez ciudadanos, mientras que en Italia o Grecia lo supone para cinco de cada diez.

Otro dato no menos relevante reside en que son los ciudadanos de aquellos Estados más satisfechos a día de hoy con la marcha de su economía quienes declaran mayor preocupación por la inmigración. Países como Alemania, Holanda o Dinamarca registran proporciones muy parejas entre los ciudadanos satisfechos con la marcha de la economía (ocho de cada diez) y ciudadanos preocupados por la inmigración (siete de cada diez). Un paralelismo que se repite a la hora de preguntar por la confianza en el futuro de la economía europea. Los países donde los ciudadanos manejan peores perspectivas económicas para el conjunto del continente coinciden de nuevo con aquellos donde más ha progresado la preocupación por la inmigración.

El populismo xenófobo y antieuropeo ha medrado de manera bastante más llamativa y espectacular en aquellos países que más voz han tenido en Europa, más peso han tenido en el diseño de las políticas de ajuste fiscal y menos han sufrido en sus economías nacionales. Una clara percepción respecto a la bonanza económica presente, una visión pesimista de la evolución futura de la economía y el miedo a que la inmigración masiva suponga una amenaza para el bienestar actual, parece ser la combinación que verdaderamente hace avanzar los discursos populistas y xenófobos entre los ciudadanos europeos.

No se trata tanto de una ciudadanía que reacciona ante las consecuencias de la crisis, los déficits y costes de las políticas europeas o las consecuencias de las inmigraciones masivas, sino de una parte de la ciudadanía que anticipa y teme esas consecuencias y opta por discursos que le prometen su erradicación rápida y directa.

EUROPA ES LA VÍCTIMA, NO LA CULPABLE

Suele resultar un lugar común en el relato dominante en el debate público situar el origen de la desafección ciudadana y el auge de los populismos antieuropeos en la dinámica excesivamente burocrática del propio proceso de construcción comunitaria y los déficits democráticos que acusan sus instituciones en su toma de decisiones y en sus políticas, desde el Parlamento Europeo a la propia Comisión Europea. Con frecuencia se sostiene que la desafección hacia el proyecto europeo y el éxito de los discursos en su contra se debe a la evidencia de que Europa se percibe cada vez más como un producto de los burócratas, un artefacto autoritario e insensible que se ha alejado de los ciudadanos y sus expectativas para servir cada vez más a grandes intereses y élites políticas y corporativas.

Sin embargo, los propios datos del Eurobarómetro que ya hemos examinado no confirman del todo esta tesis sobre la evolución de las percepciones de los ciudadanos europeos. Hemos podido comprobar cómo hasta la llegada de la crisis el sentimiento de satisfacción con Europa sumaba a más de la mitad de los ciudadanos, la confianza en las instituciones europeas superaba ampliamente a las nacionales e incluso hoy en día la declaración de pertenencia a la ciudadanía europea se mantiene ampliamente mayoritaria entre seis de cada diez ciudadanos europeos. La idea de Europa y el proyecto comunitario han sufrido un fuerte desgaste, pero la causa fundamental acaso deba buscarse más en las consecuencias de la crisis económica que en una percepción extendida o incluso mayoritaria en la ciudadanía sobre los déficits democráticos de las decisiones y las políticas europeas.

Si a las dudas que arrojan los datos de opinión sumamos las evidencias que aporta la historia de la construcción europea comprobaremos que ese relato mayoritariamente extendido y repetido ofrece unas cuantas lagunas y vacíos de cierta entidad. El proyecto europeo experimenta una profunda transformación durante la década de los noventa. El modelo de construcción liderado por la Comisión Europea y basado en políticas de factura comunitaria o regulativa (Wallace, Wallace 2000) fuertemente burocratizadas, que había llevado a Europa a las puertas de la Unión monetaria, da muestras de fatiga e incapacidad para gestionar las nuevas realidades que vendrán con el euro y la incorporación masiva de los países del Este.

La Comisión Europea ve cuestionado desde los gobiernos nacionales su hasta ahora indiscutible papel de director del proceso de construcción comunitaria. Su protagonismo es asumido progresivamente por las reuniones de presidentes del Consejo Europeo, un órgano que ni existía en el diseño original de la UE. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo logra aprovechar la oportunidad que le ofrecen cir-

cunstancias como el escándalo de corrupción que sacude a la Comisión Santer e inicia un proceso de expansión de sus competencias y su capacidad de control que no se ha detenido aún y que le ha ido confiriendo un papel crecientemente relevante, no sólo en el control de las políticas europeas, sino en su factura y el proceso de toma de decisiones. La codecisión se ha convertido en la norma en el proceso decisional europeo. No deja de resultar una paradoja hablar de déficit democrático en un proyecto que ha renunciado al primer proyecto de Constitución europea precisamente por causa de su derrota en un referéndum de ámbito nacional, ni siquiera continental.

Las formas de factura tradicionales de las políticas europeas han dejado paso a nuevas fórmulas o modos de factura, como el modo regional, con un creciente peso de las administraciones más próximas a los ciudadanos tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de las políticas, o el modo de factura transgubernativo, donde las decisiones y políticas europeas resultan de las negociaciones bilaterales entre gobiernos nacionales.

Europa parece avanzar cada vez en mayor medida a golpe de acuerdos puntuales entre gobiernos nacionales, quienes gestionan sus opiniones públicas y su competencia partidista local con una estrategia doblemente ganadora a la hora de minimizar sus costes políticos. Cuando los acuerdos en Bruselas benefician a los intereses nacionales se atribuyen todo el mérito. En cambio, cuando resultan perjudiciales toda la culpa se hace recaer en Europa. A partir de los años noventa, Europa se convierte en la sospechosa habitual favorita de la mayoría de los gobiernos, con relativa independencia de su signo u orientación política; es la culpable y la coartada para todas las decisiones impopulares o potencialmente costosas. El caldo de cultivo para el desarrollo y éxito de los discursos antieuropeos no se fraguó en las calles o en los barrios más populares de las ciudades europeas, tampoco en las esquinas del sistema. Se vertió sobre todo desde las cancillerías y los despachos de los ministerios, siempre dispuestos e transferir sus costes y sus responsabilidades a las lejanas y muchas veces difícilmente identificables autoridades comunitarias.

El discurso antieuropeo no se ha alimentado sólo de los fracasos comunitarios. Se alimenta también del propio éxito del proyecto europeo. En buena medida Europa no sólo no ha constituido un fracaso sino que ha sido víctima de su propio éxito. Son los intereses y las estrategias partidistas de los gobiernos nacionales quienes frenan cualquier intento de hacer avanzar la unión económica, fiscal y política que debía producirse tras el éxito de la unión monetaria para asegurar la viabilidad del euro y del propio proyecto comunitario. No la detienen los burócratas de Bruselas, ni son unas opiniones públicas abrumadoramente proeuropeas y prounión en el arranque

del siglo XXI quienes frenan el avance del proyecto europeo. Europa topa con las necesidades y urgencias de los gobiernos nacionales cómodamente instalados en una estrategia de aprovechar todos los beneficios que acompañaban a la unión monetaria, sin asumir ni los costes ni las cesiones que exige impulsar la unión económica y política.

La desafección europea parece hoy sobre todo el fruto de dos décadas de culpar a Europa de todas las decisiones impopulares o políticamente costosas, presentándolas como imposiciones o incluso coacciones a la soberanía nacional por parte de la burocracia europea, sin duda la culpable ideal para unos gobiernos más preocupados de usar a Europa como excusa o coartada que por impulsar el proyecto común.

El caso de las políticas de ajuste fiscal resulta paradigmático de la vigencia y consecuencias de esta dinámica y estrategias de los gobiernos nacionales. Los mismos gobiernos que han implementado sin rubor políticas de ajuste y sufrimiento masivo, alegando que venían impuestas por las presiones irresistibles e insensibles de Europa y Ángela Merkel, solo han necesitado unos pocos meses para bloquear por completo los intentos de la Comisión y la Canciller alemana para cambiar la política comunitaria respecto a los refugiados. Otro caso donde Europa y la idea de Europa parecen más bien las víctimas antes que las culpables.

Los mismos gobiernos que han alimentado durante la última década el discurso antieuropeo con sus estrategias de trasferencias de costes políticos a Europa y las instituciones comunitarias, son también quienes ahora contribuyen a avivar el fuego vital de las fuerzas populistas de derecha extrema que cabalgan a lomos del discurso antieuropeo, al tratar de competir con ellas asumiendo parte de ese discurso de hostilidad hacia todo lo que venga de Europa. Quién realmente hace fuerte a UKIP en Inglaterra es el partido conservador de David Cameron al asumir su discurso sobre Europa y tratar de competir en ese espacio. Otro tanto puede decirse en la Francia de Marine Le Pen con respecto a los conservadores franceses.

Las pasadas elecciones regionales alemanas de marzo ofrecen un excelente ejemplo de cómo las estrategias de los partidos tradicionales alimentan y refuerzan el crecimiento de los populismos antieuropeos. Es allí donde las fuerzas tradicionales intentan competir con Iniciativa por Alemania apropiándose de su discurso xenófobo y antieuropeo, donde precisamente la extrema derecha germana obtiene sus mejores resultados (Baden-Gürttemberg o Sajonia-Anhalt). En aquellas regiones donde los candidatos de la CDU o la Socialdemocracia defendieron la política sobre refu-

giados del ejecutivo de Angela Merkel en lugar de alinearse con las críticas de Iniciativa por Alemania, es precisamente donde ambos partidos obtuvieron mejores resultados (Renania Palatinado). Una valiosa lección que convendría no olvidar y aprender con cuidado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COLOMER, Josep Maria (1995): *La Política en Europa.* Barcelona, Ariel Ciencia Política.

LANE J., ERSSON, S. (1998): *Política Europea: Una introducción.* Istmo Ciencia Política.

MAJONE G. (1006): *Regulating Europe.* Londres, Routledge.

MENY, I., THOENING, J (1992): *Las Políticas Públicas.* Barcelona, Ariel Ciencia Política.

MORATA, Francesc (1998): *La Unión Europea: procesos, actores y políticas.* Barcelona, Ariel Ciencia Política.

MORATA, Francesc (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea.* Barcelona, Ariel Ciencia Política.

MORENO, L. (1997): *Unión Europea y Estado del Bienestar.* Madrid, CSIC.

PETSCHEN, S. (1992): *La Europa de las Regiones.* Barcelona, Institut d´Estudis Autonómics. Generalitat de Catalunya.

WALLACE, H., WALLACE, W. (1996, 2000): *Policy-Making in The European Union.* Oxford, Oxford University Press.

Cristina Faciaben

El programa del sindicalismo internacional. Las prioridades de CCOO, la CSI y la CES

La silla de mimbre, 1882. Berthe Morisot.

El compromiso de CCOO con el internacionalismo es indiscutible y está en la propia esencia de la clase trabajadora. Este compromiso se reafirmó en el último Congreso confederal del sindicato ante la evidencia de que las propuestas y las respuestas a los nuevos retos a nivel nacional, siendo necesarias, no son suficientes. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor conexión entre la acción sindical en España y la actividad sindical internacional.

La agenda internacional de CCOO está absolutamente alineada con los programas de las confederaciones sindicales internacionales de las que forma parte: la CES y la CSI. Los objetivos, aunque a distinto nivel, son comunes y complementarios

EL internacionalismo de las Comisiones Obreras está en la propia esencia de la clase trabajadora. Este compromiso se reafirmó en nuestro último congreso ante la evidencia de que las propuestas y las respuestas a los nuevos retos a nivel nacional, siendo necesarias, no son suficientes. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor conexión entre la acción sindical en España y la actividad sindical internacional.

Seguimos apostando de forma clara por la solidaridad con la lucha por las libertades democráticas de los pueblos y con los trabajadores y trabajadoras perseguidos por ejercer y luchar por los derechos sindicales y democráticos.

Porque todavía son multitud las trabajadoras y trabajadores de países árabes que siguen luchando por conseguir, consolidar o mantener la democracia, la libertad y la justicia social.

Queremos que los derechos sindicales y laborales y el trabajo decente se generalicen, tanto en el ámbito de las empresas multinacionales y sus redes de producción mundiales, como en el de las instituciones políticas y económicas del mundo.

Miles de sindicalistas en América latina son perseguidos y asesinados por defender los derechos laborales y los de las minorías, el medio ambiente o la libertad.

En demasiados países los sindicatos están prohibidos y la defensa de los trabajadores es un delito que se paga con las peores formas de represión, e incluso con la muerte.

En muchos otros lugares los derechos humanos se vulneran, aún persiste la esclavitud, no se respetan los elementos más fundamentales del derecho laboral, el trabajo infantil es una realidad…

En Europa, las políticas de recorte indiscriminado han generado pobreza y desigualdades. El empleo se ha precarizado, los salarios se han reducido y se cuestionan los derechos sindicales, la negociación colectiva o el derecho a la huelga.

Hoy, millones de personas huyen de la guerra y de la muerte buscando un futuro en Europa. La respuesta de la Unión Europea y de sus Estados miembros está siendo vergonzosa. Una potencia económica con más de 500 millones de habitantes y un producto interior bruto de 14.000.000 millones de euros en 2014, elude su responsabilidad y vulnera, de forma flagrante, el derecho internacional respecto a asilo y a garantías para personas refugiadas (Convención de Ginebra, Convenio fundacional de la UE…). La actitud inmoral e ilegal de la UE, con la complicidad de sus Estados miembros, pone en riesgo el proyecto europeo.

Nuestra idea de Europa es la de una Europa social e inclusiva y no la de una Europa insolidaria y excluyente. Una Europa democrática y justa en sus políticas. Para ello, es necesario democratizar sus instituciones y un cambio radical de sus políticas.

La cooperación sindical internacional para el desarrollo es un objetivo irrenunciable de CCOO. A pesar de los recortes de los fondos públicos para cooperación internacional que han aplicado los gobiernos conservadores españoles con la excusa de la crisis, y que han excluido a los sindicatos como destinatarios de los recursos para cooperación, no renunciamos a seguir apoyando a sindicatos en países en desarrollo. Porque es vital para garantizar un desarrollo basado en la equidad, la igualdad, los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental. Por este motivo, mantenemos la aportación solidaria del 0,7% por cuota de los afiliados para acciones de cooperación sindical internacional, sin menoscabo de buscar otras fuentes de financiación que permitan ampliar nuestro trabajo en cooperación.

La Agenda Internacional de Desarrollo 2015 obliga a reforzar la promoción del trabajo decente para el desarrollo global inclusivo en todos los países. Esto supone una oportunidad para que las organizaciones sindicales nos situemos como actores imprescindibles para el crecimiento de la cooperación para el desarrollo.

Promovemos una alternativa de regulación y gobierno democrático de la economía mundial, mediante la reforma del sistema de Naciones Unidas y sus agencias económicas y sociales, la creación de un Consejo de Seguridad Económico y Social y la garantía de la participación de los interlocutores sociales en las organizaciones internacionales. La OIT debe reforzarse, como debe hacerlo la capacidad de imponer el cumplimiento de sus convenios por parte de los Estados.

Es imprescindible nuestra participación en los debates sobre los tratados comerciales o los procesos de asociación interregionales, para exigir la inclusión de cláusulas que garanticen, tanto el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, el trabajo decente y el respeto al medio ambiente, como los principios del comercio justo.

Por otro lado, nuestra voluntad es potenciar los órganos de representación sindical de las empresas multinacionales para conquistar derechos y para ganar en equidad.

Nuestra afiliación a las confederaciones sindicales Internacional (CSI) y Europea (CES) es un instrumento para la consecución de nuestros objetivos en materia internacional. Nuestras prioridades coinciden y complementan las suyas.

El 13º Congreso de la CES, celebrado en París en otoño de 2015, aprobó el *Manifiesto de París: Defendamos la solidaridad por empleos de calidad, derechos de los trabajadores y una sociedad justa en Europa,* donde se establecen los principales objetivos para el periodo 2015-2019.

La CES lucha por una Europa mejor, y para conseguirla apuesta por una economía fuerte al servicio de los ciudadanos, sindicatos más fuertes para defender los valores democráticos y la democracia en el trabajo, y normas sociales ambiciosas.

Una economía fuerte al servicio de los ciudadanos supone inversiones para el pleno empleo y el empleo de calidad, la eliminación de las políticas de austeridad, mejores salarios, prioridad de los derechos sociales sobre las libertades económicas, políticas para empleos verdes, unos servicios públicos fuertes, una fiscalidad justa, el fin de la especulación financiera y una gobernanza europea revisada.

Los sindicatos más fuertes para defender los valores democráticos y de la democracia en el trabajo deben ir acompañados del reforzamiento del diálogo social y la negociación colectiva en toda Europa, una mayor democracia económica y social, libertad de asociación y derecho de huelga.

Por último, son vitales normas sociales ambiciosas que prioricen el establecimiento de un marco para los derechos sociales y laborales, que tengan por objetivo el progreso social, el fin del dumping social y la desregularización, y el trato justo e igual para todos los trabajadores, sin discriminación.

CCOO consideramos que para lograr el cambio de la política dominante en Europa y la materialización del contrato social, es necesaria la movilización sindical y social, a nivel europeo pero también nacional. En este sentido, la CES debe recuperar el papel de liderazgo de la movilización sindical europea.

Y esta movilización del sindicalismo europeo es más necesaria que nunca en un momento crítico para el proyecto europeo como es el actual, con una gestión de la crisis humanitaria de los refugiados en Europa que está permitiendo el incumplimiento de las normas internacionales; que pone en serio riesgo principios fundacionales de la UE como el de la libre circulación de personas; que acuerda tratados de expulsión de refugiados que ya estaban en territorio europeo con un tercer país como Turquía donde se vulneran los derechos humanos; que permite a un Estado miembro como la Gran Bretaña que discrimine en el acceso a protección social de trabajadores no nacidos en su territorio y con la amenaza del Brexit, la salida del Reino Unido de la Unión.

Así mismo, el ataque a los derechos sindicales, especialmente el derecho a la huelga, exigen una reacción firme y contundente de la CES y de sus organizaciones afiliadas.

En este sentido, es emblemático el caso de los 8 de Airbus. Enmarcada en la estrategia de criminalización del ejercicio del derecho a la huelga en España, 8 trabajadores de la empresa Airbus fueron enjuiciados, en virtud del artículo 315.3 del Código Penal, por delitos que podían suponer extensas penas de prisión. La intensa movilización bajo el lema #Huelga no es delito, con una amplia solidaridad del sindicalismo y los movimientos sociales y políticos internacionales, ha contribuido a la absolución de los acusados. A pesar de este logro, casi 300 personas siguen encausadas por su participación en huelgas y el artículo 315.3 sigue en vigor, por lo que la reivindicación debe mantenerse.

Por su parte, la Confederación Sindical Internacional, en su Consejo General de 2015 en Sao Paulo aprobó los nuevos Frentes y Prioridades para 2016, de acuerdo con el mandato del 3er Congreso Mundial de la CSI de Berlín 2014 de *reforzar el poder de los trabajadores y trabajadoras.*

El objetivo fundamental de la CSI es la promoción y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores impulsando la cooperación internacional entre sindicatos, organizando campañas mundiales y representándolos ante las principales instituciones mundiales.

El carácter mundial de la CSI marca sus prioridades y objetivos, que deben dar respuesta a las múltiples y diversas realidades geográficas, económicas y de respeto por los derechos humanos, laborales y sindicales de las organizaciones afiliadas. La prelación de prioridades viene marcada por la gravedad de las situaciones a enfrentar. Estos objetivos, aunque más globales, no distan de los que tenemos establecidos en CCOO a nivel internacional.

Los nuevos frentes de la CSI son la justicia climática y la transformación industrial, el control del poder empresarial en las cadenas de suministro y la eliminación de la esclavitud.

En cuanto a las prioridades, la primera es la de los países en situación de riesgo, entre los que se destacan Guatemala y Swazilandia donde se vulneran reiteradamente derechos humanos y sindicales.

La siguiente es la coherencia global, en relación a la transición de la economía informal a la formal, el trabajo decente y la protección social.

A continuación se prioriza la gobernanza mundial de la migración.

La igualdad de derechos de las mujeres sigue siendo una prioridad para la CSI.

Los trabajadores y las trabajadoras del hogar, que suponen entre 53 y 100 millones de personas en todo el mundo, son otra de las prioridades de la CSI. Se pretende la ratificación del convenio 189 de la OIT por parte de todos los Estados y la máxima organización de trabajadores del hogar.

Por último, se pretende mejorar la organización de los sindicatos. Hacer crecer y consolidar a los sindicatos puede contribuir a reforzar el poder de los trabajadores, pero hay que tener en cuenta que de los 2.900 millones de trabajadores activos, solo el 60% trabajan en la economía formal, por lo que el primer objetivo es regularizar el trabajo al tiempo que se organiza a los trabajadores de ambos sectores.

Acabaré como empezaba, recordando que el compromiso de CCOO con el internacionalismo es indiscutible. Nuestra agenda internacional está absolutamente alineada con los programas de la CES y de la CSI. Los objetivos son comunes y complementarios aunque a distinto nivel.

Las prioridades en materia internacional de CCOO combinan la acción a nivel nacional con la incidencia en estamentos internacionales, directamente o a través de nuestras confederaciones sindicales internacionales.

La CES, por su parte, establece metas a nivel continental como interlocutor con las instituciones europeas pero al mismo tiempo, amplía al resto del mundo su acción sindical en temas como los tratados transnacionales o las relaciones con otras regiones.

Por último, la CSI tiene retos globales y más relacionados con los derechos humanos, el respeto a los derechos básicos de trabajo y las libertades mínimas de asociación y defensa de los trabajadores, la creación y consolidación de sindicatos o el trabajo formal, y compromete gran parte de su actividad en la acción nacional por parte de los sindicatos afiliados.

Xosé Carlos Arias

Democracia y mercados: relaciones peligrosas

En el comedor, 1875. Berthe Morisot.

En las dos décadas anteriores a la explosión de la crisis se extendió con fuerza la restricción externa impuesta por unos mercados financieros fuera de escala sobre las políticas democráticas (en particular, las macroeconómicas: la llamada "camisa de fuerza de los mercados"). La explosión de la crisis tuvo un efecto contradictorio sobre ese modelo: por un lado la restricción se hizo más asfixiante y visible que nunca –sobre todo en Europa–, pero por otra parte, los fundamentos intelectuales e institucionales de ese modelo se han visto muy puestos en cuestión. Su pervivencia en el tiempo, en todo caso, dependerá de que tenga o no lugar un retroceso –por varias razones necesario– en el peso relativo de los flujos de capital sobre la economía global.

A mediados de mayo de 2010, al regresar de un viaje a una cumbre europea de la que resultó un cambio de 180 grados en su política económica, el entonces presidente del Gobierno español, afirmó, más o menos, que “no sabía que los mercados tuvieran tanto poder”. Unos años más tarde, su sucesor en el cargo y algunos miembros del partido de éste se empeñaron en repetir el mensaje de “no cumplo mis promesas, pero cumplo con mi deber”. Lo cual evidentemente llevaba consigo un reconocimiento: que las percepciones de los ciudadanos/votantes deben ceder el paso a las de los inversores internacionales. Ambas declaraciones tienen su fondo de lógica, pero lo que interesa destacar aquí es que encarnan de un modo muy claro lo que no puede ser calificado sino como una anomalía profunda de la idea de democracia representativa.

No es raro que, a partir de ahí, todos los estudios realizados muestren un elevado y creciente grado de desconfianza y malestar ante el funcionamiento de la democracia en diversos países, y desde luego, de un modo particularmente apreciable, en España: según diversos informes (recogidos, por ejemplo, por la Fundación Alternativas), un 54% de las personas consultadas en 2012 se mostraban insatisfechas con ese funcionamiento, un porcentaje que no ha dejado de ir a más desde entonces.

Y es que una de las cuestiones centrales que esta crisis –que ya conocemos con el nombre de Gran recesión– ha traído consigo es la evidencia de que las políticas económicas de los gobiernos nacionales se enfrentan a una intensa restricción externa, que ya no es principalmente la que pudiéramos llamar tradicional –aquella que procede de las influencias de otros gobiernos o de organismos multilaterales– sino la que impone la dinámica de los mercados de capital transnacionales. Sin embargo, aunque es ahora cuando el fenómeno se muestra de un modo más explícito o descarado, y es más reconocido por la opinión pública (cuestión a la que más ade-

lante volveremos), no se trata en absoluto de algo nuevo. Muy al contrario, se trata de una característica muy profunda del capitalismo ultrafinanciero que se ha venido desarrollando, cada vez con más fuerza, a partir de la década de 1980.

En un libro escrito con Antón Costas (*La torre de la arrogancia. Política y mercados después de la tormenta,* Ariel, 2ª edic., 2012), hemos mostrado que entre 1980 y 2007, en el mundo industrializado tuvo lugar un enorme fenómeno de transformación y multiplicación de las escalas de los mercados financieros globales, que ha tenido múltiples y muy trascendentes implicaciones. Para empezar, en términos puramente cuantitativos, el peso relativo de las finanzas se ha extendido considerablemente: en 1980 su peso en relación con la producción mundial era de un 109%, pero a finales de 2007 ya alcanzaba un porcentaje del 347%. Todo ello utilizando un cálculo bastante conservador (procedente del McKinsey Global Institute) que incluye sólo la parte perfectamente contabilizada, y no incluyendo, por tanto, las ahora llamadas *finanzas en la sombra,* cuya existencia ha sido conocida tras la explosión de la crisis. Al contrastar estas cifras con las relativas al comercio internacional (que representaba en 2007 aproximadamente un 30% del PIB mundial), y con los flujos de personas, se concluye que el único ámbito en el que la moderna globalización ha llegado hasta sus últimos límites ha sido el de los movimientos de capital.

Pero lo verdaderamente importante fue la completa transformación experimentada por la propia idea de intermediación financiera, y por sus procedimientos y mecanismos básicos. Ese proceso de intensa mutación cualitativa se fue disponiendo en cuatro ejes: intensa innovación, desregulación, desintermediación y apertura generalizada de la cuenta de capital (es decir, internacionalización). Es cierto que la innovación generalizada de productos y servicios financieros no hubiera sido posible sin el otro gran fenómeno que caracteriza a esa época: la revolución de las tecnologías de la información. Pero también lo es que ese fenómeno encontró en el neoconservadurismo político triunfante de los años ochenta (de Lady Thatcher a Ronald Reagan) un factor de impulso ideológico de primer orden. Y junto a todo ello fue avanzando un elemento aún más relevante: la eliminación progresiva de los controles de capital, que en la práctica significó una globalización de los mercados financieros antes nunca conocida. Hoy sabemos que la creciente sofisticación que ese cuadro impuso a las finanzas contemporáneas, en una dinámica temporal de “carrera hacia cero” en la que la resolución de las operaciones parece tender hacia el nanosegundo, y en el contexto ya mencionado de elefantiasis de esos mercados, tuvo mucho que ver con el origen del desastre vivido a partir de 2008, entre otras cosas debido a que, como han reconocido algunos de sus principales protagonistas (como el antiguo regulador británico Adair Turner), muy pocos responsables de tales operaciones sabían en realidad lo que estaban haciendo.

En cualquier caso, fue a partir de esa transformación que el poder de los mercados de capital se fue haciendo más evidente, hasta llegar a condicionar el comportamiento del resto de los agentes económicos, incluidos los gobiernos. La cultura económica establecida, sin embargo, no se ha limitado a aceptar que los mercados son entes poderosísimos, sino que ha ido mucho más lejos, hasta asumir su carácter infalible, es decir, omnisciente. Los mercados son capaces de penetrarlo y conocerlo todo, sin cometer errores significativos: su sofisticada red de captación de señales emitidas por los gobiernos de todo el mundo, y su capacidad para procesar esa información y transformarla en decisiones de inversión o desinversión en unos u otros activos, emitidos en unas u otras divisas, los convierte en verdaderos árbitros. Entre otras cosas porque, se supone, de que sean capaces de captar correcta y rápidamente esas señales dependen sus posibilidades de maximizar el beneficio.

Es decir, los inversores en esos mercados se habrían convertido en árbitros objetivos que en cada momento emiten su dictamen sobre si una política es o no acertada, si va bien o mal encaminada. Lejos de tratarse de una cuestión meramente retórica, existen mecanismos bien precisos y visibles para esa evaluación continuada de las políticas de todos los gobiernos. Entre ellos merecen destacarse dos: los diferenciales de la deuda soberana (cuya manifestación más conocida es la prima de riesgo); y el rating asignado a los bonos de los diversos países por las agencias de calificación de deuda, entre las cuales las más destacadas son las norteamericanas como Moody´s y Standard and Poor´s. Uno y otro mecanismo remiten a un criterio fundamental de evaluación, que se corresponde con una idea vertebral de la teoría de la política económica establecida: la *política macroeconómica óptima* es aquella que proporciona ganancias continuadas de credibilidad ante los mercados.

A esa concepción de la política democrática sujeta a una fuerte restricción impuesta por la dinámica de los mercados de capital ya hace tiempo –fue a finales de los años noventa– que un autor norteamericano, Thomas Friedman, lo denominó *golden straitjacket* (camisa de fuerza dorada). Una expresión bastante exacta que hizo pronto fortuna y que desde entonces ha sido muy usada.

En plena coherencia con esa concepción, las políticas macroeconómicas de todo el mundo desarrollado fueron adquiriendo unas características muy precisas, entre las que cabe destacar las cinco siguientes: 1) la igualación entre políticas “de izquierda” y “de derecha”, pues toda orientación ideológica parece estar fuera de lugar; o al menos, para decirlo más precisamente, la tradicional de la izquierda, lo cual es un asunto capital, pues está en el centro de la pérdida de posición y compás por parte de la socialdemocracia, y causa muy determinante, por tanto, de la crisis de ésta. 2) El régimen de reglas es preferible a la pura discrecionalidad política (*“rules*

rather than discretion" es un lema que, procedente de un trabajo analítico muy sofisticado, fue crecientemente aceptado por los principales centros de decisión en todo el mundo desarrollado); la política basada en reglas ofrece muchas ventajas (despeja de incertidumbres el panorama de decisión del resto de los agentes económicos, ofrece las ansiadas ganancias de credibilidad), pero nótese que no es precisamente ése el mecanismo que mejor encaja con una idea de democracia deliberativa. 3) El banco central ha de ser necesariamente independiente de gobiernos o parlamentos; de nuevo sus ventajas están claras, pero aquí los problemas de legitimación, si se diera una disparidad de criterio entre el banquero central y el gobernante elegido, se hacen muy obvios. 4) La presencia de los poderes públicos en la economía ha de ser necesariamente la mínima posible (política fiscal sujeta a estrictas reglas de déficit y deuda; política monetaria sólo atenta a un objetivo constante de baja inflación…). 5) El punto anterior viene, además, reforzado por el fenómeno generalizado de competencia fiscal (sobra decir que "a la baja") facilitado por la libertad de movimientos transnacionales de capital.

DESPUÉS DE 2008

A partir de la explosión de la gran crisis financiera y su rápida transformación en un gran desastre económico y social, se produjo una enorme paradoja que no ha dejado de ir a más, extendiéndose hasta ahora mismo: por un lado, la camisa de fuerza dorada ha apretado más que nunca, y mecanismos como la prima de riesgo (antes sólo frecuentada por los expertos) se han convertido en visitantes habituales de las primeras páginas de los periódicos y las conversaciones de la gente común. Pero, por otro lado, algunas consecuencias de lo anterior, al hacer mucho más visible el problema, también han abierto espacios de deliberación y crítica antes inexistentes. Ha ocurrido, desde luego, con los recortes en el gasto social, y aún en mayor medida con la percepción de la rampante desigualdad: algo que viene de bastante atrás (de los años ochenta), pero que sólo en las condiciones impuestas por la crisis ha llegado a imponerse con fuerza en la opinión pública.

En cualquier caso, es cierto que a partir de 2008 la relación entre la toma de decisiones de la política democrática y la dinámica de los mercados se hizo más tensa y dramática. El principal motivo es la presencia un tanto asfixiante de una situación de contradicción casi absoluta entre los dos grandes objetivos que la política económica debiera encarar en los próximos años. De un lado, está la necesidad de reactivar el crecimiento en un momento, además, en el que se redoblan las advertencias acerca de que podemos estar ante un largo período de estancamiento (tasas de expansión del producto mucho más bajas de las conocidas en las últimas siete déca-

das). De otro lado, en los próximos años la economía internacional en su conjunto y un buen número de economías nacionales, como la española, deben impulsar un intenso desendeudamiento; sabemos que es así, porque es lo que nos enseña la historia: después de períodos de fuerte palanca financiera, se impone el movimiento contrario. Pero no sólo es inevitable; también se hace necesario, pues no podemos seguir viviendo indefinidamente sobre una bomba de deuda. Habrá que adoptar, por tanto, decisiones de política para hacerlo de un modo ordenado.

Este problema, se agudiza por el hecho de que, casi ocho años después de la caída de la casa Lehman, es obligado constatar que el proceso de desapalancamiento aún no ha tenido lugar: lo que por una parte se ha avanzado, con dramáticas consecuencias, por otras se ha retrocedido. En particular son decepcionantes los datos de la eurozona, una región en la que la obsesión por evitar a toda costa que la deuda pública se situara en sendas insostenibles, originó la política de consolidación fiscal a ultranza que no hizo sino disparar aún más los niveles de deuda. Los datos generales, en cualquier caso, hablan de un problema agudo aún sin resolver: para el conjunto de la eurozona la deuda total alcanzaba en 2014 un 385% del PIB (164% la privada no financiera, 128% la financiera, y 93% la pública), habiéndose incrementado en 25 puntos porcentuales desde 2008, mientras en el Reino Unido era del 495% (90% deuda soberana) y en Estados Unidos, 362% (105%, pública). Lo que en buena medida ha ocurrido en estos años es un proceso de reconversión de deudas privadas en públicas.

El problema está en que se da una contradicción absoluta entre el objetivo de volver a crecer y el de devolver la relación entre finanzas y economía real a una situación que pudiéramos calificar de normal. Y es esa situación de *trade-off* lo que hace que se disparen todas las contradicciones en la política práctica: reducir el déficit fiscal al tiempo que se necesitan estímulos públicos al crecimiento; desanudar los flujos de crédito (para romper con la situación de práctica trampa de la liquidez que nos ha acompañado durante todo el periodo de crisis) y reducir el peso de las deudas privadas… Y con ese trasfondo, la contradicción más importante de todas: la de la lógica económica de los mercados –en último término, basada en la pura especulación– y la de la política democrática.

Las manifestaciones concretas de esa contradicción son muchas e importantes. Por ejemplo, constituye una paradoja casi inconcebible que en los últimos años los únicos actores políticos de los que se puede decir que han estado “a la altura de las circunstancias” han sido los banqueros centrales (o al menos, han dado muestras de estar vivos), a diferencia de tantos jefes de Gobierno o ministros de Economía. Y sin embargo, se trata precisamente de órganos no elegidos, de carácter *ademocrático.*

En cualquier caso, con ese trasfondo de fuertes contradicciones, es indiscutible que en los últimos años algunos componentes centrales del modelo de relación predominante entre política y mercados han quedado desmentidos –casi diríamos que han sido desenmascarados– por la propia crisis. En particular, el supuesto de la omnisciencia de los mercados –aceptado acríticamente hasta 2007– se ha convertido en algo muy difícil de defender a la luz de los acontecimientos de los últimos ocho años. Por ejemplo, se hace imposible sostener hoy que las grandes agencias de calificación de deuda actúan como árbitros objetivos, después de haber sido identificadas como uno de los grandes causantes del colapso por todo tipo de organismos, desde el Congreso norteamericano a la Comisión Europea: a título de ejemplo muy representativo, no debe olvidarse que, como ha demostrado el gran experto en estas cuestiones Robert Shiller, en el período anterior a la crisis las tres grandes agencias otorgaron reiteradamente su máxima calificación –la ansiada triple A– al 80% de los paquetes *subprime* norteamericanos, los cuales, como es de sobra sabido, están en el inicio del inicio del colapso.

La quiebra de aquel modelo de política se manifiesta también en las crecientes dudas sobre la pervivencia de sus dos instituciones básicas: el régimen de reglas y la independencia de los bancos centrales. En cuanto a lo primero, la lógica que conduce a pensar que las reglas son superiores a la decisión discrecional en términos de certidumbre y credibilidad se hace muy fuerte si la política persigue un único y claro objetivo; pero esa lógica se pierde cuando la decisión se enfrenta a difíciles escenarios de objetivos contrapuestos. Porque, ¿cómo cambiar de dirección o introducir múltiples matices con una regla inamovible?

También el principio de independencia de los bancos centrales se ve ahora contestado. Por diversas razones, entre las cuales hay una muy poderosa: un consenso creciente (manifestado por ejemplo en la conferencia *Macropolicy III,* celebrada en 2015, con presencia de muchos de los mejores expertos en Macroeconomía) afirma que ahora esas entidades deben asumir, junto a su tradicional misión de dirigir la política monetaria, otra fundamental, de regulación financiera. Pues bien, los mismos expertos subrayan que si bien respecto a la primera el principio de independencia debiera mantenerse vigente, la segunda lo hace imposible (dadas los vínculos viciados que podrían originarse entre regulados y reguladores, al margen de toda responsabilidad política). Pero, entonces, dado que hablamos de un único organismo, ¿independencia o no?

¿Apuntan los argumentos anteriores a un cambio radical en la relación política/mercados? No necesariamente, ni desde luego es nada probable que ocurra en el corto plazo. Por un motivo fundamental: la única manera de reducir el peso de

la restricción externa sobre las políticas nacionales es avanzar en una reducción real y significativa en la dimensión de los flujos financieros. Una parte de ese proceso se debe recorrer por la vía de las reestructuraciones de deuda (con quitas más que probables), que en algún momento se habrán de producir. Mejor en todo caso que ello ocurra de una forma ordenada; y es verdad que por mucho que haya serias razones para impugnarlo desde un punto de vista moral, la conversión masiva de deuda privada en pública en los años de crisis podría facilitar las reestructuraciones.

Pero más allá de eso, es innegable que impulsar un retroceso significativo en la globalización financiera es algo tan difícil como necesario. Que se consume o no depende de dos factores: el primero, el entorno tecnológico, lo hace muy improbable; pues todo en la revolución continuada de las tecnologías de información apunta a la *mundialización* del capital. Sin embargo, no debe olvidarse el otro condicionante, que podría ser tanto o más importante que el anterior: la voluntad política, la cual es del todo evidente que no puede avanzar sin coordinación multilateral (desde luego, la experiencia acumulada en los años de crisis no permite hacerse muchas ilusiones en ese sentido). Pero es verdad que es ahí precisamente donde el malestar ciudadano creciente puede en algún momento llegar a imponer un cambio de tendencia. Porque, contra lo que en algún momento se pretendió, no está escrito en las estrellas que la política democrática debe estar para siempre sujeta a los criterios y condiciones de los grandes operadores financieros.

Branko Milanovic

La desigualdad global de los ingresos en cifras: en el pasado y ahora. Una visión general

En el balcón, 1873. Berthe Morisot.

La desigualdad de los ingresos se ha medido tradicionalmente dentro de cada país. Sin embargo, en la era actual, marcada por la globalización, se debe ir más allá de los confines del Estado-nación y observar la desigualdad entre las personas de todo el mundo. Para ello es necesario realizar un cambio empírico y mental, dejando a un lado las preocupaciones sobre clase para centrarnos en las relativas a la ubicación, que se ha revelado como la variable fundamental para definir la desigualdad. Así, resulta que una parte muy importante de los ingresos de una persona queda determinada por una única variable: la nacionalidad que, normalmente, se consigue al nacer.

Si la ciudadanía explica un porcentaje elevado de las diferencias en términos de ingresos globales, la conclusión es que existen por lo menos tres maneras para reducir la desigualdad global: que los países pobres consigan elevadas tasas de crecimiento; que se introduzcan planes redistributivos a nivel global, ayudando los países ricos a los países pobres; y mediante la emigración. Y este probablemente se convierta en uno de los problemas (o soluciones, según nuestro punto de vista) clave del siglo XXI.

CUANDO pensamos en las desigualdades existentes en los ingresos, nuestra primera reacción es pensar en ellos dentro de las fronteras de un solo país. Esto es comprensible en un mundo en el que el concepto de nación/estado es muy relevante a la hora de determinar nuestro nivel de ingresos, el acceso a distintas prestaciones (desde las pensiones a la asistencia sanitaria gratuita) y donde, con gran diferencia, el modo básico para organizar la vida política es a nivel de país. No obstante, otra forma de observar la desigualdad entre las personas en la era actual, marcada por la globalización, es ir más allá de los confines del Estado-nación y observar la desigualdad entre las personas de todo el mundo. Una vez que lo hagamos, cambiarán muchos de los aspectos relativos a las desigualdades que creemos o nos parece conocer; es como pasar de un mundo plano y bidimensional a otro tridimensional.

Según avance en su integración el mundo en que vivimos, la dimensión global de la desigualdad seguramente vaya adquiriendo una importancia creciente. Para ello encontramos al menos dos razones: el movimiento cada vez más notable de los factores de producción más allá de las fronteras nacionales, y el aumento en la influencia del nivel y del modo vida de terceros (extranjeros) en las aspiraciones y la posición relativa de los ingresos que percibimos nosotros mismos. Un mayor movimiento de capital, bienes, tecnología e ideas de un extremo al otro de la tierra conlleva una mayor conectividad entre personas que no son compatriotas entre sí, así como una mayor dependencia de otras naciones en la generación de nuestros ingresos.

Los movimientos de la fuerza de trabajo, que ilustran esta interdependencia de modo más evidente, siguen siendo menos importantes que los movimientos de capital, pero se están incrementando. El conocimiento sobre cómo viven los demás y cuánto dinero ganan tiene una gran influencia en la percepción de nuestros ingresos y de la posición que ocupamos dentro de la pirámide de estos. Se crea así gradualmente una comunidad imaginaria de ciudadanos del mundo, y una vez se complete irán cobrando más relevancia las comparaciones sobre ingresos reales y bienestar

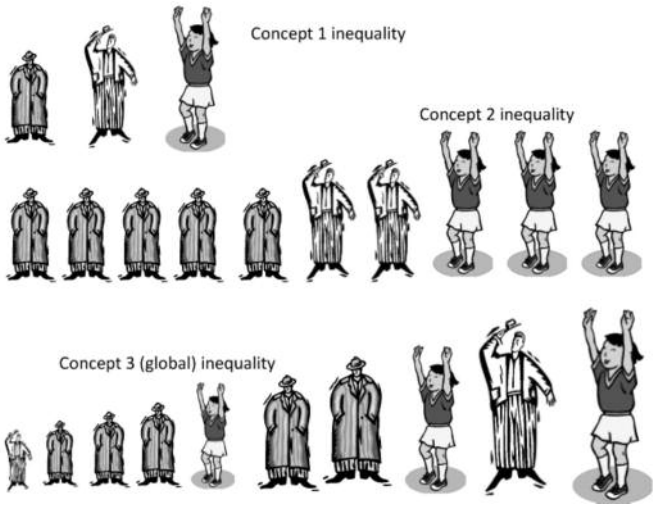
entre los distintos miembros de dicha comunidad imaginaria. Esta es la razón por la que la desigualdad global, incluso reconociendo que no es tan relevante y significativa para el ciudadano medio como la existente dentro de su comunidad política (Estado-nación), irá aumentando en importancia. Cuando nos comparamos con personas de otras partes del mundo es porque de hecho estamos interesados en la distribución global de los ingresos. Es entonces cuando la desigualdad mundial nos empieza a importar.

1. TRES CONCEPTOS DE DESIGUALDAD Y CÓMO HAN EVOLUCIONADO DURANTE LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS

Cuando hablamos de la desigualdad que trasciende las fronteras nacionales, a menudo pensamos no en uno sino en tres conceptos diferentes, incluso si no somos totalmente conscientes de ello. A continuación voy a analizar la relación entre estos tres conceptos.

El primer concepto de desigualdad (llamémosle *Desigualdad 1*) se centra en la existente entre las naciones del mundo. Se trata de una estadística de desigualdad calculada usando el PIB o los ingresos medios obtenidos de encuestas realizadas en todos los países del mundo, sin ponderar el peso de su población.

GRÁFICO 1
Definición de los tres conceptos de desigualdad



Para mostrar el modo en que se hace, fijémonos en las tres personas que aparecen en el Gráfico 1: la altura de cada una de ellas representa el PIB, o ingresos netos, de su país. Los habitantes de un país pobre quedarían representados como la persona bajita, los de países con ingresos medios tendrían una altura también media, y los de un país rico serían más altos. Al calcular este concepto de desigualdad se introducen todos los países con sus ingresos medios (contamos con datos de unos 150 países del mundo) y se calcula el coeficiente de Gini[1]. China y Luxemburgo tienen la misma importancia dado que no se tiene en cuenta el tamaño de la población. Todos los países cuentan igual, algo así como lo que ocurre en la Asamblea General de la ONU.

Fijémonos ahora en la segunda fila del gráfico, que nos ayudará a definir el Concepto 2 de desigualdad, o *Desigualdad 2*. En esta, las personas de los países pobres tienen todas el mismo tamaño que antes y lo mismo ocurre con las de los países ricos, pero la diferencia reside en el hecho de que ahora sí que se tiene en cuenta el tamaño de su población. Hacemos todo igual que en el caso de la Desigualdad 1, pero ahora China y Luxemburgo (o cualquier otro país) entran en el cálculo con su población. En el Gráfico 1, el país pobre es el más poblado (5 personas del total de 10 que aparecen), y el país con ingresos medios es el menos poblado (con 2 personas). La introducción de la población resulta muy importante. Como veremos en la próxima sección, los movimientos experimentados durante los últimos 25 años por los Conceptos 1 y 2 de desigualdad han sido muy diferentes. De todos modos, hay que tener en consideración que en ambos casos el cálculo no tiene en cuenta los ingresos reales de cada individuo, sino las medias nacionales.

La *Desigualdad 3* hace referencia a la desigualdad global, que es el concepto más importante para quienes tienen una concepción del mundo como un conjunto de personas, y no de países. A diferencia de los dos primeros conceptos, este se centra en los individuos: cada persona, independientemente del país al que pertenezca, entra en el cálculo con sus ingresos reales. En el Gráfico 1 esto queda representado por las distintas alturas que presentan los ciudadanos del mismo país. No todos los estadounidenses gozan de los ingresos medios de su país ni todos los chinos tienen los ingresos medios de China. Y, de hecho, la persona más pobre del Gráfico 1 procede del país con los ingresos medios, mientras que su compatriota es la segunda más rica (la segunda más alta) de nuestro grupo de diez individuos.

---

[1] El coeficiente de Gini es una medida estadística de desigualdad que toma su nombre del estadístico y economista italiano Corrado Gini. Este índice es la medida de uso más frecuente de desigualdad, y va de 0 (cuando todos tienen los mismos ingresos) a 1, o 100 (expresado como porcentaje o como índice) cuando una persona obtiene la totalidad de los ingresos, dependiendo de cuál sea la población relevante sobre la que se esté realizando el cálculo.

En cualquier caso, pasar del Concepto 2 al Concepto 3 no es nada fácil. La principal dificultad tiene que ver con el hecho de que para calcular este último necesitamos acceder a encuestas con datos sobre ingresos o consumo individuales, que han de cuantificarse utilizando la misma metodología, o una similar, y debe incluirse el mayor número posible de países del mundo. Es probable que se necesiten al menos 120-130 encuestas para cubrir más del 90% de la población mundial y el 95% o más de los ingresos globales.[2] Por supuesto, lo ideal sería contar con datos de todos los países del planeta, pero esto es difícil de conseguir. Todavía hay algunos países, sobre todo en África, donde no suelen realizarse estudios periódicos de este tipo y cuyas metodologías cambian, de forma más que notable, de una encuesta a la siguiente, lo que dificulta bastante las comparaciones.

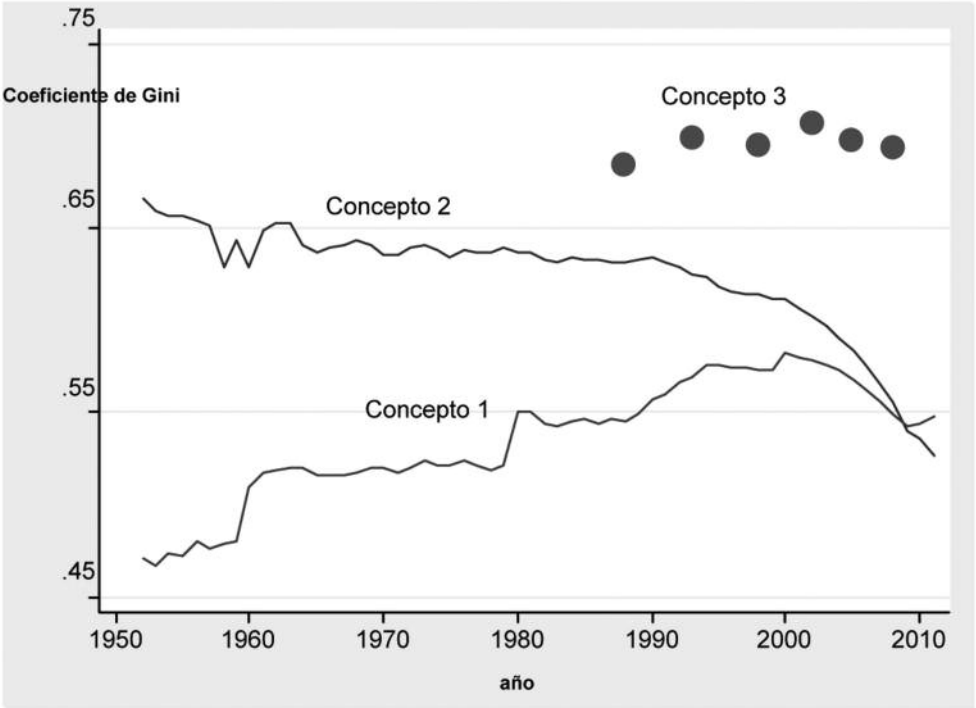
Dado que el cálculo de la desigualdad global depende de las encuestas nacionales, no resulta posible calcular la Desigualdad 3 con gran precisión para el período anterior a mediados o finales de los años 80 del siglo pasado, básicamente porque no existen encuestas nacionales de muchas partes del mundo. Las primeras encuestas nacionales disponibles de China son de 1982, las primeras utilizables de la antigua Unión Soviética son de 1988, y en el caso de muchos países del África subsahariana, las primeras son también de mediados de la década de 1980. Así pues, en lo que respecta al pasado, tenemos que depender de datos mucho más inciertos, con una distribución de los ingresos nacionales que es solo aproximada, usando diversos métodos más o menos fiables. Esto es especialmente cierto cuando queremos estudiar la desigualdad global a más largo plazo, cubriendo también el siglo XIX; un tema que analizaré más adelante, en la Sección 3.

El Gráfico 2 muestra los movimientos de los tres tipos de desigualdades con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, con el coeficiente de Gini en el eje de ordenadas. La Desigualdad 1 se mantuvo estable entre 1960 y 1980. Esto significa que no se produjo un crecimiento sistemáticamente superior o inferior en los países pobres o ricos, como tampoco fue reduciéndose ni ampliándose la brecha entre ellos. La divergencia empezó con el comienzo de la globalización, en torno a 1980, y continuó hasta el cambio de siglo. Estas dos décadas fueron muy negativas en términos de convergencia, es decir, los países más ricos crecieron, de media, bastante más que los países pobres. No obstante, China e India, que son los dos casos más notables de éxito durante dicho período, y las dos naciones más pobladas del mundo, no entran en el cálculo de la Desigualdad 1 con una ponderación superior a la de cualquier otro país.

---

[2] La cobertura es siempre mayor para los ingresos totales del mundo que para la población porque los países que no cuentan con encuestas propias son normalmente los más pobres, cuya importancia en términos de producción global es reducida.

GRÁFICO 2
Desigualdad internacional y global, 1952-2011:
"La madre de todas las disputas sobre la desigualdad"



Fuente: Elaboración propia

Analicemos con más detenimiento el Gráfico 2. ¿Por qué se le llama "la madre de todas las disputas sobre la desigualdad"? Para poder ver de qué estamos hablando, tengamos en cuenta la diferencia existente entre las variaciones de la Desigualdad 1 y la Desigualdad 2. Mientras, como ya vimos, la primera subió durante la fase de la globalización, la segunda cayó, y en algunas ocasiones drásticamente. Si nos fijamos en la Desigualdad 2, el mundo se ha vuelto claramente un lugar mucho mejor ("más convergente" o más igual) precisamente durante ese mismo período. Por tanto, quienes desean hacer hincapié en la irregularidad de la tendencia de la globalización suelen centrarse en la creciente brecha que encontramos entre distintos países, sin tener en cuenta el tamaño de su población, y prefieren centrarse en la Desigualdad 1. Por otro lado, quienes desean fijarse en los aspectos positivos de la globalización suelen prestar más atención al Concepto 2 y señalar los éxitos incuestionables de China e India. En efecto, para captar de forma intuitiva por qué

y cómo descendió la desigualdad bajo el Concepto 2 no tenemos más que recordar que en dichos cálculos China cuenta mucho por el gran tamaño de su población. Y también hemos de reconocer que, comenzando en los años 80 desde un nivel de ingresos extremadamente bajo, ha crecido muy rápidamente en estas tres últimas décadas, hasta converger con los países ricos. Hasta hace poco únicamente China estaba impidiendo que aumentara la desigualdad global, cuantificada conforme al Concepto 2, mientras que ahora cuenta con el "apoyo" de India, que también está registrando unas elevadas tasas de crecimiento y asimismo partía de una base muy baja. Resumiendo, las altas tasas de crecimiento de estos dos países son el principal factor subyacente para la tendencia a la baja de la Desigualdad 2.

Como ya mencionamos anteriormente, la Desigualdad 3 solo puede calcularse a partir de mediados de la década de 1980 porque no contamos con encuestas de hogares anteriores a dicho período. El Gráfico 2 revela que la Desigualdad 3 es superior a la Desigualdad 2. Esto es cierto porque, por definición, en el caso de la Desigualdad 3, el cálculo se realiza con los ingresos reales de los individuos, no con las medias nacionales. Si echamos un vistazo al Gráfico 1, observaremos que la variedad de alturas es mayor en la tercera fila que en la segunda, es decir, que al hacer la media se reduce la medida de la desigualdad.

Para calcular la "verdadera" desigualdad global, o el Concepto 3 de desigualdad, tenemos que ajustar los ingresos de las personas con los niveles de precios a los que se tienen que enfrentar y que, evidentemente, difieren entre los distintos países. Nos interesa el bienestar real de la gente, y quienes viven en países "más baratos" verán cómo se incrementan sus ingresos en comparación con lo que obtendrían si utilizáramos la misma medida en dólares nominales. La divisa que utilizamos para ello es el dólar internacional (o "PPA", paridad de poder adquisitivo), con el que, en principio, se debería poder adquirir la misma cantidad de bienes y servicios en cualquier país del mundo. De hecho, si no realizáramos los ajustes pertinentes en los niveles de precios y simplemente utilizáramos los dólares nominales, la desigualdad global sería aún mayor por el hecho de que los precios suelen ser inferiores en los países más pobres, y los ingresos de quienes viven en ellos reciben un importante "empujón" cuando usamos dólares PPA.

A menudo, algo que cobra una gran relevancia cuando hablamos de la desigualdad global no es solo su nivel, sino su tendencia, es decir, si ha estado subiendo o bajando durante la era de la globalización. La desigualdad global se calcula a intervalos de aproximadamente cinco años, desde 1988 (el primer punto de la izquierda) hasta 2008 (el situado más a la derecha) en el Gráfico 3. Si comparamos este último punto con dos de los años anteriores, podremos ver algo que tiene importancia his-

tórica: es posible que por vez primera desde la Revolución Industrial se haya producido un descenso en la desigualdad global[3]. Entre 2002 y 2008, el índice de Gini global cayó en 1,4 puntos. Tampoco debemos llegar precipitadamente a conclusiones y afirmar que lo observado durante los últimos años supone un descenso real o irreversible, o una nueva tendencia, pues no sabemos si la caída de la desigualdad global se mantendrá durante las próximas décadas. De momento no ha sido más que un tímido descenso, un pequeño pliegue en la tendencia, aunque es también esperanzador. Por vez primera en casi doscientos años (tras un período muy largo durante el que subió hasta alcanzar su punto más alto) quizá esté tomando un rumbo descendente.

La razón principal para la ruptura de la tendencia es lo que también subyace a la disminución de la desigualdad conforme al Concepto 2: el rápido crecimiento de países relativamente pobres y muy poblados, especialmente China e India. Su crecimiento, reflejado en el incremento de los ingresos reales de su población, no solo ha limitado el aumento de la desigualdad global, sino que ha hecho que se reduzca ligeramente. El papel de estos dos países está en marcado contraste con los otros dos factores que influyen en la desigualdad global y que claramente la han potenciado. El primero tiene que ver con la divergencia en los ingresos medios de los países, que duró desde aproximadamente 1980 hasta 2000, y el segundo con el incremento de las desigualdades internas en muchos países. La mejora de los ingresos conseguida en estos países pobres y grandes ha sido el único factor que ha contrarrestado las presiones al alza de la desigualdad. En cualquier caso, ha sido un elemento tan fuerte que o bien ha impedido que aumentara la desigualdad global o, más recientemente y gracias a la aceleración del crecimiento indio, la ha reducido.

¿Y qué puede decirse del nivel de desigualdad global? ¿Qué significa un Gini de alrededor de 70, que es el valor obtenido de desigualdad global (véase el Gráfico 2)? Un modo de verlo consistiría en tomar los ingresos del conjunto del mundo y dividirlos en dos mitades: el 8% más rico se llevará una mitad y el 92% restante de la población se llevará la otra mitad. Es decir, estamos en un mundo que responde a una relación de 92-8. Si aplicamos este mismo tipo de división a los ingresos estadounidenses, las cifras serían de 78 y 22. Y en Alemania estaríamos hablando de 71 y 29.

---

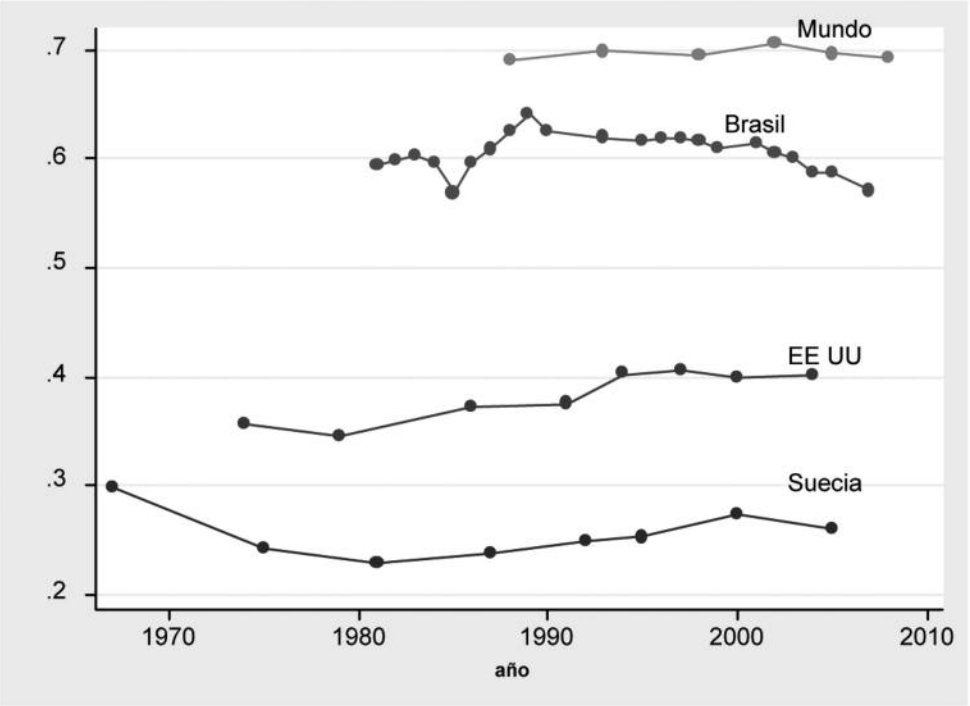
[3] De hecho, nuestros conocimientos sobre la evolución a largo plazo de la desigualdad global son solo aproximados, en la medida en que no disponemos de niveles exactos; no obstante, son muy claros en términos de las tendencias generales desde mediados del siglo XIX: la Revolución Industrial, al crear una divergencia masiva entre los países ricos de occidente y el resto del mundo, ha hecho que se dispare la desigualdad global (véase también la Sección 3).

Otro modo de verlo consistiría en comparar qué porcentaje de la población del mundo, clasificado desde los más pobres a los más ricos, se necesitaría para conseguir la quinta parte acumulada de los ingresos globales: serían necesarias tres cuartas partes de la población mundial (más pobre) para hacerse con el primer 20% de los ingresos totales, pero para conseguir ese mismo 20% solo necesitaríamos el 1,7% de los más ricos.

La desigualdad global es mucho mayor que la existente dentro de cualquier país concreto. En el Gráfico 3, el Gini global de 70 se presenta junto con los de distintos países y queda claro que es sustancialmente superior al de Brasil, un país que a menudo se presenta como ejemplo, pese a las mejoras recientes desde la presidencia de Lula, de una desigualdad excesiva y que casi duplica a la de Estados Unidos[4].

GRÁFICO 3

Coeficiente global de Gini en comparación con los de distintos países



Fuente: Elaboración propia

[4] El eje de ordenadas del Gráfico 3 presenta el Coeficiente de Gini con sus valores "naturales", es decir, no en porcentajes. Así, un Gini de 0,7 equivaldría a uno de 70. Para una mayor sencillez, usamos el segundo enfoque en el resto del documento.

¿Podemos confiar en que estas cifras verdaderamente reflejen lo que está ocurriendo en términos de desigualdad entre los ciudadanos de todo el mundo? Las cifras proceden de cálculos realizados con encuestas nacionales representativas que estudian los ingresos o el consumo de las familias. Cada uno de los seis puntos de la línea "Mundo" que aparecen en los Gráficos 2 y 3 reflejan los resultados de unas 120 encuestas que analizan los niveles de ingresos o consumo reales de unos 10 millones de personas de todo el mundo, que no es una cifra insignificante y, en principio, debería ser suficientemente representativa para todo el mundo en su conjunto, incluso si recientemente se ha observado una mayor reticencia a participar en las encuestas nacionales por parte de los más ricos. Esto, a su vez, supone que probablemente exista un sesgo a la baja en las estimaciones globales de la desigualdad[5].

La Tabla 1 presenta la cobertura de la población mundial por encuestas de hogares. La penúltima fila (*Mundo*) muestra que la cobertura global ha sido en todos los años, excepto en uno, mayor del 90%. Esta cifra es bastante buena, pero no debemos olvidar que los países omitidos porque no llevan a cabo estas encuestas no son una muestra aleatoria de naciones del mundo, sino que se trata siempre de países pobres, como es el caso de Afganistán, Sudán, Congo, Somalia, Eritrea, etc. Esto se refleja en una cobertura de población e ingresos sustancialmente inferiores de África: mientras la cobertura de población de otros continentes nunca está por debajo del 92%, la más alta de África es del 78% (véase la Tabla 1). Y, algo que resulta muy preocupante, la cantidad y disponibilidad de encuestas domiciliarias en África son actualmente menores que las existentes hace cinco o diez años. Si pudiéramos incluir todos los países omitidos, la desigualdad global aumentaría. En otras palabras, lo que estamos calculando aquí, el Gini de en torno a 70, es un límite inferior de la desigualdad global, sencillamente porque no contamos con los datos de muchos de los países más desfavorecidos. Así pues, tanto el descenso de participación de las personas más ricas como el hecho de que los países que no realizan encuestas son muy mayoritariamente pobres, producen un sesgo a la baja en la desigualdad global.

---

[5] El efecto derivado de la no participación en las encuestas sobre medición de la desigualdad es, por definición, difícil de calcular dado que se desconocen los ingresos de estas personas. Solo mediante métodos indirectos (por ejemplo, fijándonos en la distribución geográfica de quienes no han querido participar, como en Korinek, Mistiaen y Ravallion, 2005) podemos concluir que son precisamente los ricos los que menos participan. Es difícil calcular el efecto de la no participación de los más ricos, pese a la intuición de que se subestima la desigualdad real. En un modelo propuesto por Angus Deaton (2005), en el que la participación de los más ricos en las encuestas disminuye con los ingresos siguiendo una función semejante a Pareto, la desviación estándar de la distribución de ingresos no cambia y la desigualdad, en la mayoría de los indicadores, no se ve afectada. No obstante, con funciones de no participación diferentes, la desigualdad pudiera estar siendo subestimada.

TABLA 1
Cobertura de población por encuestas de hogares, 1988-2008
(porcentaje)

	1988	1993	1998	2002	2005	2008
África	48	76	67	77	78	75
Asia	93	95	94	96	94	98
Latinoamérica y el Caribe	87	92	93	96	96	95
Antiguos países comunistas	99	95	100	97	93	92
Países ricos (Europa occidental, Norteamérica y Oceanía)	92	95	97	99	99	97
Mundo	*87*	*92*	*92*	*94*	*93*	*94*
Número de países donde se realizan encuestas	*103*	*122*	*124*	*122*	*122*	*116*

Nota: Entre los antiguos países comunistas se incluyen algunos de la Europa oriental (muchos de los cuales son actualmente miembros de la UE) y antiguas repúblicas soviéticas. No se trata de una clasificación ideal, y en el futuro posiblemente deba modificarse.
Fuente: Elaboración propia.

2. DE LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN A LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL: GANADORES Y PERDEDORES

La opinión generalizada es que hay dos grupos que son los grandes ganadores de las dos últimas décadas de globalización: en primer lugar, los más ricos, quienes se encuentran en la parte alta de las distribuciones de ingresos, tanto nacionales como mundiales; y, en segundo, las clases medias de las economías emergentes, especialmente las de China, India, Indonesia y Brasil. No obstante, ¿es eso cierto? El Gráfico 4 nos da la respuesta mostrando el cambio en ingresos reales (medidos en dólares internacionales constantes, o PPA) entre 1988 y 2008 en los distintos percentiles de la distribución de ingresos globales.

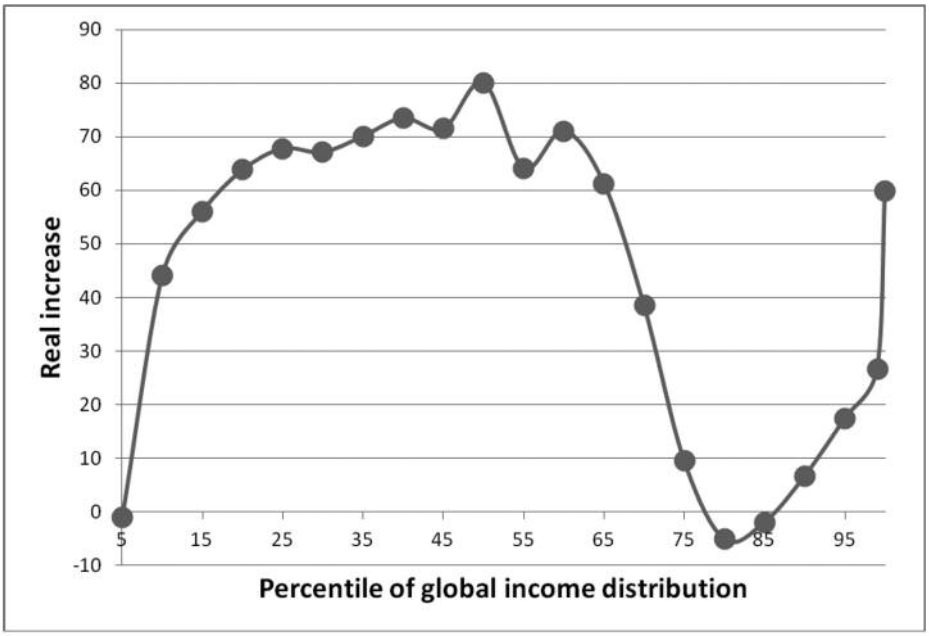
¿Y qué segmentos de la distribución global de los ingresos fueron los que registraron las subidas más importantes entre 1988 y 2008? Como muestra el gráfico, es efectivamente entre quienes están en la cima de la distribución de ingresos y entre la “clase media global emergente”, que incluye a más de un tercio de la población mundial, en donde se observan las subidas más significativas en ingresos per cápita. El 1% más rico ha visto cómo aumentaban sus ingresos reales en más del 60% durante las dos décadas citadas. No obstante, los incrementos más voluminosos se registraron en torno a la mediana: 80% de incremento real en la mediana y en torno

al 70% a su alrededor. Es precisamente entre los percentiles 50 y 60 de la distribución global de los ingresos en los que encontramos a unos 200 millones de chinos, 90 millones de indios y unos 30 millones más de personas de Indonesia, Brasil y Egipto. Estos dos grupos (el 1% más rico y las clases medias de las economías emergentes) son ciertamente los principales triunfadores de la globalización.

La sorpresa es que los que se encuentran en el tercio más pobre también han obtenido importantes ganancias: sus ingresos reales han subido entre más del 40% y hasta casi el 70%. La única excepción es el 5% más pobre, cuyos ingresos reales no han variado. Y es por este incremento en los ingresos en la parte inferior de la pirámide global por el que el Banco Mundial afirma que el porcentaje de personas que se encuentran en la pobreza absoluta (cuyos ingresos per cápita son inferiores a 1,25 dólares PPA diarios) se ha reducido del 44% al 23% durante aproximadamente el mismo período de 20 años.

GRÁFICO 4

Cambio en los ingresos reales entre 1988 y 2008 en distintos percentiles de la distribución global de los ingresos (en dólares internacionales PPA de 2005)



Nota: el eje de ordenadas muestra el cambio porcentual en ingresos reales, cuantificado en dólares internacionales a un valor constante. El eje de abscisas muestra la posición en percentiles dentro de la distribución de ingresos globales. Las posiciones en percentiles van de 5 a 95, en incrementos de cinco, y el 5% superior se divide en dos grupos: el 1% más rico y quienes se encuentran entre el 95 y el 99. Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, quienes más han perdido con la globalización (aparte del 5% más desfavorecido), o que al menos no han ganado, han sido los que se encontraban entre los percentiles 75 y 90 de la distribución de ingresos reales, que apenas han conseguido mejorar. En este grupo, que bien pudiéramos denominar la clase global media-alta, se incluyen muchos antiguos países comunistas y de Latinoamérica, así como los ciudadanos de países ricos cuyos ingresos se han estancado.

Así pues, la distribución global de ingresos ha cambiado notablemente. Probablemente se haya producido la remodelación global más profunda en la situación económica desde la revolución industrial. Hablando en términos generales, al tercio inferior de la pirámide, con excepción de los más pobres, le ha ido notablemente mejor y son muchos los que han logrado dejar atrás la pobreza absoluta. Y el tercio intermedio es ahora bastante más rico, dado que sus ingresos reales han subido aproximadamente un 3% per cápita al año.

En cualquier caso, la evolución más interesante se ha producido en el cuartil superior: el 1% más rico, y algo menos en el 5% más alto, que han experimentado una subida notable, mientras que el 20% siguiente o bien apenas ha subido o se ha estancado. Esto ha creado una polarización del cuartil más rico de la población mundial, en el que el citado 1% se ha destacado del resto de ricos y, de hecho, ha reafirmado su papel preponderante como triunfadores de la globalización (y más aún en términos de la percepción pública).

¿Y quiénes componen este 1% global? Pese a su nombre, se trata de un club menos “exclusivo” que el 1% superior de Estados Unidos: lo forman más de 60 millones de personas, mientras que ese porcentaje es solo de 3 millones en Estados Unidos. Por consiguiente, entre el 1% de las personas más ricas del mundo está el 12% de los estadounidenses más adinerados (más de 30 millones) y entre el 3% y el 6% de los británicos, japoneses, alemanes y franceses. Se trata de un “club” que sigue compuesto, en su mayoría, por los “viejos ricos” de la Europa occidental, Norteamérica y Japón. El 1% más rico de los países de la Eurozona que lo están pasando peor, como es el caso de Italia, España, Portugal y Grecia, forma también parte de él. Como también lo hace el 1% más rico de Brasil, Rusia y Sudáfrica.

¿De qué países y grupos de ingresos proceden los vencedores y los perdedores? Fijémonos en la gente que se encontraba en la mediana de las distribuciones de ingresos de sus países en 1988 y 2008. En 1988, una persona con ingresos medianos en China solo era más rica que el 10% de la población mundial. Veinte años más tarde, quienes se encuentran en esa misma posición dentro de la distribución de ingresos de China ya eran más ricos que la mitad de la población mundial, es decir,

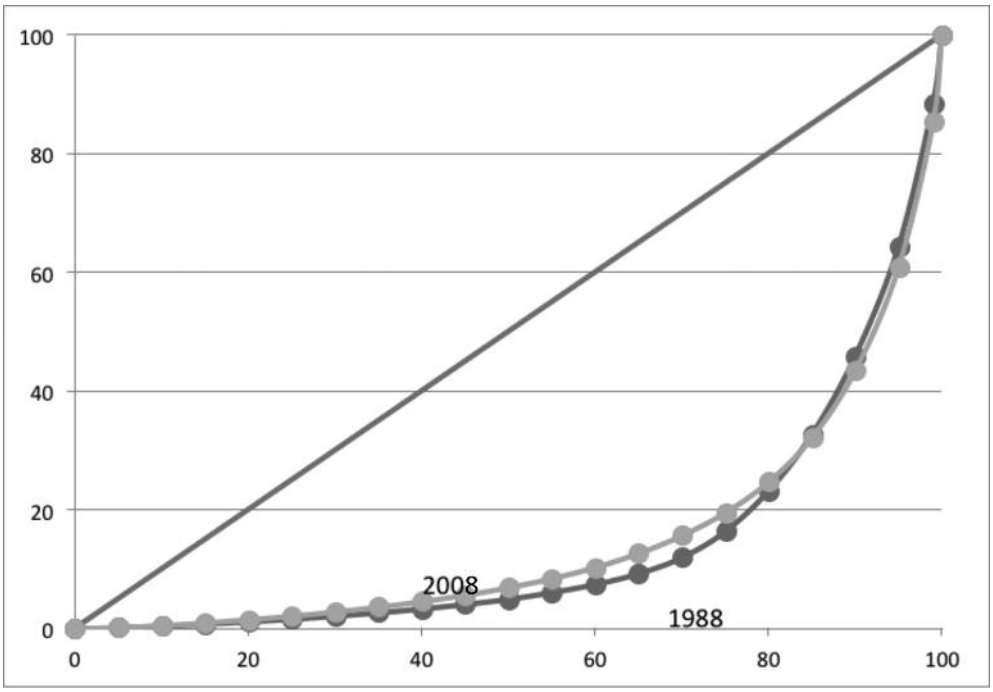
habían superado a más del 40% de los habitantes del planeta. En el caso de India, la mejora fue más modesta pero, de todos modos, notable: los situados en la mediana de los ingresos pasaron de estar en el percentil 10 a nivel mundial al 27. Una persona situada en la misma posición en Indonesia pasó del percentil global 25 al 39, y en el caso de Brasil también mejoró la situación: del percentil 40 en términos de distribución global de ingresos se pasó al 66. Mientras, la situación de los grandes países europeos y de Estados Unidos se mantuvo prácticamente igual, con los perceptores de ingresos medianos entre los 80 y los 90 de los percentiles globales. Pero si persiste la crisis económica que actualmente está afectando a estos países, no debería sorprendernos si el ciudadano con ingresos medianos del "mundo rico" se volviera progresivamente algo más pobre.

Entonces, ¿quién perdió entre 1988 y 2008? La mayoría de los países africanos, algunos latinoamericanos y los del antiguo bloque comunista. El keniata medio pasó del percentil 22 al 12, y el nigeriano medio del 16 al 13. Otro modo de verlo sería analizar a qué distancia de la mediana global se encontraba el africano medio en 1988 y de nuevo veinte años más tarde. En 1988, un africano que tuviera los ingresos medianos del continente obtendría en torno a dos tercios de la mediana global, pero en 2008 la proporción había caído hasta menos de la mitad. La posición de un ciudadano con los ingresos medianos de un país del antiguo bloque comunista bajó del puesto 75 a nivel global hasta el 73. Los descensos relativos de África, Europa Oriental y la antigua Unión Soviética confirman el fracaso de estas dos partes del mundo a la hora de aclimatarse a la globalización, al menos hasta los primeros años del siglo XXI. La mejoría experimentada más recientemente es aún demasiado frágil como para reflejarse ya en los datos.

La intersección de las curvas de Lorenz, que señalan el porcentaje de ingresos acumulados (de 1 a 100) en el eje de ordenadas frente al porcentaje de población acumulada (que también va de 1 a 100) en el eje de abscisas, de 1988 y 2008 es casi de libro (véase el Gráfico 5). Ninguna de las distribuciones domina. Las subidas por debajo y alrededor de la mediana hacen que la curva de Lorenz correspondiente a 2008 quede por encima de la de 1988 hasta el percentil 80. Por ejemplo, los dos tercios más pobres de la población mundial recibieron el 12,7% de los ingresos mundiales en 2008, frente al 9,3% de 1998. Sin embargo, el estancamiento o descenso en los ingresos reales de la clase media-alta y las importantes subidas del 1% más rico invierten la posición de las curvas de Lorenz para el último 20% de la distribución. Aquí, el 1% de 2008 recibía casi el 15% de los ingresos reales, frente al 11,5% de veinte años antes.

GRÁFICO 5

Curvas de Lorenz de distribución de ingresos globales de 1988 y 2008



Nota: la curva de Lorenz muestra en el eje de abscisas el porcentaje acumulado de población, clasificado desde el percentil más pobre al más rico, y en el eje de ordenadas el porcentaje acumulado de ingresos totales recibidos por dichos percentiles de población. Si, para un valor dado de x, la y es mayor, esto significa que el porcentaje de población inferior a x recibe una mayor cuota de los ingresos totales.
Fuente: Elaboración propia.

La idea fundamental es que estos resultados muestran un cambio significativo en la distribución subyacente de los ingresos globales. Actualmente se está produciendo un abombamiento en torno a la mediana, con importantes subidas de ingresos para todo el segundo tercio (o más) de la distribución de los ingresos globales. Estos son los que aspiran a formar la nueva clase media global. Además, observamos cómo ha aumentado la riqueza –y probablemente el poder– de los que se encuentran más arriba, y se han estancado los ingresos de quienes se encuentran justo debajo de la lista "encantada" del 1 o 5% más ricos, así como de los más pobres del mundo.

3. LA DESIGUALDAD GLOBAL A MÁS LARGO PLAZO: DE LOS PROLETARIOS A LOS EMIGRANTES

Ahora me centraré en la desigualdad global a lo largo de una parte significativa de la historia. Aquí es donde podremos establecer una conclusión importante que tiene que ver, creo, con algunos aspectos esenciales de la economía y de la filosofía política.

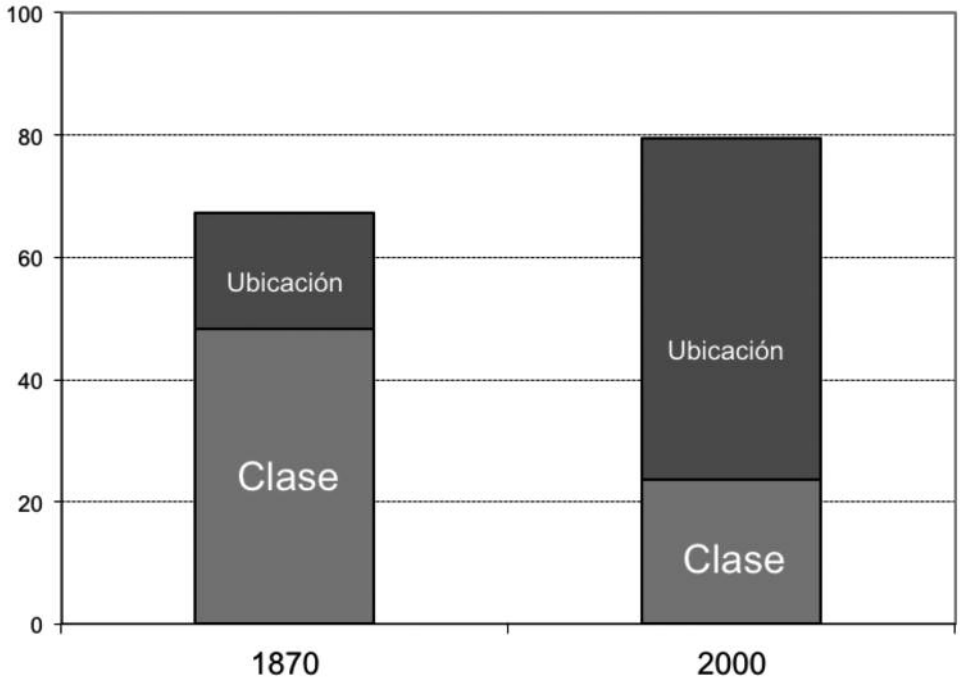
Vamos a intentar realizar el mismo tipo de cálculos de desigualdad global que hemos empleado con los últimos 20 años para todo el período que va desde la Revolución Industrial hasta el presente. Nos preguntaremos: "¿cómo sería la desigualdad global a mediados del siglo XIX, por ejemplo?" Evidentemente, esta es una pregunta para la que resulta imposible dar una respuesta precisa porque no disponemos de encuestas u otras fuentes fiables de datos sobre ingresos de aquellos tiempos. De todos modos, ya se han hecho en el pasado algunos intentos importantes para efectuar tales cálculos, especialmente por parte de François Bourguignon y Christian Morrisson (2002), que fueron los primeros en llevar a cabo un estudio a tan largo plazo y usaron los niveles de ingresos (PIB per cápita) de la base de datos de Angus Maddison (2004; 2007) y algunos de sus propios cálculos (a menudo y necesariamente algo dudosos) de las distribuciones de ingresos de distintas partes del mundo, para presentar un reparto de ingresos globales correspondientes a once años de referencia durante el periodo comprendido entre 1820-1992. Lo cierto es que lo hicieron lo mejor que pudieron con los datos disponibles, y sus resultados se han visto corroborados, hasta el grado en que pueda corroborarse algo que no es más que aproximativo, por algunos autores posteriores (Van Zanden, Baten, Foldvari y van Leeuwen 2010; Milanovic, 2011).

La conclusión básica que podemos deducir de estas cifras sobre la desigualdad en los ingresos de tiempos remotos es que desde la Revolución Industrial, que lanzó a un grupo de países europeos y a sus "retoños" de ultramar por una senda de crecimiento más rápido, la desigualdad global no dejó de subir hasta mediados del siglo XX. Se produjo un periodo de más de un siglo de incremento constante en la desigualdad global, seguido por unos cincuenta años (entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el arranque del siglo XXI) durante los que se mantuvo en un nivel muy elevado, casi sin cambios. Ya lo vimos en el Gráfico 2, en el que los seis puntos quedan a pocos puntos Gini de distancia entre sí, es decir, dentro del margen de error estándar del coeficiente de Gini. Es solo a principios del siglo XXI cuando parece que la desigualdad global quizá haya comenzado una tendencia descendente. Si de hecho se produjera esto, la desigualdad global habría tomado una forma de gigantesca U invertida, y quizá en unos cincuenta años más (si las economías de los mercados emergentes siguen creciendo más rápidamente que las de los países desarrollados) podríamos volver a la situación existente en la época de la Revolución Industrial.

Pero, de momento, estamos aún muy lejos. Y posiblemente nada lo refleje mejor que el Gráfico 6, en el que la altura de la barra representa el coeficiente de Theil de desigualdad global en dos años de referencia: 1870 y 2000[6]. La altura de la barra es ahora mucho mayor, lo que indica que la desigualdad global es hoy mayor que en 1870, lo que evidentemente no debería sorprendernos[7].

GRÁFICO 6

Un mundo no marxista:
Nivel y composición de la desigualdad global durante el siglo XIX y en torno al año 2000 (conforme al índice de Theil)



Nota: He empleado la desviación media logarítmica de Theil porque puede descomponerse exactamente (por ejemplo, entre "clase" y "ubicación geográfica") y porque la importancia de cada componente no depende del resto del desglose. Anand y Segal (2008), en su revisión de los estudios de desigualdad global, sugieren que se trata del índice más adecuado para este tipo de situación.
Fuente: Elaboración propia.

[6] El coeficiente de Theil, por el económetra holandés Henri Theil, es otro modo de cuantificar la desigualdad. No es tan popular ni su significado tan intuitivo como el de Gini, pero en este caso, si queremos desagregar la desigualdad en dos componentes principales, el coeficiente de Theil resulta preferible porque su desglose resulta más "exacto". En otras palabras, con el de Gini existen términos residuales cuya interpretación no siempre queda clara.
[7] Los resultados habrían sido iguales en el coeficiente de Gini.

Lo que no resulta tan obvio ni conocido es que el porcentaje de los dos factores que determinan la desigualdad global ha variado notablemente. Dicha desigualdad puede dividirse en dos partes: la primera, derivada de diferencias de ingresos dentro de cada país, es decir, qué parte de la desigualdad total se debe a la diferencia de ingresos entre estadounidenses ricos y pobres, chinos ricos y pobres, egipcios ricos y pobres, y así sucesivamente para el resto del mundo. Si sumamos todas estas diferencias entre ciudadanos de cada país tendremos su aportación conjunta a la desigualdad global. Y a esto es a lo que denomino el componente de "clase" de esta desigualdad, puesto que presenta (la suma de) las diferencias de ingresos entre las distintas "clases de renta" de cada país.

El segundo componente, al que denomino componente de "ubicación", hace referencia a las diferencias entre los ingresos medios de todos los países del mundo, y en este nos preguntamos lo siguiente: "¿A qué distancia se encuentran los ingresos medios de Inglaterra y China, o de Países Bajos e India, o de Estados Unidos y México, y cómo influyen en la desigualdad global?" Se trata de la suma de las diferencias en los ingresos medios existentes entre distintos países. En términos técnicos, la primera parte –clase– también se conoce como "desigualdad dentro" y la segunda –ubicación– se denomina "desigualdad entre".

El Gráfico 6 presenta estas dos partes, clase y ubicación, para los años 1870 y 2000. En 1870, el componente de clase era responsable de más de 2/3 de la desigualdad global. ¿Y ahora? Las proporciones están exactamente al revés: más de 2/3 de la desigualdad total se debe a la ubicación. La importancia tan preponderante que tiene la ubicación, o, lo que es lo mismo, la nacionalidad (es decir, pertenecer a un país rico o a uno pobre) para los ingresos que vayamos a recibir implica que puede también comprenderse perfectamente utilizando el siguiente ejercicio. Dividamos la población de cada país en 100 percentiles de ingresos, que vayan de los más desfavorecidos a los más pudientes. Ahora, si efectuamos una regresión con los niveles de ingresos de dichos percentiles (con 120 países obtendríamos 12.000 observaciones) como variable dependiente, y al otro lado de la regresión usamos como única variable explicativa los ingresos medios del país del que proceda cada percentil, podemos explicar más de la mitad de la variación de los ingresos individuales. Sin duda, un logro sobresaliente dado que solo hemos utilizado una variable explicativa. Dicho de otra manera, más del 50% de nuestros ingresos depende los ingresos medios del país en el que uno vive o en el que nació (que para el 97% de la población mundial son conceptos equivalentes). Esto demuestra la importancia que tiene la ubicación en nuestros días.

Evidentemente, existen otros factores relevantes para los ingresos, como el sexo o el nivel de educación de los padres, que son, desde un punto de vista individual, circunstancias que nos vienen dadas externamente, y otros como la educación, el esfuerzo y la suerte, que no lo son. Y todos ellos influyen en nuestro nivel de ingresos. En cualquier caso, lo que merece destacar es que una parte muy importante de nuestros ingresos queda determinada por una única variable: la nacionalidad que, normalmente, conseguimos al nacer. Es como si dijéramos que, sin saber nada sobre cualquier persona del mundo, se pudieran predecir sus ingresos, con un grado razonable de confianza, simplemente conociendo su nacionalidad.

Como ya se expuso en el título del Gráfico 6, hoy vivimos en un mundo no marxista. Karl Marx podía escribir con elocuencia en 1867 en "Das Kapital", o ya antes en "El manifiesto comunista", que los proletarios de distintas partes del mundo –los campesinos de India, o los obreros de Inglaterra, Francia o Alemania– compartían los mismos intereses políticos. Todos ellos eran, sin excepción, pobres y, lo que es más importante, compartían el mismo nivel de pobreza, logrando a duras penas subsistir, independientemente del país en el que vivieran. No existían grandes diferencias en su posición material. Por ello, debería resultar fácil imaginar y promover la solidaridad proletaria y, como consecuencia de esta –dado que los individuos sufrían un mismo nivel de pobreza y tenían que enfrentarse a gente igual de rica en todos los países–, un conflicto de clases generalizado. Esta era la idea que subyacía a la "revolución permanente" de Trotsky. No había contradicciones nacionales; tan solo una contradicción de clases a nivel mundial.

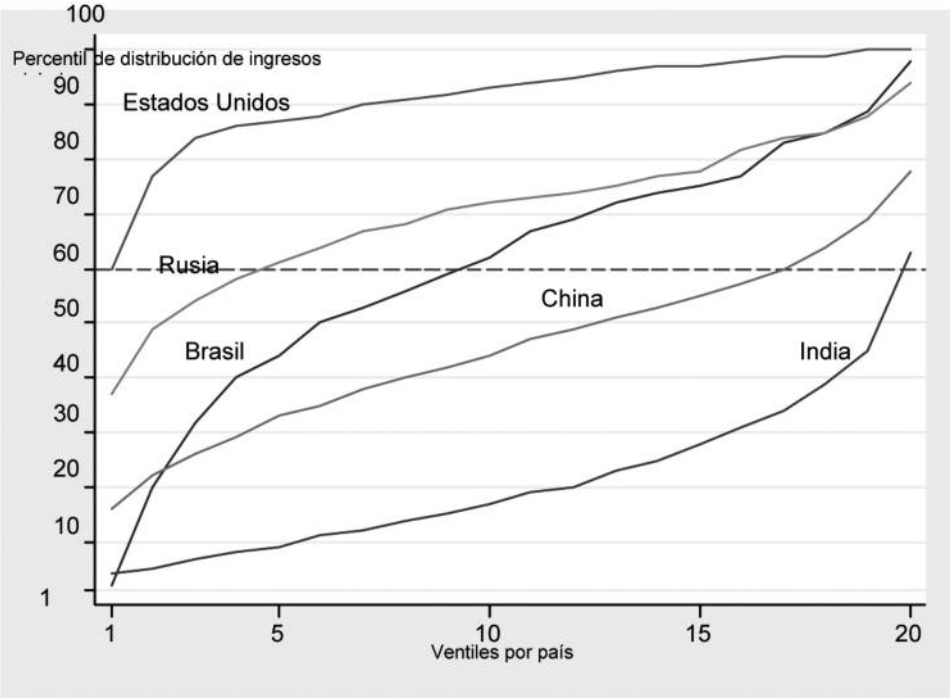
Pero si en el mundo actual las mayores desigualdades se deben a las brechas de ingresos entre distintas naciones, la solidaridad proletaria ya no tiene demasiado sentido. De hecho, los niveles de ingresos de los ciudadanos más desfavorecidos de los países pobres son muy inferiores a los de los pobres que viven en países ricos. Las personas que suelen considerarse pobres a nivel nacional en Estados Unidos o en la Unión Europea cuentan con unos ingresos que son muchas veces más altos que los de la gente pobre de los países menos pudientes y, además, superan frecuentemente incluso a las clases medias de los países pobres. Y si la brecha es tan amplia, no se puede esperar ningún tipo de coalición entre grupos nacionales de pobres con unos ingresos tan heterogéneos, al menos no una que se base en la semejanza de sus posiciones materiales y en la práctica identidad de sus intereses económicos. Resumiendo, la solidaridad proletaria ha muerto porque también lo ha hecho el concepto de proletariado global. Y esa es la razón por la que el nuestro es un mundo claramente no marxista. Pero, ¿qué clase de mundo es? Esta es la pregunta que analizaremos ahora.

4. LA BRECHA ENTRE LOS INGRESOS NACIONALES ACTUALES

En Milanovic (2012), comenté que para poder hacer hoy un análisis adecuado de la desigualdad global es necesario realizar un cambio empírico y mental y dejar a un lado las preocupaciones sobre clase y centrarnos en las relativas a la ubicación; en otras palabras, que debíamos pasar "de los proletarios a los emigrantes". Con esto quería resumir el desarrollo macroeconómico que ha tenido lugar durante los dos últimos siglos. Si ahora el principal factor que determina los ingresos es la ubicación, ¿quiénes son los más desvalidos? La gente que vive en los países pobres. ¿Y qué es lo que quieren? Pues ser más ricos en su tierra o, en su defecto, emigrar a otro sitio donde puedan serlo.

GRÁFICO 7

Distintos países y clases de ingresos en la distribución global de ingresos, 2005



Nota: La línea que parte de y=60 muestra la posición global del 5% más pobre de la población de Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia.

Para ilustrar la diferencia en la posición económica de personas de distintos países emplearemos el mismo ejercicio que detallamos más arriba: dividir la población de todos los países en grupos compuestos por el 5% (llamados ventiles, dado que la población se dividirá en 20 grupos) que van de los más humildes a los más pudientes. Es lo que aparece en el eje de abscisas del Gráfico 7: el ventil más pobre de cada país será x=1. Pongamos, por ejemplo, el caso del 5% más pobre de Estados Unidos. Ya está agrupado y he calculado sus ingresos medios; ahora haré lo propio con el siguiente 5%, y así sucesivamente, hasta llegar al 5% más rico. El 5% de americanos más pobres gana en torno a 3-4.000 dolares per cápita al año. ¿Cómo les va en comparación con el resto del mundo? ¿En qué percentil de la distribución de ingresos globales se encontrarían? Eso es lo que muestra el eje de ordenadas.

Podemos empezar con una suposición: los americanos más desfavorecidos seguramente no se cuenten entre los más pobres de todo el mundo porque sus ingresos tampoco son tan bajos. Por ejemplo, sabemos que alrededor del 20% de la población mundial vive con menos de 1 dólar internacional diario, mientras que la línea de la pobreza en Estados Unidos (por debajo de la cual, en principio, no debería haber nadie en dicho país) es de 13 dólares al día. Así pues, de un modo intuitivo y basado en pruebas muy limitadas, ya podemos inferir que los estadounidenses más pobres se encontrarán en un nivel relativamente alto de la distribución de ingresos globales. De hecho, tal como muestra el gráfico, se encuentran en el percentil 60 de la distribución de ingresos mundiales, por lo que disponen de unos ingresos anuales superiores a más del 60% de la población del planeta. Y según vamos ascendiendo, evidentemente, cada ventil se encontrará aún más alto en la distribución de ingresos, y el 5% de los americanos más pudientes se encontrará entre el 1% más rico del mundo. (Con un desglose más detallado y ajustado podría verse que el 11% de los americanos más pudientes se encuentra en el percentil mundial más alto, como vimos en la Sección 2).

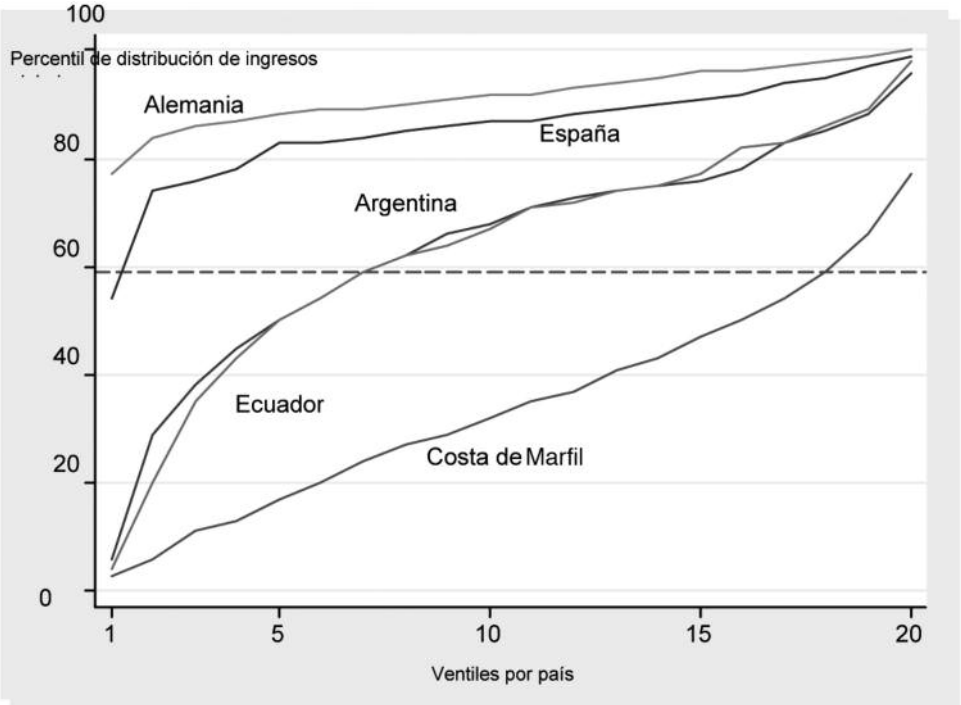
¿Y qué ocurre en el caso de un país como India? El nivel más alto de la distribución de ingresos en este país se solapa con el nivel más bajo de Estados Unidos. Obviamente, también hay millonarios y gente pudiente en India, y el mismo gráfico con percentiles (no con ventiles en esta ocasión) habría mostrado que el extremo superior de los ingresos del país son algo más elevados, pero incluso entonces no habrían superado el percentil 80. De modo que los indios más acaudalados, como grupo, apenas llegan a los ingresos medios de los estadounidenses de clase media. En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que se trata de grupos muy grandes de población, y que la media de sus ingresos quizá oculte algunas cifras individuales sumamente elevadas: cada ventil estaría compuesto en India por unos 60 millones de personas y los percentiles por unos 12 millones; una cifra que equivaldría a la población del municipio de Bombay. Pero la idea principal es que, aunque en India

haya personas muy ricas –incluso que algunas lo sean en sumo grado– su cantidad no es significativa estadísticamente, y el número de personas que comparte el mismo nivel de vida que la clase media estadounidense sigue siendo muy reducido.

Analicemos ahora el gráfico de China, que supera a India en toda la distribución de ingresos (sus ciudadanos superan en ingresos a los indios en todos los percentiles) y cuyo ventil superior roza el percentil 80 del nivel mundial de distribución de ingresos. Si utilizáramos los percentiles, el 1% más rico de China quedaría por encima del 93% de la población mundial.

Fijémonos ahora en Brasil. Como no podía ser de otro modo, Brasil imita al resto del mundo: los brasileños más pobres se encuentran al fondo de la distribución de los ingresos globales, entre los más pobres del mundo, mientras que su bastante numerosa clase media disfruta de unos ingresos situados entre los percentiles 70 y 80 del mundo. Y en la cima se encuentran los brasileños más ricos, que forman parte de uno de los dos percentiles más altos del planeta.

GRÁFICO 8
España y el resto del mundo



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 8, que se presenta exactamente igual que el Gráfico 7, está dedicado a España, aunque podría corresponder a cualquier país importante receptor de emigración: Estados Unidos, Alemania o Francia. ¿Y dónde se encuentra España, en comparación con el resto del mundo? Su población más pobre se encuentra en torno al percentil 55, varios percentiles por debajo de los más pobres de Estados Unidos. Según avanzamos hacia los ventiles de los españoles más ricos, su posición global mejora, evidentemente, y el 5% más rico de los españoles se encuentra en lo más alto del mundo, es decir, en el último o penúltimo percentil.

Comparemos ahora a España con otros países; con Alemania, por ejemplo. Lo que destaca es el nivel tan alto de ingresos de los ventiles más bajos de Alemania en comparación a los mismos ventiles en España. Y lo mismo ocurriría si en lugar de hablar de Alemania lo hiciéramos de Dinamarca, Noruega u otros países nórdicos. Quienes se encuentran en la parte más baja de la distribución de ingresos de estos países ocupan en torno al percentil 80 de la distribución ingresos mundiales, o están incluso más arriba: los daneses más pobres se encuentran en el percentil 90, mientras que en países como Mozambique y Uganda ni su ventil más rico supera el 65. Dicho de otro modo, los daneses más pobres (globalmente) son más ricos que los ugandeses más acaudalados (en su conjunto).

Resulta interesante comparar los resultados de España con los de los países de donde procede la mayoría de sus emigrantes. La conclusión básica de un mundo en el que la ubicación geográfica tiene tal importancia es que tan solo con emigrar pueden incrementarse significativamente los ingresos de una persona. Para mejorar nuestro nivel de vida, no tenemos más que irnos a un país más rico. En Argentina y Ecuador, por ejemplo, aproximadamente un tercio de la población tiene unos ingresos inferiores al nivel de la pobreza en España y, evidentemente, incluso si se convirtieran en los más pobres de España tras emigrar, mejorarían sus ingresos reales. Por último, analicemos el caso de Costa de Marfil, como representante de África. Allí, un increíble 80% de su población vive por debajo del umbral español de la pobreza. Así pues, si este 80% de costamarfileños se mudara a España, todos ellos mejorarían con tan solo unirse a los españoles más pobres.

5. COMENTARIOS FINALES: REFLEXIONES FILOSÓFICAS Y SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS

Quiero acabar con dos cuestiones que, en mi opinión, pueden derivarse de lo que he comentado hasta ahora.

La primera es un tema para la filosofía política: si la mayor parte de la desigualdad global se debe a diferencias de ubicación, ¿no podríamos tratar la ubicación, y por tanto la nacionalidad, como una renta? ¿Es acaso la nacionalidad (pertenecer a un país dado, en la mayoría de los casos por nacimiento) algo que nos dé en sí mismo el derecho a unos mayores ingresos? ¿Cambiaríamos de opinión si adoptáramos una perspectiva global, en lugar de una nacional? ¿Existe alguna contradicción entre ambas?

Dentro de un mismo país, la sociedad intenta, en principio, limitar las ventajas de que gozan quienes proceden de familias ricas, entre las que se incluyen el acceso a una mejor educación y asistencia sanitaria, a amigos poderosos y a información privada y, por supuesto, a un mayor patrimonio. La sociedad intenta limitar estas ventajas heredadas, ya sea mediante la fiscalidad sobre el patrimonio o haciendo accesible a todos la educación, la asistencia sanitaria, etc., independientemente de su nivel de renta. Pero, ¿y qué ocurre con el "mundo global"? La situación es, hasta cierto nivel, muy similar: existen países ricos que han acumulado una gran cantidad de riqueza, y que la transmiten, junto con muchas otras ventajas, a las siguientes generaciones de sus ciudadanos. Esta es la razón por la que, por ejemplo, los estadounidenses más pobres son relativamente pudientes en comparación con el resto del mundo. Son afortunados por haber nacido en un país rico (o que se ha vuelto rico: la situación sería diferente con los americanos más pobres del siglo XVII). Y también hay gente de países pobres que no tienen riqueza, ni las ventajas y oportunidades que esta confiere.

Pero, y aquí encontramos una gran diferencia con respecto de lo que ocurre dentro de cada país, en este caso no se considera objetable, o al menos no se cuestiona si uno puede seguir beneficiándose de algo que crearon las generaciones precedentes y que simplemente hemos heredado por nacimiento. En un caso, nos puede parecer indebida la transmisión del patrimonio adquirido por la familia y transmitida a sus descendientes si las dos personas pertenecen al mismo país. En el otro, nos parece normal que se produzca la transmisión de riqueza adquirida colectivamente durante el transcurso de varias generaciones dentro del mismo país, y si dos personas pertenecen a países diferentes ni nos planteamos, y mucho menos cuestionamos, dichas diferencias adquiridas de patrimonio, ingresos y posición social global.

Ahora bien, en términos de filosofía política, existen tanto buenos argumentos a favor de dicho enfoque, como hacemos de forma implícita actualmente, como en su contra. Resulta complicado decidir cuál es el correcto, pero lo que sí podemos hacer es poner el tema sobre la mesa para debatirlo.

La segunda consecuencia tiene que ver, evidentemente, con el problema de la emigración. Si la ciudadanía explica al menos el 50% de las diferencias en términos de ingresos globales, existen por lo menos tres maneras para reducir la desigualdad global. En primer lugar, puede lograrse si los países pobres consiguen unas elevadas tasas de crecimiento, lo que requiere una aceleración en el crecimiento de sus ingresos y, evidentemente, que se mantengan las elevadas tasas de crecimiento de India, China, Indonesia, etc. La segunda está relacionada con introducir planes redistributivos a nivel global, aunque resulta complicado ver cómo podrían llevarse a cabo. En la actualidad, la ayuda al desarrollo asciende a poco más de 100.000 millones al año, es decir, tan solo cinco veces más que la bonificación que Goldman Sachs repartió durante uno de los años de la crisis. Así que no estamos hablando de que los países ricos estén dispuestos a gastar demasiado dinero para ayudar a los pobres. Y, además, la voluntad de ayudar en este momento a los países con menor renta, con la crisis económica que no cede, se encuentra en mínimos históricos.

El tercer modo en el que pueden reducirse la desigualdad global y la pobreza es mediante la emigración. Y este probablemente se convierta en uno de los problemas (o soluciones, según nuestro punto de vista) clave del siglo XXI. Por poner solo un ejemplo: si clasificamos los países por su nivel de PIB per cápita en cuatro “mundos” que vayan desde el mundo rico de las naciones avanzadas, con un PIB per cápita superior a los 20.000 dólares anuales, al cuarto, el más pobre, con ingresos inferiores a 1.000 dólares al año, hay siete zonas del mundo en las que países ricos y pobres se encuentran muy cerca geográficamente, ya sea porque compartan una frontera o porque la distancia por mar entre ellos sea mínima Y probablemente no nos sorprenda saber que estas siete zonas tienen minas, lanchas patrulleras, muros y vallas para impedir el libre movimiento de personas. El mundo rico está encerrándose, o poniendo cercas para impedirles el paso a los demás, a pesar de lo cual las presiones migratorias no ceden, pese a la crisis actual, por el simple hecho de que las diferencias en el nivel de ingresos son ingentes.

De modo que concluiré con algo parecido a un eslogan: o los países pobres mejoran económicamente o la gente pobre se acabará mudando a los países ricos. De hecho, ambas situaciones pueden considerarse equivalentes. El desarrollo siempre tiene que ver con las personas: o bien los pobres encuentran el modo de ganar más en casa, o podrán lograrlo mudándose a otro sitio. Desde una perspectiva general, no existe una diferencia real entre ambas opciones. Pero desde el punto de vista de la política real, existe un mundo entero de diferencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAND, Sudhir y SEGAL, Paul (2008): “What Do We Know about Global Income Inequality?, *Journal of Economic Literature*, nº 1, p. 85.

BOURGUIGNON, François y MORRISSON, Christian (2002): “The size distribution of income among world citizens, 1820-1990”, *American Economic Review,* septiembre, pp. 727-744.

DEATON, Angus (2005): “Measuring poverty in a growing world”, *Review of Economics and Statistics,* vol. 87, nº 1, pp. 1-19.

KORINEK, Anton; MISTIAEN, Johan A. y RAVALLION, Martin (2005): “Survey Nonresponse and the Distribution of Income”, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas del Banco Mundial 3543, marzo.

MADDISON, Angus (2004): “World population, GDP and GDP per capita, 1-2000 AD”. Disponible en http://www.eco.rug.nl/~Maddison/.

MADDISON, Angus (2007): *Contours of the world economy, 1-2030: Essays in macro-economic history,* Oxford: Oxford University Press.

MILANOVIC, Branko (2011): “Global inequality and the global inequality extraction ratio: the story of the past two centuries", *Explorations in Economic History,* vol. 48, noviembre, pp. 494-506.

MILANOVIC, Branko (2012): “Evolution of global inequality: from class to location, from proletarians to migrants”, *Global Policy,* vol. 3, nº 2, mayo.

VAN ZANDEN, Jan Luiten; BATEN, Joerg; FOLDVARI, Peter y VAN LEEUWEN, Bas (2010): “The Changing Shape of Global Inequality, 1820-2000”, *CGEH Working Paper Series* nº 1, enero 2011, Center for Global Economic History at Utrecht University.

Rosa Cobo

Globalización, desigualdades y género. ¿Son inevitables?

Caza de mariposas, 1874. Berthe Morisot.

La globalización económica ha contribuido significativamente a la feminización de la pobreza y a la segregación genérica del mercado laboral, entre otros fenómenos. Pero también ha producido efectos no deseados ni por la economía capitalista ni por el sistema patriarcal, asociados a las migraciones femeninas y a la inserción de las mujeres en el nuevo mercado de trabajo, que presumiblemente reforzarán su autonomía frente a los tradicionales proveedores económicos de la familia.

Es necesario, por tanto, que el feminismo construya un discurso crítico hacia la globalización económica y que sus argumentos contra la feminización de la exclusión social y de las "nuevas clases de servidumbre" estén presentes en las alternativas que se formulen al neoliberalismo.

EL análisis del capitalismo neoliberal y en general las investigaciones sobre globalización están marcadas por lo que Isabella Baker denomina un 'silencio conceptual'. Dicho de otra forma: muchos de esos análisis "se niegan a reconocer explícita o implícitamente que la reestructuración global se produce en un terreno marcado por el género"[1]. Y, sin embargo, los efectos de la globalización económica sobre la vida de las mujeres han contribuido significativamente a la feminización de la pobreza y a la segregación genérica del mercado laboral, entre otros fenómenos.

EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN CAPITALISTA SOBRE LAS MUJERES

Uno de los efectos más rotundos de los programas de ajuste estructural es el crecimiento del trabajo gratuito de las mujeres en el hogar. La razón fundamental es el recorte de las políticas sociales y la privatización del sector público. La nueva política económica capitalista está recortando los derechos y las políticas sociales a escala global. Los servicios sociales de los Estados se están recortando o suprimiendo y este hecho tiene efectos directos sobre las mujeres. En otros términos, aquellas funciones de las que el Estado abdica relacionadas con la salud, la educación, la nutrición o los cuidados, entre otros, recaen de nuevo en la familia y son asumidas otra vez por las mujeres.

[1] BAKKER, Isabella, "Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global", en Cristina CARRASCO: *Mujeres y economía*, Icaria, Barcelona, 1999; p. 245.

Sin embargo, hay que subrayar que no sólo el recorte de las políticas sociales tiene efectos nocivos para las mujeres. También las políticas macroeconómicas ejercen una influencia significativa sobre el trabajo no remunerado y sobre las condiciones de vida de las mujeres. En efecto, el sistema impositivo, las políticas monetarias y el tipo de cambio influyen sobre las condiciones materiales de las mujeres. Se puede observar en lo relativo al sistema impositivo que las políticas neoliberales están empujando al reforzamiento de los impuestos indirectos (IVA) y a la bajada de los impuestos directos. Esta iniciativa política es regresiva para los colectivos de población más pobres, entre los que se encuentran mayoritariamente las mujeres. Los impuestos indirectos tienen un impacto mucho mayor sobre las mujeres, puesto que éstas administran mayoritariamente el presupuesto que se destina al consumo familiar.

Si analizamos las transferencias de renta, observamos que son el principal instrumento redistributivo del gobierno (pensiones, subsidios de paro, ayudas familiares, prestaciones por enfermedad y por maternidad, etc.) y que, según investigaciones de la OCDE, los subsidios de paro, las ayudas por maternidad y los subsidios por enfermedades temporales no han crecido nada en unos casos y han disminuido en otros muchos a partir de los años ochenta del pasado siglo[2].

¿Cuál es el resultado de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural sobre las mujeres? En primer lugar, influyen asimétricamente sobre las relaciones de género en la medida en que el Estado redefine y expande lo 'privado' para así invisibilizar los costes de desplazamiento de la economía remunerada a la no remunerada. La necesidad de alargar el salario para poder hacer frente a las necesidades básicas implica casi siempre un incremento del trabajo doméstico: más necesidad de cocinar o cambios en los hábitos de la compra, entre otros[3].

El segundo efecto de la aplicación de políticas económicas neoliberales es la amplia inserción de las mujeres en el mercado laboral mundial. El análisis de la relación entre las mujeres y la globalización requiere de la formulación de algunas preguntas: ¿la reestructuración económica ha hecho que el empleo se extienda entre un número mayor de mujeres? ¿Alteran positivamente o refuerzan las nuevas políticas económicas capitalistas el espacio que ocupan las mujeres en el mercado de trabajo, en general mucho más reducido, segregado y asimétrico?[4] ¿Qué ámbito económico

[2] BAKKER, Isabella, op. cit.; p. 263.
[3] BAKKER, Isabella, op. cit.; pp. 267-268.
[4] BAKKER, Isabella, op. cit.; p. 246.

abre la globalización económica a las mujeres? El mundo que está fabricando la globalización capitalista se ve marcado por el aumento de la precariedad, tanto en los países con altas tasas de pobreza como en aquellos que tienen altos niveles de bienestar social, y tanto en el trabajo formal como en el informal. Crece el trabajo de jornada reducida y con ello los salarios de pobreza. Se está produciendo un aumento preocupante de la inseguridad y la desigualdad económica y social en todas las facetas de la vida social. De hecho, están aumentando "las nuevas relaciones laborales no normadas". En definitiva, la flexibilización, la imposición de relaciones laborales según las necesidades del mercado y la sustitución del contrato de trabajo por el acuerdo 'libre' según el derecho mercantil son los ingredientes que están construyendo el nuevo mercado global de trabajo[5].

Los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres en el empleo no son los mismos en todas las regiones del mundo ni señalan una sola tendencia. Quizá, la única tendencia que se observa es que cada vez más mujeres acceden al mercado laboral mundial, aún con excepciones significativas. ¿Por qué los efectos de estas nuevas políticas económicas no son los mismos para todas las mujeres cuando la filosofía que les alienta es la misma? Se pueden observar muchos factores que intervienen en los resultados de la aplicación de estas políticas. Por supuesto, la estructura de oportunidades de cada sociedad, el grado de movilidad social, los niveles de desigualdad económica o el tamaño de sus clases medias son elementos fundamentales a la hora de evaluar los resultados de las nuevas políticas económicas. Ahora bien, también hay que tener en cuenta si fueron sociedades colonizadas o sociedades que colonizaron. Además, las prácticas culturales exigidas a las mujeres, la sobrecarga de recursos y derechos que tienen los varones en cada sociedad, la articulación de la sociedad civil, la existencia de movimientos de mujeres y movimiento feminista, el tipo de religión que gestiona lo espiritual en cada sociedad, entre otros, son factores que condicionan los efectos de las nuevas políticas económicas capitalistas.

Algunos ejemplos: la aplicación de las políticas neoliberales en los antiguos países socialistas del este de Europa tuvo como efecto la expulsión de un gran segmento de mujeres del mercado laboral en la década de los noventa; asimismo se ha reducido el empleo en Tailandia en la crisis económica del año 1997 o en Corea cuando se elevó el nivel tecnológico de la producción; sin embargo, en Centroamérica ha aumentado la tasa de participación laboral de las mujeres, básicamente debido a su inserción masiva en la industria maquiladora.

---

[5] ALTVATER, Elmar y MAHNKOPF, Birgit, *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política informal,* Paidós, Buenos Aires, 2008; p. 107.

En efecto, la globalización económica está haciendo crecer el empleo y el trabajo de las mujeres. En los países del norte, las mujeres se trasladan de la industria a los servicios, y en los países del sur se trasladan del trabajo gratuito del hogar y de la agricultura de subsistencia a la economía monetaria[6]. Diversas investigaciones están poniendo de manifiesto los cambios que se están produciendo en la estructura del mercado laboral en todo el mundo, pues los procesos de producción de corte taylorista se están desplazando hacia las periferias de la economía mundial, generando allí nuevas estructuras laborales.

Los nuevos sistemas de producción flexible, consistentes en un cambio rápido de una línea de producción, que producen para el momento y apenas mantienen existencias mínimas de productos, requieren un nuevo perfil de trabajador/a. Deben ser personas flexibles, capaces de adaptarse a cambios rápidos, a los que se puede despedir fácilmente o que estén dispuestos a trabajar en horas irregulares. Este segmento del mercado laboral se está convirtiendo en mano de obra heterogénea, flexible y temporal, trabajadores sin puestos fijos, mal pagados, con empleo a tiempo parcial, trabajadores a domicilio, trabajadores subcontratados por pequeñas empresas semi-informales que se encargarán de partes descentralizadas de los sectores dominantes, etc. En todos los países se tiende a la desregulación del mercado de trabajo, eliminando regulaciones e instituciones protectoras con la excusa de que constituyen barreras para la flexibilidad y la competitividad[7].

Las mujeres son las 'pioneras de las formas flexibles de trabajo', pues "representan la mayoría de la mano de obra 'invisible' y, por ende, no registrada o insuficientemente registrada del 'sector informal'"[8]. Según la OIT, el trabajo informal que desempeñan las mujeres se aplica en la mayoría de los casos a asegurar la subsistencia de inmediato y por ello pertenece a la economía de la pobreza[9]. Cuanto más descentralizada y artesanal es la realización del trabajo informal, más bajos son los salarios o las ganancias, menos reguladas están las condiciones laborales y más reducida es la organización gremial.

La falta de protección está en el origen de la violencia y la coacción contra las mujeres si no se confirman las expectativas de los gerentes, que prefieren contratar mujeres porque creen que son más dóciles y sumisas que los varones[10]. En

---

[6] CASTAÑO, Cecilia, "Globalización y mujer", en AA VV: *Globalización y mujer,* Ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2002; op. cit.; p. 37.
[7] CASTAÑO, Cecilia; p. 38.
[8] ALTVATER, Elmar y MAHNKOPF, Birgit, *La globalización de la inseguridad,* op. cit.; p. 115.
[9] Citado en ALVATER y MAHNKOPF; p. 117.
[10] ALVATER, Elmar y MAHNKOPF, Birgit, *La globalización de la inseguridad,* op. cit.; p. 121.

general, las mujeres suelen ser trabajadoras eventuales, subcontratadas en el último eslabón de una cadena de producción y comercialización o empresarias unipersonales que disponen de un capital reducido. Trabajan en ámbitos de la producción o el comercio en los cuales sólo se pueden alcanzar márgenes escasos de beneficios[11].

Manuel Castells señala que la globalización es un proceso que está intensificando cada vez más la segregación del mercado laboral entre dos clases de trabajadores: los autoprogramables y los genéricos. La diferencia clave para distinguir a ambos es la educación, aunque advierte que no hay que confundir educación con cualificación profesional. En efecto, "quien posee educación, en el entorno organizativo apropiado, puede reprogramarse hacia las tareas en cambio constante del proceso de producción"[12]. Por el contrario, el trabajador genérico es asignado a una tarea determinada, sin capacidad de reprogramación, que no presupone la incorporación de información y conocimiento más allá de la capacidad de recibir y ejecutar señales. Se puede observar que entre los trabajadores autoprogramables, la mayoría son varones y entre los genéricos la mayoría son mujeres.

El mercado mundial de trabajo muestra una creciente diferenciación entre una capa mayoritariamente masculina de trabajadores altamente cualificados con ingresos altos y una 'periferia' creciente excesivamente representada por mujeres e inmigrantes con empleos no permanentes, subcontratados, bajo condiciones laborales precarias y con ingresos bajos e inestables. Los datos estadísticos reflejan un cambio en la composición de género en el mercado mundial de trabajo. En definitiva, en casi todas las regiones del mundo la participación de las mujeres en el mercado aumentó, pero las condiciones bajo las cuales acceden las mujeres a ese mercado son crecientemente desfavorables.

Para entender este fenómeno social en toda su complejidad hay que tener en cuenta dos procesos de distinta clase: el primero de ellos señala que la educación y la formación tienen una influencia decisiva en la configuración del nuevo mercado de trabajo a la hora de distribuir a los trabajadores en función de su nivel educativo. La educación es una variable que conduce al espacio de los trabajadores autoprogramables, con más autonomía y más recursos. Y la falta de formación, por el contrario, empuja irremediablemente al ámbito laboral de los trabajadores genéricos. El hecho de que sólo el 1% de la propiedad mundial esté en manos de las mujeres y de que la tasa de analfabetismo femenina duplique a la masculina sienta las bases

[11] ALTVATER, Elmar y MAHNKOPF, Birgit; p. 117.
[12] CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Fin de milenio,* Alianza editorial, Madrid, 1998; p. 375.

de esta desigual distribución del mercado laboral. Sin embargo, la educación no es la única lógica de segregación laboral, pues la formación cultural no nos convierte siempre en trabajadores autoprogramables. Los prejuicios y los estereotipos de género, además de la maternidad y otras características asociadas a la normatividad femenina, ejercen influencia sobre esa lógica distributiva.

El mismo fenómeno se repite con los y las inmigrantes que llegan al tercio rico del mundo, a veces con niveles culturales muy por encima de los trabajos que desempeñan en los países de destino. El género, la etnia, la inmigración u otras variables determinan en muchas ocasiones el espacio del o de la trabajadora entre los autoprogramables o los genéricos por encima de la educación como la variable de segregación principal. Esta consideración avala el análisis feminista de que el sistema de dominio capitalista no actúa de distribuidor de los distintos recursos en solitario, sino que consensúa con otros sistemas hegemónicos y, muy especialmente con el patriarcado, la distribución final de los recursos laborales.

Celia Amorós explica este proceso con una metáfora clarificadora: "si al capitalismo patriarcal nos lo representamos como una tómbola, el capitalismo determinaría las reglas de la rifa, introduciendo en el bombo las bolas que representarían los puestos que el mercado de trabajo va a 'necesitar': tantos a tiempo completo con salario fijo, tantos a tiempo parcial con o sin contrato temporal, tantos en el sector formal, tantos en el informal o en la economía sumergida, etc. Pero el capitalismo de suyo no controlaría el reparto de los boletos"[13]. Sería el patriarcado quien asignase los tipos de trabajos a varones y mujeres, pues como dice Heidi Hartman "el patriarcado no es simplemente una organización jerárquica, sino una jerarquía en la que *determinadas* personas ocupan *determinados* puestos"[14].

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA Y FEMINIZACIÓN DE LA SUPERVIVENCIA

El papel de las mujeres en la globalización económica es crucial por muchos motivos, pero quisiera señalar dos aspectos concretos. El primero de ellos hace referencia al aumento del trabajo invisible de las mujeres. En efecto, y tal como señalábamos anteriormente, cada vez que el Estado deja de asumir funciones rela-

[13] AMORÓS, Celia, *Mujeres e imaginarios de la globalización. Reflexiones para una agenda teórica global del feminismo,* Homo Sapiens, Rosario, 2008; p. 38.
[14] HARTMAN, Heidi, citado en Celia AMORÓS, *Mujeres e imaginarios de la globalización,* op. cit.; p. 39.

cionadas con las políticas sociales (y este es uno de los puntos esenciales de los programas de ajuste estructural), las mujeres sustituyen al Estado y asumen esas tareas, casi siempre relacionadas con salud, nutrición, educación y cuidados. El impuesto reproductivo que pagan las mujeres a los varones se está incrementando en la misma proporción en que se recortan las políticas sociales. Y estas políticas son esenciales para la supervivencia de grandes segmentos de población, sobre todo aquellos que tienen menos recursos.

En efecto, las mujeres tienen un 'significativo papel sistémico' en la desregulación de los mercados formales de trabajo y también en el desplazamiento del trabajo de la economía formal a la informal. Cuando se recortan los servicios públicos, son estos servicios –en los países del Norte y en los del Sur– los que soportan la mayor carga del ajuste estructural impuesto por la globalización[15]. Mayoritariamente, son mujeres y niñas, especialmente de los países del Sur, las que llevan la carga más pesada de la globalización. Mujeres y niñas son quienes reciben el impacto más fuerte de las condiciones ambientales, de las guerras, del hambre, de la privatización de servicios y de la desregulación de los gobiernos, de la desintegración de los Estados de bienestar, de la reestructuración del mercado de trabajo y del trabajo gratuito[16]. De ahí la necesidad imperiosa de que el feminismo se convierta en un actor social significativo para así no solo interpelar las injusticias del capitalismo y del patriarcado global sino también para crear propuestas políticas a fin de acabar con ese siniestro escenario.

El segundo aspecto hace referencia al trabajo visible de las mujeres. La entrada de considerables contingentes de mujeres al mercado global de trabajo en unas condiciones de sobreexplotación difíciles de imaginar en el tercio rico del mundo, es una de las condiciones de posibilidad de aplicación de las políticas económicas neoliberales. La importancia numérica de mujeres en las maquilas o zonas francas vinculadas al vestido y al montaje electrónico significa que hay sectores económicos ocupados mayoritariamente por mujeres.

Como muestra la bibliografía sobre desarrollo, hasta bien entrados los ochenta, las mujeres subsidiaron el trabajo asalariado de los hombres a través de la producción doméstica y la agricultura de subsistencia, además de contribuir decisivamente a financiar el sector modernizado de la economía a través de la producción de sub-

---

[15] ALTVATER y MAHNKOPH, *La globalización de la inseguridad,* op. cit.; p. 125.
[16] MOHANTY, Chandra Talpade, "De vuelta a 'Bajo los ojos de Occidente': la solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas", en *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes,* Ed. Cátedra, col. Feminismos, Madrid, 2008; p. 430.

sistencia no pagada; pero con la internacionalización de la producción manufacturera se feminiza el proletariado y comienza a configurarse una mano de obra femenina desproporcionada respecto al pasado. Mujeres e inmigrantes emergen como el equivalente sistemático del proletariado, que, en este caso, se desarrolla fuera de los países de origen. La socióloga Saskia Sassen explica, a resultas de la globalización económica, el retorno de las llamadas 'clases de servidumbre' compuestas en su mayoría por inmigrantes y mujeres migrantes[17].

El hecho innegable es que está creciendo el segmento de mujeres que se insertan en el mercado de trabajo global. Para Sassen, "la globalización ha producido otro conjunto de dinámicas en las cuales las mujeres están desempeñando un rol crítico"[18]. La tesis de esta autora es que se está feminizando la supervivencia. En efecto, la producción alimenticia de subsistencia, el trabajo informal, la emigración o la prostitución son actividades económicas que han adquirido una importancia mucho mayor como opciones de supervivencia para las mujeres.

La participación de las mujeres está creciendo, tanto en los sectores económicos legales como en los ilegales. El tráfico ilegal de mujeres para la industria del sexo está aumentando como fuente de ingresos y las mujeres son el grupo de mayor importancia en los sectores de la prostitución y la industria del sexo. Sin embargo, no sólo los sectores ilegales y criminales ocupan a las mujeres, también los legales usan a mujeres en ocupaciones altamente reguladas, como el de la enfermería.

Lo cierto es que las mujeres entran en el macronivel de las estrategias de desarrollo básicamente a través de la industria del sexo y del espectáculo y a través de las remesas de dinero que envían a sus países de origen. Ambas estrategias tienen cierto grado de institucionalización de las que dependen cada vez más los gobiernos. La exportación de trabajadores y trabajadoras y las remesas de dinero son herramientas de los gobiernos para amortiguar el desempleo y la deuda externa[19].

La tesis de Sassen es que las actuales condiciones sistémicas, con altos niveles de desempleo y pobreza, el recorte de los recursos del Estado en lo relativo a las necesidades sociales y la quiebra de un gran número de empresas, hacen posible la existencia de una serie de circuitos con un relativo grado de institucionalización por los que transitan sobre todo mujeres: "Estos circuitos pueden ser pensados como

---

[17] SASSEN, Saskia, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos,* Ed. Traficantes de sueños, Barcelona, 2003, op. cit.; p. 80.
[18] SASSEN, Saskia, *Contrageografías de la globalización,* op. cit.; p. 46.
[19] SASSEN, Saskia, *Contrageografías de la globalización,* op. cit.; p. 61.

indicadores, siempre parciales, de la feminización de la supervivencia, dado que estas formas de sustento, de obtención de beneficios y de garantizar los ingresos gubernamentales se realizan, cada vez más, a costa de las mujeres"[20].

Lo cierto es que las inversiones de capital más intensivo y la tecnificación de los procesos de producción en la agricultura, en la industria y en la prestación de servicios han expulsado a las mujeres de los puestos formales de trabajo. Y por las mismas razones se reducen también las posibilidades de encontrar trabajo en la economía informal. Esta lógica, que se intensifica en tiempos de crisis económica contribuye a la caída de las mujeres en la pobreza. Y esta misma lógica las empuja "a las zonas peligrosas del sector informal: la industria del sexo y la esclavitud asalariada, que cobran mayor importancia como resultado de las corrientes migratorias transfronterizas"[21].

La globalización de las políticas económicas neoliberales, lejos de dejar un saldo positivo para las mujeres, significa mucho más trabajo gratuito y mucho más trabajo mal pagado; además, la lógica excluyente implícita en el nuevo capitalismo ha empobrecido más a los pobres, que en su mayoría son mujeres. Las mujeres y las niñas siguen siendo el 70% de la población pobre del mundo, constituyen la mayoría de los refugiados y forman casi el 80% de las personas desplazadas de los países pobres; las mujeres realizan dos terceras partes del trabajo del mundo y reciben menos de la décima parte de sus beneficios[22]. Además son las más afectadas por las consecuencias de la guerra, la violencia patriarcal y la persecución religiosa.

La globalización, en su versión económica y neoliberal, es un proceso que está ahondando cada vez más la brecha que separa a los ricos de los pobres y está llevando al límite la lógica del beneficio. En este contexto de ganadores y perdedores, las mujeres no se encuentran entre los ganadores porque su inserción en la nueva economía se está realizando en un terreno marcado por la desigualdad de género. El nuevo capitalismo del siglo XXI está renovando el pacto interclasista con el patriarcado a partir de unos nuevos términos. Está eliminando una parte de las cláusulas, pero está dejando intacta la médula de ese pacto que se traduce en subordinación a los varones y explotación capitalista y patriarcal. Desaparece paulatinamente la figura del varón como proveedor económico de la familia y aparece una nueva figura, la 'proveedora frustrada', tal y como argumentan Heidi Hartman y

---

[20] SASSEN, Saskia, *Contrageografías de la globalización,* op. cit.; p. 44.
[21] ALTVATER y MAHNKOPH, *La globalización de la inseguridad,* op. cit.; p. 122.
[22] MOHANTY, Chandra Talpade, "De vuelta a 'Bajo los ojos de Occidente': la solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas", op. cit.; p. 430.

Celia Amorós. Esta mujer que se inserta en el mercado de trabajo global se ve atrapada en una jornada interminable –tomo la expresión de Ángeles Durán– a causa del aumento del trabajo gratuito e invisible del hogar[23] y ahora, además, accede al mercado de trabajo como trabajadora 'genérica'. Manuel Castells subraya que "el predecible ascenso del hombre del organigrama ha sido sustituido actualmente por el de la mujer flexible"[24].

Las trabajadoras 'genéricas' son el modelo ideal para la nueva economía neoliberal: son flexibles e intercambiables. Siguiendo el análisis de Celia Amorós, diríamos que el modelo de trabajadoras 'genéricas' (flexible, con capacidad de adaptación a horarios y a distintas tareas, sustituible por otra que no acepte las condiciones de sobreexplotación...) es la nueva definición de las 'idénticas', aquellas que no gozan del derecho a la individuación y que aparecen como indiscernibles en la maquila, en otros procesos tayloristas o en la prostitución: "No hay mejores trabajadores de quita y pon que aquellos cuyo trabajo se ha concebido siempre como interino, permanentemente sustituible: las mujeres entran y salen del mercado laboral, de forma reversible, de acuerdo con diferentes fases de su ciclo vital"[25]. Dos sistemas hegemónicos globales –patriarcado y capitalismo neoliberal– han pactado nuevos y más amplios espacios de trabajo para las mujeres, que se concretan en la renovación de la subordinación a los varones y en nuevos ámbitos de explotación económica y doméstica.

Ahora bien, ningún sistema de dominación es perfecto ni todos los procesos son controlables. Recurramos a Weber para recordar su análisis sobre los efectos no deseados de las acciones intencionadas. Diversas investigaciones han puesto de manifiesto algunos efectos no deseados ni por la nueva economía capitalista ni por el sistema de dominio patriarcal. Estos efectos están asociados a las migraciones femeninas y a la inserción de las mujeres en el nuevo mercado de trabajo. En efecto, desde algunos análisis feministas se sostiene que la migración internacional altera positivamente los patrones de género, pues la formación de unidades domésticas transnacionales puede otorgar poder a las mujeres. Y es que el trabajo remunerado presumiblemente reforzará la autonomía de las mujeres frente a quienes eran los tradicionales proveedores económicos de la familia[26].

---

[23] DURÁN, María Ángeles, *El valor del tiempo ¿Cuántas horas te faltan al día?,* Espasa hoy, Madrid, 2007.
[24] CASTELLS, Manuel, Epílogo, en Pekka HIMANEN: *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información,* Ed. Destino, Barcelona, 2001; p. 185.
[25] AMORÓS, Celia, *Mujeres e imaginarios de la globalización,* op. cit.; p. 45.
[26] SASSEN, Saskia, Contrageografías de la globalización, op. cit.; p. 48; CASTAÑO, Cecilia, op. cit.; p. 46.

Todos estos hechos muestran la necesidad de que el feminismo construya un discurso crítico hacia la globalización económica. En otros términos, cualquier agenda feminista, local o global, no puede sustraerse a los efectos devastadores que las actuales políticas económicas capitalistas tienen sobre las mujeres. Y por eso el feminismo debe retomar como un aspecto central de su agenda política la crítica al nuevo capitalismo.

Los datos apuntan a la necesidad de que los argumentos feministas tengan un espacio relevante en los movimientos antiglobalización, hasta el punto de que las alternativas que se formulen al neoliberalismo tengan como uno de sus ejes centrales la desigualdad de género. Esto requiere que el feminismo se articule críticamente contra la feminización de la exclusión social y contra la feminización de la supervivencia que se concreta en las 'nuevas clases de servidumbre', pues si se construyen alternativas creíbles a la globalización neoliberal y el feminismo está ausente de su formulación y de su defensa política, después no podrá reclamar un lugar no subordinado en el nuevo mundo, que **sí** es posible.

Rafael Grasa

Paz, seguridad y conflictos armados 25 años después del fin de la guerra fría: el papel del análisis y de la transformación de conflictos

Eugene Manet y su hija en el jardin, 1883. Berthe Morisot.

En estos 25 años de posguerra fría, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho y en la actualidad son de naturaleza muy heterogénea, vinculados a diferentes causas y, además, no solo afectan a Estados sino a personas. La seguridad se entiende como un proceso multidimensional, los conflictos son complejos y las interpretaciones simplistas o maniqueas resultan inadecuadas.

Es preciso, por tanto, utilizar herramientas nuevas y más sofisticadas de análisis de los conflictos violentos, poniendo el acento en los motivos subyacentes, es decir, en las causas necesarias y las causas aceleradoras o multiplicadoras. Y tener en cuenta que si no hay probabilidad significativa de que la intervención mejore las cosas es mejor no hacer nada, adaptando el viejo principio hipocrático de "lo primero, no hacer daño".

EL mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y ese cambio se refleja en la esfera internacional de forma clara, 25 años después del fin de la guerra fría. Para entender los cambios en curso y el panorama actual de paz y de seguridad, así como las nuevas formas de violencia directa que ya son más importantes que los conflictos armados, debemos empezar por tomar en consideración dichos cambios.

1. LA POSGUERRA FRÍA Y SU IMPACTO EN LA AGENDA GLOBAL, EN LA SEGURIDAD Y EN LA CONFLICTIVIDAD VIOLENTA

Comenzaremos señalando que, sin embargo, el cambio del sistema internacional no ha concluido y diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en el 2007 con la crisis de las "subprime", lo están acelerando. Dichos cambios generan nuevos contextos y nuevos retos en el sistema internacional, al transformarse la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales, e influir, a su vez, dichos cambios en la esfera de las políticas internas. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social globalizado, en el que se producen fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Y naturalmente esos contextos y retos afectan a la esfera de la seguridad en la que debemos insertar el debate actual sobre los retos de la agenda teórica y práctica de la construcción de la paz, y, en nuestro proyecto, su eventual aplicación con enfoque de seguridad humana a los problemas de seguridad interna[1].

[1] El texto usa diversos trabajos inéditos aún del autor, que forman parte de una investigación en curso que se difundirá a finales de 2016.

Podemos resumir los ejes básicos de ese cambio, a efectos del presente texto, así:

1.1. Grandes cambios del sistema internacional en la posguerra fría

a) en el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos;

b) la concepción del poder se ha transformado, así como la distribución y difusión del mismo, a nivel de estados, regiones y de actores transnacionales y no gubernamentales.

c) los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa;

d) el desarrollo, entendido ya de forma plural y no sólo como crecimiento económico, está en el centro de las preocupaciones del sistema, más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y la desigualdad;

e) ha surgido una nueva concepción de la seguridad –entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas y no sólo a las naciones–, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia. Suele aludirse a la misma, como veremos, con la denominación de seguridad humana.

Adicionalmente, ha cambiado la concepción y la práctica del poder, así como su difusión y las relaciones de poder entre los actores. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado "poder estructural"[2] (la capacidad de conformar las reglas de juego) y "poder suave"[3] (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder "duro" (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende sólo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder "suave").

---

[2] Aludo al concepto acuñado por Susan Strange en *States and Markets,* Londres, Pinter, 1988.
[3] Ambas expresiones han sido popularizadas por Joseph Nye en diferentes títulos. Véase en particular, por su presentación conceptual, *Soft Power. The Means to Success in World Politics,* Nueva York, Public Affairs, 2004.

Por otro, se están alterando las estructuras del poder internacional mediante la combinación de tres fenómenos, interrelacionados:

1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte;

2) la creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), con sistemas débiles de articulación entre ellas, y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento;

3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica, etc.)[4].

Esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse, en tanto que tendencia fuerte, como una "des-occidentalización" del mundo, con una presencia creciente –no sólo económica– del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, a un "G-2" (con EEUU y China al frente) o incluso a un "G-0", un orden en el que ningún estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

Los cambios afectan particularmente a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los estados, el bienestar o desarrollo y la seguridad, en particular física, de la ciudadanía. No nos ocuparemos en este contexto de los cambios relativos al desarrollo, entendido como proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema, concebido como un derecho humano. Sí, empero, de los que tienen que ver con la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta.

1.2. La nueva concepción de la seguridad: rasgos distintivos

Ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no sólo a los estados, con especial in-

---

[4] Véase Rafael Grasa, "Cambio y continuidad en el sistema y la sociedad internacional: los impactos de la crisis económica y financiera", en la obra colectiva, *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009), coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, 2010, págs. 459-482.

cidencia sobre personas y comunidades, y que exige instrumentos y actores múltiples. Esta nueva concepción se puede caracterizar rápidamente mediante diversos rasgos distintivos, que ahora enumeraré.

Primero, debe atender sobre todo a **amenazas, retos y peligros que afectan a las personas,** habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política[5]. Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia. Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del Informe *Global Burden of Armed Violence*[6], las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un ochenta por ciento de las mismas no se deben a violencia intencionalmente política (es decir, a conflictos armados de diferente tipo y a terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles….). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante, como sucede en América central.

Segundo, debe hacer frente a la **proliferación de lo que se ha llamado "violencia crónica"**[7], un fenómeno que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social, que afecta a las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y a práctica ciudadana en la región. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimulan y reproducen la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales de facto, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

Tercero, se han producido cambios en la naturaleza y ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de éstos últimos se internacionaliza. Podemos resumir esos cambios así. Por un lado,

---

[5] Para un análisis más detallado, véase Rafael Grasa, "Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana", en *Afers Internacionals,* nº 76, 2007, pp. 9-46 (Monográfico sobre seguridad humana coordinado por Rafael Grasa y Pol Morillas).

[6] Declaración de Ginebra, *Global Burden of Armed Violence 2011*. Véase http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html. En el 2014 y 2015 el porcentaje de muertes en conflicto armado subió en virtud del caso de Siria, pero ello no afecta a la tendencia señalada.

[7] Véase al respecto: Jenny Pearce, *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence,* IDS, 2007; Tania Marilena Adams, *"Chronic violence": toward a new approach to 21st-century violence,* Oslo, Noref, 2012.

si bien todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político. Y en la posguerra fría se observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales. Por otro lado, la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado. Hasta 1990 destaca la continuada presencia en grado alto en Asia y la escasa presencia, en tanto que conflicto armado, en Europa. En la posguerra fría, lo característico es la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y Asia y su descenso nítido y claro en América Latina.

En suma, la posguerra fría acentuó algo que ya era visible desde los años 70: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. Una zona de paz, nítida, formada por unos 50 ó 60 países, que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan a futuro (dejando de lado la zona fronteriza a Rusia, en particular Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y fuerte vinculación económica entre ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo dada la interpenetración existente.

Pero también una zona de turbulencia o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad: 1) sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos denominan “democracias inciertas” o “anocracias”, es decir países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra democracia; 2) economías enormemente frágiles; y 3) población con fuerte componente de fractura étnico-cultural. África, pese a la mejora, sigue estando, globalmente, en la zona de turbulencia. Podemos decir, pues, que la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y en el Sur (generalmente, Sur-Sur). A ello hay que añadir algunos conflictos donde el factor transnacional, muy ligado a la dimensión económica, resulta crucial, como sucede en el caso paradigmático de la República Democrática del Congo.

Por último, en la posguerra fría se ha acentuado de forma muy importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados, perceptible tanto en su ubicación geográfica y fronteriza como en el número de víctimas que causaban: **descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos.** La primera década de la posguerra fría agudizó dicha tendencia, hasta el punto de que entre un 90% y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, son de tipo interno. Todo ello marcó la reflexión teórica y dio pie a que se acuñaran diversas denominaciones para el fenómeno, como, sin

pretensión de exhaustividad: la época de las “guerras pequeñas” (Singer, Zartman, Bloomfield); las “guerras de tercer tipo o de guerrillas” (Rice); las “guerras no clausewitzianas o no trinitarias” (Kaldor, Holsti) o las “nuevas guerras”.

Y, en **cuarto lugar**, se ha producido una importante presencia de actores privados de seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos: a) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado, a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada, etc.); b) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y c) la presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales.

En resumen, y **en quinto lugar**, todo ello confluye en un cambio de la concepción de seguridad, que ahora se entiende como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y económica, y no sólo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversa, que afectan no sólo a los Estados sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas. A menudo la comunidad internacional y el mundo académico se refieren a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger y a conceptos que explican cómo, en determinadas, situaciones, amenazas o retos no directamente vinculados con la seguridad se acaban “securitizando”.

Estamos, pues, en una época caracterizada por conflictos complejos, donde las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan imposibles, donde los actores privados securitarios juegan un papel fundamental, con un papel destacado para la delincuencia transnacional; donde la separación entre seguridad interna y seguridad externa se difumina cada vez más, y donde, finalmente, los principales riesgos para la seguridad, incluyendo la violencia directa, no proceden ya –en términos cuantitativos– de los conflictos armados o del terrorismo[8] sino de situaciones en las que intervienen los actores privados de seguridad.

1.3. Dos conclusiones que marcan el análisis y la práctica

De todo ello se derivan dos conclusiones con impacto en el análisis y la práctica.

[8] Las víctimas totales de terrorismo se han incrementado en los dos últimos años, pero las víctimas mortales desde el 11 de septiembre de 2001 pertenecientes a países occidentales sólo representan el 3% del total.

La primera, se infiere del hecho de que en estos 25 años de posguerra fría, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho, de manera que actualmente son de naturaleza muy heterogénea, con tendencia en muchos casos y zonas a estar vinculados a diferentes causas, y que, además, no sólo afectan a Estados sino a personas. Y ello exige herramientas nuevas y más sofisticadas de análisis de conflictos violentos.

Eso me lleva a la segunda conclusión, cambiar la concepción de los conflictos como algo sinónimo de conductas violentas y, por tanto, de cómo intervenir en ellos. A eso dedicamos el segundo y último apartado.

2. ACLARACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LOS CONFLICTOS: ANÁLISIS E INTERVENCIÓN

Aunque a menudo suelen usarse como palabras prácticamente sinónimas, conflicto, disputa, crisis, violencia o guerra aluden, si se usan con precisión, a realidades distintas aunque relacionadas. Por otro lado, existen múltiples teorías psicológicas, sociológicas, politológicas... sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los conflictos, que van desde las teorías que consideran el conflicto un estado patológico a las que lo contemplan como algo inevitable. Pese a todo, en la actualidad la posición dominante es la que considera que la noción de conflicto no tiene necesariamente connotaciones negativas: es connatural al ser humano y, según cómo se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio.

De acuerdo con esta posición, puede definirse conflicto como una divergencia o incompatibilidad entre actores en la persecución de dos o más objetivos. Habida cuenta de que los objetivos perseguidos, sean personales o grupales, suelen interrelacionarse entre sí y formar un sistema, un conflicto supone por consiguiente una contraposición o incompatibilidad entre varios objetivos o intereses en pugna dentro de un sistema determinado. Ello, supone, recordemos, y cómo explicita la figura 1, que toda situación de conflicto implica elementos positivos y negativos. La dinámica conflictiva y el manejo del conflicto es lo que hará que lo positivo y/o negativo evolucione en un sentido u otro.

FIGURA 1

ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DERIVADOS DEL CONFLICTO

• Posibles elementos positivos	• **Posibles elementos negativos**
- Estimula el cambio, el crecimiento o el desarrollo personal o social	- **Ese cambio puede resultar violento, si no se gestiona positivamente**
- Plantea retos y fomenta la competitividad	- **La incertidumbre puede provocar miedo o estrés agravando la relación conflictual**
- Puede despertar la curiosidad y la creatividad actuando como motor del pensamiento	- **Puede paralizar o bloquear a personas o a sistemas conflictuales que se sientan amenazados**
- Puede servir para profundizar o desarrollar relaciones, abordando temas fundamentales que, de otro modo, se habrían ignorado	- **Puede romper relaciones si la catarsis no se gestiona positivamente**
- Permite el tratamiento de temas en su complejidad y multidimensión, resolviendo divergencias perceptivas	- **Si no se gestiona de forma positiva puede producir el enconamiento y el prejuicio interpersonal o interidentitario creando divergencias perceptivas**

Fuente: Elaboración propia

Los objetivos en pugna pueden ser materiales, tangibles, es decir, intereses y necesidades; o bien intangibles, es decir, motivaciones profundas como sentimientos, valores o pautas culturales. De ahí que pueda distinguirse entre conflictos de intereses y conflictos de motivaciones profundas. Los primeros son más fáciles de negociar y gestionar, buscando algún tipo de compromiso entre los intereses en pugna (negociación en función de intereses y no en función de posiciones o posturas). Los segundos, por el contrario, plantean más dificultades: han de ser resueltos, lo que, en la acepción profunda de "resolución", supone eliminar o reformular de forma radical los valores en colisión.

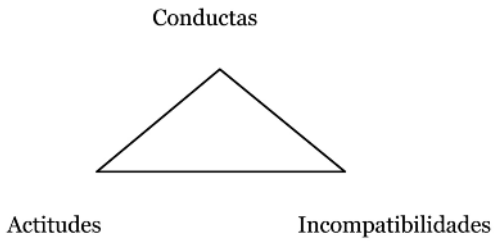
La definición anterior resulta por varias razones. Por un lado, presupone la existencia de diversos niveles y escalas de conflicto. Por otro, permite distinguir entre conflicto –incompatibilidades o contraposiciones de intereses, necesidades o valores– y violencias. Ni el fin de la violencia directa (física o psicológica) presupone en

modo alguno que desaparezcan los conflictos; eso sí, debe desaparecer o hacerse muy improbable el recurso a la violencia como método de manejo o resolución. Dicho de otra forma, no todo conflicto implica necesariamente violencia directa entre las partes ni imposibilidad de cooperación o negociación entre los antagonistas. De ahí, pues, que puedan establecerse tipologías y asignarse probabilidades al riesgo de evolución violenta de un conflicto.

A nivel de análisis de conflictos violentos, hay que recordar que en cualquier conflicto están presentes tres elementos, a la manera de los vértices de un triángulo: a) las conductas de los actores, que no necesariamente son violentas; b) las actitudes y necesidades de los actores implicados (personas, grupos, insurgentes, Estados...); y c) las incompatibilidades o puntos de disputa que consideran incompatibles dichos actores. Por tanto, al analizar los conflictos o situaciones conflictivas hay que tener presente que se percibe directamente mucho menos que lo que está oculto, a la manera de un "iceberg", que oculta gran parte del hielo que lo forma.

Todo ello resulta clave para construir la paz. Y puede reflejarse así:

FIGURA 2
El triángulo de la arquitectura del conflicto



Fuente: Johan Galtung, "Direct Violence and Structural Violence", *Journal of Peace Research,* 1969.

La idea de fondo es que *antes de intervenir en un conflicto para gestionarlo, resolverlo o transformarlo, es necesario analizarlo*, algo a lo que ayuda justamente el examen de cada uno de los tres vértices de la figura anterior, que permite ocuparse de la posibilidad de que exista mayor o menor probabilidad de evolución hacia formas de violencia directa, así como de diversas intensidades en la manifestación explícita de dicha violencia, y permite establecer gradaciones de los conflictos en los que se dan conductas violentas.

Concretamente, una rica literatura, teórica y práctica, en análisis y resolución de conflictos en estas dos décadas últimas[9], ha dejado una conclusión clara: la capacidad de intervenir con éxito en un conflicto exige herramientas de análisis de esos tres vértices y lo que implican. Sabemos que la probabilidad de violencia aumenta notoriamente de permanecer irresuelto durante mucho tiempo el *problema o problemas* que encierra la contraposición de objetivos y, sobre todo, si esa incompatibilidad o contraposición afecta a necesidades básicas para la supervivencia de personas o grupos (tangibles, como el bienestar; intangibles, como la identidad o la libertad o la dignidad).

También, a propósito de los *actores*, que en los últimos años han cobrado especial importancia factores ligados a la identidad de grupo y a los condicionamientos culturales. Así, la identidad de grupo o dichos condicionamientos alientan a menudo, percepciones de "suma nula" (nuestra victoria es su derrota; su victoria, nuestra derrota), que imposibilitan o dificultan la cooperación, la búsqueda de soluciones negociadas. En tercer y último lugar, respecto de las *conductas de los actores*, resulta clave saber qué estructuras regulan las relaciones entre los mismos: la perpetuación y visibilidad de situaciones muy asimétricas para las diversas partes implicadas puede alentar la aparición de conflictos de privación relativa, o sea, de situaciones en las que los grupos marginados sienten que su estatus es inferior al de otros grupos y, sobre todo, menor al que tienen derecho a poseer, lo que puede exacerbar la conducta violenta (por ejemplo, "revueltas del pan", habituales en la región)[10].

Si prestamos atención ahora al *tipo de violencia* presente en los conflictos virulentos, nos encontramos con conflictos en que la violencia se manifiesta mediante el uso voluntario, premeditado y a menudo masivo de instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital, las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de *conflictos armados*. En la categoría de conflictos armados entran conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas, o, naturalmente, guerras[11]. Este último concepto, pese a su centralidad para

---

[9] Véanse, como resultado de todos esos desarrollos, las dos mejores presentaciones de conjunto disponibles: J. Bercovitch, C.V. Kremenyuk y W. Zartmann (eds.), *The Sage handbook of Conflict Resolution, Londres, Sage,* 2009; y M. Deutsch, P.T. Coleman y E.C. Marcus (eds.), *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice,* San Francisco, Jossey-Bass, 2006.

[10] El primer autor que llamó la atención sobre eso fue Ted Gurr, que acuñó el término de “privación relativa” y construyó la hipótesis al respecto. Véase en concreto *Why Men Rebel,* Princeton, Princeton U.P., 1970.

[11] Según la intensidad, los conflictos armados pueden clasificarse en las siguientes categorías, de acuerdo

las relaciones internacionales, no dispone de una definición unívoca. De las múltiples definiciones que existen la más útil, por su amplitud y flexibilidad, es, probablemente, la de Hedley Bull en *The Anarchical Society*. Para Bull, la guerra es "violencia organizada ejercida por varias unidades políticas las unas contra las otras"[12].

La utilidad de la definición estriba en lo siguiente. Primero, entronca con la tradición moderna que considera la guerra como un fenómeno de naturaleza esencialmente política, un medio que nunca debe considerarse separadamente de su objetivo. Por decirlo con las dos célebres formulaciones de Clausewitz, entronca con la idea de que la "guerra es la continuación de la política por otros medios", "un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario". Segundo, abarca más fenómenos que los enfrentamientos bélicos interestatales. Tercero, subraya que la violencia empleada debe ser colectiva (lo que la distingue del conflicto violento sin más) y organizada, es decir, orientada a provocar daño a otras personas. Es, en suma, mucho más que uso de la fuerza o violencia ejercida al azar o sin propósito preciso. Cuarto, insiste en el carácter normado, reglamentado de la guerra, y, por tanto, en el hecho de que las guerras conllevan ciertas reglas y costumbres, como por ejemplo el derecho de guerra y el derecho internacional humanitario. Quinto, establece que sus actores deben ser unidades políticas, es decir, organizaciones políticas (sean o no Estados) que recurren a la violencia masiva y organizada.

En síntesis, la guerra presupone violencia organizada, de naturaleza social (no simple violencia interpersonal), focalizada y dirigida (encaminada a lograr ciertos objetivos), a la que recurren unidades políticas para lograr objetivos o finalidades expresadas o expresables en términos políticos. Naturalmente, pueden establecerse tipologías de la guerra, lo que supone responder a la pregunta *¿cuántos tipos de guerra existen?*, pero la respuesta depende de los aspectos que se consideren para establecer la tipología, algo que no es relevante para nuestro propósito aquí y ahora[13].

---

con los criterios al uso del SIPRI o del Departamento de Peace Studies de la universidad de Upsala: a) conflictos menores, aquéllos en los que se producen al menos veinticinco bajas al año pero en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto no supera las mil personas; b) conflictos intermedios, en los en los que se producen al menos veinticinco bajas al año y en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto supera las mil; y c) guerras, conflictos armados en los que se producen mil víctimas por año al menos.

[12] Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics,* HoundMills, Palgrave 1977 (se cita la tercera edición, 2002), pág. 178.

[13] Menudean las tipologías en función de diferentes factores taxonómicos, como: a) el lugar en que se ubican las guerras (por ejemplo, dentro o fuera de las fronteras de un Estado); b) el número de participantes en cada bando; c) la naturaleza de los participantes (medida, por ejemplo, en términos de poder político o bien de sus capacidades militares); d) el tipo de medios empleados, así como su coherencia con los fines perseguidos; e) las consecuencias que provocan, por ejemplo, el número de bajas. Si consideramos el *lugar* en que se desarrollan, la principal distinción es la que separa "guerras intra-estatales"

Para acabar, insistiremos en que el enfoque presentado sobre análisis y resolución de conflictos es, además de ya dominante en Relaciones Internacionales, también el habitual en ciencias sociales. En cuanto al análisis, al sostener que las situaciones de conflicto, entendidas como situaciones en que diversos actores mantienen pugna por lograr simultáneamente objetivos que consideran incompatibles, son inevitables en cualquier relación social y, por tanto en las relaciones internacionales.

En lo relativo a la intervención, hay que recordar que depende del análisis, lo que permite elegir una o varias de las cuatro estrategias básicas de gestión de los conflictos: a) coacción, violencia e imposición; b) disuasión y/o contención, para evitar escaladas; c) procedimientos judiciales o arbitrajes; y d) soluciones negociadas, con interacción directa entre las partes o con ayuda de terceros.

En el terreno de las relaciones internacionales, la estrategia de coacción e imposición a ha sido durante siglos la habitual, aunque en la guerra fría, la de disuasión y contención fue también usual. Desde el punto de vista del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas, la tercera y cuarta suponen privilegiar el capítulo VI, el arreglo pacífico de controversias. Y, naturalmente, la seguridad colectiva, en cuanto que el recurso al capítulo VII y a decretar medidas coercitivas que incluyan o no el uso de la fuerza para impedir las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, el quebrantamiento de la paz y las agresiones de unos estados a otros, forman parte del recurso legal a las estrategias primera o segunda.

---

de "guerras transfronterizas o interestatales". En cuanto al *número de participantes*, Lewis F. Richardson mostró ya antes de la Segunda Guerra Mundial que la distinción básica es entre "guerras diádicas" (un actor en cada bando), las más frecuentes históricamente, y "guerras con más de dos actores por bando", mucho más complejas (por ejemplo, las dos guerras mundiales u otras guerras generales). Las tipologías derivadas de la consideración de la *naturaleza de los participantes* son múltiples, por lo que sólo nos ocuparemos de dos de ellas. Por un lado, puede diferenciarse –como hace el proyecto "*Correlates of War*"– entre "guerras inter-estales" (al menos uno de los contendientes de cada bando pertenece al sistema interestatal, es decir, es un Estado) y "guerras extra-sistémicas", donde eso no es preciso (por ejemplo, las guerras coloniales o imperiales). Por otro, cabe distinguir, como hace John Vasquez, entre "guerras de rivalidad" (guerras entre iguales) y "guerras de desigualdad" (actores con capacidades asimétricas). Considerando el *tipo de medios* utilizados, podemos distinguir entre "guerras totales" (alta movilización de la sociedad y eventual utilización de todos los recursos disponibles) y "guerras limitadas" (con mayores restricciones tanto en los medios como en el escenario y forma en que se combate). A partir de la aparición de las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), se diferencia también entre "guerras NBQ" (se contempla el uso de todas o algunas de las tres categorías de armas de destrucción masiva) y "guerras convencionales" (en éstas no se considera el uso de armas de destrucción masiva). Por último, la consideración de una de las posibles *consecuencias*, el número de *bajas*, ha inspirado múltiples taxonomías que dejamos de lado.

Las páginas anteriores, insertas en un monográfico como el presente de *Gaceta Sindical,* permiten concluir con dos ideas fuerza, claves para los tiempos que vivimos, no demasiado buenos para la lírica, como diría el clásico. Primero, recordar que la violencia directa homicida realmente importante, en lo cuantitativo, no son ya los conflictos armados o el terrorismo, sino otras formas de violencia directa, que exigen, empero, usar las mismas herramientas de análisis de conflictos que ponen el acento en los motivos subyacentes, es decir, en las causas necesarias y en las causas aceleradoras o multiplicadoras. Segundo, que hay que recuperar, adaptado, el viejo principio hipocrático, lo primero no hacer daño, un antídoto para los excesos de peticiones de intervencionismo. La idea, que a algunos les parecerá polémica de buen seguro, me parece, empero, inobjetable: si no tenemos alguna probabilidad significativa de que la intervención mejorará las cosas, mejor no hacer nada. Recordemos Libia.

Francisco José Berenguer

El yihadismo como mayor amenaza contemporánea

Mujer en su cuarto de baño, 1875-80. Berthe Morisot.

El yihadismo es un fenómeno antiguo en el mundo musulmán, como reacción a la pérdida de pujanza y expansión del islam. Durante siglos, han persistido dos líneas básicas de pensamiento para enfrentar este hecho: adoptar el modelo de Estado surgido en Occidente o recobrar la supremacía del islam. De esta última línea derivan los partidos políticos islamistas, una parte de los cuales ha desembocado en el radicalismo y el terrorismo. La irrupción del Daesh ha supuesto un nuevo impulso al yihadismo internacional al dotarle de territorio, población, leyes y autoridad, creando un pseudoestado y reinstaurando el califato.

La actuación del Daesh supone un grave peligro no solo para los intereses occidentales en Oriente Próximo y Medio sino para la seguridad en nuestro propio territorio, como ha quedado patente con los últimos atentados. Para disminuir esta amenaza se proponen algunas líneas de acción, además de las actuaciones imprescindibles en los ámbitos educativo, de la asistencia y ayuda al desarrollo, y humanitario.

CUANDO la dirección de la revista tuvo la amabilidad de proponer a este analista un artículo en el número dedicado a los retos e incertidumbres del nuevo escenario mundial, propuso un título inicial muy significativo, *Los conflictos bélicos en Oriente próximo y el terrorismo. ¿Una nueva amenaza exterior o quizás interior? Orígenes, consecuencias y retos del expansionismo del Estado Islámico.* Evidentemente resultaba quizás demasiado largo como título, pero compendia muy acertadamente las principales incógnitas y temores que suscita, en estos momentos, el fenómeno del yihadismo internacional, su cabeza más visible –el denominado Daesh o Estado Islámico (EI)– y, sobre todo, su impacto sobre nuestra seguridad, individual y colectiva.

Considero, en consecuencia, lo más acertado tratar de responder a esas cuestiones propuestas en el espacio disponible, poniendo a disposición de los lectores la amplia colección documental del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)[1] para lecturas más profundas, precisas o específicas sobre este u otros muchos temas relacionados con la seguridad, en su concepto más amplio.

ORÍGENES, CONSECUENCIAS Y RETOS DEL EXPANSIONISMO DEL ESTADO ISLÁMICO

Orígenes

El yihadismo no es, en modo alguno, una novedad o un fenómeno reciente en el mundo musulmán. De hecho se trata de una corriente recurrente, casi cíclica, que

[1] http://www.ieee.es/

se ha manifestado históricamente, principalmente tras el inicio de la respuesta del resto de civilizaciones que, hasta ese momento, habían experimentado la conquista y conversión de parte de sus territorios y poblaciones a manos de un Islam pujante y en expansión a lo largo de los siglos VII, VIII y IX. En esta reacción, no exclusivamente pero sí principalmente, la cristiandad occidental fue protagonista, a través de acontecimientos como las Cruzadas en Oriente Próximo y, a escala local, en el largo proceso de recuperación territorial en la península que ha dado en llamarse la Reconquista. Procesos todos ellos que presentan múltiples facetas, desde la más evidente religiosa, hasta otras igualmente esenciales pero menos conocidas, como la comercial, la ideológica, la técnica o la demográfica.

Desde ese momento, en torno al tránsito entre los siglos X y XI, el Islam no solo vio detenido su avance, sino que comenzó una contracción territorial significativa, que se vio acompañada por una tendencia similar en los aspectos técnicos, científicos y militares. Esta inferioridad generalizada culminó, principalmente en el siglo XIX y la primera mitad del XX, en un proceso de colonización por las potencias europeas de la mayor parte de los territorios musulmanes que se encontraban en ese momento bajo el control del Imperio Turco, y que pasaron entonces a estar gobernados desde Moscú, Londres, París, etc.

Son legión los intelectuales, religiosos y políticos musulmanes que, desde el primer momento de esta circunstancia, se han preguntado el porqué de ese dramático viraje de la historia, de esa inversión de los términos, que llevó a la civilización musulmana de dominadora a dominada. En un ejercicio de simplificación, las respuestas halladas se pueden agrupar en dos líneas básicas de pensamiento:

a) La primera de ellas se ha orientado hacia el análisis del desarrollo y la evolución de la nueva cultura dominante, la cristiana occidental, que acabó sustituyendo a la musulmana como la más exitosa del panorama internacional. Es decir, ¿qué ha hecho Occidente para imponerse a la esfera musulmana?

   De dicha pregunta se derivan, lógicamente, respuestas regeneracionistas, cuando no abiertamente revolucionarias, consistentes en la adopción del modelo de Estado surgido en Occidente. Así, además de aspectos marginales como modas o ciertas manifestaciones artísticas, las sociedades musulmanas han implementado el estado-nación como forma estandarizada de organización territorial y gobernanza, incluyendo los aspectos políticos, socioeconómicos y judiciales occidentales, en sustitución de los tradicionales califatos o emiratos musulmanes, adaptando el sistema, en cada caso, a la tradición e idiosincrasia nacional. De este modo se han desarrollado sistemas políticos

distintos, pero todos ellos enmarcados en el citado concepto de estado-nación, como el panarabismo árabe de Nasser, el socialismo de partido único del Baaz en Siria e Irak, las monarquías parlamentarias de Marruecos o Jordania, o las repúblicas nacionalistas como Argelia.

b) La segunda ha consistido en el análisis de la evolución de la propia civilización musulmana hasta sufrir la derrota en la confrontación con Occidente. Es decir, ¿qué hemos hecho los musulmanes para permitir la supremacía occidental?

De esta segunda pregunta se deriva la respuesta de la que es objeto el contenido de este artículo, que no es otra que la necesaria recuperación de las prácticas, usos y costumbres que impulsaron al Islam como primera civilización mundial. Según esta tendencia, el mundo musulmán solo recuperará su supremacía recuperando los orígenes, las esencias más puras de los tiempos del Profeta, la huella de los predecesores *(salaf)*, vocablo de donde se deriva la denominación del concepto del salafismo del que, a su vez y en los casos de mayor radicalización, se destila el yihadismo como fenómeno terrorista y el yihadista como individuo.

Un claro ejemplo de esta tendencia histórica es la constitución del Imperio Almorávide en parte del Magreb y Sahel actual y en la península Ibérica, allá por los siglos XI y XII. La palabra almorávide es una deformación castellana del término *al-Murābitun* –de hecho, el autor del reciente atentado terrorista al hotel Radisson Blu de Bamako en noviembre de 2015 fue el grupo yihadista autodenominado *al-Murābitun*, lo que no es, en modo alguno una casualidad, sino un mensaje inequívoco–, que designa a un grupo de nómadas del desierto que, abrazados a una interpretación salafista y muy radical del Islam construyeron su imperio destronando a las distintas monarquías y emiratos preexistentes, a los que calificaban de apóstatas por la relajación de sus costumbres, lo que les hacía pecadores ante Alá y, en consecuencia, débiles ante sus adversarios cristianos en España. Una historia y unos argumentos muy similares a los hoy esgrimidos como justificación para la fundación del EI por el grupo yihadista Daesh.

Los partidarios de ambas líneas, encaminadas a regenerar las sociedades musulmanas de nuestros días, llevan décadas enfrentándose en el ámbito político y social, alcanzando esta dicotomía con frecuencia un estado de conflicto, manifestado mediante algaradas, represiones e, incluso, actos terroristas.

Producto de la línea de pensamiento pro occidental son los regímenes de carácter más o menos participativo o autoritario, pero en ningún caso plenamente democrático, que han predominado en los países musulmanes –especialmente los árabes–, y que han sido destruidos, con mayor o menor fortuna en las llamadas Primaveras Árabes.

En cambio, de la tendencia salafista, aunque con un rango muy amplio que abarca desde la tolerancia al radicalismo, se derivan los movimientos políticos que han dado en llamarse el “islam político” o partidos islamistas, que participan hoy de la vida pública tunecina, marroquí o argelina, por ejemplo, mientras que se encuentran proscritos tras la involución egipcia o formando parte de la oposición siria al régimen de Al Assad en la guerra civil que sufre ese país.

Los partidos islamistas cobraron carta de naturaleza y especial fuerza desde la fundación por Hasan al-Banna en el año de 1928 de Hermanos Musulmanes[2] en Egipto. La organización adoptó el muy revelador lema de "El Islam es la solución”, que constituye, por sí solo, todo un programa de gobierno, y fue progresivamente dotándose de un grupo armado que, primeramente contra la ocupación británica y posteriormente contra el régimen pro occidental ya soberano, derivó hacia la acción violenta.

La segunda figura principal del movimiento tras al-Banna fue el profesor Sayyid Qutb, que reafirmó que el laicismo creciente y la imitación de lo occidental había arrastrado a la sociedad egipcia a la barbarie de la época preislámica. Consideraba que para combatir esta realidad era necesario tanto considerar apóstatas a los musulmanes que se habían apartado de la pureza islámica, que es el concepto de *takfir,* como, aún más radicalmente, practicar el terrorismo, que es el de *yihad,* entendida esta no en su dimensión espiritual individual sino en la de expansión de la fe musulmana por la conquista y la violencia.

Tras la ejecución de Qutb por las autoridades egipcias, la Hermandad fue transformándose lentamente en una organización política que supo influir decisivamente en la sociedad. Para conseguirlo adoptaron una política social a través de la cual, aunque desde la ilegalidad, sustituyeron en muchos aspectos al Estado egipcio allí donde éste no llegaba, principalmente en el amplio entorno rural, en el que proporcionaban enseñanza, sanidad, prestaciones de desempleo y seguridad. Desde esa práctica, fueron en gran medida los precursores de un islamismo social que luego

[2] Yami'at al-Ijwan al-Muslimin

han seguido organizaciones como Hezbolah en Líbano o Hamás en Palestina, como herramienta de captación de adeptos, sometidos posteriormente, en numerosas ocasiones, a un adoctrinamiento en el radicalismo.

En la actualidad, Qatar es el principal apoyo financiero y valedor internacional de Hermanos Musulmanes, legales en algunos países, ilegales en otros y a los que el actual gobierno egipcio llega a considerar terroristas. Pero de lo que no cabe duda es que la acción, casi centenaria, de la Hermandad ha tenido un hondo impacto e influencia en la progresiva islamización de gran parte de las poblaciones musulmanas, que experimentan un proceso innegable de involución doctrinal, del que se nutre el radicalismo.

También hay que subrayar la expansión mundial, generosamente financiada por las riquezas producidas por la exportación masiva de hidrocarburos, de la interpretación característica del Islam practicada en Arabia Saudí, el “wahabismo”, igualmente salafista, pero desde una visión elitista totalmente contraria a la social de Hermanos Musulmanes, puesto que es proyectada desde las élites saudíes tanto a su pueblo como a la comunidad suní internacional desde los años 70 del pasado siglo, lo que ha ido disminuyendo la influencia y erradicando progresivamente las interpretaciones más tolerantes propias de amplias zonas musulmanas, como el norte de África fronterizo con España.

De este modo, el artificialmente extendido wahabismo, que no es yihadista aunque sí fundamentalista, ha contribuido sin embargo al crecimiento de una visión rigorista del Islam, que aplicada a la gran masa poblacional de muchos de estos países ha contribuido a crear un importante sustrato de simpatizantes y activistas proyihadistas, cuando no abiertamente terroristas afiliados a alguna de las múltiples franquicias de Al Qaeda o, más recientemente, del Estado Islámico. Paradójicamente, este efecto se ha vuelto contra sus propios promotores, de modo que la casa real de Saud se encuentra hoy en la primera línea de los objetivos del yihadismo internacional por el ya citado principio del takfirismo, que la considera ilegítima en su papel secular de Guardianes de los Santos Lugares del Islam.

Todo lo anterior constituye, de forma muy esquemática, el trasfondo ideológico en el que tanto Al Qaeda como Daesh, junto con el resto de organizaciones yihadistas internacionales, basan su actividad y sus objetivos. Por eso atacan, primordialmente, a los gobiernos de los estados musulmanes, a los que buscan derribar y sustituir por otros ideológicamente afines, pero también a los gobiernos de otras naciones no musulmanas a las que consideran apoyos fundamentales de dichos gobiernos apóstatas. Así, desde el yihadismo más radical, el mero hecho de que un

país mantenga relaciones diplomáticas y comerciales con los gobiernos saudí, egipcio, jordano, etc., es motivo para considerar lícitas acciones violentas contra el gobierno y los ciudadanos de dicho país no musulmán, lo que sitúa, en la práctica, a la totalidad de la comunidad internacional en su punto de mira.

En el caso de España, además, se une el hecho de la conquista musulmana de gran parte de nuestro actual país a principios del siglo VIII, por lo que la posterior Reconquista hace que España sea considerada por los yihadistas como territorio perteneciente al Islam y usurpado por "los cruzados". Esto nos hace objetivo permanente e irrenunciable del yihadismo internacional, como tantas veces explicitan año tras año en cientos de escritos y videos de su aparato propagandístico y doctrinal.

Consecuencias y retos del expansionismo del Estado Islámico

Tras la época de preponderancia de Al Qaeda, caracterizada por una sucesión de atentados encaminados a dañar a los gobiernos *takfir* musulmanes y a sus aliados occidentales para lograr, en el largo plazo, su caída y el establecimiento de emiratos islámicos regidos por la *sharia*[3] más estricta, la irrupción protagonista en el escenario internacional de Daesh, ISIS o EI[4], con ocasión de las guerras civiles en Irak y en Siria, ha supuesto un nuevo impulso y una dinamización innegable del yihadismo internacional.

Por supuesto, la ideología, y aún el fin último, que vertebra ambas organizaciones es coincidente, sin embargo la estrategia adoptada es muy diferente. Y en ella radica el actual éxito del EI, que parece imponerse a Al Qaeda como principal marca yihadista internacional. Dicha estrategia consiste en la búsqueda y la adopción de territorialidad, paso que Al Qaeda prácticamente no se atrevió a dar.

El territorio conquistado, aprovechando los grandes vacíos estratégicos ocasionados por la guerra civil siria, le sirvió de trampolín al EI para regresar a su patria primigenia, Irak, donde a principios de 2014 también logró controlar amplios territorios. Tras la unión de ambas zonas bajo su control a través de la frontera entre los dos países, el líder del EI, Abu Bakr al-Baghdadi, en un acto de enorme significación política en todo el ámbito musulmán, declaró reinstaurado el califato en su persona como autoproclamado califa Ibrahim, exigiendo así la obediencia y sumisión de todos los musulmanes.

---

[3] Ley Sagrada del Islam, comprende la totalidad de los preceptos de Alá referidos a las acciones de los hombres, tanto en lo referente al derecho como a la ética.
[4] Se trata de distintas denominaciones del mismo grupo.

La disponibilidad de territorio, población, leyes y autoridad, ha creado así un pseudoestado, no reconocido por la comunidad internacional pero que cuenta con todos los elementos esenciales de un auténtico Estado. Y eso aporta una serie de ventajas que han hecho del EI el grupo yihadista, con diferencia, más exitoso de la historia contemporánea.

Entre esas ventajas figuran la incautación de dinero y activos financieros en las ciudades y pueblos que controlan, sobre todo Mosul; la recaudación de impuestos, el control de las actividades económicas, la puesta del crimen organizado a su servicio, con contrabando de arte, armas y personas y, muy significativamente referido al petróleo; la explotación de los recursos naturales del territorio, a lo que se suma la imposición de contribuciones de guerra a los grupos de población menos afines al grupo yihadista. Esto les ha convertido en el grupo terrorista mejor financiado de la historia.

Pero, además, la disposición de un territorio por medio de una sucesión de victorias militares de difícil explicación, enormemente magnificadas por un poderoso y sofisticado aparato propagandístico, ha creado un escenario en el que los salafistas más radicalizados de todo el mundo piensan que pueden hacer realidad su aspiración de vivir en una sociedad auténticamente musulmana, regida únicamente por la *sharia,* desde la que pueden hacer la yihad contra los enemigos de su religión.

La unión de esa potente financiación con el establecimiento de la ficción estatal citada en el párrafo anterior es la explicación del gran flujo de voluntarios internacionales que han acudido, y aún lo hacen, al territorio controlado por el EI. Un tránsito que ha sido tanto favorecido por algunas potencias regionales, enemigas del régimen sirio y su aliado iraní, como inadvertido en buena parte por una postura negligente y desinformada de la comunidad internacional.

Pero la existencia del EI no es solo significativa en el entorno de conflicto en Siria e Irak, o en la hoy reavivada disputa histórica entre las facciones suní y chií del Islam, sino que la permanencia en el tiempo del Estado Islámico, tanto en su dimensión territorial como en lo referente a su instauración como cabeza visible y de éxito del yihadismo internacional, ha tenido además una consecuencia inevitable. Se trata de la prestación de obediencia al califa y al EI de buena parte de los grupos yihadistas preexistentes, en numerosas ocasiones renegando de su vinculación previa a Al Qaeda.

Así, desde el Magreb más occidental, con la escisión de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), que ha dado lugar a los Soldados del Califato, pasando por la in-

tegración plena en el seno del EI de grupos del Sahel, como Boko Haram, hasta llegar a la aparición de elementos obedientes a al-Baghdadi en lugares tan alejados del foco principal del grupo como Asia central, Afganistán y Pakistán, la masa crítica del EI no deja de crecer, incorporando cada vez mayores capacidades y, sobre todo, la posibilidad de actuación en localizaciones distintas a Siria e Irak.

Desde esa óptica, a pesar del aún discutible grado de cooperación operativa entre la cúpula del EI con Boko Haram, Soldados del Califato, Ansar al Sharia, Terek-e-taliban, o incluso facciones muy radicales de Hamás, entre otros, el EI se está acercando a la capacidad de englobar bajo su mando, guía o inspiración a la mayoría de los yihadistas extendidos por todo el mundo.

Dentro de ellos, bien en una dimensión individual –los conocidos lobos solitarios– bien mediante su vinculación a alguna célula yihadista, se encuentran los terroristas o futuros terroristas que operan en otras localizaciones, principalmente Europa y Estados Unidos. Buen ejemplo de ello son los atentados llevados a cabo en París en 2015. Concretamente el realizado en diciembre, que se escenificó mediante varias acciones coordinadas, y que incluyeron el desplazamiento a Bélgica de terroristas desde Siria, camuflados en el flujo de refugiados acogidos en Europa durante los meses anteriores, que se unieron a una célula local. Posteriormente, sacando ventaja de la libertad de movimientos garantizados por las normas internas de la UE, junto con ciertas normas manifiestamente anacrónicas de actuación de las policías y cuerpos de seguridad europeos, fueron capaces de ejecutar una matanza en París, escapar algunos de ellos a otros países vecinos e incluso, muy probablemente, retornar a Siria.

Esta actuación del EI demostró para el conjunto de la población, puesto que los expertos en seguridad eran plenamente conscientes de este riesgo, cómo los conflictos que actualmente se desarrollan en Oriente Próximo y Medio, no son solo una amenaza a nuestros intereses en dicha región geopolítica, sino una muy grave amenaza a la seguridad en nuestro propio territorio.

En días muy recientes previos a escribir estas palabras, se han hecho públicos tanto la preocupación –fundada en informaciones sólidas– de Europol acerca de nuevos atentados en Francia, la afortunada desactivación de un grupo yihadista que iba a realizar un gran atentado en Berlín, o las explícitas referencias y advertencias del EI hacia España. Un ciclo que, lejos de acercarse a su final, parece mantenerse en plena actividad y aún crecimiento.

ESTRATEGIA A SEGUIR PARA DISMINUIR LA AMENAZA YIHADISTA

La respuesta a esta pregunta no es fácil ni simple. Pero, de lo expuesto hasta ahora, parecen desprenderse algunas conclusiones de las que se desprenden líneas de acción que, junto a actuaciones imprescindibles en el ámbito educativo, de la desradicalización, de la asistencia y ayuda al desarrollo y, por supuesto, en el ámbito humanitario, parecen imprescindibles para aumentar nuestra seguridad contra la amenaza que supone el yihadismo internacional, y que tienen mucho que ver con nuestra propia percepción del problema. Algunas de las principales conclusiones y acciones a desarrollar son:

- La amenaza yihadista es estructural y no coyuntural, por lo que estará presente, muy probablemente, durante décadas.

- En consecuencia, ha de ser combatida por políticas de Estado en dimensión nacional y por acciones coordinadas y coherentes por la comunidad internacional, en el marco legal y legítimo de las instituciones y las organizaciones internacionales.

- La concienciación por parte de las autoridades y poblaciones occidentales acerca de la grave amenaza que supone el yihadismo internacional es esencial. Desgraciadamente, si esta concienciación no se produce, nuevos y graves atentados provocarán su despertar súbitamente, tal como ha sucedido con el pueblo y el gobierno de Francia. Esta toma de consciencia es previa e imprescindible para desarrollar acciones concretas y positivas que mejoren nuestra seguridad, y debe de tener continuidad en el tiempo, sin sufrir los característicos altibajos que causan la novedad y la inmediatez en nuestras aceleradas vidas.

- Parte importante de estas acciones son las iniciativas legales y normativas que faculten a las fuerzas de seguridad el manejo y la compartición más fluida de datos clave, referidos a terroristas o individuos radicalizados, que residen o transitan por nuestros territorios. En este ámbito, el tradicional debate entre seguridad y libertad es gratuito, ya que es posible salvaguardar las libertades inherentes a los ciudadanos europeos, incrementando la capacidad de lucha contra el terrorismo, siempre dentro del marco de una irrenunciable legalidad y legitimidad. Normas que, como ejemplos muy conocidos, impiden actuaciones antiterroristas de la policía más tarde de cierta hora de la noche para no perturbar el descanso de los vecinos o que permiten acceder a fusiles de asalto como armas de caza, no solo resulta necesario derogarlas, sin que ello

pueda alterar en modo alguno el régimen de libertades individuales, sino que son, contrastadas con la actual amenaza yihadista, muestras de una falta de sentido común colectivo que es imprescindible erradicar.

- No menos vital es la pronta destrucción del pseudoestado yihadista construido en Siria e Irak, que aporta músculo financiero y prestigio al yihadismo internacional, sin olvidar el muy cercano y dañino escenario libio. No tiene tampoco sentido alguno que unos miles de combatientes irregulares, con muy pocas capacidades militares, tengan en jaque al conjunto de mayores potencias mundiales, hasta el límite de alcanzar con sus acciones terroristas sus propios territorios. La herramienta militar debe de ser la última en ser utilizada y solo en circunstancias extraordinarias, pero la negación sistemática de su uso, ante las circunstancias que hoy nos presenta el yihadismo, carece de sentido, cayendo de lleno en actitudes bienintencionadas pero separadas del mundo real al que desgraciadamente nos enfrentamos.

- La adopción de políticas internacionales más efectivas de control de crisis y gestión de conflictos, pues las situaciones de inestabilidad son siempre favorecedoras del crecimiento del yihadismo y el crimen organizado. En esa línea, la modernización y actualización de los mecanismos de decisión de las organizaciones internacionales de seguridad, principalmente la ONU, parecen imprescindibles.

- La lucha permanente contra los mecanismos financiadores del yihadismo, tanto a nivel estatal como individual, como posibilitadores de sus acciones, así como contra su vinculación con el crimen organizado internacional.

- Tanto en esa línea de lucha contra la financiación del yihadismo como en su colaboración con las fuerzas de seguridad, el papel a jugar por las comunidades musulmanas de Occidente es vital. Se debe ser más exigentes con ellas en cuanto a la colaboración ciudadana en la detección y denuncia de actitudes y actividades radicales, principalmente de líderes religiosos o sociales que difunden ideas salafistas radicales y realizan labores de captación. Solo esa activa y eficaz colaboración contribuirá a eliminar la actual tendencia de parte de la población no musulmana de establecer burdas y erróneas generalizaciones sobre el colectivo musulmán residente en Occidente.

- Esta línea de acción debe de coincidir con el establecimiento y, sobre todo, el cumplimiento de un marco legal común e irrenunciable, que garantice precisamente las libertades ciudadanas y el mantenimiento del Estado de derecho.

En esa línea, ante los graves sucesos en numerosas ciudades alemanas y de otros países europeos, con escenarios de acoso masivo y coordinado a mujeres, no caben manifestaciones erróneas y contraproducentes como las de algunos políticos y ciertas autoridades europeas, especialmente del ámbito municipal, como en Colonia o Viena, recomendando a las mujeres ciertas pautas de actuación que limitan su libertad forzando cambios en sus apariencias, actitudes o comportamientos, en lugar de abanderar la acción de investigación y sanción de dichas actividades delictivas para con sus autores.

- Dichas actitudes de algunos de nuestros líderes, que buscan minimizar el impacto del choque ante el establecimiento en muy poco tiempo en Europa de colectivos significativos procedentes de otras culturales son, además, contraproducentes al fin hacia el que teóricamente se dirigen.

  Efectivamente, la razón de ser primigenia del Estado es la seguridad de sus ciudadanos, razón por la que nace en su conformación moderna en el entorno pos westfaliano[5], y motivo por el que, en caso de fallar en proporcionar dicha seguridad, produce una quiebra de confianza entre el ciudadano y las instituciones. De producirse esa ruptura se derivan inevitablemente consecuencias muy negativas.

  De hecho, la sensación en la opinión pública europea de desamparo creciente por las autoridades continentales, sea este real o simplemente percibido, ante la amenaza que representa el yihadismo dentro de nuestras fronteras y su enmascaramiento en unas comunidades musulmanas quizás excesivamente tolerantes, o al menos bastante pasivas, ante la radicalización religiosa, es de donde se alimentan en la actualidad tanto partidos convencionales como oscuras asociaciones que preconizan, de un modo más o menos explícito y vehemente, incluso a veces violento, una creciente islamofobia. Partidos que, además suelen incluir en sus programas tendencias de renacionalización, antieuropeas en definitiva, que ponen en peligro el proyecto de construcción europea, geoestratégicamente irrenunciable.

  Por tanto, la ciudadanía en su conjunto, y las comunidades musulmanas que forman parte de ellas, sus líderes, las formaciones políticas tradicionales y las autoridades occidentales, han de afrontar la amenaza del yihadismo con realismo, responsabilidad y mentalidad de Estado, evitando así tanto sus efectos

[5] Hobbes, Thomas. *Antología de textos políticos: Del ciudadano y Leviathan,* TECNOS, Madrid, 1976.

sobre nuestra seguridad como el crecimiento de una gran corriente neofascista continental, que empieza a tener un peso creciente en los parlamentos nacionales. De no ser así, está asegurado el incremento de episodios violentos en nuestras sociedades, que pondrían seriamente en riesgo los grandes logros, avances, bienestar y cuota de libertad alcanzados.

Alfred Pfaller

Economía global, Estado nacional y gobernación supranacional: ¿A mitad del camino o en un callejón sin salida?

Leyendo, 1873. Berthe Morisot.

Desde hace siglos las innovaciones tecnológicas han ido disminuyendo la relevancia de las distancias físicas. Tras la revolución industrial emergió un sistema económico global e interdependiente con fuerte concentración de la capacidad productiva y, en consecuencia, de la prosperidad.

Desde que la producción moderna se ha trasladado en buena parte a las periferias, amenazando la posición de los centros industriales establecidos (pero no necesariamente su patrón de distribución interno), se habla de "globalización.

Se produce un desequilibro entre la organización supranacional de la economía y los Estados territoriales formalmente soberanos, que harían deseable un sistema más robusto de gobernación supranacional. El proyecto de la unificación europea ha ido lejos en esta dirección, pero no va a allanar el camino a un sistema global.

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA GLOBALIZACIÓN

GLOBALIZACIÓN es la palabra que se ha empleado a partir de los años 1980 para denotar la creciente intrusión en la vida de la gente de acontecimientos y procesos de otras partes del mundo. Se refiere a la creciente oferta de productos extranjeros en los mercados locales, a la creciente movilidad transfronteriza de las personas, a la comunicación internacional e intercontinental cada vez más fácil y, como consecuencia, a la práctica cada vez más frecuente de las empresas de producir bienes y servicios allá donde las condiciones (salarios, regulaciones, impuestos, infraestructura, acceso a conocimientos etc.) son las más ventajosas.

El término "globalización" conlleva la noción de que las fronteras entre Estados están deviniendo cada vez más permeables y que los Estados son cada vez menos autónomos en sus esfuerzos de determinar las circunstancias de vida de sus habitantes según las preferencias de los que mandan (en la democracia: las preferencias de la mayoría de los ciudadanos). Conlleva la noción de que los Estados y sus pueblos tienen que hacer caso cada vez más a lo que pasa en otras partes del mundo. También conlleva la noción de que la gente tiene en creciente medida más conocimiento y opciones fuera de su país para tener éxito económico.

Todo esto no es tan nuevo, si pensamos en la navegación mercante de la Hansa[1] y después de las grandes potencias marítimas; si pensamos en la dependencia casi total que muchos países tienen de sus bienes de exportación principales; si pensa-

[1] Hansa o Liga Hanseática: consorcio de ciudades marítimas germanas que establecía acuerdos comerciales con el extranjero y que dio un notable impulso al desarrollo de la navegación mercante durante los siglos XIV y XV. (Nota del E.)

mos en la masiva migración desde Europa hacia el Nuevo Mundo o también en la "naturalidad" con que durante siglos artistas, intelectuales y artesanos desarrollaron libremente su trabajo por toda Europa, y si pensamos en las dos guerras mundiales que hubo en el siglo XX. Podemos constatar una apertura relativamente grande de las fronteras entre los Estados antes del siglo XX y un cierre destacado del espacio nacional a partir de fines del siglo diecinueve.

Desde esta perspectiva, lo que vemos ahora es más bien una reglobalización. La perspectiva de la reglobalización pone de relieve las decisiones políticas que han reabierto los espacios nacionales y han hecho las fronteras mucho más permeables. Estas decisiones políticas (que han sido la obra de ciertos intereses bien articulados) incluyen en primer lugar la liberalización progresiva del comercio internacional y de los movimientos transfronterizas del capital, que han expuesto, tanto a los trabajadores nacionales como a los Estados responsables, mediante reglas, impuestos, subsidios y el "capital colectivo" de la economía (infraestructura, personas cualificadas, etc.) a la competencia internacional en forma más directa e inmediata que antes, cuando los Estados podían restringir las importaciones y controlar tanto los ingresos como las salidas de capital financiero.

Es una cuestión abierta en qué medida todo esto es bueno para la prosperidad general, ya que impone la eficiencia económica y la distribución óptima de los recursos, y en qué medida beneficia al capital, que es móvil, a expensas del trabajo, que en su mayor parte no lo es. De todos modos, la apertura, provocada políticamente, de las economías nacionales ha confrontado a los Estados con nuevos desafíos, haciendo la consecución de objetivos nacionales dependiente de más factores externos y disminuyendo el área donde la voluntad soberana de "la nación" (determinada democráticamente o no) puede decidir. Las decisiones siguen siendo formalmente soberanas, pero las consecuencias se derivan de las diversas contingencias globales, que van más allá de la voluntad soberana de los Estados. El gobierno ha devenido cada vez más un arte de navegación entre estas contingencias, que en el campo económico están definidas por los mercados supranacionales.

Empero, ¿ha sido tan diferente antes de que comenzáramos a hablar de globalización? Para la mayoría de los países –que son pequeños o medianos– la prosperidad de la nación siempre ha estado relacionada con su éxito en los mercados externos. Y, como hoy, este éxito dependía en gran parte de la capacidad nacional de ofrecer productos atractivos a precios atractivos, que a su vez dependía y depende del desarrollo de las fuerzas productivas en el país respectivo. Lo que ha cambiado con la apertura económica de las fronteras es la capacidad de mantener sectores en la economía nacional protegidos contra la competencia externa, o en

otras palabras, asegurar a una parte de la población la posibilidad de vender y ganar dinero en un mercado restringido, sin ser competitivos en los mercados más amplios. Eran los demás los que pagaban precios más altos por esto y, por ende, ingresos reales más bajos. Podemos considerar este aislamiento parcial contra la competencia externa como un tipo rudimentario (y comparativamente caro) de protección social. Con la apertura intencionada de las fronteras económicas y la admisión de competencia extranjera en muchos mercados tal protección desapareció, sin que se haya sustituido en muchos casos por otros esquemas más explícitos. De este modo, la liberalización comercial conllevaba una redistribución del ingreso de productores específicos (por ejemplo agricultores o artesanos) a los consumidores en general.

Pero la condición básica de la mayoría de las economías nacionales, su encuadramiento en la economía global, no data de esta liberalización. Data de la desaparición rápida del autoabastecimiento local (con alimentos, productos artesanales y servicios básicos) después de la revolución industrial. Ésta hizo disponibles a mucha más gente los nuevos bienes de consumo que antes sólo se podían comprar en pocos lugares, cercanos a donde se había aprendido a producirlos. También hizo crecer muchísimo la demanda de materias primas que no existían en cantidad suficiente en donde se producían los nuevos bienes industriales. Con cierta razón podemos decir que la globalización comenzó con la revolución industrial.

Sin embargo, hay factores adicionales en el fenómeno que hemos denominado globalización. Los espacios locales siempre habían estado aislados en cierta medida del mundo exterior por la barrera que imponía la distancia física. El esfuerzo necesario para superar la distancia ha devenido cada vez menor, gracias a los avances en las tecnologías de transporte y de comunicación. De este modo también la función protectora de la distancia física ha disminuido. Bienes producidos en otras partes del mundo ganaban competitividad, ya que el trasporte costaba cada vez menos. Por la misma razón las personas se trasladan ahora fácilmente de un país al otro. Probablemente más importante sea que las nuevas posibilidades de comunicación a larga distancia han hecho económicamente factible trasladar partes de un complejo proceso de producción y de realización de servicios a otros países, donde los costes son más bajos. De este modo, las economías nacionales han devenido no solamente parte de redes globales comerciales, donde los productos de un país se intercambian con los productos de otros países, sino también de procesos globalmente coordinados de producción de bienes y servicios. Las empresas que coordinan los procesos territorialmente dispersos de producción han devenido actores económicos supranacionales, aunque sigan teniendo su sede en el país de siempre.

Lo que el desarrollo tecnológico ha hecho posible ha devenido realidad solamente en la medida en que la voluntad política lo ha admitido, claro. Pero asimismo hay que ver que no es fácil para una voluntad política nacional, llamada soberana, oponerse a los intereses de empresas que tienen opciones transnacionales y a las preferencias de los mercados transnacionales. Si se impone la voluntad política en un país determinado de cerrar las fronteras a los productos fabricados en el extranjero, se podría acelerar la emigración integral de las empresas afectadas, con todos sus puestos de trabajo.

Si queremos determinar los rasgos centrales del fenómeno opaco de "globalización" podemos poner el enfoque en el proceso progresivo de penetración en los mercados locales y nacionales de productos (primero sobre todo bienes, después también servicios) provenientes del extranjero. Este proceso comenzó mucho antes de que se hablara de globalización, pero ha seguido una dinámica cada vez más intensa después de la segunda guerra mundial, haciendo cada vez más obvio que la prosperidad de una nación depende: (a) de la posición de sus productores en los mercados globales, y (b) de los altibajos de estos mercados.

La globalización de los mercados está impulsada por intereses, en primer lugar de aquellos que quieren vender y producir para vender, pero también de aquellos que quieren comprar y consumir. La competencia entre los vendedores/productores refuerza y acelera la búsqueda de ventajas comerciales. Por encima de la dinámica comercial/productiva se ha establecido una dinámica especulativa que afecta a los precios de toda clase de títulos de propiedad. Ella también ha asumido una tendencia globalizadora, aunque deriva parte de su impulso de la no-integración de la economía global y del juego de precios basado en la multitud de economías nacionales, reguladas separadamente. Más que la dinámica comercial/productiva, la dinámica especulativa tiene como precondición una decisión política –acordada entre muchos países y propulsada por intereses poderosos– de aceptar la libre circulación transfronteriza del capital financiero.

La globalización de la producción a través del intercambio comercial y la terciarización de procesos parciales de producción, implícitamente también ha globalizado los mercados de trabajo en el sentido de que el sistema global de la producción ha venido a interrelacionar una parte creciente de la mano de obra en el mundo. Pero el trabajo como tal, aunque sea coordinado globalmente, no es global, sino local. Se hace en el territorio, donde se encuentra el trabajador. En el contexto del desarrollo muy desigual que seguía la revolución industrial, la territorialidad inmanente del trabajo ha generado procesos migratorios que hoy también se ven como una dimensión de la globalización. No obstante el traslado creciente de procesos parciales de pro-

ducción a ubicaciones nuevas, relativamente poco desarrolladas, la generación física de bienes y servicios ha quedado altamente concentrada en pocos territorios del planeta, que además están dispersos en un número reducido de países. Por lo tanto, los mercados globales de trabajo, que corresponden al sistema globalizado de producción, se desarrollan a través de la migración de trabajadores a los lugares donde se concentra la producción.

Parece que en la percepción de muchos esta migración es la dimensión más dramática del síndrome de globalización. Especialmente en los países europeos receptores de inmigración se ha puesto en cuestión una realidad que hasta hace poco era considerada como una constante indiscutida: que uno vive dentro de las fronteras de *su* país, que es el país de *su* nación (compartido tal vez con unas minorías de siempre), que habla *su* idioma y tiene *su* manera de vivir, *su* cultura etc. En el territorio del Estado nacional la nación es por así decirlo "en casa". Para la mayoría de la gente la nación, su Estado y su territorio definen un aspecto importantísimo de la identidad. La llegada de forasteros en gran número, muchos de ellos manteniendo los enlaces con sus países de origen y formando parte de una comunidad transnacional, perturba esta identidad y puede ser percibida como una expropiación cultural.

El factor migración no es una consecuencia lógica de la globalización económica, sino más bien del desarrollo económico desigual y las correspondientes discrepancias territoriales entre oferta y demanda de mano de obra, pero forma parte de la percepción generalizada de lo que se llama globalización. Esta percepción es probablemente más cerca a la esencia del fenómeno "globalización" que cualquier indicador numérico de movimientos transfronterizos, del peso de las exportaciones en la producción de un país o el peso del valor agregado extranjero en, digamos, un automóvil alemán.

De hecho, considerados en una perspectiva de más largo plazo, los cambios objetivos respecto a los tiempos supuestamente anteriores a la globalización no son tan dramáticos. O no son realmente nuevos, o corresponden a una evolución continua y paulatina, o se encajan en una sucesión de innovaciones tecnológicas "globalizadoras" verdaderamente pasmosas de ahora hace ya casi dos siglos. El punto clave es la nueva construcción de la realidad que está señalada con el término "globalización".

La construcción relevante –o hegemónica– de la realidad se hace en los países altamente desarrollados. El redescubrimiento de la globalización debe ser visto con el trasfondo de un cambio profundo en su relación económica con el resto del mundo.

Es el fin de una división del trabajo percibida como relativamente fija entre unos pocos países productores de bienes manufacturados y otros muchos oferentes de materias primas (más algunos marginales en la economía global). Coincidía con el fin de la etapa del rápido crecimiento económico basado en la expansión del consumo de masas ("fordismo"). El concepto de globalización servía para incorporar las transformaciones profundas de la economía (que probablemente hay que ver como una nueva fase en la evolución del capitalismo) en el limitado paradigma dominante.

Este paradigma ha tenido como concepto central el Estado nacional, al cual corresponde una economía nacional con una fuerza de trabajo nacional y con relaciones de intercambio con otras economías nacionales. La inserción de la economía nacional en el sistema global no tenía gran peso analítico en el paradigma, mientras toda la dinámica evolutiva parecía concentrarse en los modos y relaciones de producción y los flujos macroeconómicos en el interior de los países supuestamente "soberanos" (categoría central para la construcción de la realidad política). En este sentido el término "globalización" refleja la nueva dinámica de la dimensión global, no su aparición. La globalidad de siempre ha devenido más visible en la percepción general porque está cambiando su carácter. Los viejos centros se ven confrontados con una periferia que ya ha empezado a moverse. Cierto, las innovaciones tecnológicas que han hecho que la distancia física cada vez menos significativa (proceso que comenzó hace siglos) han contribuido a promover el cambio de percepción.

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO COMPETIDOR

El reconocimiento de la economía como un sistema supranacional, cuya evolución está impulsada en gran parte por intereses que se organizan en forma transnacional, implica que el Estado como poder limitado a un territorio parcial del globo puede imponer su voluntad soberana en asuntos económicos solamente a costes inmensos; es decir, si se desliga de las estructuras globales con sus flujos de recursos y su control de conocimientos productivos. Corea del Norte es un ejemplo de un Estado que ha optado por esta vía de organizar su supervivencia y su desarrollo. La gran mayoría de Estados que han aceptado su integración en el sistema capitalista, se encuentra en un mercado de áreas productivas donde compiten con otros Estados por el "favor" de los inversionistas, que controlan gran parte de los recursos tangibles y no tangibles, importantes y hasta imprescindibles para la prosperidad de la nación.

El "precio" (impuestos, reglas, remuneraciones) al cual un Estado puede atraer inversiones a su territorio e incluso mantener en él las actividades empresariales ya existentes, depende de lo que el país pueda ofrecer (infraestructura, capital humano,

estabilidad, etc.) en comparación con sus competidores. Es cierto que las empresas capitalistas también compiten entre sí, pero sobre todo en los mercados de productos, donde quieren vender, y por lo general no en el mercado de las áreas de producción. Sin embargo, para las empresas tampoco es gratis deslocalizar su producción. En muchos casos es importante estar cerca de los clientes, así que los Estados con sus pueblos tampoco están simplemente a la merced "del capital".

No obstante, "el capital" tiene suficiente poder de negociación frente a la mayoría de los Estados y suficiente libertad de evadir sus demandas y sus sanciones para hacer patente un desequilibrio entre el poder de los Estados territoriales y del capital transnacional que es inquietante para muchos. El desequilibrio implica que la democracia, vale decir la soberanía del pueblo, llega a sus límites ante el "poder del dinero" y la voluntad de los pocos que están detrás de él. Para corregir este desequilibrio, parecería lógico postular un poder político –democráticamente legitimado– a nivel supranacional, como está intentando el proyecto de unificación europea, aunque por razones diferentes. Sería una vía para fortalecer la primacía de la política y con ella la prioridad de las preferencias mayoritarias ante el poder económico.

Sin embargo, las tendencias reales parecen llevar en dirección opuesta. La globalidad de los mercados económicos y de la organización de la producción refuerza la subdivisión de la humanidad en una multitud de Estados formalmente soberanos. No se han promovido o iniciado empeños de formar Estados más grandes, más capaces de imponer su voluntad frente a las fuerzas económicas transnacionales. Es cierto que también hay consideraciones que aconsejan una cooperación cada vez más estrecha entre los Estados. Pero se imponen con dificultad frente a la fuerte tentación de usar la soberanía estatal en un territorio definido para asegurar ventajas en la competencia con otros Estados territoriales.

Desde la revolución industrial hasta ahora, la generación de valor agregado se ha concentrado en algunas áreas bien localizadas del espacio global. Se han formado centros de producción con mucha actividad económica, por un lado, y relacionados con otras zonas de la periferia con actividad económica mucho menor, por el otro. Aquí entra la importancia del Estado, por dos razones:

– El desarrollo de la capacidad productiva de un cierto territorio no es pura casualidad. Casi siempre ha sido en buena parte el resultado de un esfuerzo colectivo, iniciado y coordinado por el Estado, el organizador principal de los esfuerzos colectivos de una nación. Si bien la inversión en capacidad productiva y la innovación son en su mayoría logros del empresariado privado, estos logros son facilitados por aportes supra-empresariales brindados por la co-

munidad organizada (desarrollo de infraestructuras físicas, capital humano, incentivos, conocimientos productivos, etc.). Son ellos los que preparan la base, por así decirlo, para que la actividad empresarial privada pueda rendir frutos.
En analogía con la agricultura se puede hablar de la "fertilidad industrial" de un territorio (ciudad, región, país), que resulta de los esfuerzos de la comunidad –mejor dicho de su órgano ejecutivo, el gobierno– y de sinergias facilitadas por acciones anteriores. Hoy día, donde la opción de la autarquía prácticamente no existe, la motivación para estas inversiones en la "fertilidad industrial" del territorio propio es conseguir un buen posicionamiento en los mercados globales. El posicionamiento ventajoso del país y su población en la economía mundial es un desafío permanente para el gobierno territorial, un desafío que lo pone en rivalidad con otros Estados y no facilita la cooperación con ellos.

– Los habitantes de un territorio bien posicionado en la economía global gozan de privilegios, comparados con el resto de la humanidad. El nivel de vida elevado del cual disfrutan se ve amenazado si los inmigrantes de las periferias compiten con ellos por puestos de trabajo, aceptando remuneraciones más bajas, y si reclaman bienes públicos y participación en los sistemas de protección social, causando una carga a las finanzas públicas. Más allá de eventuales desventajas netamente económicas, la gente no quiere que el estilo de vida elevado y "civilizado", que corresponde a la prosperidad de las zonas céntricas, sea contaminado por una invasión del subdesarrollo y de la pobreza.
Los que gozan del privilegio de una prosperidad elevada (en comparación global) tienden a preferir la exclusividad. Para reservar los beneficios de la alta productividad, frutos de la inversión colectiva en la "fertilidad industrial" de territorios circunscritos, los habitantes de aquellos territorios necesitan fronteras controladas.
Imponerlas y mantener así el mercado de trabajo global nacionalmente segmentado en lo posible, es la otra función del Estado nacional en los países centrales de la economía global. En la medida en que los gobiernos responden a las preferencias de los ciudadanos, y no del capital –que prefiere mercados de trabajo abiertos– van a optar por fronteras controladas.

No sólo los países ricos prefieren proteger su exclusividad con fronteras controladas, también lo hacen las regiones desarrolladas de países grandes con vastas zonas periféricas. Existen incentivos latentes a la secesión y la creación de nuevos Estados independientes, con el objetivo de perseguir su propia prosperidad sin obligación de solidaridad frente a las regiones menos desarrolladas (por ejemplo, Cataluña).

COMPETENCIA GLOBAL Y DISTRIBUCIÓN INTERNA

Los países con éxito en los mercados globales a causa de la elevada productividad de su economía y sus mejores productos tienden a tener una fuerza de trabajo bien remunerada. Esto es válido por regla general para los sectores expuestos a la competencia extranjera y normalmente también para los sectores no expuestos (como la administración pública, la educación, la salud, el comercio detallista, etc.). Claro, si en una actividad económica aparecen nuevos competidores con costes de producción más bajos, los salarios altos se encuentran amenazados. Pero los países altamente competitivos se han destacado justamente por su adaptación permanente a las condiciones cambiantes en los mercados, de manera que se han extendido o desarrollado actividades que seguían permitiendo altos precios y, por ende, altos salarios.

Sin embargo, a menudo ha ocurrido que en las nuevas ramas de producción los trabajadores estaban menos organizados y por ello dispuestos a contentarse con remuneraciones más bajas. Este ha sido el caso en los sectores “domésticos”, no expuestos a la competencia extranjera. Pero la nueva competencia extranjera, en el discurso público representada como parte de la globalización, ha contribuido a desencadenar cambios en la estructura productiva que a su vez han desacoplado las remuneraciones en ciertos sectores del resto de la economía. No obstante, la verdadera causa del desacoplamiento ha sido la debilidad organizativa de los trabajadores en estos sectores.

Un elemento importante del desacoplamiento de los salarios ha sido un desempleo elevado, a su vez consecuencia de un crecimiento lento de la economía, que ha debilitado el poder negociador de los trabajadores. En el caso de Alemania, el desempleo tenaz y creciente de los años 1990 ha dado origen a una liberalización abrumadora de la legislación laboral, que a su vez ha promovido la dualización del mercado de trabajo nacional entre un sector relativamente bien pagado y protegido y un gran sector precario. La globalización no era la causa, pero era parte del telón de fondo ante el cual podía desplegarse el discurso de la pérdida de competitividad que amenaza si los costes laborales siguen siendo altos.

Cierto, si una economía altamente desarrollada no logra adaptarse continuamente a los cambios en los mercados, pierde la base de la prosperidad nacional y con ella de los salarios comparativamente altos. Entonces la aparición de nuevos competidores más baratos en otras partes del mundo, que antes estaban fuera de los mercados globales, puede significar el fin de la prosperidad nacional. Sin embargo, es útil distinguir entre el destino, digamos, de la industria de la confección o

de la construcción naval y de la economía entera de un país. La pérdida de ciertos sectores hacia los países competidores no es un desastre, si se logran desarrollar nuevas actividades económicas competitivas.

En el discurso público se mantiene a menudo que la globalización amenaza el Estado de bienestar. Esto puede ser correcto en el sentido de que ciertos modos de organizar los esquemas de protección social y bienes públicos que se subsumen bajo el término "Estado de bienestar" no están apropiadamente protegidos contra la competencia que puede generar la deslocalización productiva. Pero es falso en el sentido de que el Estado de bienestar es demasiado caro para poder competir con las deslocalizaciones por menor coste.

Los sistemas del Estado de bienestar son en gran parte sistemas de previsión para los riesgos estándar de la vida: (a) períodos de la vida sin ingresos provenientes del trabajo, especialmente el período después del cese definitivo de esta fuente de ingresos, es decir la jubilación; (b) situaciones de enfermedad que implican costes de tratamientos médicos y pueden causar incapacidad laboral. Los fondos para estos sistemas de previsión provienen de los mismos beneficiados: según el principio de "reparto" del riesgo sobre todos los contribuyentes, los sanos pagan por los enfermos y los que mueren temprano pagan por los longevos.

Esto fundamentalmente nada tiene que ver con los costes de producción y la competitividad. Si los patronos pagan una parte de las contribuciones a los sistemas, como hacen en muchos países, es solamente una parte del salario que figura bajo el término "costes salariales adicionales". Si el salario total es considerado demasiado alto frente a la competencia barata, se puede reducir el total (salarios más costes adicionales) y sería decisión de los asalariados cuánto del total quieren asignar al consumo corriente y cuanto a la previsión para la jubilación, la enfermedad. etc.

Un segundo pilar del Estado de bienestar son los bienes y servicios públicos (siendo el más caro la educación), que son pagados con impuestos. La competencia internacional impone límites a los impuestos sobre el capital, pero no limita los impuestos que pagan los ciudadanos. Si prefieren una oferta buena de servicios públicos pueden optar por los impuestos a pagar por ellos. Nada tiene que ver con la competitividad.

Un tercer pilar del Estado de bienestar, casi siempre mucho menor que los otros dos, son las prestaciones directas o indirectas a personas sin suficientes ingresos propios (los "pobres" o los niños de padres pobres). También son financiados con impuestos. Y otra vez es una decisión de los ciudadanos si quieren pagar por este

tipo de solidaridad o no. Si les parece importante pueden permitírselo, igual que decidir cuáles son sus ingresos. Otra vez no es una cuestión de cuánto les deja la competencia en los mercados globales para financiar tal solidaridad, sino de la importancia que tiene para los ciudadanos pagadores de impuestos.

Sin embargo, habría que asegurar que los costes de la previsión, de la solidaridad y de los servicios públicos no se carguen al capital, sino a los ciudadanos. Entonces ellos pueden decidir si prefieren más dinero en el bolsillo para el consumo individual o si les vale sacrificar parte del consumo para la previsión, la solidaridad, etc. Si la financiación del Estado de bienestar se organiza así, es enteramente inmune a las presiones de la competencia exterior. Si, por el contrario, las contribuciones de los patronos o el sistema impositivo se revelan por una razón u otra como no ajustables, la competencia exterior puede constituir una presión creciente sobre la financiación del Estado de bienestar.

En suma, el Estado de bienestar es resistente ante la "globalización", si se concibe como solidaridad entre los ciudadanos y no como redistribución del capital al trabajo. Esto es una decisión política que cada pueblo puede tomar si quiere. Si los ciudadanos prefieren cortar las finanzas del Estado de bienestar en vez de financiarlo de modo diferente, se trata de inercia institucional, no de una necesidad económica ante la presión creciente de la competencia proveniente de deslocalizaciones productivas basadas en menores costes.

EL INTERÉS AMBIVALENTE DE LA PERIFERIA

Los habitantes de los territorios periféricos del mundo tienen dos vías para la prosperidad: o se establece un "Estado promotor del desarrollo" que se empeña en la mejora sistemática e inteligente de la "fertilidad industrial" del territorio, o una parte significativa de la población migra a territorios altamente desarrollados. La primera vía es un ideal que no es accesible en la realidad a todos los Estados de la periferia. Se basa en condiciones sociopolíticas –tal vez incluso culturales– que han sido el resultado de largos procesos históricos. Por lo menos no parece probable que vayamos a tener muchos nuevos "Estados promotores del desarrollo" en el futuro próximo.

La segunda vía tampoco ofrece una oportunidad obvia. Como acabamos de explicar, las sociedades ricas prefieren reservar en lo posible los frutos de su "fertilidad industrial" para sí mismas y admitir migrantes de la periferia solamente en la medida en que las condiciones económicas y políticas lo hacen parecer conveniente, como

pueden ser la escasez de mano de obra causada por un crecimiento rápido sostenido de la economía o por razones demográficas (envejecimiento de la sociedad). También la debilidad política de los trabajadores de los países centrales puede ser un factor, ya que las empresas y la clase media que se crea económicamente bien asegurada, están interesadas en mano de obra barata para los trabajos poco cualificados, como la limpieza o los servicios en la hostelería, o la asistencia a enfermos e inválidos. Al impacto socio-económico se agregan consideraciones culturales y de identidad, que dificultan la integración de la población periférica inmigrante.

Paradójicamente, muchos Estados periféricos tienen interés en su independencia, aunque la perspectiva de convertirse en un "Estado promotor del desarrollo" con éxito parece muy lejana. Y este interés no se basa en sentimientos de identidad. Para las élites que gobiernan estos países o esperan gobernarlos pronto, el control de un Estado es una fuente de ingresos potencialmente formidables. A nivel legal, los empleos públicos constituyen una posibilidad de organizar la vida muy apreciada en un contexto de escasas alternativas. Pero además otorgan poder para decidir en asuntos que son de interés para otros, personas individuales y empresas. Esto genera procesos de corrupción de distinta dimensión: funcionarios de bajo rango venden visados a personas para entrar en el país o a comerciantes para eludir los impuestos, y los jefes de gobierno u otros altos funcionarios venden permisos a empresas para producir o vender en el país, para explotar recursos naturales o hacer negocios con el Estado.

La precondición de todas estas posibilidades de autoenriquecimiento es un Estado soberano propio que confiere el derecho de tomar decisiones autoritarias. En este sentido cualquier clase política tiene un interés en el mantenimiento de la independencia y está contra la unión con otro Estado, aunque esta sea económicamente ventajosa.

EL JUEGO DEL PODER

Hay otra categoría de Estados en la arena global. Son aquellos que están orientados más que nada hacia el poder frente a otros Estados y que se ven como rivales por una posición dominante en el mundo o una región. Y siendo rivales soberanos, son potenciales enemigos, dispuestos a guerrear, si la rivalidad se recrudece. Para esta clase de Estados la competitividad en los mercados globales y la prosperidad que ella conlleva no están en primer lugar, aunque el potencial productivo como base del poder también es de gran importancia. El objetivo de la política en el plano externo es la influencia sobre otros países y la contención de la influencia de los rivales.

En cierto sentido, la política está impulsada por el temor y dictada por los movimientos de los rivales.

Estos Estados normalmente tienen territorios y poblaciones relativamente grandes. Ambos son recursos para el poder en la arena internacional. Y normalmente ambicionan un alto grado de autarquía en los sectores económicos considerados "estratégicos", especialmente la alta tecnología militar y la informática. Se puede constatar que a los países dotados de suficientes recursos para el juego del poder internacional les parece difícil resistir la tentación y darse por satisfechos con un rol menos destacado, que es más apropiado para la prosperidad nacional y más compatible con la estabilidad internacional.

El juego del poder interacciona con movimientos políticos que provienen del interior de las sociedades y luchan por cambios en sus estructuras. A menudo estos movimientos son de carácter internacional o global, con visiones generales para organizar el mundo y, desde el punto de vista del orden establecido, a menudo subversivos. Para ellos, el orden internacional de Estados soberanos es secundario. Un ejemplo destacado del siglo XX era el movimiento socialista, con todos sus matices. En tiempos recientes se ha formado el movimiento islamista.

Aunque tales movimientos apuntan al orden interior de las sociedades, tienen repercusiones inmediatas en la dimensión internacional. Tan pronto como se han producido en un país, su carácter misionario tiende a hacer de este país el enemigo de los países con orden interno "tradicional". Agregan una dimensión adicional a la dinámica internacional, que da origen a alianzas y contra-alianzas de marcado tinte ideológico. Pero no sustituyen el juego de las potencias, que suele imponerse sutilmente a los frentes ideológicos pues tiene que ver con los intereses "naturales", estructurales, de las clases políticas. Estos intereses están orientados al poder, cualquiera que sea la convicción ideológica. Una vez que la lucha ideológica se ha "casado" con el poder estatal, el poder en la arena política tiende a devenir más importante que el objetivo ideológico. La razón del Estado tiende a ocupar de nuevo su posición.

El juego de las potencias, ya sea realista o con componentes ideológicos, moldea la arena internacional, en la cual se encuentran el gran número de los Estados competidores y de los Estados periféricos en manos de élites corruptas. En cierto sentido, el juego por el posicionamiento ventajoso en los mercados globales está subordinado al juego por el poder de los grandes Estados, a nivel mundial y a nivel regional. Los Estados cuyo objetivo supremo es la prosperidad tienen que convivir con los Estados que persiguen el poder. También el capital transnacional tiene que hacerlo, pero

siempre ha mostrado gran habilidad para ello; siempre ha sabido aprovecharse de la demanda de los Estados que se arman.

Es curioso que el proceso de globalización, con su disminución progresiva de las distancias físicas, hasta ahora no haya cambiado en lo fundamental la dinámica que ha determinado desde hace siglos los sucesos en el ámbito internacional; es decir la un tanto paranoica rivalidad entre grandes y medianas potencias soberanas. No se puede constatar que la interdependencia cada vez más estrecha entre los países y sus economías haya llevado a una mayor disposición a sustituir la rivalidad por la cooperación internacional, acercándonos más a una paz mundial.

¿HACIA UNA GOBERNACIÓN SUPRANACIONAL FUERTE?

Tampoco se puede negar que hace tiempo los Estados han reconocido que hacen falta reglas y una cierta medida de gobernación supranacional para

- la convivencia entre las entidades soberanas
- el manejo de la macroeconomía mundial
- el tratamiento responsable del medio ambiente
- las diversas interacciones transnacionales, que han emergido con los avances tecnológicos
- la protección contra las amenazas transnacionales

Se han establecido instituciones para estos fines. Sin embargo, la posibilidad de imponer lo acordado ha quedado limitada, porque choca con el principio de la soberanía nacional. La autoridad de sancionar la violación de reglas existe, pero no es fuerte ni está equipada con los medios de poder para obligar a los gobiernos estatales a respetar las reglas y las decisiones tomadas en común. Hay que negociar y aplicar sanciones en forma de presiones por parte de la “comunidad” de Estados o, para ser más precisos, de sus miembros fuertes, como por ejemplo los EEUU.

La gobernación supranacional débil, como la tenemos hoy, está lejos de lo que sería deseable. No es capaz de impedir guerras y atrocidades cometidas por gobiernos, probablemente no puede impedir una “catástrofe” climática y no sabe organizar la economía mundial de modo que la tremenda capacidad productiva del mundo dos siglos después de la revolución industrial asegure a todos los humanos un nivel de vida por encima de la miseria. Apenas ha aceptado la responsabilidad por esto. La necesaria gobernación supranacional más fuerte sigue estando bloqueada por los intereses nacionales santificados por la soberanía de los Estados nacionales. En el

terreno económico tenemos además los intereses del capital, que se opone a medidas para organizar la economía más al servicio del bienestar humano.

La contradicción de intereses nacionales y el bien común de la humanidad se debe en una parte significativa a la contradicción entre intereses a corto y largo plazo. Es muy difícil para los gobiernos de Estados competidores y Estados con ambiciones geopolíticas abstenerse de prácticas y políticas que conllevan ventajas a corto plazo, aunque contribuyan a procesos nocivos a más largo plazo. La atención exclusiva a los intereses inmediatos implica una incapacidad estructural de prevenir el futuro global a largo plazo, antes de que las amenazas lleguen a ser alarmantes.

Ante este problema inherente al mundo de los Estados soberanos competidores, el proyecto de la unificación europea es sumamente destacable, se podría decir "revolucionario", porque se puede ver como prototipo de una gobernación supranacional fuerte con una significativa transferencia de la soberanía nacional a una entidad más amplia. En los inicios del proyecto, la idea de institucionalizar la cooperación entre Estados parecía muy sensata. No demandaba gran cesión de soberanía, ni grandes sacrificios a corto plazo en aras del bienestar a largo plazo. Pero se ponía en marcha una dinámica que llevaba más lejos. La UE ha llegado a incorporar en su esquema de cooperación y apertura de fronteras a países netamente periféricos, por razones geopolíticas (extensión de la zona de estabilidad democrática, prevención de disturbios no deseables en la vecindad). Aún así, los efectos sobre los mercados de trabajo en contra del reflejo proteccionista de los países centrales han sido notables.

A pesar de algunos esfuerzos (poco entusiastas) de promover el desarrollo de las regiones periféricas, se ha abierto la puerta para una evolución del espacio UE según la dinámica concentradora del desarrollo económico dejado a sí mismo, con la distribución de la población acompasándose a la distribución de la producción. Es de esperar una despoblación progresiva no sólo de regiones sino de países periféricos, y la concentración de la fuerza de trabajo en los viejos y nuevos centros del desarrollo. Lo que se puede observar en los Países Bálticos o en Rumanía es un indicador claro de tal transformación del espacio europeo; transformación que significa un cierto adiós a la subdivisión tradicional y estática en países con sus fronteras y sus pueblos.

Esta "mini-globalización" a nivel continental ha sido posible porque los Estados de la UE han considerado que tal integración era de interés para el inconcluso proyecto europeo, que persigue la paulatina creación de un cuasi-Estado europeo que supere de una vez por todas las tendencias de rivalidad hostil en su interior y que

tenga peso en la arena global. Ha sido parte de la lucha –lejos de estar ganada– por la transformación de los Estados nacionales de Europa en una nueva entidad cuasi-soberana.

Los Estados competidores de la UE están más bien en contra de esta formación de un super-Estado con vastas periferias internas. Mientras que no aspiran al estatus de potencia, no ven mucha ventaja económica en esto. Es diferente con los Estados miembros económicamente periféricos, que se benefician de la redistribución de fondos. No obstante, puede ser que el ímpetu político iniciado con el proyecto europeo se imponga a los reflejos de los Estados competidores. Si esto es así, muy probablemente no suponga un paso hacia una gobernación global más robusta y más apropiada para los desafíos del futuro, sino que la voz de Europa Unida en el concierto de las potencias sea más importante.

Esto cambiaría la configuración de potencias en el mundo. Las consecuencias son aún mera especulación, pero una Europa fortalecida va a ser probablemente un "jugador" a nivel global con intereses propios y no un proto-Estado global. No está claro si la concordancia con los EEUU en los valores cívicos básicos podría relativizar la rivalidad estructural entre dos potencias a tal punto que se unan para proporcionar las reglas y la gobernación requeridas para salvaguardar el futuro común, lo que sería un gran paso adelante aun en el caso de que otras potencias se opongan. La alternativa sería que las diferencias de intereses más concretos siguieran dominando en el primer plano de la agenda política, como postula la teoría "realista" de las relaciones internacionales.

Por lo pronto, estamos en una situación en que la potencia mundial que tenía la hegemonía incontestada –EEUU– está preparándose cada vez más claramente para la rivalidad con China. Su determinación política para proporcionar el liderazgo que necesita una gobernación global efectiva, en ausencia de procesos institucionalizados de decisiones comunes, se va a ver afectada por esta nueva prioridad, pero no podemos más que especular sobre el modo en que va a suceder. Otro factor a tener en cuenta, si consideramos un liderazgo americano en las respuestas a los desafíos globales, son los procesos políticos internos de los EEUU y las fuerzas que prevalecen en ellos. El *lobbying* y el poder de influenciar la opinión pública merecen atención a este respecto, lo que plantea la cuestión de los intereses capitalistas y su influencia.

Europa difícilmente puede asumir el papel de líder hegemónico. No va a ser capaz de proporcionar los incentivos y las presiones que implica el ejercicio de la hegemo-

nía. A lo mejor va a ser pionera en algunas materias, como por ejemplo la energía renovable. Pero cabe temer que en la realidad las buenas intenciones a este respecto caigan víctimas del bloqueo mutuo de los Estados competidores en los que consiste la Unión hasta nuevo aviso.

José Antonio Sanahuja

La Agenda 2030 de desarrollo sostenible: de la cooperación Norte-Sur al imperativo universalista del desarrollo global

Barcos en el Sena, c. 1880. Berthe Morisot.

En 2015 terminó el ciclo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados en 2001 y la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una nueva resolución definiendo la "Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible" y las metas, denominadas esta vez Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), vigentes hasta 2030. Estas metas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo, dejando atrás la tradicional visión Norte-Sur y representando un pacto global para el desarrollo.

Existen, sin embargo, debilidades y riesgos en esta Agenda 2030 que pueden condicionar su éxito como agenda transformadora: responde a la lógica tradicional de agregación, propia de una negociación intergubernamental, acomodando intereses diversos sin priorización definida. Hay gran cantidad de objetivos y metas, algunos escasamente concretados. Por tanto, los ODS son más bien un punto de partida y plantean notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador y satisfacer tanto las aspiraciones colectivas de progreso humano como las responsabilidades necesarias para hacerlas realidad.

EL bienio 2015-16 marca un punto de inflexión en la gobernanza del desarrollo global y las políticas de cooperación. En 2015 terminó el ciclo de política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2001 tras la denominada "Declaración del Milenio" de 2000, y la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una nueva resolución definiendo la "Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible" y las metas que en esta ocasión se denominarán "Objetivos de Desarrollo sostenible" (ODS), vigentes hasta 2030 (Naciones Unidas 2015). También en 2015 la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) adoptó un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es un componente esencial de la Agenda 2030.

A la adopción de los ODS se ha llegado a través de un largo proceso de deliberación intergubernamental, en gran medida informada por los logros y fracasos de los ODM. Ha contado con una amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través tanto de mecanismos informales como de cauces formalizados. Pero el escenario central de esa activa "conversación global" ha sido el marco multilateral que representa Naciones Unidas, que por su mandato y membresía universal sería el foro adecuado para este propósito, como decidieron expresamente los Estados miembros. A partir de ese proceso, este artículo contempla los ODS como elemento constitutivo de la gobernanza global del desarrollo, en tanto normas multilaterales, indicando algunos mecanismos que afectan a su legitimidad y efectividad.

LAS METAS GLOBALES: NORMAS MULTILATERALES PARA LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO

Las metas globales como instrumento de gobernanza

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la "primera década del desarrollo", iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo (Jolly *et al.,* 2007: 67-70). Pero de todas esas metas, los ODM han sido los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que ha integrado ambición política y mayor concreción, combinando un planteamiento visionario con un calendario y metas e indicadores precisos. No es este el lugar para debatir el grado de efectividad de los ODM en la reducción de la pobreza y otras de sus metas, y existen un gran número de informes detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas y las metas globales (Green *et al.*, 2012: 2), o qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políticas, tanto en el plano nacional como internacional. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y en particular en China, un país en el que esa dinámica se había iniciado mucho antes de los ODM, y en el que esos objetivos apenas han influido en el diseño de la política gubernamental o en las demandas sociales.

En parte, esas dificultades analíticas se explican por la propia naturaleza de las metas globales como "normas" multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de "multilateralización" de las mismas.

El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito ideacional o cognitivo como en los planos institucional y material, que afectan a la gobernanza

global y las políticas nacionales de desarrollo. De hecho, existe una amplia bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad, que desde fundamentos social-constructivistas, se ha centrado sobre todo en la difusión internacional y de Norte a Sur de los derechos humanos, la protección del medio ambiente o la igualdad de género, que alude tanto a normas vinculantes como al *soft law,* y que en gran medida sería aplicable al desarrollo global[1]. Como señala un estudio de Miller-Dawkins (2013) elaborado a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre normas internacionales y cambio de políticas, la combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral "fuerte" con exigencias jurídicas débiles y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación u *ownership*. Ello permite sortear, aunque sea parcialmente, los obstáculos que supone la soberanía nacional, y a su vez evita actuar a través de la condicionalidad externa. Que a menudo es ineficaz y contraproducente.

Por otro lado, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –en términos de Jürgen Habermas, de la acción comunicativa y de la ética del discurso– que, aunque no sea ajeno a las asimetrías de poder del sistema internacional, comporta una legitimidad "fuerte" de carácter universalista (Risse 2000; Lafont 2008). Basados tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o "productivo" (Barnett y Duvall 2006: 1-32). Pero además de ser incorporados a los propósitos de Naciones Unidas, esos objetivos se conforman como *telos*, relato o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los Estados y actores no estatales, y genera un sentido de propósito para todos ellos y para sus prácticas sociales. Como indica Gauri (2012: 6-9), dado que las metas globales tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, su efectividad depende en gran medida de la movilización social que puedan suscitar, y de ahí su importancia como argumento o "guión global" (*global script*) de adaptación y legitimación de políticas, o en su caso, de movilización social.

[1] Véase en particular Finnemore y Sikkink 1998, y el trabajo clásico de Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999.

Las metas globales, cuando cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los ránquines internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), al vincularse con la ayuda externa conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sea de carácter simbólico, puede tener efectos significativos. Igualmente, en la medida que esas metas globales se adapten a las condiciones de cada país o al mandato de gobiernos, organismos internacionales y ONG, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas, y de control y rendición de cuentas, sobre todo cuando contribuyen a la mejora de la capacidad estadística, como ha ocurrido con los ODM (Fukuda-Parr 2012, 2013).

Los ODS vs los ODM: una agenda más amplia de desarrollo global

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia "conversación global" para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015, en un contexto muy distinto al que conformó la "Declaración del Milenio" y los ODM en 2000: por un lado, los cambios en la geografía de la pobreza y la desigualdad, tanto en el Norte como en el Sur, han supuesto importantes transformaciones en la agenda del desarrollo, que es cada vez más global y transnacional y exige una acción colectiva más eficaz y legítima para poder abordarla. Por otro lado, el ascenso de los países emergentes, que generan nuevas constelaciones de poder, ha llevado a un proceso más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM. Éste se inicia en 2010 y ha involucrado al Secretariado y al conjunto del sistema de Naciones Unidas; a los Estados miembros y a diversos actores de la sociedad civil, el sector privado, la academia y la opinión pública, hasta culminar con una propuesta detallada de objetivos y metas que se da a conocer en julio de 2014[2].

Con el objetivo de asegurar un proceso participativo e inclusivo para la elaboración de los ODS, se creó un "Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas" (*Open Working Group,* OWG), que ha sido la principal instancia de discusión de la propuesta de ODS a lo largo de 2014. En agosto de 2014 este

[2] Para un examen detallado de ese proceso y aportes véase Sanahuja 2014.

Grupo entregó una propuesta inicial de ODS que fue asumida formalmente por la Asamblea General[3]. En paralelo, en julio de 2015 se reunió en Addis Abeba la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, centrada en debatir qué medios financieros deberían movilizarse, y cómo orientarlos a la consecución de los ODS. Finalmente, se decidió encargar a la división de estadística de Naciones Unidas una propuesta de indicadores a entregar en marzo de 2016 (Naciones Unidas, 2016), y el 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó con un amplísimo apoyo el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,* que incluye los 17 ODS y sus 169 metas.

La Agenda 2030 reafirma en su introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico y social y ambiental, y en particular el cambio climático, sin menoscabo del mandato de la CMNUCC en ese ámbito; refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de los derechos de la “madre tierra” y la diversidad cultural; en la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur en esta materia, se reclama un esfuerzo adicional de los países avanzados, al tiempo que reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país.

Los 17 objetivos (ver cuadro 1) y las 169 metas en los que se concretan son más amplios, profundos y transformadores que los ODM. Constituyen una estrategia de desarrollo global más ambiciosa, comprehensiva e integral que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM.

[3] Véase la Resolución de la Asamblea General de 10 de septiembre de 2014, A/RES/68/309.

CUADRO 1

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma soste nible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático

Fuente: Naciones Unidas 2015

Al igual que los ODM, los ODS están presididos por la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, aunque ahora se desglosan en dos objetivos diferenciados. El primero proyecta a futuro los logros del periodo anterior: si entre 1990 y 2015 se logró reducir la tasa de pobreza extrema en un 50% –en realidad, esa meta se alcanzó en 2010–, ahora se pretende erradicar totalmente en 2030, basándose de nuevo en la "línea de pobreza" de los ODM de 1,25 dólares ajustados a la paridad del poder adquisitivo, con la importante precisión de que esa meta ha de alcanzarse en todo el mundo, y en cada lugar y no sólo, como en los ODM, en cuanto a las cifras globales.

También es una importante novedad la inclusión de la pobreza no extrema, y el fortalecimiento de la resiliencia de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad. Se añaden metas más ambiciosas desde una perspectiva de derechos o *entitlements* como el establecimiento de sistemas nacionales de protección social con niveles o "pisos" mínimos de protección, y avanzar en la igualdad de derechos en el acceso a recursos económicos, financieros y de propiedad. La erradicación del hambre, a la que ahora se dedica un ODS diferenciado, pretende igualmente ser completa en 2030, con metas más precisas en cuanto a disponibilidad y acceso a los alimentos, y reducción de la desnutrición.

Una de las principales críticas a los ODM, como se indicó, fue el foco en la pobreza extrema, ignorando la desigualdad, lo que debilitaba su eficacia como agenda de desarrollo, y reducía su alcance haciéndola menos relevante para países de renta media con una marcada desigualdad de ingresos. Aunque hay metas de inclusión social de alcance parcial en la mayor parte de los ODS, también se ha incluido un ODS 10 referido expresamente a esta cuestión, contemplando como metas el aumento de los ingresos del 40% más pobre de la población a tasas mayores que el promedio, y el empoderamiento y la inclusión social de todas las personas, al margen de factores de discriminación o desigualdad "horizontal" como la raza, el género, la edad o cualquier otra condición social.

Los ODS 8 y 9 también amplían lo contemplado en los ODM en cuanto al papel del empleo en la inclusión social. Se pretende alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas; una reducción del empleo informal; y en 2020, haber reducido "substancialmente" la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se pretende también acabar con el trabajo infantil en 2025, incluyendo el reclutamiento de niños soldado, y proteger los derechos laborales y la seguridad en el trabajo, en particular para los migrantes y quienes tengan un empleo precario. En esta agenda hay un objetivo diferenciado para la industrialización y la mejora de la infraestructura, con metas para 2030 de reconversión industrial, fomento de la I+D+i y mejora de la sostenibilidad, y de acceso a Internet en los PMA para 2020.

Sobre salud y educación, los ODS ordenan y agrupan en un sólo objetivo todas las metas de salud y, respecto a los ODM, las amplían de manera significativa. Para 2030 se pretende lograr una importante reducción de la tasa global de mortalidad materna; acabar con las muertes prevenibles en la infancia y en los recién nacidos; dar fin a las epidemias del sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales descuidadas, y reducir en una tercera parte las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles. También es novedad la incorporación de metas referidas a drogas y alcohol, contaminación y accidentes de tráfico. En materia de acceso, se propone alcanzar en 2030 acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a vacunas y medicamentos esenciales y, en un importante avance en materia de derechos, se propone alcanzar, aunque sin fecha concreta, la cobertura universal de la salud. Los ODS también plantean una agenda educativa más amplia y ambiciosa que la prevista en los ODM en materia tanto de cobertura como de calidad y resultados de aprendizaje. También aparecen metas referidas a formación profesional y universitaria y a la capacitación técnica y profesional.

Los propósitos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de los ODM, quedaban reducidos a una meta más limitada de igualdad en enseñanza primaria y secundaria. También en este ámbito la propuesta de los ODS es más amplia: se inicia con el propósito de “acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes”, incluye la meta de acabar con todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la trata y la explotación sexual, y todas las prácticas dañinas, como la mutilación genital o el matrimonio forzado. La agenda se extiende a la participación y los derechos de las mujeres. Agenda, sin duda, amplia y comprehensiva, pero eminentemente declarativa, pues en este campo no se plantean fechas ni metas cuantitativas, lo que debilita su alcance.

Una de las diferencias más relevantes, en relación a los ODM, es la plena integración en los ODS de la agenda ambiental, la energía y la sostenibilidad, que se abordan directamente en al menos 6 de los 17 ODS, con metas adicionales de sostenibilidad en otros tres. En materia de agua potable y saneamiento se incluye un objetivo diferenciado, por el que se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo, y acabar con la defecación al aire libre, atendiendo a las necesidades especiales en este ámbito de las mujeres y las niñas. En cuanto a la energía, otro elemento novedoso de los ODS, se plantea asegurar el acceso universal a servicios de energía fiables y modernos en 2030, y para ese mismo año aumentar “substancialmente” la cuota de energía renovable, y duplicar las tasas de eficiencia en el uso de energía.

En cuanto a pautas sostenibles de producción y consumo se pretende implementar el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenible (10YPF SCP) adoptado en 2012 en la Cumbre Río+20[4], y alcanzar en 2030 una gestión y uso sostenible de los recursos naturales. Sobre conservación y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos y terrestres se recogen en parte las "Metas de Aichi sobre Biodiversidad", adoptadas en Nagoya (Japón) en 2010 en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica[5], por lo que en vez de 2030, deberán alcanzarse en años anteriores. En particular, se establece que para 2020 deberá asegurarse la protección y gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros, y para 2025, prevenir y reducir "significativamente" la contaminación marina. En cuanto a los recursos terrestres, para 2020 se deberá asegurar la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de aguas interiores y los bosques, detener la deforestación y la desertización y la extinción de especies protegidas.

También se demanda "acción urgente contra el cambio climático y su impacto" a través de un ODS específico. Este objetivo está precedido de una advertencia en relación al mandato de la CMNUCC, reconociendo que éste es el marco en el que habrá de negociarse la respuesta internacional al cambio climático. En este ámbito existe un desfase en el calendario, pues los ODS se aprobaron en septiembre de 2015 y el instrumento para sustituir al Protocolo de Kioto y definir metas sobre reducción de emisiones debía adoptarse en diciembre de 2015 en la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC en París. Por ello, las metas en este campo son necesariamente genéricas, aludiendo a la necesidad de fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático, e implementar el compromiso adoptado en la CMNUCC de movilizar para 2020 100.000 millones de dólares anuales para afrontar las necesidades de los países en desarrollo y asegurar el pleno funcionamiento del Fondo Verde del Clima.

El desarrollo local también fue una cuestión descuidada en los ODM. En los ODS esta cuestión también gana en importancia, siendo objeto del ODS 11, que pretende promover ciudades y asentamientos humanos "inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

---

[4] Sobre este Marco, cuyo secretariado radica en el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), véase http://www.unep.org/10yfp
[5] Véase http://www.cbd.int/sp/targets/

Con la pretensión de "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas", el ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, una agenda de "buen gobierno" centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones –fórmula elegida para sortear los desacuerdos sobre la democracia y los derechos humanos– y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos. Por otro lado, metas genéricas, aunque muy exigentes, de reducción de la violencia en todas sus formas y en todas partes, en particular acabar el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia[6]. Que estas dos grandes cuestiones aparezcan vinculadas dentro del mismo ODS responde a que, además de su importancia intrínseca, los sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsables y respetuosos con los derechos básicos serían una precondición básica para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política.

La inclusión de una agenda explícitamente política a través del ODS 16 es una de las grandes novedades, si bien el objetivo y las metas se han formulado de manera un tanto genérica, declarativa y poco precisa, y los indicadores diseñados posteriormente plantean importantes problemas de medición. En materia de gobernanza, en particular, se trata de acuerdos de mínimos que eluden cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y a la relación de esa agenda con los derechos humanos, salvo una alusión a la protección de los derechos fundamentales, "de acuerdo con las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales". Tanto en su dimensión de gobernanza como en la referida a paz y seguridad, se trata posiblemente de las cuestiones políticamente más sensibles, y aunque finalmente el ODS 16 obtuvo el respaldo de la Asamblea General y ha sido impulsado abiertamente por el Secretario General, han existido posiciones contrarias a su inclusión.

Se ha alegado que esa cuestión no formaba parte del mandato original de la Asamblea General y afectaba a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados, lo que planteaba riesgos de injerencia externa por parte de los países más ricos; en particular, se ha insistido en que estas cuestiones no son equiparables a las tres "dimensiones" del desarrollo sostenible –eco-

[6] No son las únicas referencias a esta cuestión. Por ejemplo, el ODS 5 referido a la igualdad de género incluye metas específicas sobre erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

nómica, social y ambiental– aprobadas como tales en el documento *El futuro que queremos* de la Cumbre de Río de 2012, sino "condiciones habilitantes" del mismo. Por otro lado, algunos países avanzados plantearon objeciones de distinto tipo: el ODS 16 podría abrir la puerta a una "securitización" de la agenda de desarrollo, proporcionando así argumentos legitimadores para las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, y la condicionalidad resultante, en vez de promover un desarrollo centrado en las personas.

Todo lo anterior va a estar en gran medida condicionado por la existencia de un entorno global favorable y por la movilización de recursos y medios de implementación, pero en este ámbito los ODS parecen ser sólo una actualización de la "Asociación Global para el Desarrollo" del anterior ODM 8, que se pretende "revitalizar" . Ello se debe a los desacuerdos y el estancamiento que caracteriza a las agendas de las finanzas globales, la AOD o las negociaciones comerciales multilaterales; y segunda, por estar este ODS condicionado por los limitados resultados de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo. A falta de propuestas más ambiciosas, el limitado alcance del ODS 17 afecta seriamente a la credibilidad del conjunto de la Agenda 2030. El ODS 17 se limita a reiterar, de manera genérica, la necesidad de movilizar recursos financieros adicionales de fuentes diversas y de una mayor generación de recursos internos, con un mayor apoyo internacional para la recaudación fiscal, y asegurar la sostenibilidad de la deuda; y se insiste en reclamar el cumplimiento del 0,7% del PIB de los países ricos como AOD. En cuanto a comercio y acceso a los mercados se reitera el llamamiento a la conclusión de la Ronda de Doha; y como "asunto sistémico", se ha introducido una mención a la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de respetar el "espacio de política" y el liderazgo de cada país para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

REFLEXIONES FINALES

Las metas de desarrollo global que se han ido gestando en el seno de Naciones Unidas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo. Lejos del "optimismo liberal" de principios de los noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización –deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, guerras, conflictos y violencia armada, y creciente relevancia de los riesgos globales…– obligan a dejar atrás la tradicional visión "Norte-Sur" de los problemas del desarrollo: el desarrollo no puede ya limitarse a la agenda de los ODM, centrada en la reducción de la pobreza extrema, y se trata de una agenda verdaderamente global.

En ese contexto, la Agenda 2030 y los ODS representan un gran avance como "pacto global para el desarrollo", al haberse adoptado en un marco multilateral, más representativo y legítimo. Conforme al mandato de la Asamblea General, se ha planteado una agenda global e integrada de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento "verde" y los problemas ambientales globales, el "buen gobierno" y la paz y la seguridad. Es también una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede interpretarse, por ello, como un marco de gobernanza del desarrollo "multinivel", de carácter global pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo "westfaliano" de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad.

Por otro lado, se ha elaborado a través de un extraordinario proceso de "interacción comunicativa" y de construcción de una ética discursiva mediante un amplio proceso de deliberación pública, participación, consulta y formación de consensos y visiones compartidas, lo que es especialmente relevante en términos de su legitimidad y eficacia. Por ello, los ODS pueden generar una narrativa o *telos* con una fuerte capacidad de movilización de los actores políticos y sociales, lo que es una condición necesaria para su cumplimiento habida cuenta de su naturaleza como norma no vinculante.

Existen, sin embargo, importantes debilidades y riesgos que pueden condicionar su éxito como "agenda transformadora" y normas para la gobernanza del desarrollo global. La Agenda 2030 responde a la tradicional lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Incluye prácticamente todas las demandas y necesidades del progreso humano, con algunas metas muy genéricas y declarativas, sin ningún valor añadido respecto a los compromisos adquiridos en otras instancias multilaterales o en normas legales sobre derechos humanos, lo que puede anunciar compromisos poco eficaces.

Desde la perspectiva funcional, se ha producido una marcada "inflación" de objetivos y metas –se proponen 17 objetivos y 169 metas respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM–. Por otra parte, se observa en muchos casos una evidente confusión entre fines y medios. Un buen número de metas propuestas aluden a las políticas a adoptar o implementar y no tanto a las mejoras de bienestar o derechos a alcanzar. La proliferación de metas y la escasa concreción de algunas de ellas

plantea varios riesgos: por un lado, la "sobrecarga" de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional (Tezanos 2013: 92). Este problema es aún más relevante si se considera la contradicción que existe entre el carácter universal de los objetivos y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá de redefinirlos en su contexto nacional. Ello supone marcadas diferencias en cuanto a los incentivos vigentes en cada caso. Otras metas son imprecisas y difíciles de operacionalizar con indicadores de progreso adecuados y fuentes de datos comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento.

Hay que celebrar la inclusión del buen gobierno y la paz y la seguridad en la Agenda 2030, pues sin estas cuestiones difícilmente podría aspirar a ser una agenda global y coherente de desarrollo. El acuerdo, empero, se ha logrado a costa de un "mínimo común denominador" genérico y un tanto impreciso, con pocos indicadores que, además, plantean serias dificultades para la recogida de información y el seguimiento a medio y largo plazo (Whaites 2016). De manera paradójica, es probablemente el ODS más importante en un gran número de países, pues sin alcanzar esas metas mínimas en materia de gobernanza, paz y seguridad, todo lo demás será muy difícil de lograr. Pero al mismo tiempo, es el más difícil de medir de manera adecuada, y donde existen más incentivos para que aparezcan agendas políticas, domésticas y de actores externos, que lo condicionen.

Finalmente, como se ha indicado, la debilidad y continuismo de las metas relativas a los "medios de implementación" y el "entorno habilitador" es uno de los aspectos más desalentadores de los ODS y que más lastran su legitimidad. Por todo ello, los ODS, más que un punto de llegada, son un lugar de partida, y plantean notables desafíos para asegurar su carácter realmente transformador y establecer una narrativa convincente y un horizonte movilizador en los años venideros, tanto para las aspiraciones colectivas de progreso humano, como las responsabilidades que será necesario asumir para hacerlas realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARNETT, M. y DUVALL, R. (eds.) (2005): *Power in Global Governance,* Cambridge, Cambridge University Press.

BORBEAU, P. (2011): *The Securitization of Migration. A Study on Movement and Order,* Londres, Routledge.

FINNEMORE, M. y SIKKINK, K. (1998): "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* nº 52, pp. 887-917.

FUKUDA-PARR, S. (2012): *Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?*, Nueva York: Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper nº 117.

FUKUDA-PARR, S. (2013): *Global Development Goal Setting as Policy Tools. Intended and Unintended Consequences,* Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Working paper nº 108, abril.

GILARDI, F. (2012): "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies", en Carlsnaes, W., Risse, T., y Simmons, B. (eds.), *Handbook on International Relations.* Londres, Sage Publications, pp. 453-477.

GREEN, D., HALE, S., y LOCKWOOD, M. (2012): *How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? (Revised edition),* Oxford. Oxfam, Oxfam Discussion Paper, noviembre.

JOLLY, R., EMMERIJ, L., y WEISS, T. G. (2007): *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas.* Madrid, La Catarata/Unesco Etxea, 2007, pp. 67-70.

LAFONT, C. (2008): "Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?", *Ethics & Global Politics,* vol. 1(1-2), pp. 41-60.

MILLER-DAWKINS, M. (2014): *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals,* Londres: Overseas Development Institute (ODI), Working paper nº 402, noviembre.

NACIONES UNIDAS (2012): *El futuro que queremos.* Resolución aprobada por la asamblea General el 27 de julio, A/RES/66/288, 11 de septiembre.

NACIONES UNIDAS (2014): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015,* A/69/700, 4 de diciembre.

NACIONES UNIDAS (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre.

NACIONES UNIDAS (2016): *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators,* Consejo Económico y Social, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 de febrero.

RISSE-KAPPEN, T., ROPP, S. y SIKKINK, K. (eds.) (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change,* Cambridge, Cambridge University Press.

RISSE, T. (2000): "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics", *International Organization* nº 54, pp. 1-39.

SANAHUJA, J. A. (2013): "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Manuela Mesa (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales.* Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

SANAHUJA, J. A. (2014): “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, en M. Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15,* Madrid, CEIPAZ, pp. 49-83.

TEZANOS, S. (2013): “Más allá de 2015. Desafíos para la construcción de una agenda post-ODM”, en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo,* Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 87-97.

WHAITES, A. (2016): *Achieving the impossible: can we be SDG 16 believers?* París, OECD, GovNet Background paper.

Juan Hernández Zubizarreta
Pedro Ramiro

Lex mercatoria vs. derechos humanos. Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad*

* Este texto es una versión revisada y convenientemente actualizada por los autores del primer capítulo de su libro "Contra la 'lex mercatoria'. Propuestas y alternativas para desmantelar el poder de las empresas transnacionales", publicado por Icaria Editorial a finales de 2015.

Vista de París desde el Trocadero, 1872. Berthe Morisot.

La vinculación político-económica existente entre los Estados centrales y las empresas multinacionales, así como la presión que éstas ejercen sobre las organizaciones internacionales económico-financieras, les permiten configurar políticas y regulaciones favorables a sus propios intereses. En los Estados de origen de las multinacionales, la crisis de las instituciones democráticas, el triunfo de los derechos mercantiles de las minorías frente a las mayorías, la reformulación de los principios y garantías jurídicas, y la consolidación de la lex mercatoria *han creado un marco normativo en el que los derechos de las grandes corporaciones quedan reenviados al ámbito de las legislaciones internacionales comerciales.*

Los Estados receptores, por su parte, se han visto sometidos a una doble presión. Por un lado, las políticas de las instituciones económico-financieras globales les generaron un fuerte endeudamiento que dio lugar a políticas de ajuste, con el aval de los países "desarrollados", que facilitaron la llegada de las empresas transnacionales; por otro, flexibilizaron sus legislaciones, privatizaron los sectores públicos, abrieron sus fronteras comerciales y reformularon los derechos sociales.

LA evolución del capitalismo global desde finales del siglo XIX hasta nuestros días ha servido para consolidar y reforzar la centralidad de las empresas transnacionales en la economía mundial, así como su creciente dominio sobre múltiples esferas de la vida en el planeta. Especialmente en las cuatro últimas décadas, ya que los procesos de globalización financiera y la expansión de las políticas neoliberales han resultado fundamentales para impulsar la construcción de una compleja arquitectura económica, política, cultural y jurídica, a nivel internacional, de la que las grandes corporaciones han sido las principales beneficiarias.

EL PODER DE LAS GRANDES CORPORACIONES

En la actualidad, las empresas transnacionales[1] tienen un poder que, en términos económicos, es mayor que el de muchos Estados: Wal-Mart, Shell y Exxon Mobil, por ejemplo, tienen unos ingresos anuales superiores al Producto Interior Bruto (PIB) de países como Austria, Sudáfrica y Venezuela; Telefónica y Repsol, por su parte, manejan unos volúmenes de ventas que duplican el PIB de Bolivia y de Honduras, respectivamente[2]. Y las ganancias de estas compañías, que se traducen cada año en grandes dividendos para sus principales accionistas y directivos, no han dejado de incrementarse tras el *crash* global: en 2013, la fortuna de los 25 mayores millonarios del mundo creció un 9% respecto al año anterior. Amancio Ortega, propietario del 59% del grupo Inditex, ingresará este año 1.108 millones de euros solo en con-

[1] Juan Hernández Zubizarreta, Erika González y Pedro Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones,* Icaria, Barcelona, 2012.
[2] Nick Buxton (ed.), *State of Power – Exposing the Davos Class,* Transnational Institute, Ámsterdam, 2014.

cepto de dividendo, mientras Pablo Isla, presidente y consejero delegado de esta misma multinacional del textil, recibió 12,7 millones en 2015, más de 150 veces lo que gana el presidente del gobierno español.

A la vez, las grandes corporaciones disponen de un innegable poder político, tanto en relación a los Estados-nación –ejerciendo su influencia en el avance de las contrarreformas estructurales y en la eliminación de derechos sociales– como a escala global, con su labor de *lobby* en las instituciones económico-financieras internacionales. Lo reconoce el propio ministro de Asuntos Exteriores del gobierno español, José Manuel García-Margallo: "Los grupos multinacionales tienen un poder, una dimensión, que supera en muchos casos a los Estados nacionales. Y eso permite a las multinacionales imponer determinadas decisiones de carácter parapolítico para instalarse o para irse"[3]. Así, al mismo tiempo que se ha extendido el fenómeno de las *puertas giratorias*, con múltiples casos de exgobernantes pasando del sector público al privado y viceversa –condicionando las decisiones políticas al poder económico y, además, enriqueciéndose con todo ello–, se calcula que solo en el Parlamento Europeo hay unos 15.000 *lobbistas* a tiempo completo, el 70% de ellos con vínculos con las grandes multinacionales, dedicados a influir en las decisiones de las instituciones europeas.

Resulta central, asimismo, su rol en la construcción de subjetividades e imaginarios colectivos, utilizando la publicidad y las técnicas de *marketing* para consolidar su poder de comunicación y persuasión en las sociedades de consumo[4]. A través de los grandes medios de comunicación, que se han vuelto totalmente dependientes tanto de los anunciantes como de las entidades financieras que controlan sus consejos de administración, las corporaciones transnacionales siguen construyendo el relato hegemónico que nos presenta la internacionalización empresarial y la inversión extranjera como los pilares fundamentales para la "recuperación económica" y la "salida de la crisis".

Las consecuencias de la expansión global de las corporaciones transnacionales en el marco del actual modelo socioeconómico han venido siendo documentadas y sistematizadas por diferentes centros de estudios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales de todo el mundo[5]. Los resultados de esos trabajos de

---

[3] Multinacionales por marca España, "El valor de las multinacionales en España", Madrid, 24 de junio de 2014.
[4] Naomi Klein, *No Logo. El poder de las marcas,* Paidós, Barcelona, 2001.
[5] Pedro Ramiro y Erika González, "Empresas transnacionales: impactos y resistencias", *Ecologista,* nº 77, 2013, pp. 18-21.

investigación evidencian que la internacionalización de los negocios de estas empresas conlleva toda una serie de graves efectos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales[6]. Y, en contra de lo que prometen los discursos oficiales como el de la *marca España,* los máximos beneficiarios del modelo no han sido las clases trabajadoras ni las mayorías sociales, sino los grandes propietarios y los máximos directivos de esas compañías[7].

Junto a todo ello, en el plano jurídico, las empresas transnacionales se han convertido en agentes que condicionan, directa o indirectamente, la producción normativa estatal e internacional, mediante acuerdos formales e informales a nivel mundial y mecanismos específicos de resolución de conflictos, actuando al margen de los criterios y fundamentos del poder judicial[8]. De este modo, las compañías multinacionales protegen sus contratos e inversiones a través de una multitud de normas, convenios, tratados y acuerdos que conforman la *lex mercatoria*, un nuevo Derecho Corporativo Global con el que las grandes empresas tutelan sus derechos mientras, al mismo tiempo, no existen contrapesos suficientes ni mecanismos reales para controlar sus impactos sociales, económicos, laborales, ambientales y culturales[9].

Por un lado, los derechos de las corporaciones transnacionales se blindan mediante un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones, cuyas características son imperativas, coercitivas y ejecutivas. Por el otro, sus obligaciones se remiten a unos ordenamientos nacionales que se encuentran sometidos a la lógica neoliberal, a un Derecho Internacional de los Derechos Humanos que ha demostrado ser manifiestamente frágil y a una responsabilidad social corporativa (RSC) caracterizada por su voluntariedad, unilateralidad y falta de exigibilidad jurídica.

DERECHOS *VS.* OBLIGACIONES

La oposición frontal de las grandes potencias y los *lobbies* transnacionales a la creación de normas que puedan poner en riesgo sus perspectivas de negocio tiene una explicación muy sencilla: las actuales normas corporativas globales están diseñadas a su imagen y semejanza. Son “leyes” para la defensa de los intereses de las grandes corporaciones; son normas para ricos.

---

[6] Erika González y Ane Garay (coords.), *Empresas transnacionales e impactos en América Latina: 4 estudios de caso en El Salvador, Colombia y Bolivia,* Cuadernos OMAL, nº 7, 2014.
[7] Pedro Ramiro, *Marca España. ¿A quién beneficia?*, Icaria, Barcelona, 2014, pp. 41-65.
[8] Alejandro Teitelbaum, *La armadura del capitalismo,* Icaria, Barcelona, 2010, pp. 33-70.
[9] Juan Hernández Zubizarreta, *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa,* Hegoa y OMAL, Bilbao, 2009.

Las multinacionales aseguran sus derechos por medio de normas supranacionales de carácter multilateral, regional y bilateral que debilitan la soberanía de los Estados receptores; sus obligaciones, sin embargo, se ajustan a las legislaciones nacionales previamente sometidas a la lógica del capital. Y, junto a la debilidad de los Estados para controlar a las empresas transnacionales, existe una ausencia de mecanismos e instancias adecuadas para exigir la responsabilidad de estas compañías en el ámbito global, con unos sistemas regionales e internacionales que no están diseñados para recibir denuncias contra las grandes corporaciones y con una falta de cumplimiento y ejecución de las decisiones de los órganos competentes.

Un ejemplo: cuando en 2012 el gobierno argentino nacionalizó la filial de Repsol, se puso en marcha la *arquitectura de la impunidad:* alegando el contrato firmado, la petrolera ejerció acciones legales ante los tribunales nacionales; interpuso un recurso ante el CIADI –el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, un tribunal de arbitraje dependiente del Banco Mundial– en base al Acuerdo de Protección y Promoción de Inversiones entre Argentina y España; presentó, junto a una firma financiera estadounidense, una demanda colectiva en Nueva York contra la República Argentina por la expropiación; interpuso una demanda mercantil en Madrid por competencia desleal y, además, se benefició de toda la presión política, económica, mediática y diplomática ejercida por el Estado español y la Unión Europea. Mientras tanto, las comunidades indígenas mapuches, afectadas durante décadas por las operaciones de Repsol en su territorio, no pueden demandar directamente a esta multinacional ante un tribunal internacional, únicamente pueden defender su vida y su integridad como pueblo ante los tribunales argentinos.

Y es que las obligaciones de las empresas transnacionales se reenvían a las legislaciones nacionales, previamente sometidas a las políticas neoliberales de desregulación, privatización y reducción de la capacidad de intervención del Estado –en lo que se refiere a las políticas públicas, no así en el fortalecimiento de los aparatos militares y de control social–; es decir, se construyen legislaciones *ad hoc* para la defensa de los intereses de las multinacionales. De esta forma, se construye una pista de aterrizaje para que las grandes corporaciones puedan cumplir con muy pocos costes las leyes de los países en los que se instalan. Eso sí, cuando se hace necesario para sostener el crecimiento de sus negocios, las transnacionales recurren al aparato del Estado para recibir subvenciones y exenciones fiscales, así como para explotar, expulsar e incluso eliminar físicamente –no hay más que ver, por citar algunos casos, las condiciones en las que viven los defensores de los derechos humanos en países como México, Guatemala y Colombia– a las personas y los pueblos que se opongan a sus planes de expansión.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la práctica, presenta una manifiesta fragilidad para proteger los derechos de las mayorías sociales y controlar a las grandes corporaciones. Su exigibilidad y justiciabilidad están, lamentablemente, muy alejadas de la fortaleza de las normas de comercio e inversiones. Así, las sentencias favorables a los *fondos buitre* especulativos contra el gobierno argentino –en la judicatura de EEUU– no tienen punto de comparación, por su eficacia y ejecutividad, con las "represalias morales" que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha impuesto a Colombia por los miles de asesinatos de sindicalistas en los últimos años; mientras al gobierno colombiano no le ocurre nada por incumplir la "sentencia", el argentino ve cómo se bloquea su economía.

Por su parte, la RSC y los códigos de conducta no son sino fórmulas de Derecho blando (*soft law*) alternativas a cualquier posibilidad real de control jurídico[10]. Se trata de normas voluntarias, unilaterales y sin exigibilidad de ningún tipo para contener el poder de las transnacionales; estas protegen férreamente sus derechos y remiten sus obligaciones a las memorias anuales y a la "ética empresarial". Toda esa idea de *plus normativo* que acompaña a la RSC no se traduce, en ningún caso, en la legislación societaria: las declaraciones empresariales a favor del medio ambiente o en contra de financiar inversiones en la industria del armamento no encuentran reflejo en los estatutos de las sociedades mercantiles, como expresión de una verdadera preocupación sobre su responsabilidad social.

LOS ACTORES CÓMPLICES DE LA *LEX MERCATORIA*

La expansión global de las empresas transnacionales no puede entenderse sin tener en cuenta el concurso de otros actores, claves para la consolidación y ampliación de la fortaleza de la *lex mercatoria*, como son los Estados –tanto de origen como de destino de las inversiones–, las instituciones internacionales económico-financieras y los tribunales de arbitraje. Dicho de otro modo, la construcción de esa *armadura del capitalismo* que privilegia los negocios corporativos por encima del interés general no habría sido posible de no haber contado con una intensa participación de las instituciones públicas y los organismos multilaterales en todo el proceso.

Es indudable que, en el marco de los procesos de globalización económica y financiera, los Estados han cedido buena parte de sus competencias en todo lo que

[10] Ronen Shamir, "La responsabilidad social empresarial: un caso de hegemonía y contrahegemonía", en Boaventura de Sousa y César A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita,* Anthropos, Barcelona, 2007, pp. 86-101.

tiene que ver con los derechos sociales. Las políticas de privatización y desregulación han contribuido a ir eliminando progresivamente lo que en su momento llegó a conocerse como el "Estado del bienestar", cediendo la dirección de la estrategia económica a las grandes corporaciones y sus representantes: *lobbies*, patronales, *think tanks* y asociaciones empresariales. En esta línea, se ha desregulado y "flexibilizado" todo aquello que podía resultar desfavorable para los intereses del capital transnacional: reformas laborales y de la negociación colectiva, modificaciones del sistema de pensiones, adelgazamiento de la legislación ambiental, deterioro de la prestación de servicios públicos como el agua, la sanidad y la educación para facilitar su posterior privatización… Pero eso no significa que el Estado haya desaparecido, al contrario: su labor resulta esencial para las empresas transnacionales en lo que se refiere, por una parte, a la represión de las movilizaciones sociales en su contra y, por otra, a la producción legislativa a favor de esas mismas empresas.

Digamos que, mientras se ha desregulado todo lo que podía guardar relación con la protección social y los derechos de la mayoría de la ciudadanía, se ha re-regulado todo aquello que tenía que ver con los contratos y los negocios de las grandes corporaciones. De hecho, la reinterpretación jurídica a favor del capital y de las empresas transnacionales, unida a la asimetría normativa que provoca frente a los derechos de las mayorías sociales, están desplazando al Estado de derecho, a la separación de poderes y a la propia esencia de la democracia. Ahora, más que nunca en la historia, el Derecho se está utilizando para beneficiar a una élite político-económica que, en el ámbito internacional, puede actuar sin contrapesos normativos y con un alto grado de impunidad.

En eso también ha sido fundamental el trabajo que han llevado a cabo instituciones internacionales como el FMI, la OMC, el Banco Mundial y, más recientemente, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Todos estos organismos, sin embargo, adolecen de legitimidad democrática y de transparencia en la aprobación de sus normas; la toma de decisiones, el contenido normativo de las mismas, la crisis de la multilateralidad y la reinterpretación unilateral de los principios de igualdad apuntalan el poder jurídico de las mismas y debilitan la seguridad jurídica de los derechos de las mayorías sociales.

Junto a ello, una de las fortalezas más reseñables del Derecho Corporativo Global reside en la existencia de tribunales arbitrales internacionales y en la efectividad de sus laudos. La fuerte asimetría existente entre la falta de garantías y de efectividad jurídica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional del Trabajo frente a la fortaleza del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC o de los sistemas de arbitraje previstos en los tratados de comercio y de inver-

siones, al fin y al cabo, sitúa a los derechos de las empresas transnacionales en planos jerárquicamente superiores a los derechos de las mayorías sociales. Las sanciones de la OMC, por ejemplo, suelen ir acompañadas de modificaciones legislativas, sanciones comerciales y cuantiosas indemnizaciones, a la vez que el incumplimiento de los laudos arbitrales del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relacionadas con las Inversiones (CIADI) es impensable por el consiguiente bloqueo económico internacional que podría generar.

Por último, las corporaciones transnacionales intentan desplazar los efectos negativos de sus prácticas a un laberinto jurídico auspiciado por las multinacionales del Derecho al servicio del capital. Así, sus representantes legales cobran millonarias minutas, compran testigos, modifican los hechos, convierten al culpable en inocente, retuercen la interpretación de las normas y, lo más grave jurídicamente hablando, sitúan en el vértice de la pirámide normativa los derechos de las grandes empresas en vez de los de las mayorías. Los grandes despachos de abogados que asesoran a las compañías multinacionales han transformado sus funciones, pasando de defender los intereses de sus clientes a convertirse en verdaderos garantes del nuevo orden feudal transnacional. Se trata de una nueva generación de abogados-empresarios con alta cualificación, amplia información, numerosos canales de poder y plena identificación con la mercantilización del Derecho; contraponen a la ética profesional el *lobby* político, especializándose en contenciosos económicos y utilizando estrategias de todo tipo.

LAS PISTAS DE DESPEGUE Y DE ATERRIZAJE

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos solo les resulta aplicable a las empresas transnacionales a través de la acción estatal. El Derecho nacional es el eje sobre el que bascula su responsabilidad jurídica; a día de hoy, únicamente pueden aplicarse a cada sociedad las disposiciones legales del país en que se encuentra localizada. Esto es, la filial del BBVA en Colombia únicamente cumple –cuando lo hace– las normas colombianas; cometa el delito que cometa –con la única excepción, en algunas legislaciones nacionales, del genocidio o de la comisión de crímenes de lesa humanidad–, las normas internacionales sobre derechos humanos y las leyes del país de la empresa matriz no le incumben. Para defender sus derechos, las empresas transnacionales pueden cambiar el domicilio sin dificultad; para el cumplimiento de sus obligaciones, el domicilio es un elemento sustancial e inalterable.

La vinculación político-económica existente entre los Estados centrales y las empresas multinacionales, así como la presión que estas ejercen sobre las organizaciones internacionales económico-financieras, les permiten configurar políticas y regulaciones favorables a sus propios intereses. Así, los Estados de origen de las transnacionales preparan la pista de despegue de las mismas: la crisis de las instituciones democráticas, el triunfo de los derechos mercantiles de las minorías frente a las mayorías, la reformulación de los principios y garantías jurídicas, y la consolidación de la *lex mercatoria* han creado un marco normativo en el que los derechos de las grandes corporaciones quedan reenviados al ámbito de las legislaciones internacionales comerciales[11]. Los Estados donde las multinacionales tienen su casa matriz, además, apoyan su internacionalización a través de subvenciones y créditos blandos, acción exterior y misiones político-empresariales, *lobby* en las instituciones internacionales y diplomacia económica. No hay más que ver, por poner un ejemplo cercano, cómo los sucesivos gobiernos de este país –tanto el actual como los anteriores– han concebido el apoyo a la expansión internacional de las empresas españolas como una "política de Estado".

Los Estados receptores, por su parte, se han visto sometidos a una doble presión. Por un lado, las políticas aplicadas por las instituciones económico-financieras globales les generaron un fuerte endeudamiento que dio lugar a políticas de ajuste, con el aval de los países "desarrollados", que facilitaron la llegada de las empresas transnacionales; por otro, flexibilizaron sus legislaciones, privatizaron los sectores públicos, abrieron sus fronteras comerciales y reformularon los derechos sociales. Todas estas políticas, por tanto, han ejercido un poder fáctico para imponer la adopción de normas subordinadas a los principios neoliberales: las privatizaciones, las desregulaciones y el adelgazamiento de la intervención del Estado en la economía han sido, en definitiva, las reglas que han despejado la pista de aterrizaje a las multinacionales.

Ante la debilidad de los ordenamientos nacionales de los Estados "huéspedes" encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las grandes compañías, muy pocos Estados han aprobado instrumentos para exigir indirectamente responsabilidades en el país sede de la empresa matriz. A la vez que han promovido la firma de múltiples tratados comerciales y acuerdos de protección de inversiones para asegurar sus negocios por todo el planeta, las empresas transnacionales no han impulsado, de ninguna manera, la existencia de obligaciones extra-

[11] Boaventura de Sousa, "Colombia: el revés del contrato social de la modernidad", en Boaventura de Sousa y Mauricio García, *El caleidoscopio de la justicia en Colombia,* Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia y Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2004.

territoriales respecto a los derechos humanos; ni directamente, incorporando mecanismos en sus códigos de conducta, ni de forma indirecta, proponiéndoselo a sus Estados de origen. Volviendo al ejemplo de Argentina, ¿por qué no se admite que el pueblo mapuche pueda demandar a Repsol ante tribunales españoles?

LOS CONTRATOS Y LA *SEGURIDAD JURÍDICA*

Otro de los elementos centrales de la *lex mercatoria* son los contratos firmados por las empresas transnacionales. Y es que el modelo de Derecho Privado clásico responde, en términos jurídicos, a los presupuestos del Estado liberal: igualdad formal ante la ley y de las partes contratantes, autonomía de la voluntad de las partes, el contrato como la institución jurídica para el intercambio de bienes, el Estado como garante de los negocios. A partir de estos principios, se establece la lógica jurídica formal en la que se sustenta el Derecho Corporativo Global, con el contrato transnacional como uno de sus ejes fundamentales.

Aquí se plantea, eso sí, un conflicto de fondo: la tensión entre los Estados receptores de la inversión, que deberían velar por su soberanía y el interés general de su población, y las empresas transnacionales, cuyos únicos intereses son la estabilidad de sus negocios y el crecimiento de sus ganancias. En este marco, los Estados habrían de tener como objetivo adecuar los contratos de inversión a la normativa nacional, dejando que sus tribunales resuelvan los conflictos que puedan surgir. Pero lo que pretenden las grandes corporaciones, con el argumento de minimizar los riesgos y la intención de blindarse ante futuras modificaciones legislativas nacionales, es reenviar los posibles conflictos a los tribunales internacionales de arbitraje. O, directamente, cobrar cuantiosas indemnizaciones sin tener ni siquiera que llegar a ese extremo, como en el caso del proyecto Castor: cuando en 2014 fue abandonado el depósito de gas natural que había sido construido por una filial de ACS frente a las costas de Castellón y Tarragona tras demostrarse la relación entre las inyecciones de gas y los cientos de terremotos que se sufrieron en la zona, el gobierno español indemnizó a la empresa propietaria con 1.350 millones de euros.

De hecho, ha ido imponiéndose un concepto de “seguridad jurídica” que solo hace referencia a las normas y acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales promovidos desde la OMC, el FMI y el Banco Mundial, cuyo único fundamento es la protección de los contratos y la defensa de los intereses privados de las compañías multinacionales. *Pacta sunt servanda*, argumentan los abogados de las grandes corporaciones: “Lo pactado se cumple”. ¿Y si resulta que, como en el caso del Perú de Fujimori o la Argentina de Menem, los contratos fueron firmados por gobiernos co-

rruptos que solo buscaban el lucro personal de sus dirigentes? ¿Qué pasa con los contratos y las leyes heredadas de dictaduras como la de Pinochet en Chile? Según la interpretación dominante de lo que debe ser la "seguridad jurídica", lo que haya sido pactado por las partes –incluso en aquellos contextos donde las violaciones de los derechos humanos tienen un carácter sistemático, como en Guinea Ecuatorial, Colombia o Arabia Saudí– debe cumplirse.

A nuestro entender, la respuesta solo puede ser una, *rebus sic estantibus:* "El cambio fundamental de las circunstancias modifica las obligaciones contraídas por las partes". Porque, si se producen cambios de gobierno o así lo requiere la voluntad popular, el Estado tiene la facultad de modificar las leyes y los contratos con las empresas transnacionales si estos establecían un trato que vulnera la soberanía nacional y los derechos fundamentales de la mayoría de la población. Y es que, en realidad, la seguridad jurídica es un principio internacional del Derecho que no solo tiene relación con las valoraciones económicas: la verdadera seguridad jurídica sitúa al Derecho Internacional de los Derechos Humanos por encima de la *lex mercatoria,* dando prioridad a los intereses de las mayorías sociales en lugar de a los de las minorías que controlan el poder político-económico.

La negativa de las empresas transnacionales a aprobar un código externo de carácter vinculante en el seno de Naciones Unidas o un tribunal internacional para el control de sus operaciones, así como la oposición a que pueda crearse un centro que fiscalice sus prácticas, inspeccione sus incumplimientos y articule las denuncias, se contradice con sus reiterados llamamientos al respeto a los derechos humanos y al medio ambiente. Parece evidente que prefieren definir ellas mismas los contornos de su responsabilidad, oponiéndose a cualquier injerencia externa de control; prefieren la "responsabilidad social" a la ley internacional.

LA CORRESPONSABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Las normas, las disposiciones, las políticas de ajuste y los préstamos condicionados que formulan instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial también forman parte del núcleo duro del nuevo Derecho Corporativo Global. Y es que, desde la perspectiva material, las normas de la OMC y los tratados bilaterales y regionales de comercio e inversiones –los mal llamados "tratados de *libre* comercio" – actúan como vasos comunicantes en referencia a toda la arquitectura jurídico-económica internacional. De esta manera, en la *lex mercatoria* se garantiza, formal y sustancialmente, el libre movimiento de bienes, servicios e inversiones contra todo tipo de barreras y regulaciones.

Las políticas de las instituciones internacionales económico-financieras han provocado impactos muy importantes sobre los derechos de las mayorías sociales. No podemos olvidar que, a lo largo de todo el planeta, los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han vulnerado los derechos humanos de manera sistemática. Y, después de varias décadas de reformas neoliberales, las condiciones sociales y ecológicas de los países afectados son demoledoras: el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al empleo y al medio ambiente se encuentran en peor situación que al inicio de su aplicación. Además, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las normas constitucionales también se han visto modificadas.

La ya extinta *Troika* –compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el FMI– ha aprobado planes de ajuste vinculados a medidas de austeridad que han destruido la vida de miles de personas y han generado auténticas crisis humanitarias. El caso de Grecia es paradigmático: aumento de la pobreza y del número de familias sin hogar; desmantelamiento de las estructuras de salud pública y mercantilización de la misma, provocando la disminución de la esperanza de vida en dos años; tres millones de personas sin cobertura de seguridad social, miles de mujeres sin derecho a la prevención de cánceres de mama y la eliminación de la salud reproductiva; aumento de la mortalidad de los recién nacidos y ausencia de vacunas para quien no puede pagarlas; incremento de la cifra de suicidios; empobrecimiento generalizado de la población…

Ante estos hechos, avalados por informes de organizaciones no gubernamentales, relatores de Naciones Unidas y diferentes comités sobre los pactos internacionales de derechos humanos, ¿qué responsabilidad tienen las instituciones mencionadas? Entendiendo que el debate no debe, en ningún caso, centrarse exclusivamente en los deberes del Estado, estas organizaciones económico-financieras también tienen responsabilidades internacionales, pese a los intentos de brindarles la más absoluta impunidad. Dicha responsabilidad se articula en torno al Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se vertebra sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y sus Protocolos Facultativos –que forman la Carta Internacional de Derechos Humanos–, así como sobre las declaraciones, directrices, observaciones y principios adoptados en el plano internacional.

De ahí que el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea y el BCE tengan la obligación de respetar las normas internacionales sobre los derechos humanos. Al igual que las empresas transnacionales, como personas jurídicas, las instituciones

internacionales económico-financieras deben ser jurídicamente responsables, así como los integrantes de los órganos que tomen sus decisiones, por las violaciones que cometan o ayuden a cometer –por acción u omisión– de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales.

LOS TRATADOS DE "LIBRE COMERCIO"

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los tratados comerciales y los acuerdos de protección de inversiones desprecian, tanto en su filosofía como en sus propuestas de regulación, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En el caso del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones entre la Unión Europea y Estados Unidos (TTIP), al igual que ocurre con el resto de tratados de "libre comercio" –a los que habitualmente se llama así a pesar de que tienen muy poco de intercambios entre libres e iguales– que se han firmado en las últimas décadas, sus defensores afirman que el acuerdo entre los dos mayores bloques económicos del mundo ofrecerá la posibilidad de crear estándares, normas y reglas que se adoptarán a nivel global, lo que beneficiará a terceros países. A nuestro parecer, sin embargo, los negociadores de este tipo de tratados deberían respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y no crear estándares elaborados a medida del capital transnacional.

En relación con los tratados de "libre comercio", debe tenerse en cuenta que, por encima de toda la arquitectura jurídica y económica que en ellos se propone, existen derechos protegidos por normas internacionales que deben ser respetados. De este modo, cualquier norma que no respete estos principios en su "esencia normativa" colisiona con la legalidad internacional. Además, los convenios, los tratados y las normas comerciales y de inversión –incluido, por supuesto, el TTIP–, junto con las políticas y las reformas impuestas por las instituciones internacionales económico-financieras, favorecen el poder de las grandes corporaciones y atentan contra los derechos de las mayorías sociales[12]. ¿Por qué no se evalúan los efectos sobre el conjunto de la ciudadanía de los más de 3.000 tratados de este tipo aprobados en todo el planeta?

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos –incluido el Derecho Internacional del Trabajo y el Derecho Internacional Ambiental– es jerárquicamente su-

[12] Raquel Hernando y Erika González, *Tratados comerciales y transnacionales europeas de la energía en Centroamérica,* Amigos de la Tierra y OMAL, 2015.

perior a las normas de comercio e inversiones, nacionales e internacionales, por su carácter imperativo y como obligaciones *erga omnes*, esto es, de toda la comunidad internacional y para toda la comunidad internacional. En este tipo de acuerdos, sin embargo, se prioriza el libre comercio, la inversión, los privilegios y las ganancias de los inversionistas y de las empresas transnacionales, frente a los derechos de los pueblos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –aunque este último no haya sido ratificado por Estados Unidos–, y otros tratados y convenciones internacionales de derechos humanos y ambientales revisten carácter de normas imperativas y de Derecho Internacional General. Por tanto, la nulidad de los tratados y los acuerdos de libre comercio e inversión deviene de invocar la preeminencia de una norma jerárquicamente superior: el artículo 53 de la Convención de Viena establece que todo tratado que afecte a una norma imperativa de Derecho Internacional es nulo.

Los principios jurídicos vinculados a las normas de libre comercio e inversión –trato nacional, nación más favorecida, trato más favorable, trato justo y equitativo, la protección retroactiva del tratado, la libre disponibilidad de divisas, la cláusula de sobrevivencia posterior a su denuncia, etc.– deben subordinarse a las normas internacionales de derechos humanos. Porque una interpretación fundamentada en la equidad implica tratar igual a los iguales, no igual a los desiguales. Es decir: no permitir cláusulas de acción positiva a favor de los sectores sociales y económicos más desfavorecidos –tal y como hace, por ejemplo, el TTIP– significa apuntalar prácticas discriminatorias.

Firmar contratos, aprobar tratados de comercio e inversiones y aceptar ajustes estructurales bajo la falsa premisa de la igualdad entre las partes, es situar a las relaciones asimétricas de poder en el centro de la técnica jurídica. Los tratados de "libre comercio" se sustentan en esta interpretación del principio de igualdad: tratar igual a las empresas transnacionales, a las pequeñas empresas nacionales y a la ciudadanía, lo que es esencialmente discriminatorio. ¿Por qué hay que respetar los contratos firmados por corporaciones transnacionales sustentados en el enriquecimiento injusto o en el abuso de derecho? ¿Por qué permitir que las disputas inversor-Estado se sometan a la decisión de órganos arbitrales –tribunales privados– que implican un menoscabo de la protección ya concedida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la soberanía de los Estados, a los derechos de las personas y los pueblos?

LA PRIVATIZACIÓN DE LA JUSTICIA

La existencia de este tipo de tribunales arbitrales es otro de los elementos característicos de la *lex mercatoria.* Y es que los tribunales internacionales de arbitraje tienen una función fundamental en la arquitectura jurídica de la impunidad: dotar de plena seguridad jurídica a las inversiones realizadas por las multinacionales frente a los Estados receptores. Así, mientras no existen instrumentos efectivos a nivel internacional para el control de las empresas transnacionales y se deja de lado esa concepción de la seguridad jurídica que pone el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el vértice de la pirámide normativa, los laudos de los tribunales arbitrales sí que dan lugar a mecanismos coercitivos y son "sentencias" de obligado cumplimiento, puesto que sus implicaciones económicas resultan muy difíciles de sostener para los países periféricos.

La Corte Permanente de Arbitraje con sede en La Haya, la corte de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI) del Banco Mundial… Todos estos tribunales privados se constituyen como una especie de sistema paralelo al poder judicial, favoreciendo a las grandes empresas al margen de los poderes judiciales nacionales e internacionales. En esta *justicia privatizada,* son las transnacionales las que demandan a los Estados –nunca al revés– y eligen la jurisdicción, sin necesidad de agotar los recursos internos a nivel nacional; es más, pueden ser incluso una instancia de apelación a las sentencias de tribunales ordinarios y no cabe recurso al fallo arbitral.

El hecho de que en los tratados de "libre comercio" –como, sin ir más lejos, el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) que actualmente están negociando la Unión Europea y Estados Unidos– se incluya el recurso a estos tribunales arbitrales como el principal mecanismo de resolución de conflictos entre los grandes inversores y los Estados representa, sin duda, una amenaza para el pleno ejercicio de la democracia, la soberanía y los derechos sociales. Dos casos a modo de ejemplo: la multinacional estadounidense Philip Morris ha demandado a Uruguay y Australia por incluir mensajes de advertencia en las cajetillas de tabaco sobre sus impactos en la salud; la corporación energética suiza Vattenfall ha impulsado una demanda contra Alemania por haber decidido eliminar gradualmente la energía nuclear. No en vano, la creación de estos tribunales privados, que se sitúan por encima de los propios Estados y permiten a las empresas transnacionales denunciarlos cuando sus negocios puedan verse afectados, supone un ataque frontal a la soberanía de las personas y los pueblos y les impide, en el marco de unas sociedades formalmente democráticas, ejercer el derecho a decidir sobre sus propios destinos.

Ya lo fue, en el mismo sentido, para la América Latina de los años ochenta y noventa la imposición del *Consenso de Washington*, que llevó a la mayoría de los Estados de la región a firmar múltiples tratados comerciales y acuerdos de protección de inversiones con los países centrales, permitiendo –cuando alguno de los gobiernos latinoamericanos, obedeciendo a la voluntad popular, ha querido modificar las condiciones de los contratos– la interposición de decenas de demandas ante el CIADI por parte de las empresas transnacionales europeas y estadounidenses. Ahora, en la Unión Europea, estamos sufriendo los mismos planes de ajuste estructural, austeridad y disciplina fiscal que se impusieron en América Latina a finales del siglo pasado; de igual manera, hoy con el TTIP se pretende restringir nuestra soberanía económica en la misma medida en que la soberanía latinoamericana se vio afectada por la llegada de "nuestras empresas" hace dos décadas.

"El sometimiento al arbitraje de controversias entre los Estados y los inversores extranjeros forma parte de las obligaciones asumidas en los tratados de protección y promoción de las inversiones, en tratados de libre comercio y en otros similares", recuerda Alejandro Teitelbaum. Según este abogado y experto en Derecho Internacional, "los Estados renuncian así a una prerrogativa fundamental de la soberanía como es la competencia territorial de los tribunales nacionales"[13]. Por eso, frente a esta *armadura del capitalismo*, se hace necesario restablecer dicha competencia, además de recuperar el papel de los parlamentos y, en el marco internacional, establecer una normativa vinculante que contrarreste la fuerte asimetría que existe entre la *lex mercatoria* y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto es, que anteponga los derechos de las personas y de los pueblos a los intereses privados de las grandes corporaciones.

"ÉTICA DE LOS NEGOCIOS" *VS*. NORMAS VINCULANTES

En este contexto, frente al nuevo Derecho Corporativo Global que han ido construyendo en los últimos cuarenta años las grandes corporaciones, los Estados y las instituciones internacionales que las apoyan –a través de todo un sinfín de contratos, tratados comerciales y acuerdos de protección de inversiones, miles de normas en la OMC, el FMI y el Banco Mundial, tribunales internacionales de arbitraje y mecanismos de resolución de disputas inversor-Estado–, se hace necesario contar con contrapesos suficientes y mecanismos efectivos para el control de sus impactos sobre las personas y el planeta.

---

[13] Alejandro Teitelbaum, "Tribunal arbitral internacional", en Juan Hernández Zubizarreta, Erika González y Pedro Ramiro (eds.), *Diccionario crítico de empresas transnacionales,* Icaria, Barcelona, 2012, pp. 239-242.

Por eso, para contrarrestar el enorme poder político, económico y jurídico de las empresas transnacionales y la fuerza de la *lex mercatoria*, ha de invertirse la pirámide normativa, situando en el vértice los derechos de las mayorías sociales en lugar de los intereses privados de la clase político-empresarial que nos gobierna. Así, necesitamos un nuevo modelo donde las personas y el medio ambiente tengan prioridad sobre los beneficios y los intereses corporativos. Es en este marco en el que los movimientos sociales, el Tribunal Permanente de los Pueblos y numerosos expertos y activistas sociales han propuesto alternativas concretas para controlar las prácticas de las empresas transnacionales.

En este sentido, la aprobación de un código vinculante, la creación de un tribunal internacional que juzgue a las empresas transnacionales y la creación de un centro para el seguimiento de las mismas son algunas de las ideas fuerza sobre las que se construyen las propuestas alternativas de la sociedad civil. Como se establece en el *Mandato de comercio alternativo*[14]*,* el objetivo es que los derechos humanos, los derechos de las mujeres, los derechos indígenas, los derechos laborales y la protección de la naturaleza estén por encima de los intereses empresariales y privados. Y todas estas iniciativas, a su vez, son complementarias de otras como el *Tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales,* que se define como:

> Una propuesta alternativa de carácter radical, cuyos objetivos son, por un lado, proponer mecanismos de control para frenar las violaciones de derechos humanos cometidas por las empresas transnacionales y, por otro, ofrecer un marco para el intercambio y la creación de alianzas entre comunidades y movimientos sociales para reclamar el espacio público, ahora ocupado por los poderes corporativos[15].

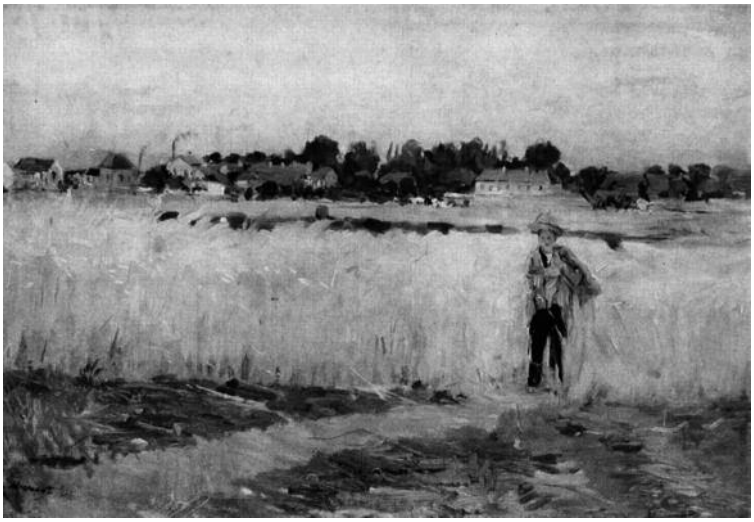
Con todo ello, la idea es que el trabajo colectivo que ha dado lugar a este tratado recoja la experiencia acumulada en la última década, a partir de las diferentes luchas contra las empresas transnacionales y las instituciones estatales e internacionales que las apoyan. Como dice esta propuesta de *Tratado de los pueblos,* se trata de "construir y analizar el Derecho Internacional 'desde abajo', desde los movimientos sociales y desde las resistencias de hombres y mujeres, y no desde las élites económicas y políticas centradas en los Estados".

---

[14] *Mandato de comercio alternativo,* "Por una nueva perspectiva frente al comercio", 2014.
[15] Juan Hernández Zubizarreta, Erika González y Pedro Ramiro, *Tratado internacional de los pueblos para el control de las empresas transnacionales. Una apuesta desde los movimientos sociales y la solidaridad internacional,* Cuadernos de Trabajo / Lan Koadernoak, Hegoa – UPV/EHU, nº 64, 2014.

Martin Myant

ATCI/TTIP: su lugar en las estrategias comerciales de EEUU y la UE y su repercusión en las condiciones económicas y sociales



En los trigales de Gennevilliers, 1875. Berthe Morisot.

La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI o TTIP por sus siglas en inglés), que actualmente están negociando Estados Unidos y la UE, tiene como objetivo convertirse en un modelo de liberalización del comercio internacional que favorezca a la empresa privada. No ofrece mejora alguna en las condiciones económicas o sociales para los ciudadanos europeos. Además, este acuerdo, que incluye la tristemente famosa Resolución de controversias entre inversores y Estados, amenaza con reducir la protección tanto para los trabajadores como para los consumidores y con incrementar el poder de la empresa privada, posiblemente a expensas de los servicios públicos. Tampoco parece probable que sus disposiciones en materia laboral vayan a ser fuertes, y no proporcionarán protección suficiente frente a los costes derivados del posible fortalecimiento de un programa de creciente desregulación.

1. LA ATCI/TTIP EN EL CONTEXTO MUNDIAL

LA denominada Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI o TTIP por sus siglas en inglés), que está siendo objeto de negociación entre Estados Unidos y la UE desde junio de 2013, ha provocado más controversia en la UE que cualquier otro acuerdo comercial anterior. Asumiendo que finalmente se adopte, su repercusión sobre el comercio entre los dos bloques seguramente sea pequeña. Su efecto básico dentro de la UE será el fortalecimiento de una tendencia general hacia la liberalización económica y la privatización y, por consiguiente, de la posición de las empresas privadas. Y su mayor relevancia a nivel global facilitará que se impongan las concepciones estadounidense y de la Unión Europea en las relaciones económicas internacionales en el resto del mundo. Por lo tanto, resultará útil situar las motivaciones de quienes la apoyan dentro del contexto de la evolución de las relaciones económicas mundiales.

Hasta 1970 se habían firmado tres Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) que actualmente están registrados ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). A partir de entonces la situación se disparó y se suscribieron 163 más entre 2005 y 2015, con lo que se ha llegado a un total de 267[1]. Muy pocos son los países que están completamente inactivos, aunque también es cierto que muchos solo están implicados de forma periférica. La mayoría de los acuerdos son exclusivamente para bloques regionales o están suscritos por países muy cercanos geográficamente. En ocasiones, sus motivaciones han sido de naturaleza política (para cimentar alianzas, obtener reconocimiento y aceptación internacional…) o se espe-

[1] Calculado a partir de la base de datos de la OMC: http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx

raba que dichos acuerdos pudieran aportar beneficios económicos a través de la integración regional y el acceso a los mercados de exportación. En la práctica, la liberalización del mercado conlleva también costes, y no solo beneficios. Los beneficios no se producen exclusivamente a causa de la liberalización, sino cuando esta va acompañada de políticas que apoyen el desarrollo de los sectores potencialmente exportadores, de las infraestructuras necesarias y de los niveles de destrezas y competencias profesionales requeridas.

Un factor importante para el número cada vez mayor de ACP ha sido el *impasse* en que se encuentra la Organización Mundial del Comercio (OMC), fundada en 1995 y que aún no ha conseguido un solo acuerdo importante en materia de liberalización de mercados. Los países más avanzados han presionado para que se promulguen medidas que establezcan unas condiciones favorables para el funcionamiento a nivel global de sus empresas manufactureras y de servicios. Por contra, han sido principalmente los países en vías de desarrollo más grandes los que se han resistido a la apertura total de sus economías a las importaciones y a las empresas extranjeras, a la vez que han hecho todo lo posible por que se acabe con los subsidios a la agricultura en los países desarrollados. Los ACP serían un medio que les permitiría a Estados Unidos y a la UE superar este bloqueo, al poder encontrar socios entre los países que deseen aumentar las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados a sus mercados.

Hasta ahora, Estados Unidos había mostrado poco interés por suscribir ACP con países distintos de sus vecinos más cercanos y de algunos otros por razones políticas y estratégicas, como es el caso de Israel y Jordania. Posteriormente se mostró más interesado por una agenda que incluyera utilizar los acuerdos comerciales en apoyo de medidas que favorecieran a sus empresas dentro de los países socios y que fueran más allá de las incluidas en el programa de la OMC. Entre ellas se incluyen unas condiciones transparentes para el funcionamiento comercial, liberalización e igualdad de condiciones para las empresas privadas y estatales, con la posibilidad incluso de minar la provisión de ciertos servicios públicos por parte del Estado. Otro aspecto importante ha sido la protección de la propiedad intelectual, haciendo con esto referencia a las marcas comerciales de patentes y productos manufacturados, especialmente importantes en el caso del sector farmacéutico.

En Estados Unidos, esta agenda de política comercial se ha justificado dentro de un programa de política exterior más general, amenazado por las nuevas potencias emergentes. El presidente estadounidense Barack Obama presentó en octubre de 2015 el Acuerdo Transpacífico, que reúne a 12 países de la cuenca del Pacífico, entre los que no se incluye China, como un gran éxito porque “no podemos dejar

que países como China dicten las reglas de la economía global". En su lugar, "debemos ser nosotros quienes escribamos las normas, abriendo nuevos mercados para los productos americanos". Se trataba de un acuerdo de importancia estratégica que "demostraría nuestra fortaleza en este siglo"[2]. Sin embargo, no solo China tiene una concepción diferente. Hay también otros países potentes en vías de desarrollo, como India y Brasil, que se resisten a un programa centrado en ofrecer la máxima libertad y protección a las compañías exportadoras y demás empresas estadounidenses.

La UE se ha mostrado más activa durante un período más largo de tiempo a la hora de firmar ACP, y para 2015 ya había suscrito un total de 36. No obstante, también es cierto que en la mayoría de los casos lo ha hecho con países cercanos geográficamente o con los que están relacionados por herencia colonial. De hecho, el único que ha firmado con un país del Asia oriental ha sido con Corea del Sur. La agenda de la UE no va unida a un pensamiento estratégico-militar, pero los objetivos comerciales han sido similares a los de Estados Unidos. En ambos casos les interesa superar el bloqueo de la OMC a favor de las empresas con una perspectiva internacional. Por ello, el TTIP promete beneficios para algunas de las grandes empresas que llevan tiempo fomentando de forma activa este acuerdo y a las que se está consultando en las negociaciones. Además, el TTIP se ha concebido como un acuerdo que puede servir de modelo para el resto del mundo.

2. CONTENIDO DE LAS NEGOCIACIONES

El contenido de las negociaciones quedó originalmente envuelto en el más estricto de los secretos. Gracias a la fuerza ejercida por la presión pública ahora sabemos lo que abarcan las negociaciones, en términos generales. Sabemos algo sobre las posiciones que defendía la UE, pero no se tiene idea sobre las que defendía Estados Unidos, ni hasta qué grado estaban llegando a acuerdos sobre los distintos temas cubiertos.

El acceso restringido a los documentos supone que existe poco margen para poder realizar un debate informado antes de que se redacte una versión definitiva de todo el tratado y se presente ante el Parlamento Europeo para su aprobación. Además, todavía no se han aclarado los requisitos legales del proceso de ratificación, que quizá deba ser aprobado, total o parcialmente, por los Estados miembros.

---

[2] https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership

El resultado de las negociaciones conformará un voluminoso conjunto de documentos, cuyos capítulos abarcarán un amplio abanico de sectores y temas. Uno relativamente sencillo será la retirada de los aranceles, que ya son bastante bajos (5,2% de media en la UE y del 3,5% de media en Estados Unidos), aunque con niveles más elevados y cuotas restringidas en el caso de ciertos productos específicos. Los más importantes tienen que ver con productos alimenticios concretos, prendas de vestir, calzado y vehículos de motor, estos tres últimos con unos aranceles del 10% en la UE. Cierto es que la UE tendrá que ceder un poco más, pero intentará que se relajen las normas de *Compras nacionales (Buy American)* de Estados Unidos, que impiden, o restringen, la competencia extranjera en las compras de las administraciones públicas, especialmente en el caso de los grandes proyectos de infraestructuras.

A juzgar por la forma de los acuerdos suscritos en el pasado, es posible que siga habiendo algunas excepciones, por ejemplo, en el sector de los servicios audiovisuales, de modo que se proteja la industria cinematográfica nacional, y algunos productos alimenticios. Existen obvios desacuerdos en lo que respecta a la regulación de los servicios financieros y sobre los productos químicos, donde las filosofías de las normas en vigor parecen incompatibles.

Es probable que las exenciones se extiendan a los servicios públicos, pero la definición exacta de estos tendrá una importancia crucial. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC hace referencia a servicios que “no se suministren con propósitos comerciales ni en competencia con otros proveedores”[3]. Esta definición deja unos límites vagos, por ejemplo, en lo que respecta a las escuelas privadas y los hospitales. El empleo de una redacción más concreta que excluya de forma específica a los servicios de asistencia sanitaria ha contado con la oposición de las empresas farmacéuticas de Reino Unido, que quisieran clasificarse bajo el epígrafe de Sanidad para obtener un acceso más sencillo al otro lado del Atlántico.

Un aspecto importante es que las excepciones deberán acordarse explícitamente desde el primer momento. Una vez se apruebe el tratado apenas habrá margen práctico para realizar enmiendas, por lo que si al principio no se exime algún área de la liberalización (por ejemplo, porque no existía o porque no se habían comprendido las implicaciones de la liberalización), ya no será posible hacerlo más tarde. Por lo tanto, el TTIP limitará y mermará la capacidad de los gobiernos a la hora de proteger actividades concretas, además de cuestionar su poder para proteger los servicios públicos.

---

[3] https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. Deberíamos añadir que la OMC no desempeña papel directo alguno en la negociación de estos acuerdos comerciales preferenciales.

3. LAS DENOMINADAS BARRERAS NO ARANCELARIAS

Llegar a un acuerdo para realizar reducciones significativas en los aranceles oficiales y en las cuotas no debería resultar demasiado complicado, porque tampoco supone tanto, dado que las barreras al comercio ya se encuentran bastante bajas. Un problema mayor tiene que ver con las denominadas barreras no arancelarias, entre las que se incluyen las diferencias normativas; y es ahí donde los promotores del TTIP esperan superar lo conseguido con los ACP. Se trata de un área sensible, dado que afecta a aspectos relativos a la protección de los consumidores y de los trabajadores. Los documentos de posición de las demandas estadounidenses al respecto, que incluso podrían solicitar reducciones considerables por parte de Europa, se encuentran entre los documentos que se mantendrán secretos durante un período de hasta 30 años (Hilary, 2015, p. 26).

La naturaleza de las barreras no arancelarias podría ilustrarse con ejemplos de las identificadas por las empresas del sector automovilístico (Berden, et al., 2009, pp. 157-160). Entre ellas se incluye el tamaño de los coches, los impuestos para los vehículos de gran consumo y las diferencias en las pruebas de resistencia en caso de accidente. La primera de ellas, difícilmente puede reducirse por la mera negociación. La segunda tiene que ver con políticas medioambientales y su retirada pudiera considerarse un coste más bien que un beneficio. La tercera es un coste adicional, dado que deberán realizarse pruebas para cumplir con dos normas diferentes. Podríamos considerar razonable elegir una sola normativa, idealmente la que garantice unos estándares razonables más estrictos, pero tampoco parece que esto vaya a suponer ahorros significativos en el coste de producción total de un vehículo concreto.

La reducción de estas barreras puede lograrse mediante un proceso de armonización (es decir, que cada parte apruebe las mismas normas empleando sus procedimientos democráticos) o por reconocimiento mutuo (que ambas partes decidan aceptar las normas de la otra, incluso si son diferentes). Posiblemente, se hará hincapié en la segunda opción. En términos prácticos, es sin duda la más factible, pero existe el riesgo de que las normas se dejen en su mínima expresión. Si se les da la opción de elegir, las empresas se trasladarán al lugar cuyas normas sean más fáciles de cumplir, minando así las normas más estrictas de otros lugares.

Además, el reconocimiento mutuo resulta especialmente problemático en áreas que presenten filosofías normativas muy diferentes. Y ese es precisamente el caso del principio de cautela sobre sustancias peligrosas de la UE, por el que la responsabilidad de demostrar la seguridad del producto recae en el productor. En Estados

Unidos no existe tal obligación (Myant y O'Brien, 2015, y Ponce, 2015). Ante esta situación, existen dos posibilidades: o bien aceptar el sistema de la otra parte, o no llegar a un acuerdo.

Conseguir una mayor compatibilidad entre los reglamentos será un proceso largo y difícil que no podrá completarse antes de llegar a un acuerdo general sobre el TTIP, asumiendo que este se produzca. No obstante, es probable que el acuerdo contenga provisiones para que se establezcan organismos a ambos lados del Atlántico para comprobar si pueden justificarse tanto los reglamentos existentes como aquellos que pudieran proponerse. Es posible que cualquiera pudiera ofrecer sugerencias al respecto a tales organismos, pero sería lógico esperar que las aportaciones más entusiastas procedan de las empresas. De este modo, las compañías norteamericanas podrían opinar sobre los reglamentos europeos ya existentes y sobre los que se propongan, antes incluso de que se aprueben en los parlamentos respectivos. De hecho, una marcada contribución del sector privado junto con una agenda que en general pretenda rebajar el rigor normativo podría generar nuevos regímenes reguladores más débiles y dudas, temores y demoras a los gobiernos, que les disuadiría de plantearse nuevas regulaciones.

No olvidemos que nadie ha presentado el TTIP como un medio para elevar las normas de protección para consumidores o empleados. De hecho, las normativas aparecen principalmente como un coste potencial. Sin embargo, resulta bastante sencillo demostrar que muchos de los reglamentos existentes producen enormes beneficios sociales (entre los que podemos citar la protección contra productos químicos tóxicos, cancerígenos, sustancias peligrosas procedentes de las emisiones de gases, prácticas bancarias imprudentes y fuentes de calentamiento global; Myant y O'Brien, 2015), pero la agenda del TTIP no incluye elevar los estándares en dichas áreas.

4. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

Lo más seguro es que los efectos económicos directos de la liberalización del comercio sean limitados. El estudio encargado por la Comisión Europea predecía un incremento del 0,5% en el PIB al cabo de 10 años, sin que se incidiera en absoluto en el empleo, y esto era según un escenario "optimista". Así pues, queda dentro del margen de error que no se produzca mejora alguna. El método utilizado en el estudio asumió también un fácil proceso de ajustes, pero si se acepta la posibilidad de que la pérdida inicial de puestos de trabajo suponga una mayor depresión económica, el resultado sería un descenso del PIB (Capaldo, 2014).

La proyección de un impacto económico muy reducido parece plausible. Siempre que algún país ha salido beneficiado de la liberalización del comercio, ha sido porque ha logrado aumentar sus exportaciones al integrarse en redes globales de producción, pero las economías de la UE y de Estados Unidos ya se encuentran estrechamente integradas, con las mismas compañías multinacionales operando en ambas zonas. No parece factible que contar con las mismas normas de seguridad para los vehículos de motor vaya a abrir nuevas y significativas posibilidades para la integración de la producción a ambos lados del Atlántico. Y si lo hicieran, lo razonable sería esperar que los puestos de trabajo que se ganen en un lado se equilibren con los que se pierdan en el otro.

Este sería el caso si parte de la industria automovilística se deslocalizara de Europa a Norteamérica y a aquellos estados de Estados Unidos que están dificultando más, cuando no imposibilitando, el reconocimiento sindical. En cualquier caso, pasar la producción al otro lado del Atlántico para volver a importarla a Europa resultaría complicado y costoso en muchos casos y el TTIP solo conseguiría que se volviera un poco más atractivo de forma marginal. Es más, hay muchas áreas de la UE con bajos salarios y con una débil protección de los empleados. Por consiguiente, lo más seguro es que la producción siga moviéndose dentro de las dos áreas comerciales o a los países vecinos con salarios más bajos (a la Europa central y oriental y más allá, en el caso de la UE, y hacia el sur y después a México, en el de Estados Unidos) en lugar de al otro lado del Atlántico.

Lo más probable es que el efecto directo más significativo del TTIP sea su papel dentro de una agenda más general de desregulación, de relajación de los estándares de seguridad medioambiental y del consumo, y de privatización, especialmente en los ámbitos que actualmente componen los servicios públicos. Permitirá crear un proceso que revise los reglamentos en vigor y facilite una creciente desregulación. Los sectores que seguramente se vean más afectados son aquellos para los que los reglamentos y las provisiones públicas tienen una mayor relevancia, como son los relacionados con la extracción minera, los productos químicos, el sector farmacéutico y el de asistencia sanitaria.

5. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE INVERSORES Y ESTADOS (RCIE)

La RCIE (ISDS por sus siglas en inglés) se ha convertido, con toda lógica, en el elemento más controvertido del TTIP. Este elemento de protección de los inversores partió de una preocupación lógica, que tenía como fin prevenir la expropiación arbi-

traria de sus bienes, pero ha llegado a convertirse en un sistema que coloca a las empresas extranjeras en una posición especialmente privilegiada, por la que pueden exigir compensaciones a un país si se considera que sus decisiones les han perjudicado comercialmente. En virtud de los acuerdos interestatales existentes, una compañía puede demandar compensaciones mediante la creación de un tribunal de arbitraje compuesto por tres expertos legales seleccionados de entre un listado homologado por un organismo del Banco Mundial. Los debates son secretos y no existe derecho de recurso, aunque a menudo se publiquen justificaciones detalladas de los fallos.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), hasta 2015 se habían suscrito más de 3.271 acuerdos de este tipo entre distintos países, y se habían producido al menos 608 casos de arbitraje, de los que 405 ya se habían resuelto (UNCTAD, 2015, pp. 121 y 146). No obstante, los países que han tenido peores resoluciones no han sido casi nunca los más avanzados; de hecho, Estados Unidos aún no ha perdido un solo caso. Los países más ricos están empezando ahora a darse cuenta de lo que la RCIE puede suponer: su incorporación en el TTIP, favorecida por negociadores que pudieran incluso presionar para que se les incluyera en otros acuerdos con China, India, Brasil, Sudáfrica y otros países, dejaría las puertas abiertas para que se presentaran casos de arbitraje contra los gobiernos de todos los Estados miembros de la UE y Estados Unidos.

Ya disponemos de suficiente experiencia como para saber cómo funciona la RCIE en la práctica. De las experiencias pasadas podemos inferir los puntos siguientes:

- Los expertos emplean un concepto muy restringido de la legalidad, que no tiene en cuenta las condiciones *sociales* o de otros aspectos sensibles en el diseño de las políticas económicas, ni el derecho de los gobiernos a cambiar sus políticas. Lo único que les preocupa es el posible perjuicio que pudiera resultar en los intereses *comerciales* de alguna empresa privada, y que siempre tiene prioridad sobre cualquier otro asunto.

- Sus interpretaciones no parecen ser coherentes, y el requisito común de garantizar un tratamiento “justo y equitativo” a los inversores extranjeros es ambiguo y poco claro, lo que anima a las empresas a iniciar procedimientos y a advertir a los gobiernos que sean “prudentes” al enfrentarse a empresas multinacionales.

- Las empresas a menudo exigen compensaciones cuando se producen cambios en las políticas nacionales. En 2007, el grupo eléctrico y de servicios públicos belga Electrabel denunció al gobierno húngaro por los cambios promulgados en

su normativa energética y que se le habían exigido al país para entrar en la UE[4]. En 2011, la empresa tabacalera estadounidense Philip Morris, desde su filial de Hong Kong, emprendió acciones contra el gobierno australiano por sus medidas antitabaco[5]. En 2012, la empresa francesa de servicios públicos Veolia tomó medidas legales contra Egipto cuando la autoridad municipal de Alejandría, que había acordado mantener un bajo nivel salarial, cumplió con la ley del país y aplicó el salario mínimo recién instaurado[6].

- La asistencia sanitaria tampoco queda fuera de la RCIE. Una reforma sanitaria promulgada en 2004 en Eslovaquia permitió la entrada de aseguradoras privadas con ánimo de lucro en el sector. Las posteriores reformas de 2007 y 2009 intentaron eliminar el ánimo de lucro de la provisión de servicios sanitarios, pero en 2014 la aseguradora holandesa Achmea II consiguió en los tribunales que se le otorgara una compensación[7].

- Las cifras en juego pueden ser enormes. La mayor compensación jamás fallada fue contra Ecuador –por resolver un contrato con Occidental Petroleum después de que se considerara que ésta había infringido la ley ecuatoriana– por el equivalente al 2% de su PIB (Hilary, 2015, p. 46).

La RCIE deja en clara ventaja a las empresas extranjeras frente a las nacionales, y los fallos anteriores indican que serán los gobiernos los que tengan que asumir la carga de la prueba para demostrar que no se ha tratado injustamente a las empresas extranjeras.

Tras un período de consultas públicas formales en 2014, durante el que la Comisión Europea recibió casi 150.000 respuestas a su consulta por Internet sobre el TTIP[8], la Comisión redactó en septiembre de 2015 un nuevo anteproyecto de propuesta de consulta interna que pudiera sentar las bases para su posición negociadora[9]. Si finalmente se lleva a la práctica, supondría una mejora sustancial sobre lo ocurrido hasta ahora, aunque sus efectos serían limitados en la medida en que sigan en vigor otros acuerdos ya existentes. En este momento le resulta bastante fácil a cualquier empresa emplear alguna filial situada en terceros países que cuenten con un acuerdo de RCIE con el país en cuestión, e incluso utilizarla contra su propio gobierno.

---

[4]https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC2853_En&caseId=C111
[5] https://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging
[6] https://icsid.worldbank.org/apps/icsidweb/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno=ARB/12/15
[7] http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:iic/647-2014.case.1/IIC647%282014%29D.pdf
[8] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3201_en.htm
[9] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/september/tradoc_153807.pdf

La nueva propuesta de la UE del 16 de septiembre de 2015 tampoco supera estos problemas, pero deja claro que los árbitros deberán ser jueces profesionales, seleccionados de forma aleatoria para cada caso, y que existirá derecho de apelación ante otro grupo de jueces. También incluye declaraciones más enérgicas sobre cuáles serían las bases legítimas para que un gobierno cambie de políticas, algo que en el pasado han utilizado frecuentemente los inversores extranjeros para reclamar daños y perjuicios. Esta será, sin duda, una clara mejora para los ocho países miembros de la UE (de la Europa central y oriental) que ya han suscrito acuerdos de RCIE con Estados Unidos.

En cualquier caso, lo esencial del proceso no ha variado: un inversor extranjero podrá emprender acciones legales contra un país, invalidando las decisiones de su sistema jurídico y de su parlamento. También quedará a la interpretación de los jueces lo que constituyen cambios legítimos en las políticas, las normativas o la protección de los servicios públicos y lo que puede interpretarse como una acción ilegal contra una empresa multinacional. Y las leyes, gobiernos y parlamentos nacionales podrán seguir quedando invalidados por un organismo exterior.

La RCIE ha recibido las críticas generalizadas de muchas administraciones que ya han sufrido sus efectos, y existe una amplia gama de alternativas posibles al respecto (véase UNCTAD, 2015). Algunos países, como Sudáfrica, Ecuador, Bolivia, Venezuela e Indonesia, se han negado a suscribir acuerdos con cláusulas de RCIE o han cancelado los acuerdos existentes cuando han podido (Eberhardt, 2014, pp. 112-3). El punto de partida para estas alternativas es muy simple: no deben firmarse más acuerdos de RCIE. Todas las empresas deberían poder recurrir a los tribunales del país en el que están operando, tal como ocurre actualmente, pero sin privilegios adicionales. Una alternativa general sería, por lo tanto, finalizar todos los acuerdos de RCIE existentes, en la medida en que haya caducado su periodo de vigencia, y no volver a firmar otros nuevos.

6. ¿EN QUÉ RESULTARÁN LOS ACUERDOS DE RCIE?

Los efectos potenciales de la RCIE bajo el TTIP pueden resumirse en los cuatro puntos siguientes:

– Las empresas estadounidenses intentarán utilizar la RCIE en los Estados miembros de la UE para conseguir ventajas superiores a las que permiten las leyes del país en cuestión, algo que resulta obvio si nos fijamos en lo ocurrido con la RCIE entre Estados Unidos y Canadá dentro del Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés). Las empresas estadounidenses han emprendido medidas legales para cambiar la legislación fiscal, para conseguir el acceso de sus compañías de asistencia sanitaria al sistema canadiense de salud pública, o las normativas energéticas y mineras y de seguridad de los productos. En la mayoría de los casos no han llegado a buen puerto, pero pudieran cambiar las tornas (véase Poulsen et al, 2013; Joumard, 2016, pp. 102-3).

– Puede esperarse que la RCIE dentro del TTIP obligue a los parlamentos a mostrar una mayor "prudencia" en la adopción de nuevas normas y a mostrarse menos dispuestos a oponerse a las medidas de desregulación, o incluso a dar marcha atrás con las medidas de desregulación y privatización que ya se hayan promulgado. Los intereses de las empresas extranjeras les impondrán más respeto cuando estas tengan el poder de anular las decisiones de sus parlamentos. Existen claras pruebas de "enfriamiento normativo", es decir, de que los gobiernos se abstienen de promulgar nuevas medidas normativas cuando tienen que enfrentarse a las amenazas de empresas multinacionales, tras firmar los tratados de inversión. Esto resulta de aplicación tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, especialmente en el caso de Canadá con su implicación en el TLCAN (Tienhaara, 2010).

– No se producirán incrementos en la inversión entre países en gran parte de las economías nacionales. Los estudios académicos sobre los efectos de la RCIE en los niveles de inversión revelan ciertos aumentos potenciales en algunos casos, pero serían de poca importancia cuando se colocan junto a otras condiciones económicas, políticas e institucionales (UNCTAD, 2014). En el caso de la UE y de Estados Unidos, las empresas multinacionales ya se encuentran perfectamente establecidas, y un estudio realizado para el gobierno de Reino Unido llegó a la conclusión de que no existen pruebas en absoluto de que vayan a dejar de invertir en dicho país por meros temores a la incertidumbre legal (Poulsen et al, 2013).

– Donde pueden esperarse unos efectos más significativos es en los servicios públicos (una vez se permita la entrada a empresas con ánimo de lucro resultará sumamente costoso hacer que salgan, tal como demuestra lo ocurrido en Eslovaquia) y las actividades con repercusiones medioambientales significativas, tales como la extracción minera. Si los acuerdos de RCIE resultan en un debilitamiento del control público en estas áreas, pudiera producirse una mayor inversión transatlántica, si bien no del tipo que pudiera considerarse beneficioso.

Nada de lo anterior hace prever unos efectos positivos importantes. Es más probable que se produzcan pérdidas por la relajación en las reglas medioambientales, la privatización de los servicios públicos y la cautela por parte de los gobiernos a la hora de tomar cualquier decisión que pudiera afectar negativamente a las compañías multinacionales.

7. ESTÁNDARES LABORALES

Los efectos del TTIP se dejarán sentir sobre el empleo y los estándares laborales a través de la agenda de desregulación que fomenta la RCIE, de los cambios para que los sistemas normativos sean compatibles y de la realidad, o amenaza, de que se traslade la producción de las multinacionales al otro lado del Atlántico. Esto hace prever un empleo menos estable y más precario. Quizá pudiera proporcionarse una cierta protección si se incluyera un capítulo sobre aspectos laborales en el TTIP.

Tanto la UE como Estados Unidos han incorporado medidas de protección laboral en acuerdos anteriores. No obstante, la UE normalmente incluye un amplio contenido sobre estándares laborales en sus acuerdos comerciales y establece procedimientos de diálogo y consulta social, pero nunca ha logrado implantarlos en su ejecución. Es más, no existen pruebas de que sus acuerdos comerciales hayan resultado en cambios positivos en los estándares laborales de ningún país asociado.

Estados Unidos goza de un historial más coherente que la UE a la hora de incluir capítulos laborales en sus acuerdos comerciales. Asimismo, ha tendido a fortalecer el contenido de dichas cláusulas con el paso del tiempo; no obstante, también hay que reconocer que Estados Unidos solo ha ratificado 14 de las 189 convenciones de la OIT, entre las que tan solo se cuentan dos de sus ocho normas laborales fundamentales (contra los trabajos forzados y contra las peores formas de trabajo infantil). No ha ratificado convenciones relativas a la libertad de asociación y sobre convenios colectivos, a diferencia de todos los Estados miembros de la UE; y es muy probable que algunas leyes y prácticas habituales en muchas áreas de Estados Unidos, que restringen la labor de los sindicatos y los derechos de contratación colectiva, fueran consideradas incompatibles con las normas de la OIT. Posiblemente se hayan sentido razonablemente seguros de que sus socios de anteriores acuerdos comerciales, más débiles económica y diplomáticamente, no fueran a tomar medidas legales contra Estados Unidos por este posible incumplimiento de las disposiciones suscritas.

Lo ideal sería contar con un fuerte capítulo laboral en el TTIP que incluya un compromiso pleno con las normas fundamentales de la OIT y su incorporación en los marcos legales nacionales antes de que el TTIP entre en vigor. De este modo, la asociación tendría mayor valor como ejemplo para otros acuerdos comerciales en el resto del mundo. En cualquier caso, parece bastante improbable que Estados Unidos vaya a aceptar estas condiciones.

8. ¿HAY ALGÚN OTRO MODO DE AVANZAR CON EL TTIP?

El pensamiento dominante sobre la globalización ha favorecido una creciente liberalización del comercio y la inversión entre distintos países. Existen buenas razones para apoyar unos contactos internacionales cada vez mayores, pero una filosofía basada tan solo en la liberalización amenaza con reducir el poder efectivo de los gobiernos, parlamentos y tribunales de sus propios países y de empeorar las condiciones laborales y de protección medioambiental y de los consumidores. El problema a la hora de promulgar políticas constructivas es encontrar un medio que permita desarrollar la integración económica internacional, pero que a la vez respete la soberanía de las instituciones democráticas y garantice que sigan mejorando las condiciones sociales y de empleo.

Los legisladores y demás partes interesadas de la UE no deberían aceptar un TTIP basado exclusivamente en la liberalización. En ningún caso debería incluir la RCIE, que supone un poder adicional de las multinacionales sin obtener nada a cambio. Debería reconocer y proteger los derechos de los gobiernos a la hora de desarrollar servicios públicos sin ánimo de lucro. Además, debería promover un papel más preponderante para estos servicios y para la protección del empleo, en lugar de permitir que se les cuestione. Debería producirse un reconocimiento inequívoco del derecho de los gobiernos a regular en interés del desarrollo sostenible, a favor de unas buenas condiciones laborales y de la estabilidad económica y financiera. Esto implica que todas las partes acepten las normas de protección medioambiental, de los trabajadores y los consumidores, una reducción controlada en las barreras comerciales, el logro de la compatibilidad normativa únicamente cuando esto no suponga rebajar el nivel de los estándares establecidos, y que no se otorguen privilegios especiales para las empresas multinacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERDEN, K., FRANCOIS, J., THELLE, M., WYMENGA, P., TAMMINEN, S. (2009): Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis: Anexo I, Rotterdam: Ecorys Nederland BV,
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/december/tradoc_145614.pdf.

CAPALDO, J. (2014): *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, Documento de trabajo del DGEA nº 14-03, http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoATCI.pdf.

EBERHARDT, P. (2014): Investment protection at a crossroads, en C. Scherrer (ed.), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Implications for Labor,* Múnich: Rainer Hampp Verlag.

FRANCOIS, J., M. MANCHIN, H. NORBERG, O. PINDYUK y P. TOMBERGER (2013): *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment,* Londres: Centro para la Investigación de Política Económica.

HILARY, J. (2015): *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: A charter for deregulation, an attack on jobs, an end to democracy*, Bruselas: Rosa Luxemburg Stiftung.

JOUMARD, R. (2016): *Traités de libre-échange: citoyens bafoués, multinationales souveraines*, Lyon: Attac Rhône, http://local.attac.org/rhone/spip.php?article1860.

MYANT, M., O'BRIEN, R. (2015): *The TTIP's impact: bringing in the missing issue,* Documento de trabajo de ETUI 2015.1.

POULSEN, L., BONNITCHA, J., YACKEE, J. (2013): *Costs and Benefits of an EU-USA Investment Protection Treaty*, Londres: LSE Enterprise.

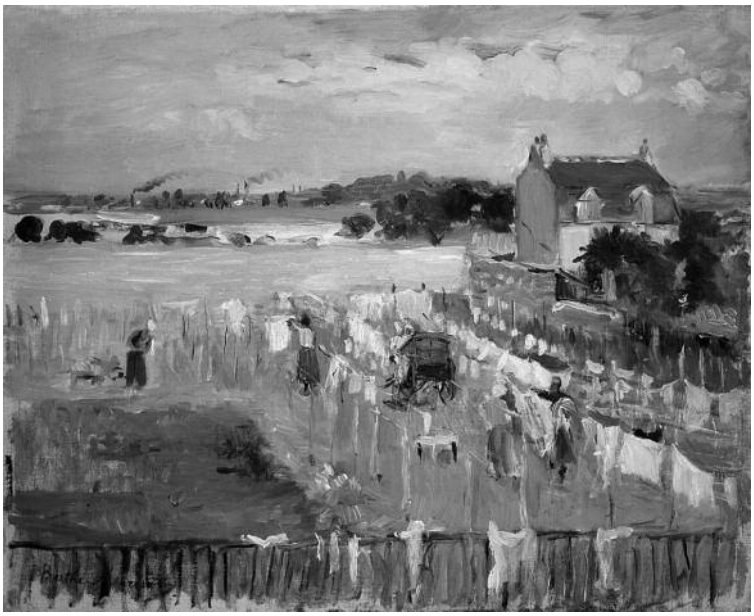
TIENHAARA, K. (2010): Regulatory chill and the threat of arbitration: a view from political science, en C. Brown, K. Miles (ed.), *Evolution in Investment Treaty Law and Arbitration,* Cambridge: Cambridge University Press.

UNCTAD (2014), *The Impact of International Investment Agreements on Foreign Direct Investment: An Overview of Empirical Studies 1998–2014,* Ginebra: UNCTAD, http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/unctad-web-diae-pcb-2014-Sep%2024.pdf.

UNCTAD (2015), *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, Ginebra: UNCTAD, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf.

José Luis Pérez Rivero

Los BRICS y la gobernanza económica internacional



Servicio de lavandería, 1875. Berthe Morisot.

Los países llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) comparten tres rasgos importantes: su carácter de potencias regionales, con espacios de influencia más o menos definidos y con fricciones y conflictos; el importante papel del dirigismo estatal en sus economías, y las quejas compartidas y reiteradas sobre su papel secundario en la gobernanza de la economía internacional. Los cambios en las instituciones internacionales para reconocerles una mayor presencia han sido escasos y tardíos.

Pero los BRICS presentan también importantes diferencias que hacen difícil la cooperación y dificultan los avances. Las fricciones entre China e India, los intentos de Rusia de recuperar su status de superpotencia o el abrumador peso de China, son algunas de ellas. El nuevo orden internacional se verá configurado en buena medida por las tensiones que surjan del grupo y por su capacidad de cooperar para alcanzar nuevos equilibrios internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

EL mundo cambia. Nunca nos bañamos dos veces en el mismo río, nos dijeron los antiguos griegos. Y lo hemos olvidado y vuelto a aprender muchas veces. Pero el cambio también cambia. A veces, las orillas son referencias claras. Otras, las turbulencias las destruyen, las alteran y el cambio se convierte en imprevisible, sin hitos ni referencias. De la incertidumbre y el riesgo calculable pasamos al desconocimiento.

Tras la Segunda Guerra Mundial el mundo evolucionó en un marco de referencias estables. La ONU, para los procesos de descolonización; el Fondo Monetario Internacional, para los flujos monetarios; el GATT, para las relaciones comerciales y las cabezas de los bloques para los conflictos políticos, formaban un cuadro de gobernanza del orden internacional imperfecto y conflictivo, pero estable. Parafraseando a Kissinger, ante un problema se sabía a qué teléfono llamar.

Desde los años noventa del siglo pasado, las referencias se han ido erosionando y han dado lugar a un mundo más abierto, menos predecible. La desintegración del bloque soviético pareció, por un tiempo, alumbrar un mundo unipolar. Sin embargo, esa sensación no superó los primeros años del siglo XXI.

Las guerras fallidas de USA mostraron los límites de la hegemonía militar. La globalización propició el ascenso de China y otros países emergentes como núcleos fundamentales de la economía internacional. La crisis económica de 2007, su difusión y la reiteración de episodios de estancamiento y turbulencias financieras pusieron de manifiesto las debilidades de la economía americana y los fallos de la gestión de la economía internacional.

En este contexto, parecen ir perfilándose una serie de rasgos destacables de la economía internacional. El primero es la pérdida de peso y liderazgo de la economía estadounidense. El segundo, el estancamiento de las economías europea y japonesa que implica una lenta dilución de su influencia internacional. El tercero consiste en el ascenso económico y político de China y de un grupo de países con economías grandes o intermedias, que aspiran a consolidar su papel como potencias regionales. Entre ellos se encuentran los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) pero también otros países como Indonesia, Arabia Saudí o Irán. Por último, el cuarto rasgo se refiere a una fuerte reacción antiglobalización entre los ciudadanos de las democracias occidentales, que cambia el marco político en el que se desenvuelve la gobernanza de la economía internacional.

Estos rasgos tienen algunas implicaciones. La más importante atañe a la provisión de los bienes públicos internacionales. Cuando la principal economía no es suficientemente grande respecto al conjunto de la economía mundial, no encontrará beneficioso proporcionar los bienes públicos (seguridad, estabilidad financiera, apertura comercial multilateral) que forman la infraestructura del orden económico internacional, y actuará en función de unos intereses más específicos.

Las crecientes pulsiones aislacionistas que se han manifestado en los Estados Unidos pueden interpretarse desde este punto de vista. Su versión más extrema es la expresada por Donald Trump en su campaña electoral, con sus apelaciones a la "muralla" de la frontera mejicana o a los puestos de trabajo robados por China.

Pero una formulación más coherente, articulada y matizada es la que expone el Presidente Obama en una larga entrevista publicada en la revista *The Atlantic.* Lluis Basset resume muy bien las ideas de Obama (*El País,* 20-III-2016): retirada política a la defensa de los intereses vitales de Estados Unidos; redefinición de las alianzas con árabes y europeos y un vuelco del centro de gravedad de la política exterior hacía el Pacífico y América Latina. Los acuerdos con Irán y Cuba y las actuaciones en Siria parecen obedecer a esta visión.

En el terreno económico, esta relativa retirada se traduce en la promoción de los acuerdos de libre comercio (TTIP, TTP) frente al multilateralismo y el cada vez menos peso del contexto internacional en las decisiones de política monetaria de la FED.

La otra cara de la pérdida de peso de Estados Unidos y el bloqueo de la Unión Europea es una creciente multipolaridad. Esto tiene dos consecuencias importantes. Por un lado, es necesaria una mayor cooperación para la provisión de los bienes públicos globales, pero favorece la aparición de conductas oportunistas y fricciones de muy diverso tipo. Las principales instituciones internacionales (G-20, FMI, OMC)

no parecen suficientes para acomodar los flujos de tensiones que pueden aflorar en la economía internacional.

Por otro lado, las crecientes interacciones y asimetrías en la economía internacional, en ausencia de reglas comunes, conducen a la utilización creciente de estas asimetrías económicas para avanzar objetivos de poder nacional, fragmentando el orden multilateral a lo largo de líneas de posibles alianzas estratégicas. Esto tiene importantes consecuencias para la percepción de la competencia en los mercados internacionales y afectaría a los procesos de decisión económica pública y privada, poniendo en riesgo la existencia de un orden económico internacional abierto y un terreno de juego equilibrado. Los grandes objetivos del orden económico de la segunda posguerra mundial. Entramos así en el mundo de la geoeconomía.

En este nuevo orden internacional, el grupo BRICS está llamado a jugar un importante papel. Pero no está claro si jugará más a favor de la cooperación en la provisión de bienes públicos internacionales o contribuirá a aumentar las tensiones internaciones y la fragmentación del orden económico.

2. LOS BRICS

En el año 2001, el entonces economista jefe de Goldman Sachs, acuñó el acrónimo para referirse a los países emergentes de mayor tamaño y gran potencial de crecimiento: Brasil, Rusia, India y China. La identificación pareció despertar también la conciencia dentro de esos países sobre sus intereses comunes y, esencialmente, sobre un cierto malestar compartido acerca de su lugar en el orden económico internacional. Ello condujo a la formalización de un grupo de cooperación y diálogo en 2009, al que en el año 2011 se añadió la ‘S’ (Sudáfrica).

Conviene recordar algunos de sus rasgos principales. China e India son los países más poblados del mundo y en conjunto los BRICS suponen más del 40% de la población mundial (Cuadro nº 1).

China es ya la segunda economía del mundo en términos de PIB en paridad de poder adquisitivo y en conjunto representan el 28% del PIB mundial (Cuadro nº 1).

Su renta per cápita es muy inferior a la de los países desarrollados y oscila entre los 22.720 $ de Rusia y los 3.840 de India. China dispone de una renta per cápita que alcanza el 75% de la media mundial. Sin embargo, son los países que han crecido con más rapidez en la última década y los que han aportado la mayor parte del crecimiento de la economía mundial tras la crisis del año 2007.

También agrupan una parte muy sustancial del mercado mundial (Cuadro nº 2) representando en conjunto el 20% de las exportaciones mundiales y el 17% de las importaciones. Acumulan un aumento extraordinario en las últimas décadas. Aunque el peso fundamental es el de China, que representa el 12,7% y el 10,5% de las exportaciones e importaciones mundiales respectivamente.

El Índice de Desarrollo Humano es medio (Cuadro nº 3) pero con graves desequilibrios, como muestran los índices de pobreza.

Dentro del grupo, las diferencias institucionales son grandes (Cuadro nº 4) como muestra el Índice de Libertades Civiles, aunque comportan un grado bajo de Libertad Económica.

El grado de penetración de las Tecnologías de la información y la comunicación (ICT) es muy desigual. Y la contribución del grupo a las emisiones de CO_2 es muy sustancial (Cuadro nº 4).

Los datos anteriores ponen de manifiesto su importancia en la economía internacional y el papel destacado que tendrán en el orden que se está configurando. Pero la cuestión clave radica en su contribución como grupo a este proceso.

Los BRICS comparten tres rasgos importantes. El primero es su carácter de potencias regionales, con espacios de influencia más o menos definidos y también con fricciones y conflictos. Rusia ha tratado de ejercer su hegemonía de forma agresiva. Brasil ha ejercido un patronazgo algo distante sobre los procesos neopopulistas en América Latina, a la que China ha aportado financiación y apoyo. En la medida que sus intereses no choquen directamente o a través de sus aliados, una mayor colaboración en política exterior podría contribuir a una creciente presencia de bloques regionales en el orden internacional.

El segundo rasgo consiste en el importante papel del dirigismo estatal en la economía de los BRICS. Orientación de la inversión, apoyo a la industria y gestión del comercio exterior forman parte en mayor o menor medida de sus estrategias económicas. En la medida en que su peso e influencia en la economía internacional aumente, este rasgo se convierte en una línea de fricción con la orientación que ha tenido el proceso de globalización.

El tercer rasgo se refiere a las quejas compartidas y reiteradas sobre su papel secundario en la gobernanza de la economía internacional. Los cambios en las instituciones internacionales para reconocerles una mayor presencia han sido escasos y tardíos. Pero también han sido lentos sus pasos hacia unas instituciones alterna-

tivas, como el reciente Banco de Desarrollo, el *pool* de divisas para hacer frente a necesidades de liquidez internacional. Esta situación afecta al papel y la influencia de las instituciones económicas internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Junto a los rasgos comunes, los BRICS presentan también importantes diferencias que hacen difícil la cooperación y dificultan los avances. Las fricciones entre China e India, los intentos de Rusia de recuperar su status de superpotencia o el abrumador peso de China son algunas de ellas.

Por ello, muchos analistas consideran a los BRICS como una alianza laxa. Además, nacidos en pleno auge de la globalización y tras una década de fuerte crecimiento, deben enfrentarse ahora a un proceso de desaceleración económica, crisis de algunos de sus miembros y cambios en los modelos de crecimiento cuyas repercusiones sobre su capacidad de cooperación no están claras.

Pese a todo, el extraño proceso por el que un acrónimo acabó encarnándose en una alianza de países y la rapidez con la que analistas y académicos la convirtieron en objeto de estudio, indican una confluencia de intereses que las convertirán en importantes actores en el orden económico internacional a largo plazo.

El nuevo orden internacional se verá configurado en buena medida por las tensiones que surjan del grupo y por su capacidad de cooperar para alcanzar nuevos equilibrios internacionales.

CUADRO Nº 1

BRICS. Datos Básicos

	Población (millones)	%	PNB 2012 109 $	%	PNBPPA 2012 109 $	%	PNB per cápita PPA	%
BRASIL	199	2,8	2.311	3,3	2.329	2,7	11.720	96,6
CHINA	1.351	19,2	7.749	11,0	12.435	14,6	9.120	75,2
INDIA	1.237	17,6	1.890	2,7	4.749	5,6	3.840	31,7
RUSIA	144	2,0	1.823	2,6	3.260	3,8	22.720	187,3
SUDAFRICA	51	0,7	390	0,6	573	0,7	11.190	92,2
USA	314	4,4	15.735	22,3	15.735	18,4	50.610	417,3
MUNDO	7.040	100	70.572	100	85.463	100	12.129	100

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators

CUADRO Nº 2

Comercio Internacional. % sobre Exportaciones e Importaciones Mundiales (1993, 2014)

	% X 1993	% X 2014	% M 1993	% M 2014
BRASIL	1,0	1,2	0,7	1,3
CHINA	2,5	12,7	2,7	10,5
INDIA	0,6	1,7	0,6	2,5
RUSIA	-	2,6	1,2	1,6
SUDAFRICA	0,7	0,5	0,5	0,7
USA	12,6	18,8	15,9	12,9

Fuente: OMC

CUADRO Nº 3

Desarrollo Humano y Pobreza. 2014

	Índice Desarrollo Humano	% de población en pobreza multidimensional	% de población con renta de 2 $ al día
BRASIL	0,755	7,2	4,9
CHINA	0,727	22,7	11,2
INDIA	0,609	51,1	21,3 (2011)
RUSIA	0,798	-	1,0
SUDAFRICA	0,666	39,6	16,6
USA	0,915	-	-
MUNDO	0,711	-	-

Fuente: UNPO

Cuadro nº 4

Instituciones, Tecnología y Medio Ambiente

	Índice de Libertades Civiles 2010 (G-6)	Índice de Libertad Económica 2014 (106)	IDT (2014) (1-10)	% Emisiones Totales CO_2 -2011
BRASIL	2	59,9	5,50	2,2
CHINA	6	52,5	4,64	6,7
INDIA	3	55,7	2,58	1,7
RUSIA	5	51,9	6,70	12,6
SUDAFRICA	2	62,5	4,42	9,3
USA	1	75,5	8,02	17,0
Fuente:	Freedom House	Heritage Foundation	Unión Internacional de Telecomunicaciones	Banca Mundial WDI

3. EL ORDEN MONETARIO INTERNACIONAL Y LOS BRICS

El actual sistema monetario internacional es el heredero de tres procesos económicos claves del último medio siglo: la quiebra del sistema de tipos de cambio fijos establecido en la conferencia de Bretón Woods, en los años setenta del pasado siglo; la globalización financiera acelerada de las décadas recientes y la crisis financiera iniciada en 2007 en USA y sus secuelas internacionales.

El núcleo de este sistema (algunos autores prefieren hablar de “no sistema”) es el dólar. La moneda americana es el principal medio de pago internacional, la divisa de reserva mayoritaria y en la que se realizan la mayor parte de las transacciones financieras internacionales.

Los países desarrollados, con episodios periódicos de intervención, mantienen tipos de cambios flexibles, dejando que el mercado determine la relación entre las monedas y orientando su política monetaria hacia sus objetivos internos. Los países emergentes han ido progresivamente flexilizando su política de tipos de cambio, pero implícita o explícitamente mantienen objetivos de tipo de cambio orientados a su competitividad exportadora y han acumulado grandes cantidades de reservas de divisas.

Los mercados financieros están plenamente globalizados, son profundos y líquidos, aunque proclives a reacciones bruscas, conductas de rebaño y al contagio. Además, su complejidad hace que la regulación internacional avance con mucha dificultad.

El marco institucional en el que se desenvuelve este sistema es difuso y débil. Las reuniones del G-20 permiten la coordinación de las políticas macroeconómicas en los momentos de crisis aguda e impulsan la regulación financiera. El Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS) facilita la comunicación y, a veces, la colaboración entre los principales Bancos Centrales, y el Fondo Monetario Internacional vigila los desequilibrios internacionales, aconseja sobre políticas macroeconómicas y comanda o colabora en los rescates de países con problemas de sostenibilidad de deuda.

La crisis económica ha dejado secuelas duraderas en la economía internacional. La recuperación de las economías desarrolladas ha sido lenta y desigual. Larry Summers, antiguo secretario del Tesoro de la Administración Clinton, habla de estancamiento secular. La reacción contra la crisis ha estado basada en una política monetaria no convencional muy expansiva, conocida como relajación cuantitativa

(QE) que ha llevado los tipos de interés en los países desarrollados a niveles próximos a cero y ha inundado de liquidez los mercados financieros.

Esto ha tenido importantes efectos sobre la economía monetaria del resto del mundo. En primer lugar, se ha incrementado la asimetría del sistema, al reforzar el papel de los activos estadounidenses como refugio de seguridad. En segundo lugar, este aumento propició la búsqueda de rendimientos más elevados impulsando los flujos de dinero a corto plazo (*hot money*), posibilitando la aparición de burbujas en diferentes lugares del sistema financiero. Además, en tercer lugar, ha conducido a un ciclo financiero (elevada correlación de los movimientos de los precios de los activos y del crecimiento del crédito) que limita la capacidad de aislamiento de los tipos de cambio flexibles y, por tanto, de autonomía de las políticas económicas. En cuarto lugar, la agilidad de los mercados financieros internacionales propicia la posibilidad de una rápida caída de las reservas, dañando uno de los mecanismos de seguridad construido por los países emergentes. Por último, y en quinto lugar, aumenta la posibilidad de guerras monetarias o devaluaciones competitivas.

Las turbulencias financieras de los primeros meses de 2016 ponen de manifiesto los riesgos del sistema. La reacción de los mercados financieros ante la caída del precio del petróleo, las dudas de la Reserva Federal respecto a la subida de los tipos de interés o la indefinición de la política de tipo de cambio china han acarreado un fuerte aumento de la volatilidad y de la incertidumbre en los mercados financieros que, a su vez, parece relacionada con la reducción del crecimiento real.

Estados Unidos cumplió durante la crisis con su papel en el sistema proporcionando liquidez en dólares mediante *swap* con un grupo amplio de Bancos Centrales, aunque no accedió a todas las solicitudes. También aseguró la liquidez de sus títulos en manos de no residentes. Sin embargo, a medida que la situación se fue normalizando, las condiciones de la economía internacional fueron perdiendo peso en la toma de decisiones de su política monetaria. En una conferencia reciente, Ben Bernanke abogaba por una política económica más simétrica entre USA y los países emergentes, lo que implica el abandono por parte de estos del objetivo de tipo de cambio como parte de su política económica.

En un sistema como el descrito: asimétrico, inestable y poco institucionalizado, ¿qué papel pueden jugar los países emergentes y en concreto los BRICS?

En los años inmediatamente posteriores a la crisis, los BRICS han contribuido a sostener el crecimiento económico mundial, pero tras la caída del precio de las materias primas algunos han entrado en recesión y experimentan muy graves desequi-

librios económicos. Brasil y Rusia parecen abocados a procesos de ajuste severos, complicados por sus respectivas situaciones políticas. Constituirán seguramente focos de tensión secundarios. La India experimenta un crecimiento relativamente elevado y un aceptable grado de estabilidad macroeconómica. En palabras del gobernador de su Banco Central, Raghuram Rajam, un respetado economista de la Universidad de Chicago, ante la aparición de tensiones cambiarias "se quitaría del camino".

El gran foco de las perturbaciones monetarias parece centrarse en la interrelación entre China y Estados Unidos. Estados Unidos duda sobre el ritmo del proceso de normalización de sus tipos de interés. Ha realizado una primera subida y ha aplazado la segunda, sin establecer en qué condiciones continuará con su política monetaria.

China se encuentra en una posición difícil. Su moneda se ha apreciado significativamente en los últimos años. Recientemente ha tratado de clarificar algo sus objetivos de tipo de cambio anunciando una relación estable con una cesta de monedas y cuenta con una enorme cantidad de reservas para apoyar su política. Sin embargo, la ralentización de su crecimiento económico, el exceso de capacidad de una parte de su industria, y los problemas de su sistema financiero apuntan a la posibilidad de políticas monetarias expansivas y una devaluación significativa de su moneda.

Las recientes turbulencias en los mercados financieros internacionales parecen provenir de esta contradicción. La rápida pérdida de reservas durante este episodio añade incertidumbre, pues muestra los límites que tanto los controles de capitales como la cantidad de reservas tienen para mantener el compromiso del tipo de cambio.

Solo el acuerdo de la reunión del G-20 en Shanghai sobre la voluntad de evitar una guerra de divisas logró estabilizar en parte los mercados. Pero la posibilidad de nuevos brotes de inestabilidad permanece, y con ella riesgos graves para el crecimiento económico.

Se abre así la posibilidad de tres escenarios diferentes, no totalmente incompatibles entre sí, pero que marcarían trayectorias diferentes para la economía internacional.

El primero sería una reforma profunda del sistema monetario internacional, que algunos autores denominan un "Nuevo Bretón Woods". Consistiría fundamentalmente convertir al FMI en un prestamista de última instancia efectivo, con una participación equilibrada de las nuevas potencias económicas y una mayor capacidad

de presión sobre los países con desequilibrios macroeconómicos. Esta reforma choca con obstáculos insuperables. No hay consenso entre los principales protagonistas y el FMI está más orientado a la resolución de problemas de deuda que a los ajustes macroeconómicos a corto plazo.

El reciente aumento de la participación de los BRICS en el FMI o la introducción del Renminbi en la cesta que define los Derechos Especiales de Giro, aunque importantes, no pueden interpretarse como un paso en esta dirección.

El segundo escenario sería la creación de una nueva moneda de reserva internacional por los BRICS, que permitiera reducir el predominio del dólar. Esta es una aspiración expresada varias veces por las autoridades chinas. Sin embargo, no parece factible en un plazo de tiempo razonable. China debería eliminar los controles de capitales, flexibilizar el tipo de cambio, sanear su sistema financiero, contar con mercados financieros profundos y líquidos y proporcionar un marco político y legal más transparente y fiable. Procesos todos que requieren una maduración lenta. El aumento de la denominación del comercio en las monedas de los BRICS, la ampliación del *pool* de reservas ya creado, o la creación de instituciones de financiación internacional pueden reforzar el papel internacional de los BRICS pero no son el núcleo de una nueva moneda de reserva internacional.

El tercer escenario es el que algunos autores denominan el “Nuevo Plaza” en referencia al acuerdo entre las cinco grandes potencias económicas en 1985 para corregir la fuerte sobrevaloración del dólar. Acuerdos de coordinación de las políticas económicas dentro del G-20 permitirían orientar la evolución de la economía internacional. El protagonismo del G-20 tras la crisis de 2008 y el reciente acuerdo de Shangai mostraría que este es el marco en el que ahora se desenvuelve la economía mundial. La participación de los principales países emergentes en la toma de decisiones aseguraría un mayor equilibrio entre los países desarrollados y los emergentes y permitiría recoger el liderazgo efectivo de los BRICS. Sin embargo, el sistema de cooperación es laxo y los compromisos poco vinculantes. Además, los acuerdos alcanzados parecen ir siempre por detrás de los acontecimientos, sin que se avance en la elaboración de normas que proporcionen una mayor estabilidad al sistema. Este escenario augura una fluctuación entre una forma de colaboración débil y puntual y una sucesión de conflictos y fricciones. Tal vez esto podrá evitar una situación catastrófica pero contribuirá a la fragmentación de la economía internacional.

4. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LOS BRICS

A diferencia del sistema monetario, el comercio internacional se encuentra muy institucionalizado. La OMC agrupa a 162 países y establece las reglas que afectan a la casi totalidad del comercio mundial. Sus principales características son el carácter multilateral y la solución reglada de las disputas comerciales entre países. Bajo su cobertura se ha producido una gran liberalización de los intercambios internacionales y un crecimiento del comercio superior al de la producción mundial.

Sin embargo, en las últimas décadas han tenido lugar algunos importantes cambios que cuestionan la continuidad de un orden comercial multilateral.

El primer síntoma de estos cambios es el fracaso de la Ronda de Doha. Convocada en el año 2001 como la Ronda del Desarrollo, tras quince años de negociaciones no ha conseguido cerrar un acuerdo. La forma de negociación ha contribuido al fracaso: necesidad de acuerdo unánime sobre todo el paquete negociado. También el punto de partida, en el que los países desarrollados tenían ya unos aranceles reducidos y los países menos desarrollados, que habían estado exentos de la reciprocidad y son ya una parte muy sustancial del comercio internacional, se ven empujados a hacer concesiones sustanciales. Y, por ultimo, las siempre presentes tensiones relacionadas con la protección al sector agrario.

Este fracaso deja a la OMC con una capacidad muy limitada para acoger en un sistema de reglas los cambios que se están produciendo en el comercio internacional y, por tanto, el mantenimiento de un sistema multilateral.

Un cambio significativo viene de la mano del proceso de deslocalización de la producción y la aparición de cadenas productivas. Esto, a su vez, ha supuesto el incremento sustancial del comercio de productos intermedios. Una parte de este crecimiento se ha producido entre los países menos desarrollados. Las consecuencias de este proceso son de dos clases. Por un lado, los países menos desarrollados se han visto impulsados a una reducción unilateral de aranceles al margen de la OMC, con objeto de incorporarse a estas cadenas productivas. Por otro lado, el interés de los países desarrollados se desplaza desde los aranceles a la preocupación por la protección de las inversiones y de los derechos de propiedad intelectual, cuya negociación dentro de la OMC es difícil. Todo ello impulsa la aparición de Tratados de libre Comercio al margen de los procesos de negociación multilateral.

Otro factor empuja en la misma dirección. El comercio entre los países desarrollados está sometido a una protección arancelaria muy reducida, por lo que las principales barreras a los flujos económicos provienen de las normas, de las condiciones de inversión y de los mercados públicos. Los Tratados de Libre Comercio facilitan la negociación de estos aspectos, muy difícil de hacer en el marco de la OMC.

Tras la crisis de 2008, se ha producido una caída del comercio internacional. Contra los temores más difundidos no provocó un aumento de las medidas proteccionistas convencionales. Sin embargo, según los informes de Global Trade Alert, desde el inicio de la crisis los países han adoptado más de 700 medidas proteccionistas anuales, la mayoría de ellas fuera de las prácticas reguladas por la OMC, y consideradas como "proteccionismo tenebroso". Este nuevo proteccionismo aumenta las fricciones en el sistema de comercio y resulta difícil negociar.

Los rasgos descritos dibujan un orden comercial en el que el multilateralismo y la OMC rigen una parte del comercio internacional, pero está en retroceso. Otra parte del comercio se encuentra bajo reglas de comercio regional dentro de los Tratados de Libre Comercio, que producen una fragmentación de las relaciones comerciales. Y finalmente, las tensiones proteccionistas aumentan por vías no convencionales difíciles de limitar. En definitiva, un orden más fragmentado y conflictivo.

¿Cuál es el lugar de los BRICS en esta dinámica del comercio internacional?

Como telón de fondo aparece el ascenso de China como gran potencia comercial y existe la tentación de interpretar en clave china la evolución del sistema de comercio mundial. Los BRICS serían el entorno estratégico y la base del abastecimiento de materias primas de la economía china. Los Tratados de Libre Comercio impulsados por Estados Unidos [el Transpacífico (TTP) y el Transatlántico (TTIP)] serían un cordón sanitario comercial frente a China, y el aumento del "proteccionismo tenebroso", una parte sustancial del cual proviene de los BRICS, sería fruto de las tensiones creadas por la competencia generada por la economía china.

Sin embargo, esta interpretación es errónea y peligrosa. Errónea porque las nuevas tendencias en la organización del comercio mundial obedecen a cambios profundos en la organización económica internacional, de los que el ascenso de China es solo un factor y quizás no el más importante. También porque los BRICS comercian poco entre sí y difícilmente constituirán un bloque comercial sólido. Y, finalmente, porque el proceso de reequilibrio de la economía china seguramente cambiará su papel en el sistema de comercio mundial.

También es peligrosa porque rompe con la idea fundamental que presidió la prosperidad económica tras la Segunda Guerra Mundial –un orden multilateral y un comercio mutuamente beneficioso– para sustituirla por una concepción del comercio neomercantilista, como forma de obtener ventajas para los intereses nacionales, cualquiera que sea la forma en que estos se definan. Y la dinámica de este contexto es la de las represalias, que conduce a una creciente fragmentación, dañina para la prosperidad general.

En definitiva, en un orden comercial cambiante pueden vislumbrarse dos escenarios diferentes.

Uno es en el que la actual estructura del sistema comercial mundial, basado en tres segmentos –un comercio sometido a reglas de la OMC, un comercio organizado en torno a los tratados de libre comercio, y unas grandes potencias comerciales (India y China)–, reiniciara una dinámica integradora, incorporando a los BRICS a los tratados comerciales. Y un proceso de armonización de las normas que surjan de los diferentes tratados. Esta dinámica podría dar un nuevo impulso a la OMC, ampliando los segmentos de comercio sometidos a reglas multilaterales.

El otro escenario es en el que los tres segmentos del comercio generarían fricciones que irían reforzándose mutuamente. Represalias dentro del comercio OMC, normas diferentes en los diversos tratados de libre comercio y neomercantilismo en los grandes mercados de los BRICS. En este escenario se multiplicarían los conflictos y aumentaría la fragmentación del comercio internacional.

Que el sistema comercial se encamine hacia uno u otro escenario depende de dos factores. La capacidad o no de profundizar en la cooperación internacional dentro del G-20 e impulsar iniciativas más allá de los momentos de crisis, es uno de ellos. El otro tiene una dimensión diferente y reside en el modo en que cristalice en los países occidentales la oposición a los procesos de globalización.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El mundo está experimentando cambios sustanciales en los equilibrios políticos y económicos. Uno de los cambios más significativos es el ascenso de los países menos desarrollados y entre ellos de los agrupados en los BRICS y en especial China.

En el sistema monetario internacional, las políticas para enfrentarse a la crisis en los países desarrollados y el nuevo papel de los BRICS han aumentado los riesgos de turbulencias financieras, de devaluaciones competitivas y políticas económicas divergentes que pueden incentivar las fricciones entre los principales actores. El FMI no tiene la capacidad ni la autoridad para gestionar estas tensiones.

El orden comercial ha experimentado también una transformación fundamental, que ha reducido el papel de la OMC, incrementado el comercio bajo nuevos Tratados de Libre Comercio y convertido a China e India en grandes potencias comerciales. Estos cambios han ido acompañados de un aumento de las fricciones comerciales y riesgo de fragmentación del comercio. La OMC, paralizada por el fracaso de la Ronda de Doha, no puede dar una solución cooperativa a las nuevas tensiones.

En este contexto los riesgos de un nuevo orden internacional neomercantilista aumentan y, con ellos, la necesidad de nuevas instancias de cooperación internacional capaces de acomodar la importancia de los nuevos actores y coordinar la solución equilibrada de las tensiones que se acumulan sobre el orden económico internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDWIN, R. (2016): "The World Trade Organization and the future of multilateralism". *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 30, Nº 1, pp. 95-116.

BERNANKE, B. (2015): "Federal Reserve Policy in an International Context". *16 th. Jacques Polak Annual Research Conference,* IMF.

BHAGWATI, L., KRISHNA, P. y PANAGARIYA, A. (2014): "The World Trade System: Trends and challenges". *IISS Geo-economics and Strategy Conference.*

EVENETT, Simon J. y FRITZ, J. (2015): "Crisis-era trade distortions cut LDC export growth 5,5% per year", London, VoxEU.org Publication.

EVENETT, Simon J. (2015): *The BRICS trade strategy: Time for rethink.* London, CEPR Press.

FRANKEL, Jeffrey (2015): "The Plaza Accord, 30 years later". *Faculty Research working paper* -15-056, Harvard Kennedy School.

GOLDBERG, L. (2016): "The Obama Doctrine". *The Atlantic,* Abril.

GONZALES, A. (2015): "Los BRICS y la gobernanza económica mundial". *Política Exterior* nº 164, Marzo-Abril.

HANSON, Gordon H. (2012): "The rise of middle kingdoms: Emerging economies in global trade". *NBER Working Papers*, nº 17961.

LEONARD, M. (2016): “Connectivity wars. Why migration, finance an trade are the geo-economic battlegrounds of the future”. London, European Council on Foreign Relations.

ORGAZ, L.; MOLINA, L.; CARRASCO, L. (2011): “El creciente peso de las economías emergentes en la economía y la gobernanza mundial. Los países BRICS”. Banco de España, *Documentos Ocasionales,* Nº 1101, pp 5-52.

PRASAD, E. (2014): “Supremacía del dólar, por defecto”. *Finanzas y Desarrollo,* Vol. 51, Nº 1, pp 34-37.

REINHART, C. y TREBESCH, C. (2016): “The International Monetary Fund: 70 years of reinvention”. *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 30 nº 1, pp. 3-28.

STEINBERG, F. (2014): *Los BRICS en busca de una gobernanza económica alternativa.* Real Instituto Elcano.

SUMMERS, L. (2015): “A setback to American Leadership on Trade”. *Financial Times,* 14 de junio.

Xulio Ríos

La influencia de China en el nuevo escenario mundial

Chica joven en un parque, 1893. Berthe Morisot.

China está de vuelta en el escenario internacional y no solo como productora de mercancías que hace llegar a todos los rincones del planeta sino con el abanderamiento de un discurso y una estrategia singular y diferenciada. La emergencia de China como nuevo actor global plantea importantes disyuntivas y la resolución de los retos que plantea definirá el tono principal de las relaciones internacionales en el siglo XXI. La gestión de las tensiones en su vecindario inmediato y la consolidación de los acrónimos de diverso signo a los que ha dado vida en los últimos años y en los que se adivina su presencia dinamizadora indicarán la trascendencia efectiva de su emergencia.

CHINA desempeña un papel cada día más importante en los asuntos internacionales. Atrás parece quedar definitivamente la observación de la máxima de Deng Xiaoping de “no portar la bandera ni encabezar la ola” o, si se prefiere, “esconde tu fuerza, espera tu momento”. Básicamente desde 2008, año de celebración de los Juegos Olímpicos en Beijing, durante el mandato de Hu Jintao (2002-2012), China puso rumbo a una política diplomática más incisiva y más en consonancia con su condición de segunda potencia económica mundial (mejorando, pero aún en la posición 91 en términos de índice de desarrollo humano).

Como factores desencadenantes de esa nueva actitud, entre otros, podríamos citar: 1) el inicio de una nueva fase de su desarrollo económico que exige una mayor presencia en los mercados exteriores, no solo a través de la comercialización de sus productos sino también de sus inversiones; 2) la necesidad de trasladar a la gobernanza global y sus actores la dimensión alcanzada en el plano económico; 3) la disposición de renovadas capacidades que le permiten desempeñar un papel más activo en ámbitos hasta entonces periféricos o secundarios; 4) una nueva vuelta de tuerca al nacionalismo chino, que aspira a un reconocimiento global de su revitalización y a la definitiva superación de los diferendos del pasado que cercenaron tanto su territorio como el proyecto de modernización. El sueño chino es también el de recuperar su debida posición en el escenario internacional.

Si bien los ejes de su política exterior se mantienen prácticamente incólumes –con la no injerencia en los asuntos internos de otros países como columna vertebral–, en los últimos años ese carácter más incisivo ha tenido repercusiones palpables en diferentes áreas. Así, por ejemplo, podríamos citar: la mayor influencia de la moneda china con una importancia consolidada tras la reciente inclusión en la cesta de los Derechos Especiales de Giro del FMI, el aumento de su cuota y participación en las decisiones de los principales organismos financieros, el impulso de nuevos

acrónimos geopolíticos como la Organización de Cooperación de Shanghai, la Conferencia sobre Interacción y Medidas de Confianza en Asia-Pacífico, los BRICS, los foros con América Latina y África, una renovada presencia en Europa a través de los PECO, etc. En paralelo, en el orden estratégico y de seguridad, afirma sus vastas ambiciones de poder y soberanía en los mares de China en rivalidad directa con Japón, Filipinas y Vietnam, principalmente. También con EEUU, mientras fortalece su connivencia con Rusia para limitar la influencia estadounidense en el mundo, acompañada de una mejora sustancial y progresiva de sus capacidades militares, especialmente navales. Complementariamente, ambiciosos proyectos como la revitalización de las Rutas de la Seda –terrestre y marítima– con la creación de corredores económicos que abarquen Asia, Europa y África o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) dibujan mecanismos quizás solo complementarios para trazar nuevos ejes de construcción del orden internacional.

Esta China que promueve una diplomacia más extrovertida y segura dice no querer desafiar el orden existente y se considera a sí misma parte del sistema basado en unas Naciones Unidas, incluidas sus instituciones y normas globales, a las que contribuye cada día más, especialmente a sus misiones de paz. No obstante, también reconoce que en el orden vigente predominan los valores e intenciones de Occidente, lo cual no refleja con veracidad el momento presente, por lo que promueve un concepto alternativo del orden internacional.

¿Cómo actuará China en los años venideros? ¿Seguirá fiel a los principios diseñados en un tiempo en que su caracterización como país en desarrollo y de orientación socialista imponía la condena de la hegemonía o se inclinará por el ejercicio de un imperialismo de nuevo cuño? En la evolución del pensamiento estratégico chino pesa cada vez más su nuevo estatus global. De una parte, cabe reconocer que históricamente el Imperio del Centro mostró una rotunda desatención por el mundo exterior; también que esa desatención le costó el precio de la humillación y la derrota frente a las potencias extranjeras y que la reforma impulsada tras la muerte de Mao Zedong (1976) tiene en la apertura al exterior una variable irreversible que le impone cautelas y servidumbres nunca antes conocidas. De otra, reconoce las diferencias sistémicas existentes y no muestra el interés mínimo, a diferencia de la etapa maoísta, en involucrarse en pugnas ideológicas con repercusiones en la estabilidad propia y de terceros países; no obstante, la tensión emanada durante la posguerra fría con EEUU y Occidente, cristalizada en reveses diplomáticos importantes en países que van desde Libia a Myanmar, Ucrania, etc., comprometiendo sus intereses económicos a gran escala, pueden imponer otras actitudes.

Por último, las nuevas preocupaciones de seguridad le están obligando a adoptar decisiones, ciertamente impensables hace pocos años. Por ejemplo, en Sudán del Sur, a donde envió un primer batallón de infantería en mayo de 2015, o en Yibuti, donde ha instalado un primer "punto de apoyo logístico" (equiparable a una base) en el exterior para proteger una arteria vital para su comercio, o un compromiso con la lucha contra el terrorismo que le impone la creación de sus propios destacamentos armados "privados" –y la colaboración con empresas de mercenarios– para suplir los déficits de su cooperación con terceros países.

TRES INSISTENCIAS

La elección de Xi Jinping (2012) al frente del PCCh se ha traducido de inmediato en un gran impulso integral a la diplomacia china, con mensajes, acciones y giras del nuevo liderazgo que evidenciaron desde el primer momento una clara voluntad de desarrollar una visión propia que tenga en cuenta tanto su trayectoria histórica como la necesidad de avanzar con los tiempos y mostrar una sensibilidad más acusada a la hora de establecer compromisos internacionales en temáticas de alcance universal.

La primera insistencia está relacionada con la realización del sueño chino de la revitalización nacional y sus implicaciones globales. La coordinación de la situación nacional e internacional se formula sobre la base de la interacción armoniosa con el mundo, ya que solo en un ambiente internacional de paz se puede culminar adecuadamente la modernización del país. En este sentido, la ratificación de los principios de nunca pretender la hegemonía ni practicar la expansión sin por ello renunciar a los derechos e intereses legítimos constituye el núcleo del pensamiento estratégico. La apuesta por el desarrollo pacífico quiere desmentir la amenaza china. El mensaje de que China no aspira a mejorar su status nacional y global a costa de los intereses de terceros países quiere ganar profundidad y rotundidad en un momento de crisis económica global que impone a todos los países la necesidad de efectuar profundas reformas pero se advierte matizada por la enunciación de "intereses vitales" –sin margen para la negociación– que concreta posibles espacios de confrontación.

La segunda insistencia relevante es la defensa de la diversidad y el diálogo entre civilizaciones como algo valioso y protegible. En sus visitas a la UNESCO o al Colegio de Europa, Xi Jinping instó al aprendizaje mutuo y la tolerancia como claves para la comprensión. Este punto de vista tiene una dimensión histórica y cultural, pero también contemporánea y plural, inspirando el compromiso con la solución po-

lítica de los conflictos, huyendo de presiones y de intervenciones militares externas que solo pueden empeorar la situación. Asimismo, en otro plano, implica respetar el derecho de los pueblos a elegir de manera independiente su camino de desarrollo y oponerse a la intervención en los asuntos internos de otros países. No hay una modalidad de desarrollo de validez universal, ni un camino de desarrollo inalterable, asegura Xi quien de esta forma quiere también validar la singularidad del modelo chino y lograr su aceptación como expresión de normalidad democrática.

La tercera insistencia es el concepto de comunidad de destino común, que vendría a ilustrar no solo la condición objetiva del mundo en que vivimos, en el que la interdependencia es un hecho irrefutable a la vista de las consideraciones económicas, energéticas o climáticas, sino a promover la apertura y la inclusividad como dinamizadores de una cooperación en beneficio mutuo que tanto tiene manifestaciones globales como regionales, con el desarrollo sostenible como clave de entendimiento principal.

Estas tres insistencias han tenido consecuencias prácticas en el accionar más reciente de la diplomacia china. El propio Xi Jinping ha protagonizado numerosas giras a diversos puntos del globo expresando estos puntos de vista y alentando propuestas y fórmulas destinadas a reformar e innovar en mecanismos y procedimientos de actuación que resulten en mejoras de la gobernanza global a todos los niveles, priorizando el desarrollo y la lucha contra la pobreza, considerados auténticos fundamentos de la paz y la seguridad. Asimismo, Xi viene significando la importancia de optimizar el diseño al más alto nivel, identificando la orientación y objetivos y estableciendo un patrón científico para lograr una cooperación lo más enriquecida posible. En tal sentido, puede decirse que el nuevo liderazgo chino ha supuesto en variados campos un nuevo punto de inflexión histórico.

UN NUEVO MODELO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Entre las demostraciones prácticas cabe destacar la preocupación por establecer un nuevo modelo de relaciones internacionales que tanto tenga en cuenta la estructuración de un nuevo tipo de relaciones entre países grandes como la atención debida a los países pequeños para preservar la necesaria igualdad, y que tanto valora aspectos de alcance como la seguridad nuclear, como la lucha por la superación de los desequilibrios y las desigualdades que están en el origen de no pocas tensiones internacionales. Ese nuevo modelo presta suma atención al diseño de una política general pero igualmente adaptada a las situaciones concretas. En relación a EEUU, por ejemplo, actor clave en esta ecuación, sortear la trampa de Tucídides fomen-

tando el diálogo y la comunicación entre las respectivas sociedades para desactivar los mutuos prejuicios se ha convertido en un imperativo. Asimismo, profundizar el entendimiento y la cooperación con Rusia o establecer marcos de diálogo creativo con la UE han sido constantes importantes. Incluso con Japón, pese a las discrepancias a propósito de la historia o las disputas territoriales, el fomento de una relación volcada hacia el futuro y con fundamentos sólidos representa un vector que guía el actuar de China, si bien no siempre con éxito.

En ese nuevo modelo de relaciones internacionales, China ha fomentado la habilitación o consolidación de mecanismos de diálogo con diversas regiones (África, América Latina, Países Árabes, PECO…) huyendo del establecimiento de zonas de influencia y preservando esa comunidad de destino como *leit motiv* de unas propuestas centradas en el desarrollo económico y el aumento de la confianza política, con un hilo de continuidad evidente entre la política exterior y las transformaciones internas que vive el país y de las que, complementariamente, pueden beneficiarse extensas áreas del planeta en la medida en que sean capaces de idear proyectos que absorban los excesos de capacidad china, especialmente en el ámbito de las infraestructuras.

Esta dinámica refleja con claridad la impronta del impulso diplomático, acompañada anualmente de giras al máximo nivel y la profundización de los intercambios educativos, culturales, etc. Todo ello es expresión de una nueva dinámica que no solo afecta a los actores sino también a los contenidos, es decir, se trata de innovar e interactuar para que la cooperación sea más integral y explote al máximo el potencial de la relación bilateral trascendiendo una etapa inicial caracterizada por la escasa diversidad.

El auspicio de grandes proyectos transformadores como “la Franja y la Ruta” (de la Seda) o el BAII (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura) demuestran la ambición del nuevo liderazgo, el propósito de coadyuvar al desarrollo y sumar recursos de todo tipo para generar nuevos procesos históricos con implicaciones geopolíticas y geoeconómicas. La disposición de capacidades por parte de China para transformar Asia y el mundo y propiciar una espiral de desarrollo de forma concertada con más de medio centenar de países constituye un ejemplo de diplomacia multilateral orientada al bien público que no tiene antecedentes. En tal sentido, en las últimas visitas cursadas a Kazajstán, Rusia o Bielorrusia, el presidente Xi mostró la determinación de facilitar la yuxtaposición y ensamblaje sin rupturas de la integración económica euroasiática. Y en foros como APEC defendió la idoneidad de su propuesta para crear un marco regional de colaboración abierta, inclusiva, equilibrada y mutuamente beneficiosa. La puesta en funcionamiento del Fondo de la

Ruta de la Seda o la apertura de la sede del BAII en Beijing evidencian que no son solo palabras o un brindis al sol. En breve sabremos si su desarrollo cumple con las lógicas expectativas que ha despertado.

Se complementan estos proyectos con el impulso a nuevos acrónimos que viven momentos iniciales o de renacimiento. Es el caso de los BRICS, por ejemplo, una prioridad de la diplomacia china para abrir camino a otro orden internacional, nutriendo el consenso político y gestionando acciones concretas como los nuevos instrumentos financieros (Nuevo Banco de Desarrollo o el acuerdo sobre la reserva de divisas). Es el caso también de la OCS (Organización de Cooperación de Shanghai), renovada con proyectos –y socios– que van más allá de la seguridad y que afectan al orden de la logística y el transporte, el comercio y la inversión, el ámbito financiero o la energía, o también la seguridad alimentaria o la cultura y la comunicación. Y es el caso de la CICA (Conferencia sobre Interacción y Medidas de Confianza en Asia), donde Xi propuso un concepto de seguridad en la región basada en la seguridad común, global, cooperativa y sostenible.

La participación en el G20 le ha permitido a China explicar mejor la naturaleza de su proceso interno (una crisis con cambio de modelo), con una desaceleración de la economía que es, en buena medida, resultado de la propia iniciativa reguladora tomada por el país para avanzar en la reforma estructural y, complementariamente, en base al concepto de comunidad de destino común, auspiciar medidas para lograr un crecimiento sostenible de la economía mundial integrando los intereses de todos para ser equilibrado, perfeccionando la gobernanza económica global. Lo que en China llaman la “nueva normalidad” es expresión de un nuevo ciclo del desarrollo de su economía y puede generar nuevas oportunidades globales, de igual forma que la inclusión del yuan en los derechos especiales de giro suma un poco más a China a la arquitectura financiera global. La intensificación de las reformas internas y una mayor involucración global son dos caras de una misma moneda. Aun así, las capacidades de incidencia efectiva de China son limitadas.

En otras cumbres, como la del clima en París (2015), China mostró una firme voluntad de compromiso que ya se manifestara con anterioridad al suscribir una declaración conjunta con EEUU en este sentido. La firme determinación de promover un desarrollo sostenible exige la aplicación de políticas internas relacionadas con este problema, pero igualmente la coordinación bilateral y multilateral que abra camino a la transición hacia una economía verde y con bajo consumo de carbono. Los dos frentes figuran en la agenda china.

UNA POSICIÓN INTERNACIONAL DE CHINA MÁS SIGNIFICADA

El balance general es que a pesar de las dificultades internas del proceso de reforma, que no son pocas ni menores, la posición internacional de China se ha elevado de forma significativa tras el XVIII Congreso del PCCh (2012), estableciendo las bases conceptuales, orgánicas y las propuestas de un nuevo tiempo transformador. Ello simboliza una incorporación más activa de China al acontecer global y revelará la utilidad y valor de la diplomacia para que los objetivos generales de este periodo histórico, quizá el más decisivo de toda la reforma iniciada en 1978, alcancen el debido cumplimiento.

Asimismo, en los conflictos que con diversa intensidad asolan la realidad internacional (Siria, Irán y Oriente Medio, Afganistán, península coreana, etc.), la asistencia china para auspiciar conversaciones de paz ofrece esperanzas para hallar soluciones duraderas que tengan en cuenta las particularidades e intereses locales y no tanto las ambiciones externas. Aun así, a pesar de la vocación anunciada, existe una profunda asimetría en cuanto a sus capacidades de influencia y su incorporación será progresiva.

Sin sumar el factor exterior y la acción diplomática a la profundización integral de la reforma, deshaciendo malentendidos con los países grandes, mejorando las relaciones de vecindad, agrandando la cooperación con los países en vías de desarrollo, participando de forma activa en los asuntos multilaterales, implicándose en la solución de dramáticos conflictos que sacuden la conciencia internacional; en definitiva, sin la apuesta consecuente por el desarrollo pacífico, las posibilidades de éxito del conjunto del proceso de reforma resultarían alarmantemente menores. China necesita del mundo más que nunca en toda su historia.

La acción diplomática impulsada a instancias del nuevo liderazgo chino refuerza la convicción de que el proceso que contempla construir una China moderna, desarrollada y regida por la ley forma parte de la misma tendencia de la época que apunta al establecimiento de un nuevo modelo de relaciones internacionales cuyo epicentro debe ser el desarrollo pacífico.

Se trata, a día de hoy, de una diplomacia proactiva que no escatima esfuerzos. A modo de ejemplo, solo en 2015, el presidente Xi visitó 10 países en 4 continentes y asistió a 9 conferencias internacionales. Un proceder que refuerza la idea de China como un socio estratégico confiable en los planos bilateral, regional y mundial para auspiciar el desarrollo y rediseñar el orden mundial mediante la identificación de sinergias a través del diálogo y la negociación. Todo un modelo que brinda grandes

oportunidades a pesar de la subsistencia de las diferencias en cuanto a sistema social, tradición cultural o ideología que ni obligatoriamente deben disolverse como azucarillo en el agua ni por ello pueden devenir en obstáculo insalvable para acrecentar la cooperación. Esa diversidad, que nos enriquece a todos, puede sin embargo dificultar la gestión de la incorporación de China a los asuntos globales, siempre a medio camino entre la cooperación y la contención.

AGUJEROS NEGROS

A día de hoy, la posición internacional de China se dilucida en dos tableros. El primero es su propia vecindad, en la que diferentes tensiones ponen en cuestión su propia diplomacia y habilidad. A los diferendos con Japón por las islas Diaoyu/Senkaku se suman las disputas en el Mar de China meridional por el control de diversos archipiélagos que le enfrentan con varios países del sudeste asiático. Tradicionalmente, la posición de Beijing se asoció al aparcamiento de la controversia por la soberanía y la sugerencia de habilitación de marcos de explotación conjunta de los recursos de la zona; sin embargo, su consideración ahora de “intereses vitales” evoca una intensidad mayor a la hora de apostar por la soberanía. El segundo foco de atención es la península coreana. La persistencia del desafío nuclear por parte de Kim Jong-un coloca a Beijing en una complicada tesitura. La diplomacia china apuesta por la desnuclearización y por resucitar el diálogo hexagonal, pero ni una ni otra propuestas avanzan sobre el terreno. Por el contrario, la falta de un diálogo directo Pyongyang-Washington y la aparente pérdida de influencia de China en el aliado norcoreano suman incertidumbres en el último vestigio de la guerra fría. En uno y otro caso, EEUU encuentra motivos más que suficientes para anudar sus alianzas militares con Corea del Sur, Japón, y también Filipinas o Vietnam, ampliables a Australia, con miras a contener a China con el argumento del peligro que supone Corea del Norte o unas ambiciones en los mares próximos que pondrían en cuestión la “libertad de navegación”. Washington y Seúl negocian el despliegue de un sistema avanzado antimisiles que socavaría seriamente los intereses de seguridad de China obligándola a asumir una carrera armamentista que no desea.

EEUU y Filipinas anunciaron recientemente un acuerdo para facilitar la presencia de las tropas del primero en cinco bases filipinas, incluyendo una cercana a las islas Spratley/Nansha, en el mar de China meridional. China acusa también a EEUU de estar detrás del arbitraje sobre este contencioso iniciado por Filipinas tras señalar que el fallo que próximamente emitirá la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya representará un momento crítico para el futuro.

El retorno de EEUU a Asia-Pacífico encuentra en estas tensiones el argumento idóneo para justificar el masivo traslado de capacidades militares a la zona en un ejercicio de contención evidente. China apuesta por una solución pacífica a las controversias, mediante consultas y negociaciones, pero la asimetría de los actores y la falta de confianza operan en su contra.

Tampoco conviene perder de vista el problema de Taiwan. La reunificación es otro "interés vital" y bajo ningún concepto aceptará el PCCh que el actual *statu quo* se eternice. La reciente victoria soberanista en la isla en enero último pone fin a ocho años (2008-2016) de entendimiento bilateral sobre la base de la cooperación entre las viejas formaciones antaño enemigas (comunistas y nacionalistas), abriendo un periodo de incertidumbre. Lo único seguro en el futuro inmediato del Estrecho de Taiwan es que Beijing presionará a las nuevas autoridades taiwanesas para que acepten de palabra y de obra la renuncia a la independencia.

El segundo tablero es el global y afecta a sus capacidades para establecer aliados, superar escenarios de confrontación, viabilizar propuestas alternativas que colmen las expectativas a un desarrollo más equilibrado y sostenible y definan, en suma, los contornos del sistema de relaciones internacionales del siglo XXI. Pieza clave de todo ello es la evolución de la relación con EEUU, en la que prima un doble impulso caracterizado por una mejora del entendimiento económico y comercial pero también por una intensificación de la desconfianza estratégica. La negativa china a conformar un G2 –liderado naturalmente por EEUU– y su resistencia a integrarse en sus redes de dependencia apostando por el mantenimiento a todo trance de su soberanía y un modelo político que no renuncia al liderazgo del PCCh aventuran un dilatado y sostenido pulso por la influencia global.

La estrategia china en este sentido parece apostar por ganar influencia en la periferia siguiendo una estrategia envolvente similar al "cerco a las ciudades" practicado en el periodo revolucionario. De una parte, haciendo de la economía su punta de lanza –la ideología, aunque presente, desempeña un papel secundario–, promueve los intercambios comerciales con sus socios de regiones como América Latina, África u Oriente Medio; por otra, procura abrir quiebras entre los aliados occidentales, cultivando las relaciones con Europa (Alemania, Reino Unido…), con especial atención a los PECO (países de Europa Central y Oriental) o Australia, al tiempo que afianza la relación con Rusia con la energía como motor esencial. La asunción de mayores responsabilidades globales en asuntos que preocupan, como la seguridad nuclear, la lucha contra el terrorismo o el cambio climático, eludiendo la confrontación directa y apostando por la cooperación expresan un interés inocultable por elevar la significación de su presencia e influencia global.

No todo es pacífico, sin embargo. Si bien todos reconocen que el triunfo de la estrategia interna que apuesta por un cambio en el modelo de desarrollo depende en gran medida del éxito en los proyectos exteriores que apuntan a crear escenarios de cooperación mucho más complejos de lo común con apuestas por la inversión, cooperación en capacidad productiva o impulso a las infraestructuras decisivas para crear nuevos mercados, las voces críticas no faltan a nivel interno. Así, por ejemplo, el consagrado hábito de complementar las giras internacionales de los principales dirigentes con generosas promesas de inversiones y fondos múltiples cuando la situación en el interior reviste cierta complejidad es calificado por algunos de despilfarro en un país que aún tiene más de 50 millones de pobres... Los efectos que los cambios políticos en terceros países tienen sobre la cooperación con China (véase hoy Argentina pero mañana podría ser Venezuela) ameritarían la temeridad de una diplomacia demasiado estrecha con socios inestables y en los que la relación con China parte aguas entre unas y otras fuerzas.

Igual imprudencia se atribuiría a los problemas creados para la seguridad de China debidos a un mal manejo de las tensiones en Corea del Norte o la torpeza derivada de los posicionamientos más asertivos defendidos en los mares de China, que están facilitando la plasmación de frentes de oposición liderados por EEUU (atrayendo incluso a países como Vietnam) en vez de persistir en la tradicional apuesta por otorgar la prioridad a la explotación de los recursos y a un código de conducta que pueda ser asumido por todas las partes y con garantías.

CONCLUSIÓN

China manifiesta en los últimos tiempos un activismo diplomático que alcanza muchas áreas, transitando rápidamente de ser un mero participante en el sistema internacional a ser un activo promotor de iniciativas. Es el reflejo de su nueva posición en el mundo pero también una necesidad para intentar contornar la influencia de sus rivales estratégicos apoyándose en una red de nuevas instituciones de diverso orden (financiero, político, de seguridad) y un vasto plan económico que compiten con las instituciones y planes de Occidente. Beijing es consciente de que iniciativas como el TPP –que EEUU firmó en 2015 con 11 países de la cuenca del Pacífico– o el TTIP –que actualmente negocia con la UE– brindan capacidades añadidas a Washington para establecer nuevas reglas comerciales y para rediseñar el sistema de comercio mundial, hechos a los que no quiere permanecer ajena optando por plantar cara.

En un tiempo récord, al igual que hizo previamente con mecanismos culturales orientados a promover su poder blando –los institutos Confucio– China actualiza un discurso y una estrategia con vistas a recuperar una posición central en el sistema internacional.

El éxito de esta política dependerá de muchos factores, pero todo apunta a que será un proceso largo que afronta como principal riesgo la situación interna. La tentación a finiquitar la posguerra fría con un golpe de mano (en Taiwan o en relación a las disputas territoriales en sus mares contiguos) en función de una agenda económica interna en la que priman las dificultades estructurales o de un mal cálculo de las reacciones posibles de terceros no es baladí. La inestabilidad interna provocada por una deficiente gestión del reto democratizador podría activar un nacionalismo que por el momento está sometido a control por el PCCh pero que igualmente es observado con preocupación por los países vecinos.

El incremento de la influencia global de China, previsible a salvo de un derrape en su proceso interno, será progresivo y por bastante tiempo seguirá identificando la economía como principal exponente. Defensora de la multipolaridad, China, aquejada aún de numerosos problemas internos que la mantendrán absorta durante muchos años, no aspira a desempeñar un papel hegemónico –tanto por razones conceptuales como porque le viene grande– pero sí a que se le reconozca su condición de “país importante”. Por otra parte, su modelo no es exportable y carece igualmente de la vocación mesiánica propia de las trayectorias occidentales del mundo de la guerra fría. Aun así, reconociendo que China no pretende establecer una nueva hegemonía, no cabe duda de que erosionará de forma consciente y progresiva la hegemonía occidental que prima en el sistema internacional desde hace varios siglos. Será entonces, con la recuperación de cierto equilibrio, cuando su modernización se habrá completado a la par que el cierre del periodo de decadencia iniciado abruptamente con aquellas guerras del Opio con las que Occidente quiso simbolizar el fin de su tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORNEJO, Romer (2008): *China, radiografía de una potencia en ascenso.* México, El Colegio de México.

DANIEL OVIEDO, Eduardo (2005): *China en expansión.* Córdoba (Argentina), Editorial Universidad Católica de Córdoba.

NEEDHAM, Joseph (1975): *Dentro de los cuatro mares, el diálogo entre Oriente y Occidente.* Madrid, Siglo XXI de España editores.

RÍOS, Xulio (ed.) (2005): *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente,* Barcelona, Biblioteca de China contemporánea, Edicions Bellaterra.
RÍOS, Xulio (2014): *Bienvenido, Míster Mao.* Madrid, Ediciones Akal.

Manuel Alcántara
Mercedes García Montero

El complejo futuro de América Latina en el nuevo escenario mundial

Eugène Manet y su hija en Bougival, 1881. Berthe Morisot.

Los países de América Latina han logrado consolidar procesos electorales para elegir de manera competitiva, y en gran medida limpia, a sus gobernantes, desde los años 90. Este es un hecho novedoso en términos históricos, por su extensión en el tiempo y porque aglutina a la mayoría de los países.

En este contexto se produjo un giro a la izquierda de la región que se ha mantenido, con algunos cambios, hasta 2014, en que comenzó a resquebrajarse. Hoy, América Latina se enfrenta a un fin de ciclo, en el que debe hacer frente a la falta de salidas institucionales de la forma de gobierno presidencialista y prestar atención a cuatro temas que configuran la agenda del periodo que se abre: violencia, corrupción, desigualdad y pobreza.

INTRODUCCIÓN

TRAS las transiciones a la democracia, periodo que en América Latina se extiende desde las elecciones dominicanas de 1978 hasta las salvadoreñas de 1994, los países de la región han logrado consolidar plenamente procesos electorales para elegir de manera competitiva y, en gran medida, limpia a sus gobernantes. Este hecho es novedoso en términos históricos por la extensión del periodo de tiempo y porque aglutina a la mayoría de los países.

Otra de las características de los procesos políticos de la región durante las últimas décadas ha sido el fortalecimiento del presidencialismo a través de cambios constitucionales que han traído consigo la posibilidad de la reelección[1] presidencial. De entre los distintos países solamente México y Panamá persisten en la expresa prohibición permanente de la reelección presidencial, incorporándose Colombia a este grupo al haberla eliminado en 2015 tras su introducción bajo el mandato de Uribe.

Otro elemento tiene que ver con los partidos que se encuentran inmersos en un serio proceso de desinstitucionalización y de vaciamiento de la intermediación que trae, como contraparte, que la política siga un patrón en el que los candidatos se imponen a los partidos. Esto es especialmente obvio en el mundo andino, sin dejar de lado a Guatemala, Panamá o Paraguay y a algunos casos brasileños (Alcántara, 2016).

[1] Los últimos en República Dominicana y en Honduras se ha abierto el proceso de cambio. En Ecuador se ha habilitado para todos los cargos representativos, pero una disposición transitoria aprobada en diciembre de 2015 prohíbe por una vez la reelección del presidente Correa.

Pero el gran elemento que ha centrado el debate político y académico en la última década ha sido el surgimiento de presidentes con gran capacidad de liderazgo, que coincide con un período de bonanza económica, caracterizado por el elevado precio de las materias primas, que favoreció el incremento de ingresos gracias a la exportación y dio lugar al desarrollo de una política económica expansiva en la que se priorizó el gasto social. Esta situación contrasta con la década de 1990 en la región, marcada por la preeminencia del paradigma neoliberal[2] y el recorte del gasto social de modo que, durante esta década, ha mejorado en muchos casos la desigualdad endémica que caracteriza a América Latina (Sánchez y García, 2016).

Para referirse a este período (2003-2013), desde sectores próximos al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se acuñó el término "década ganada" en contraposición a la "década perdida" de 1980. Este término se hizo popular también como reacción al neoliberalismo que, en América Latina, ha sido denominado genéricamente como postneoliberalismo. Para Grugel y Riggiorozzi (2012, 3) se trata de un conjunto de aspiraciones políticas centradas en la recuperación de la autoridad del Estado para supervisar la construcción de un nuevo consenso social y enfoque del bienestar. Así, se articula un cuerpo de políticas económicas dirigidas a la reconstrucción de la capacidad del Estado para manejar el mercado y fomentar la economía de exportación, yendo más allá del mero crecimiento al buscar la responsabilidad social y la satisfacción de las demandas ciudadanas. Se trata del retorno del Estado, pero no desde el simple punto de vista económico sino, también, político y social (Sánchez y García, 2016).

Los estudios sobre el neoliberalismo y el postneoliberalismo –materializado éste como la respuesta política y social que desde la izquierda se dio a aquél– suelen centrarse en lo que se consideran consecuencias económicas del Consenso de Washington, sobre todo en las privatizaciones, la desregulación y la liberalización de los distintos mercados o el papel de los actores sociales que se opusieron al modelo en el cambio de paradigma en la región.

EL GIRO A LA IZQUIERDA

En este contexto se dio el popular *giro a la izquierda* de la región[3] que pronto se convirtió en el foco de atención de la academia y los medios de comunicación. Con

---

[2] Veáse Francisco Sánchez y Mercedes García Montero. "Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina". *Revista Sistema*, nº 242 (junio/16). Fundación Sistema.
[3] Ver (Arditi, 2008).

algunos cambios políticos, hasta el año 2014 el centro izquierda ha mantenido su preeminencia, como lo refleja el grupo de países integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, frente al conformado por Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. Este giro a la izquierda motivó el surgimiento de taxonomías y análisis en torno a las señas de identidad con las que simplificar una realidad de suyo diversa y muy marcada por la experiencia sociopolítica particular. El modelo de liderazgo de Hugo Chávez, ganador de las elecciones presidenciales venezolanas de 1998 creó escuela en un sector de la izquierda latinoamericana (Sánchez y García, 2016) al compartir una forma de acción política adjetivada como «bolivariana» en el que se suele situar, además de a Hugo Chávez y Nicolás Maduro de Venezuela, al presidente boliviano Evo Morales o al ecuatoriano Rafael Correa. El nexo de unión de este proyecto lo constituyó una suerte de ideología común oficial denominada «socialismo del siglo XXI», conformada por elementos clásicos de la izquierda latinoamericana como lo fueron: el antiimperialismo, en clave de antiamericanismo; la reivindicación de la patria grande, como culminación del sueño de Bolívar de la unión continental, y la pulsión por la igualdad. A estos elementos se sumaron algunas características propias de la tradición populista latinoamericana[4] (Alcántara, 2013).

Pero, como ya se ha dicho, el proceso es demasiado complejo para hacer simplificaciones escuetas. En la academia se produjo un animado debate tratando de explicar el resurgimiento de los partidos y los líderes de izquierda en la región. Al no tratarse de un grupo homogéneo han aparecido intentos de clasificación que hablan de la "buena" izquierda frente a la “mala” izquierda, o de moderados o radicales populistas *versus* socialdemócratas, o de los que adoptan las políticas liberales favorecedoras del mercado y los que se oponen firmemente a ellas. Estos debates han tendido a caer en la hipótesis de las dos izquierdas que resulta insuficiente, desde todo punto de vista, para definir las diferencias que hay entre los distintos casos particulares[5].

---

[4] Tales “Como el caudillismo carismático y mesiánico que conllevaba tanto un discurso de gran intensidad emotiva como la reelección indefinida y la concentración del poder; la centralidad del Estado rentista en economías de fuerte carácter extractivo; la advocación constante a la identidad nación-pueblo y a su papel como sujeto de la historia; la tendencia al control abrumador de la información en pro de la libertad de la misma al confrontarse con los grandes grupos empresariales mediáticos; un recurso a los procesos electorales manipulados sistemáticamente según una lógica de ventajismo gubernamental permanente; y, en algunos países, la denuncia de comportamientos racistas excluyentes por parte de la minoría blanca. Aunque el proceso ha venido gozando de una institucionalidad muy baja, formalmente hablando todo ello ha venido quedando incorporado en los supuestos del denominado neoconstitucionalismo, confrontador del constitucionalismo liberal clásico” (Alcántara, 2013, CIDOB).

[5] Sobre las “dos izquierdas” se puede ver Castañeda y Morales (2005) Vilas (2005).

EL PANORAMA POLÍTICO ACTUAL Y LOS VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS

Este escenario, no obstante, comenzó a resquebrajarse con la enfermedad y posterior fallecimiento de Hugo Chávez en 2013. Después de Chávez el escenario venezolano concita dos circunstancias novedosas en el contexto de un clima de polarización cada vez más agudizado. En la medida en que es imposible transferir el carisma, el liderazgo bolivariano está pasando por un proceso de compleja reconfiguración toda vez que Nicolás Maduro, el nuevo presidente elegido el 14 de abril de 2013 en unos comicios cuyos resultados fueron muy cuestionados, carece del liderazgo que ejercía su predecesor, tanto en capital carismático como en habilidades políticas. Su debilidad política se ha acentuado con el resultado desfavorable en las elecciones legislativas de 2015 y la complicada situación de la economía venezolana, con una inflación galopante y un déficit público enorme, con problemas de desabastecimiento de productos de primera necesidad y unos índices muy elevados de inseguridad ciudadana.

Durante 2016 la situación política y económica del país ha seguido deteriorándose de forma muy grave con la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo, la declaración de estado de excepción por parte de Maduro en mayo de 2016 y la polémica por la supervisión por parte del Consejo Nacional Electoral, afín al gobierno, del referéndum de revocatoria presidencial promovido por la oposición. La extrema tensión que vive Venezuela en la primavera de 2016 no augura una salida fácil en el país.

Esta tensión, además, tiene unas evidentes repercusiones para el resto de la región. Tras el fallecimiento de Chávez, la región entra en un periodo de ausencia de un líder aglutinador de diferentes sensibilidades, tanto de aquellas generadas por factores vinculados a la personalidad propia de cada uno de los otros líderes nacionales como del ímpetu en la imposición de un modelo validado por el socialismo del siglo XXI.

En este escenario, 2015 fue un año de transición. Argentina y Guatemala tuvieron elecciones presidenciales, y El Salvador, México y Venezuela comicios legislativos. Posiblemente, Argentina ha supuesto uno de los dos parteaguas más claros que separan el ciclo que termina del que se inicia, toda vez que no solo la familia Kirchner deja de estar al frente del Poder Ejecutivo al que llegó en 2003, sino también el peronismo tras su derrota electoral de noviembre de 2015 (Alcántara, 2016). Otros sucesos políticos de 2016 avalan la tesis de fin de ciclo, como son la derrota sufrida por Evo Morales para postularse a una nueva elección en el referéndum constitucional de Bolivia de febrero de 2016, la renuncia de Rafael Correa a presentarse a

un tercer mandato consecutivo en 2017 o el controvertido juicio político que ha apartado a Dilma Rousseff de la presidencia de Brasil en el mes de abril. La legitimidad de este juicio político ha sido cuestionada sobre todo por el hecho de que sus promotores estén acusados de corrupción y el 66% de los legisladores tenga causas pendientes con la justicia brasileña, y ha avivado un debate existente en la ciencia política en torno a la falta de salidas institucionales de la forma de gobierno presidencialista ante las crisis generadas por las tensiones entre poderes o los presidentes fallidos.

Por otra parte, la opinión pública[6], los análisis de organizaciones internacionales[7] y de académicos[8] señalan la necesidad de prestar atención a cuatro temas que no son viejos en la región y cuya necesaria atención configura una agenda para el periodo que se abre. Se trata de la violencia, la corrupción, la desigualdad y la pobreza.

La violencia e inseguridad está presente en muchos países de la región. México vive desde hace una década en una espiral siniestra que incorpora al narcotráfico en connivencia con fuerzas diversas de los aparatos de seguridad del Estado, sin dejar de lado grupos políticos locales. Por otro lado, y en términos de la vida corriente, hace que la convivencia sea extremadamente difícil en muchos núcleos urbanos centroamericanos pero también en las capitales sudamericanas. Solo el posible éxito de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las guerrillas de las FARC y del FLN, atisban un cambio positivo (Alcántara, 2016).

Por su parte, la corrupción, que es un mal lacerante para la mayoría de las democracias, se ha ensañado recientemente con dos países que se presentaban como modelos del pasado inmediato, como son Brasil y Chile. Mientras que en el caso del primero se centra en la empresa pública gigante PETROBRAS y ha coadyuvado con el citado juicio político a la presidente Rousseff, en el segundo ha aflorado en una metástasis con numerosos focos que hablan de una clase política que se siente impune. Pero también en Guatemala la corrupción ha supuesto que ni el presidente, Otto Pérez Molina, ni su vicepresidenta terminaran su mandato a pocos meses de concluirlo, siendo encarcelados a la espera de juicio (Alcántara, 2016).

La desigualdad y la pobreza, a pesar de los avances registrados en la disminución de sus tasas y al hecho de que unos 60 millones de personas hayan salido de

[6] Ver (LAPOP, 2014).
[7] Ver (PNUD, 2014).
[8] Ver (Zechmiester, 2014) y (Millet *et al*, 2015).

la pobreza incorporándose a las clases medias, siguen limitando seriamente el desarrollo latinoamericano. América Latina sigue teniendo amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza (28,1% para 2013, según la CEPAL) y su reducción ha sufrido un estancamiento desde el año 2013. Estos datos no ayudan a mejorar la distribución del ingreso que es la más desigual del mundo. Además, ha entrado en un período de desaceleración económica empujada sobre todo por el crecimiento negativo de Brasil y de Venezuela en el año 2015. No obstante, si bien cabe matizar de nuevo la diversidad de la región pues el resto de países creció a un ritmo superior al 2% (Grysnpan, 2016), los datos no son halagüeños en el futuro más próximo y pueden incidir en el incremento del malestar social, la popularidad de los gobiernos y las condiciones de gobernabilidad de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel (2013): "América Latina después de Chávez. De la crisis de representación al caudillismo democrático desinstitucionalizador", *Documentos CIDOB AMÉRICA LATINA*, nº 38.

ALCÁNTARA, Manuel (2016): "Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)". *Revista Sistema,* nº 242, Fundación Sistema.

ARDITI, Benjamin (2008): "Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics?", *Latin American Research Review* 43 (3), págs. 59-81.

CASTAÑEDA, Jorge y MORALES, Marcos A. (eds.) (2008): *Leftovers: Tales of the Latin American Left,* New York, Routledge.

GRUGEL, Jean y RIGGIROZZI, Pía (2012): "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis", *Development and Change* 43 (1), febrero, págs. 1-21.

GRYNSPAN, Rebeca (2006): "América Latina es más fuerte frente a las crisis". Artículo de opinión de *El País*, 21 de febrero de 2016.

LAPOP (2014): *Latin American Public Opinion Project.* Nashville, Universidad de Vanderbilt.

MILLET, Richard L.; HOLMES, Jennifer S. y PÉREZ Orlando J. (eds) (2015): *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?* New York, Routledge.

PETKOFF, Teodoro (2005): *Las dos izquierdas,* Caracas, Alfa.

PNUD (2014): *Informe sobre desarrollo humano 2014.* Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SÁNCHEZ, Francisco y GARCÍA MONTERO, Mercedes (2016): "Reforma institucional en tiempos hiperpresidenciales en América Latina". *Revista Sistema*, nº 242. Fundación Sistema.

VILAS, Carlos M. (2005): “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, *Nueva Sociedad* 197, mayo-junio, págs. 84-99.

ZECHMIESTER, Elizabeth (2014): “La cultura política de la democracia en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a lo largo de diez años del Barómetro de las Américas-Resumen Ejecutivo”. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 2014.* Número 108. Nashville, Universidad de Vanderbilt, LAPOP 2014.

Alejandra Ortega

¿Qué fue de la justicia social en las revoluciones árabes?[1]

[1] Este artículo contiene elementos extraídos de la tesis doctoral leída por Alejandra Ortega con el título "El movimiento sindical en Túnez y Egipto: colaboración, disidencia y renovación". La tesis fue leída el pasado 11 de noviembre de 2015 en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). El texto original se encuentra en el repositorio de la UAM desde inicios de 2016 y está a la espera de ser revisada su redacción para ser publicado y difundido.

Mujer con niño en un bote, 1892. Berthe Morisot.

Este artículo pretende incidir en algunos aspectos del relato de las revoluciones árabes de comienzos de este siglo XXI que han quedado ocultos por la marea informativa que se produjo, en detrimento de las personas que quisieron generar cambios en sus países y reclamaron justicia social durante las protestas y movilizaciones.

Aunque se recogen especialmente las perspectivas en Túnez y Egipto, porque ambos países reúnen gran parte del repertorio propio de las organizaciones sindicales en cuanto a formatos organizativos, capacidad de renovación o inmovilismo, pluralismo de iniciativas, etc., se aportan asimismo algunas ideas generales sobre los elementos que coadyuvaron a la exigencia del ideal de la justicia social. Se parte del convencimiento de que se trata de un proceso abierto, aún en sus inicios, y que, cualquiera que sea el resultado, dejará un escenario muy diferente del conocido hasta ahora.

SI hace diez años se hubiera hecho una búsqueda de información relacionada con, por ejemplo, Siria, en la prensa española muy probablemente se habrían encontrado escasas referencias, algunas pintorescas, sobre un país que era un gran desconocido para gran parte de la población española y europea, en general. En mayor o menor medida, el fenómeno se reproducía en otros países y en diferentes aspectos de la información que se consumía sobre los países árabes en los medios occidentales. El mutismo era casi absoluto en lo relativo a las cuestiones sociales, económicas, sindicales y, en general, en lo relativo a la movilización y la lucha obrera, como se constató en los medios de comunicación occidentales durante las grandes huelgas del sector minero en Gafsa (Túnez) en 2008 o en el sector textil en Egipto en el mismo año.

De tal manera que el lector, en este caso hispanohablante, ha pasado a partir de las revoluciones árabes de 2011 a la situación opuesta: la avalancha de informaciones, mejor o peor intencionadas, acertadas o no, saturan las páginas de casi todos los medios escritos, audiovisuales y redes sociales sin que ello signifique necesariamente un mayor conocimiento de la situación, de sus factores y actores en el terreno.

Este artículo pretende incidir en algunos aspectos que aunque estaban en el corazón de las revoluciones árabes han sido negados y olvidados en el discurso elaborado de estos cinco años transcurridos desde el inicio de las diferentes revoluciones en 2011.

EL HORROR MONOPOLIZA EL DISCURSO DE EUROPA

En 2016, y tras cinco años de acontecimientos sin tregua en los países árabes, es casi imposible para la ciudadanía europea quedar inmune ante el discurso del

horror y la barbarie provocados por ese terrorismo que se ha dado en denominar Estado Islámico (EI) y sus nefastas y trágicas consecuencias. Sin embargo no hubieran quedado menos horrorizados de haber tenido imágenes nítidas, de igual calidad técnica y difundidas masivamente en tiempo real sobre el horror que, por ejemplo, el régimen sirio ejerció contra ciudadanos sirios presos en la cárcel de Palmira (Tadmur, en árabe), uno de los centros de tortura y detención más oscuros de las tres décadas de férrea dictadura de Hafez Al Asad, progenitor del actual presidente sirio, a quien hereda en el cargo en el año 2000 en una suerte de república hereditaria. Pero en aquellos años, como se dijo, la presencia mediática de algunas realidades de la región árabe era inexistente. Gran parte de los relatos han quedado ocultos y son ignorados deliberadamente en muchas ocasiones.

La narración única de la guerra en curso en Oriente Medio, la llegada masiva de refugiados de diferentes nacionalidades a las costas europeas, el horror, los atentados en Europa, las conexiones internacionales de la atrocidad, la intervención de diferentes actores en países como Siria, han barrido cualquier posibilidad de hablar de otros aspectos de las revoluciones árabes. No se habla apenas ya de los hombres y mujeres que se levantaron en 2011 pidiendo pan, libertad y justicia social. No se habla de su revolución secuestrada en la mayoría de los países. La guerra, los discursos oficiales, los intereses internacionales jugando en el suelo árabe se han llevado por delante otras voces, que debieron haber gozado del derecho incuestionable de ser protagonistas de una historia que les pertenecía y que muy posiblemente volverá a ser ignorada a tenor del desarrollo de los acontecimientos.

Aunque sea una obviedad, conviene decirlo incluso si resulta pueril: el germen de las revoluciones ya existía muchos años antes de 2011, mucho antes de la llegada de combatientes deseosos de glorias militares y territorios y de periodistas extranjeros en pos de la noticia a los diferentes países. Algunos de estos países no eran noticia nunca pero existían mucho antes de que las redes se inundaran con sesudos análisis, de que se celebraran seminarios hasta la saciedad y en los lugares más insospechados sobre las llamadas primaveras árabes. Sorprende, por ejemplo, descubrir en 2016 la cantidad de analistas que conocían Siria como la palma de su mano pero que jamás antes de 2011 habían sentido la necesidad de escribir una línea sobre ella. Cae en el espacio de los fenómenos paranormales el hecho de que todos estos expertos ocultaran tanta sabiduría de manera simultánea y, a un tiempo, comenzaran a hablar a partir de 2011 de manera sincronizada.

El presente artículo pretende en este breve espacio exponer partes de ese relato humilde y calmado de la narración que ha quedado fuera del objetivo y oculta en esa marea informativa, en detrimento de las gentes que quisieron generar cambios en sus países y reclamaron justicia social durante las protestas y movilizaciones.

Los países árabes han vivido desde comienzos de este siglo XXI importantes acontecimientos que han modificado su destino político a través de grandes luchas sociales, laborales y sindicales en prácticamente todos ellos. Obviar esta realidad es volver a negar a los árabes (como en tantas otras ocasiones a lo largo de su historia) su capacidad de organización, resistencia y lucha. Es volver a agitar las banderas del racismo, la xenofobia, la incomprensión y el odio. En definitiva, es hacerle el juego a quienes pretenden desde el horror ganar una partida estratégica para sus ambiciones, que no tiene nada que ver con quienes han exigido en la calle, pan, libertad y justicia social.

Conviene no olvidar que el pasado 23 de enero de 2016 en Túnez, país que se considera como el único ejemplo de ciertos avances en los procesos de transición democrática del entorno, se volvió a decretar toque de queda. La razón fue de nuevo las graves protestas sociales en Kasserine, una de las regiones más empobrecidas del interior del país. Protestas protagonizadas una vez más por los jóvenes de la región. Un joven desempleado del que apenas se ha hablado, Ridha Yahyaoui, fallece. En este caso muere electrocutado al subirse a un poste eléctrico en mitad de una protesta reclamando trabajo al Gobierno tunecino. Como en los momentos gloriosos de Ben Alí, las revueltas son reprimidas por las fuerzas de seguridad. Se hace el silencio mediático. Pero la movilización está viva a lo largo de la región a pesar de la evidente represión que pretenden ejercer las autoridades.

Los endémicos problemas del paro juvenil en Túnez se perpetúan después de cinco años, en un país que enfrenta además la amenaza real del terrorismo del Estado Islámico en sus fronteras y en su territorio, y el desplome de uno de los sectores de actividad principales para Túnez: el turismo. Por tanto, algunas de las causas de la revolución siguen sin solución evidente ni parece que ésta pueda producirse en un espacio de tiempo inmediato. En otros países como Egipto, que en 2011 iniciaron un proceso revolucionario que terminó con la caída de Mubarak (no así del régimen), la situación se vuelve asfixiante en 2016 con el cierre casi absoluto del espacio público, el ataque directo al movimiento sindical independiente, a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a los partidos políticos marginalizados. En este escenario, con un divorcio claro entre el Estado y todas las organizaciones de la sociedad civil, la brecha social se sigue abriendo a pasos agigantados.

Aunque en este artículo se recogen especialmente las perspectivas en Túnez y Egipto, porque ambos países reúnen gran parte del repertorio propio de las organizaciones sindicales en cuanto a sus formatos organizativos, su capacidad de renovación o su inmovilismo, el pluralismo de iniciativas, etc., se aportan asimismo algunas ideas generales sobre distintos elementos que coadyuvaron a la exigencia

del ideal de la justicia social, desde las importantes movilizaciones obreras en el mundo árabe al comienzo del siglo XXI hasta la actualidad. Interesa narrar aquí los aspectos fundamentales, por razones de espacio, en el convencimiento de que se trata de un proceso abierto en todos sus frentes que no solo no ha terminado sino que está en sus inicios y que, en cualquiera de sus posibles variantes, nos dejará un escenario que no responde ya a los mapas que conocimos a principios del siglo en curso.

A pesar del evidente horror y de las apariencias, a mi juicio, sigue siendo un escenario esperanzador. El debate vigente en el espacio público árabe sobre las libertades individuales, la justicia social y la mejora de las condiciones de vida y empleo están más activos, si cabe, que antes de 2011. Solo eso ya es una buena noticia. La toma de conciencia de la necesidad de seguir la lucha es otra de ellas, y los síntomas de que eso se está produciendo son evidentes en la mayoría de los países, incluidos aquellos sometidos a un largo calvario, como es el caso de Siria. Bastó nada más unas horas del alto al fuego para que la ciudadanía siria volviera a salir a las calles a manifestarse por su dignidad. Otra cuestión diferente será que intenten silenciarlo, reprimirlo o enmascararlo en debates identitarios, religiosos y de seguridad entre las ciudadanías de ambas orillas del Mediterráneo. Debates del miedo que promueven y favorecen sectores de los dos lados de las fronteras que tampoco estuvieron interesados en escuchar que la gente salía a las calles reclamando justicia social. *Déjà vu.*

GAFSA Y MAHALLA AL KUBRA EN 2008: SÍMBOLOS DE LA MOVILIZACIÓN OBRERA EN TÚNEZ Y EGIPTO

En la primera década de este siglo se produjeron en Túnez y Egipto importantes movilizaciones obreras en diferentes sectores de actividad que cristalizaron especialmente en torno a los años 2007 y 2008, en paralelo al comienzo de la crisis económica internacional. Estas muestras públicas del descontento de algunos sectores laborales y ciudadanos eran la continuación de fuertes protestas de décadas anteriores y de las que se produjeron a principios de los años 2000. Eran también la antesala de las fuertes concentraciones, huelgas y manifestaciones que se produjeron en 2010 y 2011 y que desembocaron en la caída de Ben Alí y Mubarak. Las protestas estaban unidas por un hilo conductor que permitía ver su continuidad en cuanto a su origen y carácter.

No se trataba de movimientos aislados sino que se reproducían de similar forma en otros países (Mauritania, Yemen, Bahréin, entre otros que también conocieron diferentes oleadas de protestas). El descontento social y laboral iba tomando un cariz

político cada vez más acentuado en esos últimos años de la década de los 2000. Además, se producían acciones de otro carácter que compartían espacios comunes con las vindicaciones económicas y laborales.

En Túnez, en torno a 2008 se concentraron fuertes revueltas obreras y sindicales en la región minera de Gafsa, particularmente empobrecida. Sin embargo, estas protestas no fueron apoyadas ni siquiera por la dirección de la central tunecina, la Unión General del Trabajo de Túnez (UGTT), que intentó frenarlas frente a las bases del sindicato en la región. Algunos dirigentes sindicales fueron incluso penalizados y expedientados con su desafiliación de la central por haber liderado acciones sindicales. Pero ni las maniobras de la cúpula sindical manipulada por el régimen ni tampoco la represión oficial lograron impedir el impacto de las protestas en esa región de Túnez. Sin duda, la huella de estos levantamientos que se vivieron en los pueblos mineros de Gafsa aún tenía eco en la población en el momento del inicio de las revueltas a finales de 2010. Estos pueblos mineros se sumaron rápidamente a las manifestaciones de Sidi Bouzid en diciembre de 2010, tras la muerte del joven Mohamed Bouazizi. Gilbert Achcar denominó en su obra *The People Want* el "síndrome Bouazizi", en referencia al joven tunecino que se inmoló en Sizi Bouzid el 17 de diciembre de 2010[2].

Casi en paralelo se produjeron fuertes huelgas en Mahalla al-Kubra[3], importante zona industrial del Delta del Nilo. En este caso, el sindicato vertical ignoró o bien intentó frenar directamente las acciones. La Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF), sin representación real en el amplio sector textil de Mahalla al-Kubra, se enfrentaba a demandas laborales que quedaban fuera de su ámbito de influencia real. Los sindicatos independientes y diferentes organizaciones no gubernamentales apoyaron estas iniciativas y organizaron a los trabajadores del sector. Aunque las protestas de finales de los 2000 pasaron relativamente desapercibidas para los medios de comunicación internacionales, las organizaciones no gubernamentales, diferentes organizaciones sindicales internacionales y redes de defensa de los derechos humanos dieron cuenta ya por entonces de las graves violaciones de derechos humanos y libertades sindicales que se venían produciendo.

De alguna manera, y aunque se produjeron otras manifestaciones en sectores diversos, la minería de Gafsa y el textil de Mahalla al-Kubra se convirtieron en sím-

---

[2] G. Achcar, *The People Want. A Radical Exploration of the Arab Uprising,* London, 2013, p. 36.
[3] A. Lampridi-Kemou y B. Azaola, "Contemporary Egypt: between Reform and Continuity" en Izquierdo, Ferran (edit.): *Political Regimes in the Arab World. Society and the Exercise of Power,* Routledge, London, 2012, p. 196.

bolos de la movilización obrera en esos años. Fueron un referente para el movimiento sindical independiente y también claro síntoma del malestar social en otros varios países, que comenzaba a evidenciarse con diferentes fórmulas de protestas sociales, no únicamente de carácter laboral. Faltaban apenas dos años para que se produjera la caída de los dictadores Ben Alí y Mubarak. La observación de los acontecimientos previos a 2010 y 2011 permite deducir que las movilizaciones sociales de 2011 no fueron puntuales sino que mostraban continuidad en varios momentos de los años 2000. Estos terminaron derivando en un largo proceso de revueltas sociales y laborales aún inconcluso en 2016 en casi todos los países árabes, en diferentes grados y con resultados dispares.

Es cierto que 2011 se convirtió en el año simbólico por excelencia de las revoluciones tunecina y egipcia, pero en ambos países la tensión social estaba presente en sus calles, en sus fábricas y centros de producción desde años antes. Para el movimiento obrero, 2008 sería un año de especial importancia. Significó la ocupación de determinados espacios que habían estado prácticamente prohibidos para las luchas sindicales y un primer síntoma de transgresión del férreo control que imponían las autoridades dictatoriales. Por primera vez se cuestionaban, también pública y masivamente, las legislaciones establecidas que restringían cualquier intento de organización independiente y de vindicación laboral en un marco democrático. A su vez, las direcciones de las centrales históricas, la Unión General del Trabajo de Túnez (UGTT) y la Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF), desconectadas de sus bases, daban la espalda o se enfrentaban directamente a estas movilizaciones para contrarrestarlas.

EL SIGLO XXI: DEL INMOVILISMO A LA RENOVACIÓN O A LA REGRESIÓN

Las instituciones internacionales vinculadas al mundo del trabajo, como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y su regional árabe, la Organización Árabe de Trabajo (OAT), habían detectado en la primera década del siglo XXI algunos progresos en los indicadores de desarrollo humano en los países árabes.

Sin embargo, señalaban que los desafíos relativos a la desigualdad y a la exclusión permanecían inalterables con tendencia a empeorar[4]: la discriminación de las mujeres trabajadoras era endémica, las diferencias locales en el desarrollo de las economías de los diferentes países eran notables y la desigualdad en el acceso a los servicios y la educación eran consecuencia de todas estas dinámicas[5].

---

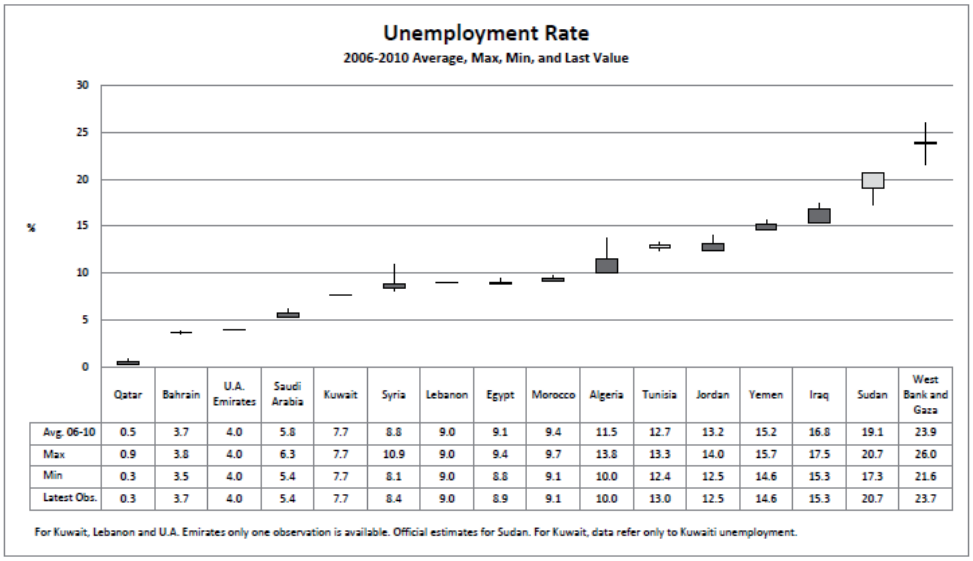
[4] Documentos de trabajo de la Conferencia de Alto Nivel “Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa: Strategy for North Africa”, OIT, El Cairo, abril de 2011.
[5] Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ed.), *Statistical update on Arab States and Territories and North African Countries,* Geneva, 2011.

La Organización Internacional de Trabajo (OIT) señalaba ya en análisis anteriores que el desempleo, especialmente el paro juvenil en sectores de población con un alto nivel educativo, había generado una gran frustración en las familias y en los jóvenes diplomados. Hecho que quedó claramente plasmado durante el inicio de las revueltas en diferentes países a finales de 2010 y principios de 2011.

Hay que subrayar que los análisis posteriores realizados por esta institución internacional hasta 2016 siguen recogiendo que esta situación no está resuelta: los jóvenes han seguido luchando por su derecho a encontrar una oportunidad decente de trabajo en toda la región. En el gráfico 1 se puede observar las tasas de desempleo en una tabla comparativa entre 16 países árabes de 2006 a 2010. La tasa más alta estaba representada por los Territorios Palestinos, con un 23,9% de tasa media de paro, y la más baja el 0,5% de Catar.

GRÁFICO 1

Estadística 2006-2010 sobre las tasas de desempleo en países árabes y territorios y países del norte de África



	Qatar	Bahrain	U.A. Emirates	Saudi Arabia	Kuwait	Syria	Lebanon	Egypt	Morocco	Algeria	Tunisia	Jordan	Yemen	Iraq	Sudan	West Bank and Gaza
Avg. 06-10	0.5	3.7	4.0	5.8	7.7	8.8	9.0	9.1	9.4	11.5	12.7	13.2	15.2	16.8	19.1	23.9
Max	0.9	3.8	4.0	6.3	7.7	10.9	9.0	9.4	9.7	13.8	13.3	14.0	15.7	17.5	20.7	26.0
Min	0.3	3.5	4.0	5.4	7.7	8.1	9.0	8.8	9.1	10.0	12.4	12.5	14.6	15.3	17.3	21.6
Latest Obs.	0.3	3.7	4.0	5.4	7.7	8.4	9.0	8.9	9.1	10.0	13.0	12.5	14.6	15.3	20.7	23.7

For Kuwait, Lebanon and U.A. Emirates only one observation is available. Official estimates for Sudan. For Kuwait, data refer only to Kuwaiti unemployment.

Source: ILO, Department of Statistics

Fuente: *Departamento de Estadística, Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, 2011.

Todas las organizaciones internacionales laborales y sindicales y las organizaciones sindicales nacionales que tenían presencia en los países árabes destacaron en sus análisis de los primeros años del siglo XXI un insuficiente número de empleos de calidad. Señalaron déficits estructurales por sectores de actividad que se agra-

varon con el paso del tiempo sin que las políticas nacionales pusieran freno a estas dinámicas. Recordaron que la alta tasa de empleo en el sector público se hacía insostenible en paralelo a un crecimiento limitado de la productividad.

Detectaron que los servicios públicos de empleo tenían un papel mínimo y que la regulación de un marco para las agencias de empleo privadas era inexistente. Denunciaron que las familias no tenían una protección social adecuada y señalaron que los sistemas educativos eran de baja calidad. Sin duda, todos estos elementos coadyuvaron a un incremento de las migraciones de carácter laboral hacia otras zonas del mundo y a un aumento de la brecha de las diferencias locales en la misma región.

Las organizaciones internacionales también advirtieron de las dificultades que se encontraban a la hora de producir análisis sólidos sobre el mercado laboral y sus políticas en la región. La mayoría de los informes carecían de acceso a bases de datos fiables. La información fidedigna sobre los mercados de trabajo en la región era escasa y el acceso a bases de datos y análisis sobre políticas de empleo ajustados a la realidad en el terreno era limitado.

Por último, las legislaciones laborales no eran acordes con los convenios internacionales de la OIT. O bien, si los países habían suscrito los convenios, no se respetaban en la práctica. El diálogo social era débil o inexistente en la mayoría de los países. Para las organizaciones internacionales laborales y sindicales era prioritario fortalecer el trabajo de los agentes sociales en la región a través del diálogo social para asegurar un marco real de libertad de asociación y negociación colectiva acorde con las normas internacionales. Debían promocionarlo en todos los niveles sectoriales y especialmente entre grupos vulnerables como eran los jóvenes y las mujeres. Dada la debilidad de un verdadero diálogo social en la región, la importancia de asegurar la libertad de asociación y la participación de diferentes actores sociales a través de plataformas de diálogo se revelaba fundamental.

Las primeras revueltas en Túnez y en Egipto de 2010 y 2011 vinieron a confirmar la pertinencia de las peticiones del movimiento sindical árabe y de las estructuras de coordinación sindical en la región en los años inmediatamente anteriores. Se mostraban también pertinentes los análisis realizados por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Junto a uno de los lemas políticos que corearían los manifestantes en las calles de Túnez y Egipto: “el pueblo quiere derrocar el régimen”[6], los ciudadanos iban a reclamar libertad y

[6] *As-shab yurid isqat al-nizam,* en árabe.

justicia social en sociedades donde el respeto a los derechos y las libertades civiles se encontraban ausentes casi por completo.

Las protestas de años anteriores por las altas tasas de desempleo (especialmente el paro juvenil), la pobreza, las injusticias sociales, la corrupción y la falta de respeto a los derechos fundamentales culminarían con la caída de los presidentes Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto en 2011, seguido del fin de la era de Gadaffi en Libia y el desencadenamiento de los trágicos acontecimientos en Siria. Al mismo tiempo se producirían también movilizaciones en casi todos los países de la región, seguidas de modificaciones legislativas o bien sangrientos conflictos aún sin resolver en 2016.

En todos los casos, las autoridades venían respondiendo con el uso de la represión policial y militar, el bloqueo de las comunicaciones y demás tácticas para frenar las movilizaciones ciudadanas. Por otra parte, a lo largo de la década anterior todos los países vivieron ataques frecuentes a la libertad de expresión y de reunión[7]. Las revueltas venían a unirse a una situación política previa ya de por sí conflictiva: la larga crisis de Gobierno en Irak, la guerra civil en Yemen, el referéndum de independencia en Sudán, los ataques a la paz civil en Líbano, y las implicaciones regionales de la situación en Irán, entre otros.

En ese escenario, el movimiento sindical árabe en el siglo XXI intentaba reestructurarse en los niveles regionales y nacionales en el contexto descrito de grave crisis económica, política y social. Contaba con escasas herramientas internacionales efectivas de las que poder hacer uso en un marco donde apenas se tenía en cuenta la dimensión social en los acuerdos en la región ni en los ámbitos nacionales. Además, la mayoría de las organizaciones sindicales nacionales se enfrentaban a condiciones muy complejas para hacer valer los derechos básicos de sindicación, reunión, manifestación y el ejercicio del derecho a la huelga, mientras que las crisis políticas tenían obviamente drásticos efectos en las condiciones de trabajo y vida de los ciudadanos[8].

Por otra parte, la crisis económica iniciada en la segunda mitad de 2008 puso también en peligro la dinámica de crecimiento en los Países Asociados Mediterráneos (PAM) con la reducción de ingresos derivados de las exportaciones, de las re-

---

[7] Documentos de trabajo del Consejo General sobre países árabes, CSI, Ammán, 30 de octubre – 1 de noviembre de 2012.
[8] Documentos de trabajo de la reunión sobre desarrollo sindical en los países árabes y de Oriente Medio, CSI, Bruselas, 12 -13 de noviembre de 2007.

mesas de los emigrantes y de los derivados de las exportaciones de productos industriales[9]. Las demandas políticas, sociales, sindicales y laborales en los países árabes desde diferentes ámbitos alertaban de la grave situación de violación de derechos fundamentales. Todos estos elementos terminaron creando el caldo de cultivo que desembocó después en las revueltas tunecinas y egipcias de 2010 y 2011.

Por su parte, la Confederación Sindical Internacional (CSI) señaló en noviembre de 2008 que las preocupaciones del movimiento sindical árabe eran fundamentalmente la privatización de la economía pública y la apertura de los mercados nacionales a las inversiones extranjeras en las dos últimas décadas. La CSI analizó en ese momento cómo con el pretexto de la competitividad comercial, se habían instalado en el terreno nuevas reglas en el mercado del trabajo y en las legislaciones laborales nacionales. Estos nuevos marcos de relaciones laborales eran graves desafíos para un movimiento sindical que, aunque tenía una larga historia en algunos países de la zona, se encontraba extremadamente fragmentado, debilitado o cooptado por el poder. En otros casos no podía decirse que existiera un movimiento sindical o bien era de muy reciente creación, como era el caso de los países del Golfo o de Irak.

A excepción de Marruecos y Mauritania, que habían conocido en los años previos cierto pluralismo sindical, la mayoría de los países con un movimiento sindical histórico desarrollado contaban con centrales únicas[10]. Se trataba en la mayoría de los casos de un sindicalismo nacido al cobijo de la lucha contra el colonialismo. La presencia de sindicatos de la metrópoli (especialmente, en el caso del Magreb, de la Confederación General de Trabajadores, la CGT de Francia) empujaba a los sindicatos locales a supeditarse al poder político para movilizarse por la independencia. Así sucedió con la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT) de Túnez. En el caso del Egipto de Nasser, la central gubernamental Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF) reemplazó a cientos de sindicatos que estaban en el terreno. La ETUF no venía de la lucha colonial sino que venía a constituirse como el sindicato vertical del régimen, incluso hasta 2016[11].

El movimiento sindical árabe, sin duda, estaba necesitado de una renovación para poder jugar un papel importante en sus ámbitos nacionales y también en el pro-

---

[9] E. Lannon e I. Martín, "¿Qué nos dice la Encuesta Euromed de Expertos y Actores 2009 sobre el presente y el futuro de la Asociación Euromediterránea?", *IEMED*, 2010, http://www.iemed.org/anuari/2010/earticles/Lannon_Martin_Euromed_es.pdf (Consulta: 24-12-2014).

[10] A. Planet Contreras, "El sistema político del Reino de Marruecos", en I. Delgado, P. Chávarri, P. Oñate (coords.), *Sistema de organización política contemporánea,* UNED, 2002.

[11] F. Talahite e I. Brandell, "Le syndicalisme arabe et le partenariat euro-méditerranéen", *Cahiers du CREAD,* 11-07-2011, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00607439/document.

ceso de partenariado euromediterráneo. Las organizaciones sindicales árabes ejercían también su autocrítica: el modo de representación sindical estaba polarizado desde el estricto sindicalismo único hasta una fragmentación sindical extrema que hacía inoperantes muchas acciones en algunos países, como era el caso paradigmático de Mauritania y en menor medida Marruecos.

Tras las movilizaciones de 2010 y 2011 se llega a una fase de grandes transformaciones sociales y políticas en la región. El componente laboral y económico de las movilizaciones estaba unido al origen de las protestas aunque no era el único elemento que se encontraba en esas vindicaciones. Las fuertes desigualdades sociales se fueron incrementando durante la primera década del siglo XXI. Eso provocó que la población comenzara a participar en diferentes formas de protesta social y laboral en esos años. Las protestas se sucedieron en varios países especialmente afectados por la crisis económica y social.

Pero este argumento tampoco explicaba al cien por cien el origen de las revueltas. Según Nada al-Nashif[12] y Zafiris Tzannatos[13], de la Organización Internacional del Trabajo, el origen de las protestas tenía también otros enfoques. Se sabía que en los años noventa había más jóvenes desempleados en comparación con el nivel de desempleo del año 2011 de manera general. El fuerte desempleo árabe se debía también en gran medida a un altísimo desempleo femenino, sobre todo de mujeres jóvenes instruidas. Para Al Nashif y Tzannatos han de tenerse en cuenta también otros elementos en la ecuación que desembocó en las revueltas de 2011. Esos matices tenían que ver con “cantidad *versus* calidad”.

Posiblemente una de las razones principales era la baja calidad de la educación y el desfase entre las aptitudes y las exigencias del mercado laboral. Además, Nashif y Tzannatos señalaban que el desempleo de la población adulta era uno de los más altos del mundo, que no era únicamente el paro juvenil uno de los elementos de riesgo, por ejemplo, en el caso tunecino. Aunque el paro juvenil, sin duda, provocaba una altísima emigración cualificada de empleados árabes incapaces de encontrar en sus países un puesto de trabajo adecuado a sus formaciones[14]. En este sentido se manifestaban también otros expertos laborales, las organizaciones de estudiantes y las organizaciones sindicales.

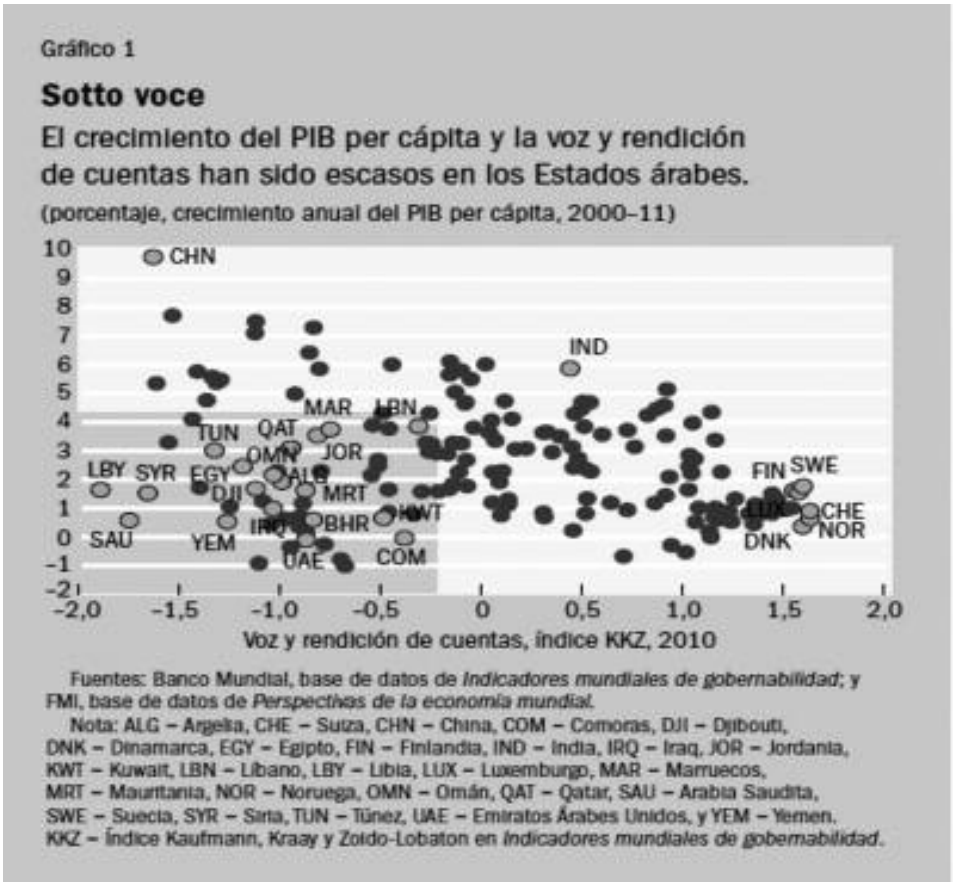
---

[12] Subdirectora General y Directora Regional de la Oficina para los Estados Árabes de la Organización Internacional del Trabajo en 2013.
[13] Autor del informe conjunto de la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Repensar el crecimiento económico: Hacia sociedades árabes productivas e inclusivas* en 2013.
[14] N. Al-Nashif y Z. Tzannatos, “Lo que es justo”, *Finanzas y Desarrollo,* (50) 2013, p. 20.

Según los informes consultados en diferentes instituciones y organizaciones sindicales nacionales e internacionales, las reformas económicas y la privatización de las empresas y servicios públicos entre 2000 y 2010 fueron acompañadas por una ausencia absoluta de consulta social y una nula rendición de cuentas por parte de los responsables de las mismas. Como se puede ver en el Gráfico 2, la consulta social a los diferentes interlocutores y la rendición de cuentas por parte, por ejemplo, de los Estados tunecino y egipcio (entre otros árabes) se situaban en la parte más débil de la tabla comparativa, de tal manera que quedaba en entredicho la posibilidad de avances democráticos en estos países durante la primera década del siglo XXI.

GRÁFICO 2

Crecimiento del PIB per cápita y rendición de cuentas en los Estados árabes de 2000 a 2011



Fuente: Banco Mundial y FMI, 2013[15]

[15] N. Al-Nashif y Z. Tzannatos, "Lo que es justo", *Finanzas y Desarrollo,* vol. 50, nº 1, 2013, p. 19.

El derrocamiento de Ben Alí y Mubarak en 2011 no vino a aliviar de inmediato la presión económica y social en estos países. Muy al contrario, según algunos análisis, la situación económica se agravó a partir de esa fecha[16]. En el mes de julio de 2011, la crisis de empleo, debida a causas externas e internas, se tradujo en más de 80.000 nuevos licenciados que llegaban al mercado sin posibilidad de encontrar un puesto de trabajo en Túnez. A ellos se sumaban cerca de 35.000 emigrantes tunecinos retornados de Libia tras el fin del régimen de Gadaffi. Se trataba de empleados que habían perdido sus puestos de trabajo en las empresas instaladas en territorio libio.

En los diez años previos al inicio de las revueltas que derrocaron al régimen de Ben Alí se había normalizado un discurso sobre "el milagro económico tunecino" elaborado por las propias autoridades del país y al que contribuyeron también los socios financieros como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea (UE). La Unión Europea tenía como socio privilegiado en el Mediterráneo a la República de Túnez desde 1996, año a partir del cual se comienza a aplicar el acuerdo de asociación Unión Europea-Túnez que se había firmado en 1995[17]. Túnez recibía más del doble de lo que recibía, por ejemplo, Argelia. En el entorno magrebí, recibía un 35% de las ayudas aunque únicamente representaba un 14% de la población de la región[18]. Era habitual encontrar numerosos informes entre 2000 y 2011 que señalaban los progresos económicos y sociales de Túnez y la mejora de los indicadores sociales.

La Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH)[19] señalaba que, por una parte, era habitual que estos informes previos a 2011 subrayaran las siguientes características para la economía tunecina: la magnitud del crecimiento, la diversificación económica, la capacidad para crear empleo, el aumento de las exportaciones. Otras ventajas que teóricamente mostraba Túnez respecto a su entorno eran el atractivo del país para los inversores extranjeros y las fuentes de financiación, así como la mejora del nivel de vida y del bienestar de la población. Por otra parte, la mayoría de los informes señalaban su capacidad para emprender reformas, estabilizar el país en términos macroeconómicos, emprender una liberalización económica, así como la puesta en marcha de varias reestructuraciones sectoriales. Finalmente, subrayaban la concepción de un liberalismo responsable respecto a las cuestiones sociales.

---

[16] Documento de análisis de la situación, CEMAREF, Túnez, 2011 (no editado).
[17] B. Hibou, H. Meddeb y M. Hamdi, *Túnez y su economía política y social tras los acontecimientos del 14 de enero: Los retos de una reconfiguración de la política europea,* Copenhague, 2011, p.12.
[18] S. Aita (coord.), *Empleo y derecho del trabajo en los países árabes mediterráneos y el partenariado mediterráneo,* Madrid, 2008, p. 128.
[19] B. Hibou, H. Meddeb y M. Hamdi, *Túnez y su economía política y social tras los acontecimientos del 14 de enero… Op. cit.,* p.12.

De manera casi paralela a la caída del régimen tunecino, los acontecimientos se precipitaron en enero de 2011 en Egipto dando lugar a grandes manifestaciones que provocaron la caída de Mubarak el 25 de enero de 2011. En el corazón de las protestas, al igual que en Túnez, los manifestantes pedían "Pan, libertad y justicia social".

Al igual que en Túnez, el impacto de la crisis económica y financiera de 2008 en el mercado de trabajo egipcio y en el resto de los países de su entorno tuvo un efecto relativo en términos de crecimiento económico y desempleo. Esto se debió al desequilibrio estructural preexistente en los años anteriores en las condiciones de trabajo de la mayoría de los sectores de actividad en el país. El escenario se caracterizaba por una débil protección y un debilitado diálogo social que complicaba aún más la situación económica y laboral en el país. Estos elementos contribuyeron a añadir insatisfacción a la población junto con la falta de libertades y derechos sociales. Las protestas de origen laboral y económico se asociaron con el paso del tiempo con las de carácter político. Las organizaciones sindicales comenzaron cada vez más a compartir espacios con otros movimientos sociales y grupos de oposición[20]. Aunque Egipto aparecía en diferentes análisis como un ejemplo de cierto crecimiento en comparación con otros países del Norte de África, era también sin duda un ejemplo del agravamiento rápido de los problemas, deficiencias y retos que enfrentaba su mercado de trabajo.

Además han aumentado las restricciones generales al derecho de asociación que supone lógicamente una amenaza directa al desarrollo del movimiento sindical. El marco general del derecho de asociación durante los primeros años del siglo XXI fue muy precario. Al igual que sucedía con la normativa internacional en materia laboral suscrita por diferentes países, se habían firmado numerosos convenios internacionales en materia de derechos humanos, derechos de la mujer, del niño, de los trabajadores migrantes, entre otros marcos legales que de manera recurrente se ignoraban por parte de las autoridades.

En realidad, los derechos fundamentales de los grupos más vulnerables y de gran parte de la población no estaban garantizados en los marcos legales nacionales. Las legislaciones locales contradecían en ocasiones claramente la normativa internacional en la teoría y también en la práctica.

---

[20] I. Barreñada, "Sindicatos y movimientos de trabajadores en los países árabes. Entre el sistema y la sociedad civil", en I. Álvarez-Ossorio (ed.): *Sociedad civil en Oriente Medio y Norte de África,* Barcelona, CIDOB, 2012, p. 111.

El impacto de los acontecimientos de 2010 y 2011 en ambos países tenía su traducción en el mundo sindical, con matices diferenciados en los dos casos, donde se constataban importantes modificaciones en el terreno. Los dos países conocieron el nacimiento y legalización de nuevas organizaciones sindicales con posterioridad a 2011 pero, sin duda, las limitaciones a la acción sindical de las organizaciones siguen siendo notablen hasta 2016. En el caso extremo de Egipto, las organizaciones sindicales independientes, tras un primer tiempo posrevolucionario prometedor, han vuelto a quedar en un limbo legal que perjudica notablemente su capacidad de organización y reacción hasta 2016.

Mientras, en Túnez, nuevas organizaciones sindicales cuentan con un registro legal pero, sin duda, queda aún mucho camino por recorrer para garantizar el pluralismo sindical en igualdad de condiciones para todas las organizaciones. Todavía deben modificarse algunos aspectos legales que favorecen claramente la acción de la central histórica de Túnez, la UGTT, frente a la posibilidad de acción y negociación de nuevas opciones sindicales. Asegurar un marco legal que permita la participación en la vida sindical del país de las organizaciones que se crearon entre 2011 y 2014 y fomentar su verdadera participación en los procesos de negociaciones sociales establecidos en este período, es todavía una asignatura pendiente en Túnez en este 2016.

EL SINDICALISMO EN TÚNEZ Y EGIPTO EN 2016: DEL INCIPIENTE PLURALISMO TUNECINO AL CERCO AL SINDICALISMO EGIPCIO

La tensión social y política, junto con la presión internacional que han supuesto los atentados terroristas de abril y junio de 2015 en el museo del Bardo y en la ciudad de Sousse, respectivamente, mantienen a Túnez desde hace meses en una frágil situación de transición que afecta también directamente a su economía. Ya en los años precedentes la economía del país se vio notablemente afectada por la crisis económica mundial de 2008 en todos los sectores de actividad y en todo el territorio. Por ejemplo, sectores estratégicos para el país como la hostelería y el turismo se han visto directamente afectados. El impacto en términos de inestabilidad de los acontecimientos revolucionarios de 2011 provocó una reducción notable de la llegada de turistas al país, que se iba recuperando con mucha lentitud hasta producirse en 2015 los dos atentados mencionados.

Según las estadísticas publicadas por el Ministerio de Asuntos Sociales de Túnez, en 2014 el número de huelgas en el país había disminuido en un 28% en relación al año anterior, el número de empresas que habían conocido una huelga en un 26%,

y el número de jornadas de huelga en un 45%. Sin embargo, la tasa de participación en huelgas aumentaba en ese mismo año de un 76% a un 88% (según la observación realizada en treinta empresas privadas y dos públicas de carácter comercial e industrial). Las estadísticas oficiales de 34 huelgas observadas en el mes de abril de 2014 señalaban la legalidad únicamente de veinte de ellas, en torno a un 59%.

El motivo de las huelgas es diverso: pago de salarios (45%), mejora de condiciones de trabajo (43%), mejora de las relaciones profesionales (7%), solidaridad con los agentes sociales (5%). El sector de servicios y de las subcontratas ha sido el más afectado por las huelgas en el país (29%), seguido de las industrias mecánicas y metalúrgicas (21%) y del textil, vestido y calzado (15%). Por regiones, se señala la región de Sfax como la primera provincia en número de huelgas conocidas (19%), seguida por Zaghouan y Ben Arous (11%) y las provincias de Nabeul y Kairouan (6%)[21].

Las nuevas centrales sindicales y también las organizaciones profesionales han sido partícipes en casi todos los sectores de estas movilizaciones y en los conflictos de marcado carácter laboral, y han tenido un papel destacado especialmente en los sectores de sanidad, transporte y comercio. Por el contrario, las nuevas centrales suelen ser muy críticas con aquellas huelgas y manifestaciones que consideran políticas y de las que prefieren desmarcarse respecto a la Unión General Tunecina de Trabajadores (UGTT), lo cual suelen hacer a través de comunicados públicos. En esta dinámica, las tres centrales, la Confederación General de Trabajadores Tunecinos (CGTT), la Unión del Trabajo de Túnez (UTT) y la Organización del Trabajo de Túnez (OTT), estas dos últimas en menor medida dada su recentísima creación, siguen un esquema similar.

También se ha impedido el ejercicio del derecho de huelga. En algunos de los casos que han quedado consignados como huelgas fuera de la legalidad, en realidad se ha producido un preaviso según la legislación vigente en Túnez pero no se ha concedido el permiso administrativo o se ha demorado su emisión. Las centrales de reciente creación han acusado en diferentes momentos al Gobierno de Túnez de seguir impidiendo su actividad sindical y la convocatoria de huelga hasta en algunos sectores y empresas donde ellas están mayoritariamente representadas, por encima de la UGTT. Así, se ha denunciado algún caso en que la empresa ha negociado con la UGTT, siendo minoritaria su representación y obviando la presencia de otro sindicato que en ese sector y en esa compañía tenía una representación mayoritaria. La

[21] Babnet, “Baisse de 28% des grèves en avril 2014”, *Babnet*, 20-05-2014, http://www.babnet.net/cadre-detail-85583.asp

capacidad de negociación en el marco general nacional por parte de la UGTT y su interlocución con las autoridades y con la Unión Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía (Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, UTICA) hacen que, hasta el momento, algunas compañías sigan también ignorando la presencia de otras organizaciones sindicales en el seno de la empresa. Aún no son plenamente reconocidas como interlocutores al interior de la empresa a pesar de poder demostrar en algunas de ellas su presencia efectiva y la afiliación a su central de un número de trabajadores que puede superar la tasa de afiliación de la UGTT.

Se observa también en este período un incremento del número de agresiones y acoso hacia miembros de las organizaciones sindicales, sin excepción, en el ejercicio de la acción sindical, y también cabe señalar enfrentamientos entre miembros de las diferentes organizaciones sindicales que han compartido un mismo espacio de acción en la calle o en la empresa. Pero las organizaciones sindicales de reciente creación, frente a la UGTT, tienen otro espacio de contestación y movilización al que la UGTT recurre en menor medida: es aquel que tiene que ver con su propia existencia, la defensa del derecho al ejercicio de su acción sindical y el reconocimiento de su legitimidad en el mundo del trabajo y de la representación legítima de los trabajadores. En ese sentido, se han producido numerosas quejas ante las autoridades tunecinas y ante la Organización Internacional del Trabajo y otras instancias internacionales vinculadas a estas cuestiones. En este punto, la situación no se ha normalizado todavía y no puede afirmarse que el Gobierno de Túnez garantice, por el momento, el pleno ejercicio de la libertad sindical.

En un contexto social de agitación y con un marco legal aún sin consolidar en lo relativo al mundo del trabajo, el incremento de la conflictividad social y laboral es un resultado lógico. La gravedad de la situación económica en el país, especialmente en algunos sectores, junto con las tensiones sociales dificultan la consolidación de un marco de relaciones de trabajo y negociaciones colectivas adaptado a la realidad política.

En este punto resultan de interés las reflexiones de la Unión de Diplomados en Paro (UDC) sobre su propia evolución, que considera que:

> "el tiempo en que la Unión se contentaba con la vía contestataria frente a la opresión del Estado y sus órganos burocráticos debe terminar porque ha llegado el momento de armarse con propuestas concretas y alternativas sociales capaces de terminar con la plaga del paro que no cesa de crecer en Túnez, especialmente en las regiones del interior"[22].

[22] F. Rahali, "L'union des diplômés chômeurs tiens son premier congrès national", *Nawaat,* 22-04-2013, http://nawaat.org/portail/2013/04/22/lunion-des-diplomes-chomeurs-tient-son-premier-congres-national/

En Egipto, el abismo entre el sindicalismo oficialista representado por la ETUF y los trabajadores egipcios sigue siendo absoluto. En un contexto marcadamente autoritario, la lucha por las libertades fundamentales es compartida con otras organizaciones de derechos humanos, derechos de las mujeres, etc., que sufren la misma situación. La acción sindical está terriblemente cercada. Su peso político y capacidad para incidir en las decisiones gubernamentales y validar las propuestas legales y las demandas salariales es prácticamente nulo. El espacio de negociación está vetado.

El sindicalismo independiente egipcio, sin duda, jugó un importante papel en la denuncia y movilización desde su creación, pero es evidente que no ha logrado construir una central sindical fuerte. Se muestra atomizado en pequeños sindicatos de empresa y con limitaciones evidentes en su capacidad de conseguir objetivos globales para las relaciones laborales en Egipto y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía[23]. En 2016, los sindicatos autónomos no han conseguido crear ninguna central sindical consolidada ni han alcanzado los objetivos principales que proclamaban: renovación o modificación de la ETUF, aprobación de una legislación acorde con las normas internacionales del trabajo y de un salario mínimo negociado con las organizaciones sindicales.

Egipto desde 1957 se ha visto privado de un movimiento sindical fuerte y consolidado. Los sindicalistas de la ETUF, representantes del Gobierno egipcio en las diferentes etapas, han actuado en defensa de los intereses gubernamentales. Pero el sindicalismo independiente no ha logrado paliar esta situación tras 2011. De hecho, se creó con pocas expectativas desde su origen debido a la evolución del contexto político que hacía augurar escasos avances en esta materia. Aunque contaba con numerosos apoyos, su limitada capacidad de incidencia y de cuadros sindicales con experiencia hizo que su acción sindical tuviera un impacto reducido y escaso eco en la política. Tras la experiencia del sindicalismo independiente egipcio de 2011 a 2016 queda clara la necesidad de evitar los conflictos internos dentro del movimiento sindical en el país que, en realidad, compartían posiciones similares y espacios de movilización y acción comunes para la defensa de las libertades sindicales como un objetivo irrenunciable.

En resumen[24], el sindicalismo egipcio independiente atraviesa uno de sus peores momentos desde 2011. Sumada a su propia debilidad, las organizaciones egipcias

---

[23] M. Bassiouni, “Egyptian trade unions and the state”, *Al Monitor*, 04-05-2014, http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2014/05/egypt-trade-unions-state.html#

[24] Informe de la Secretaría de Internacional y Cooperación de CCOO: Una nueva vuelta de tuerca a las libertades sindicales en Egipto, Madrid, 28 de marzo de 2016.

están soportando una creciente presión del gobierno en paralelo a un grave deterioro de la situación política y económica general en el país. El derrocamiento de Hosni Mubarak en Egipto el 11 de febrero de 2011 supuso una modificación del panorama sindical en el país con la aparición formalmente en el terreno de dos nuevas organizaciones sindicales independientes. Pero Egipto no tiene a principios de 2016 un contexto de avances democráticos ni un marco institucional en el que los distintos actores sociales y, en concreto, las organizaciones sindicales pudieran expresar sus intereses a través de la participación en las decisiones políticas y en las reformas legales.

Hace varias semanas el Ministerio de Trabajo egipcio pidió a todas las empresas en el país el no reconocimiento de los sindicatos independientes y a principios de marzo de 2016, el Ministerio del Interior firmó una circular aún más contundente prohibiendo expresamente la actividad sindical. La circular argumenta que los sindicatos independientes quedan fuera de lo estipulado en la ley 35/1976 sobre la libertad sindical en Egipto, que reconoce únicamente *de facto* a la central sindical oficialista que estuvo vigente durante las últimas décadas en el país, la Federación Egipcia de Sindicatos (Egyptian Trade Union Federation, ETUF).

A principios de 2016, el nuevo Código de Trabajo en Egipto en preparación no ha sido sometido a la revisión de los interlocutores sociales, ni empleadores, ni sindicatos independientes y es completamente contrario a la libertad sindical. Existe también una nueva ley sobre la función pública que corre el riesgo de ser aprobada por el Parlamento que la ha rechazado en un primer momento. Pero si finalmente, como se cree, pudiera ser aprobada podría suponer una gran ola de despidos de funcionarios en la administración egipcia sin dejar además garantías a los trabajadores y trabajadoras para defenderse.

Se está preparando un gran número de quejas ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte del sindicalismo independiente contra su gobierno durante la próxima Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) que se celebrará en Ginebra el próximo mes de junio de 2016. El diálogo social es inexistente, por la sencilla razón de que las organizaciones sociales son muy poco representativas y sostienen en todo caso al gobierno. La OIT ha invertido una gran cantidad de recursos en el apoyo a la creación de un Comité Económico y Social en Egipto sin ningún éxito.

El espacio público en que los sindicatos independientes pueden moverse se ha reducido al máximo, en el marco de un ataque generalizado contra las libertades en el país y en ausencia de políticas encaminadas a asegurar los derechos fundamentales. Aún así se puede decir que existen todavía en el terreno movimientos entre la

sociedad civil egipcia a pesar del cierre del espacio público, de todos los intentos de reducir la actividad sindical a su mínima expresión y del terror que se está tratando de imponer a la población en general con la práctica habitual de detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, asesinatos y toda suerte de violación de los derechos fundamentales de la ciudadanía egipcia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHCAR, Gilbert, *The people Want. A Radical exploration of the Arab Uprising*, London, Saqi Books, 2013.

AITA, Samir (coord.): *Estudio comparado sobre la legislación laboral en los países árabes mediterráneos,* Madrid, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga CCOO, 2008.

AITA, Samir, *Les travailleurs arabes hors-la-loi,* Paris, L'Harmattan, 2011.

AL-NASHIF, Nada y TZANNATOS, Zafiris, "Lo que es justo", *Finanzas y Desarrollo,* vol. 50, nº 1 (2013), pp. 18- 21.

"Baisse de 28% des grèves en avril 2014", *Babnet,* 20-05-2014, http://www.babnet.net/cadredetail-85583.

BARREÑADA, Isaías, "Sindicatos y movimientos de trabajadores en los países árabes. Entre el sistema y la sociedad civil", en ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (ed.): *Sociedad civil en Oriente Medio y Norte de África,* Barcelona, CIDOB, 2012, pp. 111- 137.

BEININ, Joel: "Post-populist reformation of the working class and peasantry", en *Workers and peasants in the Modern Middle East,* London, Cambridge University Press, 2001, pp. 142- 169.

BEININ, Joel y HAMALAWY, Hossam, *"Strikes in Egypt Spread from Center of Gravity",* Middle East Research and Information Project, 9-5-2007, http://www.merip.org/mero/mero050907.

BEININ, Joel: *The struggle for worker rights in Egypt,* Washington, The Solidarity Center AFL-CIO, 2010.

BEININ, Joel: "Egyptian workers play crucial role in fight for democracy", *PSC*, agosto 2011,http://www.psc-cuny.org/clarion/august-2011/egyptian-workers-play-crucial-role-fight-democracy (30-12-2014).

BEININ, Joel: "Stanford historian Joel Beinin analyzes role of workers in the Egyptian and Tunisian revolutions", *CDDRL Standford*, 21-1-2015, format video, duración: 40 minutos, 10 segundos, http://cddrl.fsi.stanford.edu/arabreform/news/stanford-historian-joel-beinin-analyzes-role-workers-egyptian-and-tunisian-revolutions-video.

BEININ, Joel: *Workers and Thieves: Labor movements and popular uprisings in Tunisia and Egypt,* Standford, Standford University Press, 2016.

CEMAREF: Documento de análisis de la situación en Túnez, Túnez, 2011 (no editado).

CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (CS CCOO): ORTEGA, Alejandra, Informe de la Secretaría de Internacional y Cooperación de CCOO, marzo 2016: Una nueva vuelta de tuerca a las libertades sindicales en Egipto (no publicado).

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI): Documentos de trabajo de la reunión sobre desarrollo sindical en los Países Árabes y de Oriente Medio, CSI, Bruselas, 12 -13 de noviembre de 2007.

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI): Documentos de trabajo del Consejo General sobre Países Árabes, CSI, Ammán, 30 de octubre - 1 de noviembre de 2012.

HIBOU, Béatrice, MEDDEB, Hamza, y HAMDI, Mohamed., *Túnez y su economía política y social tras los acontecimientos del 14 de enero: Los retos de una reconfiguración de la política europea,* Copenhague, REMDH, 2011.

LANNON, Erwan y MARTÍN, Iván, "¿Qué nos dice la Encuesta Euromed de Expertos y Actores 2009 sobre el presente y el futuro de la Asociación Euromediterránea?", *IEMED*, 2010, http://www.iemed.org/anuari/2010/earticles/Lannon_Martin_Euromed_es.pdf

LAMPRIDI-KEMOU, Athina y AZAOLA, Bárbara, "Contemporary Egypt: between Reform and Continuity" en Izquierdo, Ferran (edit.): *Political Regimes in the Arab World. Society and the Exercise of Power,* Routledge, London, 2012, p. 196.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): Actas Conferencia de Alto Nivel "Employment for Stability and Socio-Economic Progress in North Africa: Strategy for North Africa", OIT, El Cairo, abril de 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): *Statistical update on Arab States and Territories and North African Countries,* Geneva, 2011.

ORTEGA FUENTES, Alejandra, "El movimiento sindical en Túnez y Egipto: colaboración, disidencia y renovación (Tesis doctoral)", *Repositorio académico de la Universidad Autónoma de Madrid,* 2015, https://repositorio.uam.es/handle/10486/669590

PLANET CONTRERAS, Ana, "El sistema político del Reino de Marruecos", en DELGADO, Irene, CHÁVARRI, Pilar, OÑATE, Pablo (coords.), *Sistema de organización política contemporánea,* UNED, 2002, pp. 603-627

RAHALI, Ferid, "L'union des diplômés chômeurs tiens son premier congrès national", *Nawaat,* 22-04-2013, http://nawaat.org/portail/2013/04/22/lunion-des-diplomes-chomeurs-tient-son-premier-congres-national/

TALAHITE, Fatiha y BRANDELL, Inga, "Le syndicalisme arabe et le partenariat euro-méditerranéen", *Cahiers du CREAD*, 11-07-2011, https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00607439/document.

YOUSFI, Hèla, *L'UGTT*, *une passion tunisienne: Enquête sur les syndicalistes en revolution 2011-2014,* Tunis, IRMC, 2015.

José Antonio Moreno

La Unión Europea ante el espejo de los refugiados: del drama a la tragedia

La lectura, 1869-70. Berthe Morisot.

Si la crisis supuso la excusa para atacar los derechos fundamentales de carácter social que caracterizaban el modelo europeo y articulaban su marco de relaciones laborales, ahora nos hallamos ante ataques contra los derechos fundamentales y garantías de índole política. El deterioro del modelo europeo ha generado un deterioro del modelo de asilo.

El problema no es la llegada de solicitantes de protección internacional a las fronteras de la UE. Tampoco el contexto turco, que sigue siendo muy problemático por su deriva autoritaria y la falta de respeto a los derechos humanos. La UE ha perdido un tiempo vital desde el comienzo de la guerra de Siria, cuando deberían haberse desarrollado estrategias de acogida.

Ahora, cabe exigir a la UE, al margen de acuerdos de dudosa legalidad, la apertura de mecanismos de llegada que garanticen un acceso seguro a las personas que huyen de la guerra y buscan protección internacional, y a Turquía el respeto a los solicitantes de protección y sus derechos inherentes.

SON malos tiempos para la UE. O –al menos– son malos tiempos para el modelo de construcción europea que desde luego los sindicatos de clase y las fuerzas de progreso tenían en mente cuando se avanzaba políticamente en el proyecto de la UE.

No es casualidad que por primera vez desde la ratificación del Tratado de la Unión Europea[1] la Comisión se haya visto obligada –no de buena gana, precisamente– a iniciar el trámite institucional de comunicación e información sobre vulneración de los principios fundamentales de la UE y afectación –por tanto– al Estado de Derecho, a los principios democráticos y a los Derechos Fundamentales en un Estado miembro, en este caso, Polonia.

Hemos de recordar que el artículo 7[2] prevé un mecanismo formal y que ya la Comisión Barroso detectó en 2010 problemas respecto a las garantías democráticas y

---

[1] VERSION CONSOLIDADA MARZO 2010
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF

[2] 1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.
El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.
2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.
3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

los Derechos Fundamentales en los Estados miembros de la UE, lo que le llevó a diseñar en la Comunicación de 2014 un nuevo mecanismo más suave y menos drástico que el antedicho.

No está de más recordar el tenor literal del artículo 2 del Tratado de la UE:

"La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

Posteriormente el artículo 3 proclama que la Unión tiene como finalidad promover la paz, **sus valores** y el bienestar de sus pueblos.

Por ello, la actual situación crítica respecto a los solicitantes de protección internacional en el ámbito de la UE no responde a la deriva trágica –pero en definitiva coyuntural– del contexto geoestratégico derivado de la guerra en Siria o la dramática inestabilidad en Afganistán, Iraq o Libia, amén de las catástrofes humanitarias en Eritrea, Sudán o Somalia.

La Unión Europea atraviesa una crisis sistémica que viene gestándose desde hace mucho tiempo. Precisamente desde que se optó por avanzar en un modelo de unión económica (o economicista) en detrimento de un mayor grado de unidad política y –sobre todo– social.

Como se ha podido comprobar en otros contextos y bajo otros parámetros, no es posible avanzar sólo en una línea económica sin al mismo tiempo desarrollar estructuras políticas. No es posible creer sólo en un "gran mercado interior" sin desarrollar estructuras de articulación política y cohesión social.

Ya se venía reclamando, especialmente desde el ámbito sindical y desde la sociedad civil, que otra Unión Europea era posible, desarrollando estrategias de ampliación y consolidación del núcleo de derechos humanos tanto de la Carta Social Europea como de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Sin embargo, el modelo a seguir fue una ampliación casi sin límite de la UE sin valorar siquiera el contexto socio político del modelo de los nuevos países, simplemente con una revisión de los llamados *Criterios de Copenhague*. Todo ello en aras

a una avaricia capitalista casi infinita que anhelaba un mercado único de unos 500 millones de personas, que trasmutaba el concepto clásico de ciudadano –con lo que lleva implícito de compromiso e interés por la *res pública*– por el de consumidor.

Los primeros embates de la crisis financiera consolidaron esta tendencia con la asunción y preconización desde las instituciones y organismos de la UE de las políticas "de austeridad", eufemismo cínico donde los haya para referirse al proceso de desmantelamiento de las políticas sociales del denominado Estado del Bienestar, restringiendo o eliminando derechos fundamentales y servicios públicos, al tiempo que se "externalizaban" los mismos en marcos de privatización, caracterizados en muchos casos por procesos poco transparentes u opacos, cuando no directamente corruptos, en beneficio de la respectiva "clientela política".

Actualmente podríamos expresar que nos hallamos en un "segundo momento" en los ataques a los Derechos Fundamentales: si la crisis supuso la excusa para atacar los derechos fundamentales de carácter social que caracterizaban el modelo europeo y especialmente articulaban su marco de relaciones laborales, ahora nos hallamos ante ataques contra los derechos fundamentales y las garantías de índole política como son los derechos de reunión y manifestación, la libertad de expresión y de prensa e incluso la separación de poderes, la tutela judicial efectiva y el propio Estado de Derecho, y todo ello al calor de una –intencionada– tensión entre libertad y seguridad.

Retomando la cuestión que nos ocupa, por lo tanto, la deriva es al revés: un deterioro del modelo europeo genera un deterioro del modelo de asilo. No puede ser de otra manera. Un modelo europeo actual caracterizado por el egoísmo individualista de carácter ultraliberal (especialmente en algunos países) con la notoria ausencia de directrices políticas comunes de cohesión desde la UE ha generado un desarraigo y un desafecto de la ciudadanía europea para con la propia UE que se traduce en total desinterés (y desinformación) respecto a las cuestiones que ya son comunes, como es la política de asilo. Un modelo que lleva a un retorno a la "nación", a la renacionalización de las políticas desde la UE hacia los Estados miembro de nuevo.

Llegados a este punto es importante resaltar algunas cuestiones: en primer lugar la percepción desde la UE –eminentemente eurocéntrica– es errónea.

El problema no es la llegada de solicitantes de protección internacional a las fronteras de la UE. En ese caso el problema muy grave lo tienen países como Líbano, que con una población de cuatro millones y medio de habitantes, acoge casi

1.100.000 refugiados, esto es, la cuarta parte de su población; o Jordania que con casi 640.000 refugiados supone que el 10% de su población está en situación de protección internacional, o la propia Turquía con casi tres millones de refugiados; países que con un nivel de desarrollo socioeconómico a mucha distancia de la UE –sin hablar del desarrollo político– están recibiendo con desigual trato en la acogida a millones de personas que buscan protección[3].

El problema tampoco es el propio contexto turco, el cual sigue siendo muy problemático, especialmente por la deriva autoritaria de Erdogan que se traduce en la falta de respeto a los DDHH (libertad de prensa y expresión, vulneración de derechos laborales y sindicales), el enfoque del contencioso kurdo, el respeto al laicismo, los derechos de la mujer, etc.

Asimismo –a peor– en el mismo paquete de la crisis de migración, la UE en un intento desesperado por eludir –o al menos, *externalizar*– su responsabilidad, pone sobre la mesa la propia relación de Turquía con la UE: plazos y criterios de admisión, exención de visados a sus nacionales para "facilitar" el control por parte de Turquía de sus fronteras y costas, al tiempo que readmite a los solicitantes expulsados desde la UE.

Las instituciones de la UE y especialmente los propios Estados miembros han estado perdiendo un tiempo vital desde el comienzo de la guerra en Siria hace 5 años: era entonces cuando deberían haber desarrollado con tiempo y planificación estrategias de acogida. Sin embargo, se optó por la táctica del avestruz: entender cínicamente que era una cuestión regional que afectaba sólo a Turquía. Cuando más de 3.000.000 de personas han buscado protección en territorio turco y han perdido la esperanza, el "vaso turco" ha rebosado y el flujo es imparable hacia el *oasis* de la UE.

Asimismo, también se ha perdido el tiempo desde la aprobación en el año 2013 de las directivas 32 y 33 sobre normas y procedimientos –respectivamente– para acogida de solicitantes de protección internacional. Dichas Directivas establecen un plazo de transposición obligatorio que finalizó en julio de 2015: nos encontramos, pues, sin un sistema común de asilo en la UE porque –por un lado– los Estados no han cumplido su obligación y por otro las instituciones de la UE, especialmente la Comisión –en cuanto *guardiana de los Tratados*– no ha tenido a bien (o no ha podido) obligar a los Estados a su implementación.

---

[3] Datos de ACNUR marzo de 2016

En concreto, el acuerdo con Turquía del 18 de marzo vulnera el derecho internacional y en especial la Convención de Ginebra de 1951. Inicialmente porque la referida Convención exige procedimientos individualizados de examen de cada solicitud de asilo formulada por un solicitante de protección internacional, extremo que no se garantiza con la expulsión a Turquía de los *inmigrantes irregulares*. También se asegura en la misma la prohibición de discriminación en función del país de origen del solicitante, lo que tampoco se garantiza con la expulsión de todas las personas provenientes de Turquía.

Asimismo vulnera el derecho al *non refoulement* o derecho a la no devolución del solicitante al país del que pudiera sufrir persecución (artículos 32 y 33), en tanto que por parte de Grecia –como país de la UE– no se van a atender ni escuchar las hipotéticas alegaciones que haga el solicitante antes de su expulsión.

Por otro lado, el sistema turco de *ciudades satélites* –hasta un número de 62– donde actualmente se confina a los solicitantes de protección internacional y se les limita su libertad de movimiento y circulación mediante controles de presencia en las mismas, vulnera el artículo 26 de la Convención que garantiza la libertad de circulación.

Que Turquía no es un país seguro ya se ha apuntado con anterioridad: pese al intento de la Comisión de la UE en otoño de 2015 de proponer una lista de países seguros[4], Turquía –si bien es firmante de la Convención de Ginebra de 1951 así como del Protocolo de Nueva York de 1967– mantiene la *reserva o excepción* geográfica; esto es, sólo admite como refugiados a los efectos previstos en la Convención a personas de origen europeo. Luego sólo admite como refugiados a los europeos perseguidos: por ejemplo, actualmente a ciudadanos ucranianos.

Por lo tanto sirios, iraquíes, paquistaníes, afganos, etc., nunca serán considerados como refugiados en Turquía conforme a la legislación internacional precisamente por la reserva referida: esto significa que no tienen un status jurídico ni reconocido ni estable.

La Comisión considera oportuno –al amparo de la Directiva 2013/32/UE– establecer una lista común de países de origen seguros y en la propuesta de Reglamento

[4] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UECOM (2015) 452 final.

propone asimismo en un anexo una lista inicial de terceros países que se incluirán en la lista común a la UE de países de origen seguros, los cuales serían Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía.

Ya el Comité Económico y Social de la UE ha fijado posición al respecto en el DICTAMEN REX 457 aprobado en Plenario de fecha 10 de diciembre de 2015[5] y entiende que deben fijarse de una manera más concreta, segura y garante de los criterios específicos para determinar un país como seguro a los efectos previstos en la Directiva 2011/95/UE y en especial al anexo I de la Directiva 2013/32/UE y –aun valorando positivamente la iniciativa de la Comisión– el CESE considera que en este momento puede resultar precipitada –y peligrosa, cabe añadir– la elaboración de una lista concreta de países considerados seguros a los efectos previstos.

Sorprende, por tanto, que la Comisión de la UE pretenda una lista de países seguros incluyendo no solo a Turquía sino a Kosovo, que ni siquiera ha ratificado la Convención Europea de Derechos Humanos[6].

Con todo, esa falta de previsión si no –sobre todo– de falta manifiesta de voluntad política tanto de las instituciones de la UE (con la honrosa excepción del amplio acervo al respecto del Comité Económico y Social) como –especialmente– de los Estados miembro, afecta no solo a la responsabilidad internacional de los mismos sino a los propios principios y valores democráticos y de respeto a los Derechos Humanos reconocidos como fundamentales en el propio artículo 2 del Tratado de la Unión Europea:

> "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

En concreto, el recientemente adoptado Acuerdo UE – República de Turquía a los efectos de readmisión de "inmigrantes irregulares" vulnera múltiples instrumentos jurídicos no sólo internacionales –como se ha mencionado respecto a la Convención

---

[5] Ponente señor MORENO DIAZ
https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/eesc-2015-05379-00-01-ac-tra-es.docx
[6] http://www.coe.int/es/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures

de Ginebra de 1951– sino también el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas[7] y –desde el ámbito específicamente europeo– el Convenio Europeo de Derechos Humanos[8] que en su Protocolo Cuarto también determina la prohibición de expulsiones colectivas.

Por otro lado, la propia y específica fuente primaria del Derecho de la Unión o Derecho Comunitario –el Tratado de la UE– ya hemos referido que fija en su artículo 2 unos principios que deben *empapar* todo el devenir político y jurídico de la UE. A su vez, el Tratado de Funcionamiento de la UE en su artículo 78 incorpora plenamente el derecho de asilo y fija su ámbito conforme a la normativa internacional, incorporándola[9].

Precisamente el desarrollo de este apartado 2 originó en 2013 la aprobación de las Directivas 32 y 33 sobre normas comunes y procedimientos comunes para la acogida de solicitantes de protección internacional: la falta de voluntad política de los Estados miembros en implementar y trasponer ambas Directivas, unida a la falta de voluntad de iniciativa al respecto de la Comisión para obligar a su implementación, ha generado que el mandato se halle aún incumplido en mayo de 2016 pese a que el periodo de trasposición de ambas Directivas terminó en el mes de julio de 2015.

Finalmente, también la CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE en su artículo 18 agrega el derecho de asilo, incorporando directamente la normativa internacional en tanto se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Adicionalmente cabe mencionar que “haciendo de la necesidad, virtud”, la Comisión Europea, ante el tenor de los acontecimientos, propuso en mayo de 2015 una *Agenda Europea sobre migración:* en ella planteaba acciones inmediatas tendentes a salvar vidas y a diseñar un modelo de “reparto equitativo” de los solicitantes de protección, entre otras propuestas. En lo relativo al reparto proponía dos mecanismos: la reubicación de solicitantes de protección internacional que estuvieran ya en

---

[7] http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosCivilesyPoliticos.htm
[8] http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/index.htm
[9] La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

un país de la UE (en este caso, Italia y Grecia) y el reasentamiento de personas provenientes de un país tercero (fundamentalmente, Turquía, Jordania y Líbano). Dicha propuesta fue matizada por el Consejo en septiembre de 2015, que fijó unas cifras concretas de acogimiento de 160.000 personas en reubicación y 20.000 en reasentamiento. Tan vergonzosas y vergonzantes eran estas cifras que incluso la propia asamblea anual del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados[10] "imploró" a la UE que acogiera como mínimo un 10% del total de refugiados sirios, esto es, unas 480.000 personas.

Si ya esa cifra resulta una ignominia si la ponemos en relación con el total del éxodo sirio, por ejemplo (unos cinco millones de personas), o con el universo poblacional de la UE –500 millones de personas– y con su contexto económico, sin embargo la realidad es todavía mucho peor porque según las cifras reales ofrecidas por la propia UE, a 15 de marzo 2016, sobre el grado de cumplimiento de las referidas nimias previsiones, sólo se habían reubicado 937 personas y reasentado a 4.550.

Con referencia al compromiso español específicamente, la cifra es absolutamente ridícula pues de las 16.000 personas a reubicar en dos años sólo se ha acogido a 18 personas a fecha de abril de 2016.

Finalmente, con fecha 6 de abril la Comisión ha planteado una nueva propuesta tendente a abrir el debate sobre una política común de migraciones y asilo en la UE: en este documento se hace una revisión crítica tanto de los Convenios de Schengen como del denominado "Sistema de Dublín" en cuanto mecanismos de "control" de flujos migratorios hacia la UE y propone un nuevo sistema común de asilo en base a dos opciones que los Estados miembros deben valorar a fin de continuar con el debate. Asimismo plantea dotar de mayores competencias –incluso centralizando los procedimientos de solicitud de protección internacional de los Estados UE– en la Agencia Europea para el Asilo (EASO). Recientemente, y con el loable propósito de conseguir una mayor responsabilidad compartida entre los Estados UE sobre el "reparto" de solicitantes de protección internacional, la Comisión ha hecho la propuesta de que los Estados que rechacen dichos solicitantes deberán abonar 250.000 € en concepto de compensación para con los Estados que sí asuman dicha responsabilidad: sin entrar en calificar dicha estrambótica propuesta, ya los países del denominado Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia), que se han mostrado extraordinariamente opuestos a cualquier atisbo de compromiso al respecto desde el principio, han manifestado su radical oposición.

---

[10] Ginebra, 30 de marzo de 2016

Debería empezarse a valorar, pues, si a esos países que niegan su responsabilidad debería serles minorada –proporcionalmente o en la forma que se estime– la financiación que –por muchos conceptos– siguen recibiendo de fondos de la UE.

Cabe añadir una serie de conclusiones finales. El problema real es la guerra en Siria que mueve –forzosamente, no hemos de olvidar– a millones de personas a buscar protección: mientras no se aborden las raíces de los flujos (en este caso, la guerra) no se detendrá la llegada de personas. Por lo tanto, es muy previsible que los flujos se incrementen exponencialmente a corto plazo, especialmente en verano.

Por ello, al margen de acuerdos de dudosa legalidad, cabe exigir a la UE la apertura de mecanismos legales de llegada que garanticen un acceso seguro, habilitando a tal fin visados humanitarios desde las Oficinas Consulares de los Estados miembros en Turquía, Jordania, Líbano y también desde Serbia, FYROM, Montenegro, Albania, etc. Para ello se debe plantear un incremento del despliegue diplomático y consular en medios materiales y humanos de los Estados miembros de la UE en dichos países o en otros que se considere oportuno.

Al tiempo, habrá que exigir a Turquía que elimine la "excepción geográfica" respecto a la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951, a fin de establecer un diálogo bilateral UE–Turquía en un marco recíproco de respeto al Estatuto del Refugiado conforme a parámetros internacionales y –con base en lo anterior– exigir un status jurídico internacional homologado y estable para todas las personas que hayan solicitado o soliciten protección internacional en su territorio.

En la misma línea y desde la exigencia de garantizar la integridad y dignidad de las personas que buscan protección internacional, garantizando su derecho a solicitar la misma, se debe reclamar a Turquía el respeto hacia los solicitantes de protección y sus derechos inherentes: formación lingüística, educación, derecho a trabajar, así como un mayor nivel de control de los traficantes de personas que operan desde su territorio.

Finalmente, unas notas para la esperanza: un sondeo publicado recientemente por la Fundación Bertelsmann-Stiftung de Alemania[11] muestra un rotundo respaldo de la población de la UE a la asunción de responsabilidades en el contexto crítico que estamos viviendo. Ello ahondaría más la brecha entre el mensaje institucional irresponsable y miope de los gobiernos de los Estados miembros y la posición de la

[11] https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2016/februar/majority-of-the-eu-citizens-wants-a-fair-distribution-of-refugees/

ciudadanía, que ya ha demostrado su compromiso efectivo en toda la UE en actos, manifestaciones y movilizaciones de toda índole.

Así, el 79% de los ciudadanos de la UE creen que la propia UE debería tener una política común en materia de inmigración y el 52% incluso considera que la responsabilidad de la UE en este ámbito debe ser primaria e inicial. Sólo el 27% cree que dicha responsabilidad debe ser compartida entre la UE y los Estados miembros.

Al tiempo, el 79% de los entrevistados cree que los solicitantes de protección internacional deben ser distribuidos equitativamente entre los Estados de la UE, añadiendo incluso un 69% de los entrevistados que la financiación proveniente de la UE debería ser minorada para aquellos Estados que no asuman dicha responsabilidad.

Quizás estos datos deben hacernos reflexionar sobre la realidad y la percepción, esto es, sobre lo que los estados y los gobiernos de la UE –las élites, en definitiva– quieren y lo que realmente la población necesita y desea: nuestro desafío, el de los que creemos en otra Europa posible, será mostrar que solo en la UE está la solución porque en gran parte ella misma generó los problemas.

En esta línea, el caso de España es paradigmático en cuanto excepción, pues no sólo no se ha articulado un discurso racista, xenófobo o populista con/contra los refugiados sino que la sociedad civil –con los sindicatos a la cabeza– ha respondido mediante movilizaciones y exigencias al Gobierno, alcanzando un alto nivel de concienciación al respecto.

La gestión de la migración y la cuestión de los refugiados es un ejemplo: la ciudadanía detesta lo que no sirve y la UE debe demostrar que sirve, que es útil para gestionar –con voluntad y decisión política que garantice los Derechos Humanos, la democracia y los valores fundamentales de la UE– un proceso migratorio seguro hacia Europa de todos aquellos que lo requieran.

Apuntes

La crisis mundial de los refugiados
SOS Refugiados. Refugio por derecho

POR el interés y la importancia que tiene la crisis de los refugiados, tanto ahora como en el futuro próximo y tanto para Europa como para España, se reproducen en esta sección dos documentos relacionados con este asunto:

- El primero, un Informe Especial elaborado conjuntamente por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES): “La crisis mundial de los refugiados”.

- El segundo, el manifiesto “Por un cambio de rumbo que frene la violación de derechos de las personas migrantes y refugiadas”, suscrito en España por diversos colectivos sociales, partidos políticos y sindicatos, entre ellos CCOO.

LA CRISIS MUNDIAL DE LOS REFUGIADOS

Informe Especial de la Confederación Sindical Internacional y
la Confederación Europea de Sindicatos
Junio 2016

Los Gobiernos de todo el mundo eluden su responsabilidad hacia los refugiados – los sindicatos en cambio les dan la bienvenida

El mundo se enfrenta a la peor crisis de refugiados registrada desde la Segunda Guerra Mundial, pero los países más ricos han olvidado su propia historia. Más de 60 millones de personas huyen de la guerra, el terror o la más absoluta miseria.

Mientras que el 80 por ciento de las personas desplazadas se quedan en países en desarrollo, Europa y otras naciones del G20 hacen todo lo posible por reducir al máximo la entrada de refugiados. A excepción de Alemania y Suecia, estamos siendo testigos de la construcción de muros y líneas militares en las fronteras, para evitar que seres humanos desesperados puedan alcanzar un refugio seguro. En Estados Unidos, Canadá y Australia, los Gobiernos se han ofrecido a aceptar un número mínimo de refugiados sirios, y se registra una creciente insensibilidad que considera justificado enviar a muchos de vuelta a sus países de origen.

Es evidente que países como Grecia, Italia, Jordania, Líbano y Turquía necesitan mayor asistencia, y la generosidad de la población que ha abierto sus hogares y comunidades para acoger a los refugiados deja a los Gobiernos en muy mal lugar. Pero pagar a Turquía para mantener a los refugiados fuera de Europa no es, ni podrá ser nunca una solución aceptable. Constituye una violación de los derechos humanos fundamentales.

Las personas no son mercancías.

No puede haber integración sin relocalización. Instamos a los Gobiernos europeos a reanudar las discusiones con vistas al reasentamiento y la integración, en lugar de dedicar todos sus esfuerzos a cerrar sus puertas. Sencillamente no puede comerciarse con la responsabilidad respecto a los refugiados.

El acuerdo europeo con Turquía es un intento hipócrita de eludir las obligaciones internacionales. Ignora además la historia del último siglo, cuando los refugiados europeos fueron acogidos con los brazos abiertos como mano de obra en numerosas

naciones lo que, gracias a un pacto social, desembocaría en un incremento del empleo y prosperidad para las economías.

Muchos países, incluso en Europa, necesitan mano de obra con el envejecimiento de su población. Las competencias y los ingresos que los refugiados aportan pueden contribuir a los países de acogida y apoyar una inversión para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo en beneficio tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida. Pero esto requiere inversión. Es hora de que los líderes presten más atención al estado de la economía y que empleadores y sindicatos se pongan de acuerdo en que los refugiados son parte de la solución.

Pero en el corazón de esta crisis hay personas. La CSI y la CES están indignadas ante la falta de unidad y de humanidad que se desprende de las políticas gubernamentales.

En cambio, resulta alentador ver que, en casi todos los países, la compasión de los ciudadanos supera con mucho a la de sus Gobiernos. El 73 por ciento de las personas que tomaron parte en una encuesta de la Fundación Tent[1] aceptaron su responsabilidad a la hora de aceptar refugiados.

La CSI pide a la ONU, al G7 y al G20 que apoyen el derecho de todos los migrantes a un refugio seguro y al trabajo. Esto requiere una estrategia de reasentamiento global y la cooperación, así como reunir los fondos a escala mundial vitales para la protección social y la infraestructura necesarias para cubrir las necesidades de los refugiados en los países de acogida.

La dispersión de los refugiados resulta fundamental para no crear áreas que se convertirían rápidamente en zonas sin derechos.

La ausencia de muestras de solidaridad que valoren en toda su dimensión la vida humana es abominable y la creciente xenofobia en el ámbito político resulta preocupante. El temor a que los recién llegados constituyan una amenaza para el empleo de los nacionales, sin tomar medidas para garantizar la igualdad de trato en el lugar de trabajo ni establecer ningún plan serio para mejorar la infraestructura, aumentar el número de puestos de trabajo y fomentar el crecimiento para construir un futuro mejor y proporcionar oportunidades para todos, demuestra una total falta de visión de futuro.

---

[1] *Tent Foundation Global Poll,* noviembre de 2015, encuesta de la población adulta en Australia, Canadá, Alemania, Grecia, Hungría, Serbia, Suecia, Turquía, Reino Unido y EEUU.

Mientras que los Gobiernos de todo el mundo intentan eludir sus responsabilidades, los sindicatos dan la bienvenida a los refugiados.

Todo país democrático puede poner más de su parte para garantizar un refugio seguro a las personas en situación de riesgo, pero nuestros líderes deben además tomar medidas para poner fin a los conflictos y desplazamientos. Al mismo tiempo que damos la bienvenida a los refugiados, reconocemos que todos aspiran a que haya paz y seguridad en sus propios hogares. Hace tiempo que es necesario un esfuerzo mundial urgente para poner alto a las bombas y garantizar la democracia en Siria y los países vecinos.

Sharan Burrow
Secretaria General de la CSI

Luca Visentini
Secretario General de la CES

Recomendaciones de los sindicatos, las empresas y la sociedad civil para abordar la crisis de los refugiados

Los sindicatos están consternados ante la ausencia de acción colectiva en respuesta a la crisis mundial de los refugiados. Durante la Cumbre del G20 en 2015, los grupos Laboral 20, Business 20 y Sociedad Civil 20 acordaron un compromiso conjunto de acción respecto a la crisis de los refugiados, pidiendo a los países del G20 la adopción de acciones políticas concretas para:

- Incrementar los fondos para satisfacer las necesidades y la protección social de los refugiados en los países de acogida.

- Reconocer el derecho de los refugiados a trabajar en la economía formal disfrutando de los derechos laborales, sociales, políticos y culturales necesarios, incluyendo la libertad sindical, y promulgar medidas para que estos derechos sean una realidad en la práctica.

- Contribuir a los esfuerzos mundiales y desarrollar una estrategia común para reasentar a las personas que se ven obligadas a huir a países vecinos.

- Reconocer las competencias y los ingresos que los refugiados pueden aportar a los países de acogida y apoyar la inversión que impulsa el crecimiento económico y la creación de empleo en beneficio de los refugiados, así como de las comunidades de acogida.

- Reconocer que las razones para el desplazamiento de masas a menudo están interrelacionadas y pueden ser generadas por la violencia y el conflicto armado o la falta de trabajo decente, y que la respuesta efectiva debe abordar las causas profundas de la migración forzosa, además de satisfacer las consiguientes necesidades humanitarias, de reasentamiento y de integración.

- Apoyar un esfuerzo mundial urgente para poner alto a las bombas y garantizar la democracia en Siria y los países vecinos.

Datos acerca de la crisis de refugiados

Europa

Más de 100.000 personas llegaron a Grecia y a Italia tan solo en enero y febrero de 2016, una cifra considerablemente superior a la registrada durante el mismo período en 2015. En promedio, se registran 2.000 nuevos migrantes cada día en Grecia. Numerosos países en Europa han establecido controles fronterizos para evitar la entrada de refugiados, dejando a miles de migrantes atrapados. El 48 por ciento del más de un millón de refugiados y migrantes que llegaron a la UE en 2015 provenían de Siria.

Luca Visentini, Secretario General de la CES

"La CES denuncia el bloqueo político creado por Gobiernos que responden a las minorías xenófobas que mantienen a las sociedades de la UE atrapadas en el miedo y que hacen imposible el progreso. El movimiento sindical no tolerará ninguna forma de discriminación o xenofobia que desacredite los valores europeos en nuestras sociedades.

La igualdad de trato en el mercado laboral y un acceso igualitario a los servicios sociales para los trabajadores locales y los migrantes, así como oportunidades de empleo de calidad para todos, constituyen la base fundamental para una integración e inclusión justa de los refugiados".

La CES organizará una conferencia en Roma el 15 de junio, para presionar por la igualdad de trato y la integración de los refugiados. Se espera contar con más de 250 participantes y se ha invitado al primer ministro italiano, Matteo Renzi y al Comisario Europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos.

Global

Un 86 por ciento de los refugiados del mundo entero son acogidos por países en desarrollo.

El 50 por ciento de refugiados del mundo entero en 2014 eran niños.

Cifras del ACNUR indican que casi 60 millones de personas se vieron desplazadas de sus hogares a finales de 2014. La mitad de las personas desplazadas eran niños.

A causa de cinco años de guerra civil, Siria es el principal país de origen de las personas que han buscado refugio en países vecinos, como Turquía, Iraq, Jordania y Líbano, así como en la UE.

Al menos un cuarto de millón de niños vive en un brutal estado de sitio en ciertas zonas de Siria que se han convertido de hecho en prisiones al aire libre.

En Siria, la mitad de la población se ha visto obligada a abandonar sus hogares, con 6,6 millones de personas desplazadas dentro de Siria y otros 4,7 millones de refugiados buscando seguridad y asistencia en países vecinos y, cada vez más, en Europa.

Oficialmente, el Líbano acoge a casi 1,2 millones de refugiados, aunque fuentes oficiosas estiman que podrían ser más de 1,5 millones. Los refugiados sirios en el Líbano son extremadamente vulnerables a la explotación y al trabajo forzoso.

En 2014 hubo casi 14 millones de personas recientemente desplazadas. Turquía, Irán y Pakistán albergan el mayor número de refugiados.

Uno de cada cuatro refugiados vive en un país en desarrollo que no es su país de origen.

Tefere Gebre, Vicepresidente Ejecutivo de AFL-CIO

“Los refugiados son como yo; quisiera pedirles y exhortarles a rechazar el miedo, las políticas xenófobas, la islamofobia, y abrir los brazos para acoger a refugiados como yo, a sus hogares, a nuestro país y a nuestras comunidades”.

Sindicatos y refugiados

Los sindicatos en toda Europa y en el mundo entero han sido los primeros en acoger a los refugiados y garantizarles un refugio seguro, así como su integración en la fuerza laboral. Los sindicatos han abierto sus centros residenciales para acoger a refugiados y han organizado suministro de comidas y otros artículos de primera necesidad para ayudar a alimentar y a vestir a los recién llegados. Han movilizado a sus miembros en actividades en la comunidad apoyando a los refugiados, han enviado ayuda al otro lado de las fronteras y han estado en primera línea en las movilizaciones de solidaridad y organizando huelgas ahí donde los refugiados hayan sido explotados en el trabajo. Han ayudado a refugiados indocumentados, incluyendo su reconocimiento en tanto que trabajadores dándoles carnets sindicales. Han hecho campaña para que miles de personas obtengan documentación, residencia permanente y empleos decentes. Los sindicatos están además negociando con empleadores y Gobiernos para conseguir acuerdos tripartitos para la integración de refugiados en la mano de obra. Trabajadores y trabajadoras ordinarios, junto con sus sindicatos, están demostrando que incluso si los Gobiernos eluden aceptar sus responsabilidades, la solidaridad y la compasión contribuirán a cubrir el vacío dejado por el abandono oficial.

Conclusión

Los Gobiernos no han conseguido hacer frente a las oleadas de migración económica procedentes de América Latina, Asia y África, tampoco han conseguido resolver la situación de los solicitantes de asilo que huyen de las zonas de conflicto y opresión. Actualmente, una nueva ola de refugiados de la guerra en Siria está haciendo aflorar profundas fallas entre los países.

Alemania y Suecia destacan por su apoyo humanitario. No obstante, a lo largo de Europa, e incluso en otros continentes, constatamos la ausencia de generosidad para incrementar la admisión de personas migrantes pese a que se ha demostrado desde el punto de vista económico que, con el tiempo, el asilo no supone un costo adicional y que la migración laboral representa un beneficio neto.

En realidad ya no es posible distinguir o dividir en categorías a los migrantes que buscan seguridad y protección en otro país. Todas las personas deben disfrutar de igualdad de derechos.

Derechos, donde el derecho al trabajo es una prioridad, así como protección social, que constituyen garantías vitales tanto para las personas como para las comunidades de acogida, a fin de cosechar los beneficios de las ventajas económicas que aportan los migrantes y garantizar la estabilidad social que sustenta el desarrollo.

Asimismo, debe prestarse solidaridad y apoyo a las economías en desarrollo que experimentan dificultades para acoger a millones de personas más en sus países.

El valor de la vida humana ha de triunfar por encima del miedo y la xenofobia. Los sindicatos tienen un papel esencial en la lucha contra los muros, las fronteras militarizadas y la respuesta insensible que ignora la muerte de los migrantes. Los sindicatos creen que la solidaridad y la dignidad del trabajo decente son esenciales para dar forma a un futuro inclusivo para todos y todas.

Los sindicatos hacen campaña para que los refugiados encuentren un refugio seguro y se les garantice el derecho al trabajo decente. Felicitamos a todos los sindicalistas, sus familiares y sus comunidades, por haber abierto sus corazones, e instamos a otros a seguir su ejemplo, en particular el 20 de junio, Día Mundial de los Refugiados.

#RefugioPorDerecho
SOS REFUGIADOS. REFUGIO POR DERECHO
20 JUNIO, DÍA DEL REFUGIADO

POR UN CAMBIO DE RUMBO QUE FRENE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

Las políticas europeas de migración y asilo, lejos de dar una respuesta solidaria, basada en el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, han puesto en grave riesgo las vidas de miles de personas, muchas de ellas mujeres y niños, convirtiendo el mar Mediterráneo en la mayor fosa común en el mundo donde han muerto más de 25.000 personas en los últimos 15 años.

El pasado 18 de marzo, los líderes europeos firmaron una declaración con Turquía que, además de ser vergonzosa e ilegal, pone en un mayor riesgo a estas personas justificando su devolución a un país como Turquía que ha demostrado que no garantiza los derechos humanos y la adecuada protección que merecen.

Este acuerdo vulnera la Carta Internacional de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de Ginebra para los Refugiados, así como diferentes Directivas europeas en materia de asilo. Un acuerdo que propicia el naufragio de la Europa social, abandonando los valores y los principios que configuran Europa como un espacio común de libertad, seguridad y justicia, fundada sobre los valores de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad a los que se refiere el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Además, el acuerdo utiliza a las personas refugiadas como moneda de cambio que responde a intereses económicos y geoestratégicos y no a la protección que legalmente tanto la UE como Turquía están obligadas a garantizar. Hacer de las personas refugiadas una mercancía para el intercambio económico es inhumano, ilegal e intolerable. El acuerdo convierte a Turquía en un gendarme que se suma a la creciente militarización de las fronteras europeas.

La Unión Europea, lejos de ser un ejemplo de solidaridad y actuar conforme a los valores que fueron el cimiento del proyecto europeo, sigue impulsando recetas que han fracasado en el pasado y han provocado miles de muertes. El acuerdo, unido a las medidas adoptadas unilateralmente por los Estados miembros que dificultan o impiden la entrada en su territorio de solicitantes de asilo, no aporta una so-

lución y provocará la apertura de otras vías más peligrosas y costosas para las personas refugiadas, como la del Mediterráneo Central que es la más mortal del mundo.

Por todo ello, las organizaciones firmantes exigen:

A la Unión Europea y a sus Estados miembros:

- Cambiar el enfoque de las políticas de migración y asilo, poniendo en el centro a las personas y a sus derechos.

- Cumplir la legalidad europea e internacional.

- Retirar el acuerdo de la UE y Turquía.

- Habilitar vías legales y seguras para que las personas refugiadas no tengan que arriesgar su vida en peligrosas rutas. Debe garantizarse, especialmente, que las mujeres no estén sometidas a violencia sexual y de género, y que los menores y las personas con diversidad funcional reciben la protección adecuada.

- Garantizar una acogida digna y adecuada protección que incluya la atención sanitaria y respeto a los Derechos Humanos, así como cumplir los compromisos asumidos en este sentido, habilitando los presupuestos y los recursos acordes al desafío humanitario fruto de las guerras y desigualdades.

- Garantizar la protección de las organizaciones y personas que apoyan a la población refugiada. La complejidad de la situación hace que su trabajo sea absolutamente necesario y debe ser complementario al que las instituciones europeas están obligadas a realizar.

- Deben combatirse activamente los discursos y narrativas xenófobas. Las consecuencias de no hacerlo pueden ser muy peligrosas para la construcción de la necesaria convivencia y cohesión social en Europa.

- Incorporar en las políticas migratorias a nivel europeo el objetivo de la gestión de las nuevas fronteras invisibles que se están generando en nuestras ciudades y nuestros barrios, con una apuesta decidida por la construcción de convivencia y diálogo intercultural.

- Finalizar la militarización de la zona, que puede derivar en conflictos aún más complejos con gravísimas consecuencias para la población.

- Apostar por una política europea y presupuestaria común que dé apoyo a la situación de refugiados y migrantes.

Al Gobierno español:

- Retirar su apoyo al acuerdo UE-Turquía e instar a su retirada definitiva por parte del resto de los Estados de la Unión Europea.

- Agilizar la acogida de personas refugiadas a través de los programas de reasentamiento y reubicación.

- Reforzar el sistema nacional de acogida a refugiados de manera acorde a la evolución de las necesidades con los recursos, número de plazas y presupuesto necesario.

- Respetar escrupulosamente los derechos humanos en la frontera sur (específicamente en las fronteras de Ceuta, Melilla, Canarias y la costa marroquí) y en el resto de las fronteras europeas.

- Velar por que el conjunto de actores políticos, económicos y sociales no empleen mensajes de carácter xenófobo, discriminatorio o racista hacia la población migrante y refugiada que puedan contribuir a la generación de prejuicios y actitudes racistas o violentas hacia dichas personas.

- Llevar a cabo acciones específicas de información y sensibilización de la opinión pública española sobre la situación de emergencia actual y sus causas, contando con el conjunto de actores de la sociedad civil que trabajan con población refugiada tanto en España con en los países de origen.

- Reforzar la política de integración con un plan de barrios que apueste por la convivencia, el diálogo intercultural, la gestión positiva de la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

- Incrementar los fondos para ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo sin utilizar los fondos de cooperación internacional como compensación o incentivo al control de fronteras ni destinarlos a la atención de personas solicitantes de asilo y refugio

en Europa. La atención de estas personas debe garantizarse con fondos específicos, suficientes y sostenidos en el tiempo.

- Defender una postura en las instituciones europeas que sea reflejo del sentir de la sociedad española y que, por tanto, defienda el cumplimiento de la legalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

NOTA BIOGRÁFICA DE BERTHE MORISOT

La pintora impresionista Berthe Morisot nació en la localidad francesa de Bourges el 14 de enero de 1841 en el seno de una familia burguesa, que al ver las aptitudes de Berthe y su hermana Edma para la pintura las animó a profundizar en su formación, de la mano de los maestros Geoffroy-Alphonse Chocarne y Joseph-Benoît Guichard.

En 1858 ambas hermanas entraron como copistas en el Louvre y conocieron a Henri Fantin-Latour y Félix Bracquemond. Quizá este contacto fue lo que les llevó a proponer a su nuevo maestro, Achille Oudinot, salir a pintar al aire libre. Gracias a él conocieron a Camille Corot, destacado pintor de paisajes perteneciente a la Escuela de Barbizon. Edma abandonó su carrera artística tras contraer matrimonio, por lo que Berthe continuó en solitario. Corot le enseña a mejorar su técnica pictórica y empieza a introducirla en los círculos artísticos de París.

En 1868, Berthe conoció a Édouard Manet, para el que posó en el cuadro *El balcón*, presentada en el *Salon de Paris* del año siguiente. A partir de entonces Manet y Morisot mantuvieron una estrecha relación artística durante el resto de sus vidas, que no hizo sino aumentar con el matrimonio en 1874 de Berthe con Eugène Manet, el hermano menor del pintor.

Su primera exhibición en el *Salon de Paris* fue en 1864 y lo siguió haciendo de forma ininterrumpida hasta 1874, año de la primera exposición impresionista, en la que Berthe participó con “La cuna”, una de sus obras más conocidas. Mantuvo una estrecha relación con los pintores impresionistas, reuniendo con frecuencia en su casa a intelectuales y artistas de la época.

La vida tranquila y sosegada de la burguesía francesa sería una importante fuente de inspiración para su obra, fiel reflejo del universo femenino de las familias ricas del siglo XIX. Predominan los ámbitos domésticos y las escenas protagonizadas por sus hermanas y los hijos de éstas. Debido a esto, al igual que a otras grandes pintoras del impresionismo, como Mary Cassatt o Marie Bracquemond, se las relegó a la categoría de “mujeres artistas”. Sin embargo, siguiendo la doctrina impresionista, Berthe pintaba la inmediatez, lo que veía en su vida normal, y sus pinturas tenían muchas cosas en común con los pintores masculinos: Degas, burgués como ella, pintaba bailarinas, carreras de caballos…; Monet, jardines y a sus hijos.

La técnica de Morisot, en sus inicios basada en un tratamiento de pinceladas suaves, evoluciona en torno a 1880 hacia un impresionismo más expresado en la pincelada. A partir de 1883 se sintió muy influenciada por Pierre Auguste Renoir, influencia que se refleja claramente en sus obras de esa época. La frescura luminosa de su paleta, la factura libre y vigorosa, así como la atmósfera poética de sus lienzos, son reconocidas y admiradas. El poeta Mallarmé definía su estética como “polvo volátil”: una pintura etérea y de gran delicadeza, con figuras muy introspectivas y melancólicas pero que al mismo tiempo transmiten una alegría de vivir que produce satisfacción a quien las contempla.

Murió en París en 1895 dejando a su hija al cuidado de dos grandes amigos, el pintor Edgar Degas y el poeta Stéphane Mallarmé.

Boletín de Suscripción
GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

Deseo suscribirme a **GACETA SINDICAL: Reflexión y debate**

GACETA SINDICAL:
REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números
España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)
Europa: 50 euros
Resto del mundo: 60 euros

Ejemplares sueltos:
España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)
Europa: 27 euros
Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:
Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:
LA CAIXA
Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad.....
Profesión..... Empresa.....
Teléfono..... Fax..... E-mail.....
Calle..... Código postal.....
Población..... Provincia..... País.....

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Cortar