
¿Hasta dónde puede llegar el Estado?

Papeles de Trabajo n° 3
Marzo 2016



entre paréntesis
DIALOGAR EN LAS FRONTERAS

Participantes en el Seminario:

Arturo Angulo (FAO)
Jaime Atienza (Oxfam Intermon)
Irene Claro (ICADE Derecho)
José Luis Fernández Fernández (ICADE Empresariales)
Raúl González Fabre (ICADE Empresariales—entreParéntesis)
Daniel Izuzquiza (entreParéntesis)
Gabriela Jorquera (EAPN);
Cristina Manzanedo (Servicio Jesuita a Migrantes)
José Marín (empresario, SOLUTE Ingenieros)
Eduardo Olier (Instituto Choiseul)
Irene Ortega (Entreculturas)
Alberto Priego (Comillas Rels. Internacionales)
José Luis Rey (ICADE Derecho)
Xavier Reyes Matheus (Instituto Atlántico de Gobierno);
Carlos Rico (Comillas Rels. Internacionales)
Fernando Varela (Investigador en desarrollo económico y social)

Marzo 2016
ISSN 2445-2750

Índice

Presentación	5
1. La definición del Estado y el problema de la gobernanza mundial	7
2. Algunas grandes dinámicas globales	9
2.1. La competencia económica mundial y la demanda nacional de trabajo	9
2.2. La lucha contra la pobreza y las migraciones de personas	10
2.3. La dinámica financiera global y la estabilidad de las naciones	11
2.4. Las amenazas ecológicas transnacionales de la actividad económica	12
3. ¿Hasta dónde puede llegar el Estado?	14
3.1. Sobrevivir en la competencia global. Cuidar el bien común nacional	14
3.2. Contribuir desde el cumplimiento de su misión propia al fomento de alguna forma de bien común global	15
3.3. Llegar a acuerdos intergubernamentales sobre la base de la soberanía nacional	17
3.4. Construir instituciones que suponen cesiones de soberanía	18
4. La construcción de una conciencia ciudadana global	21
Apéndice: Gráficos	23

Página intencionalmente en blanco

Seminario '¿Hasta dónde puede llegar el Estado?'

Presentación

Este documento recoge las conclusiones colectivas del Seminario '¿Hasta dónde puede llegar el Estado?'. Sus asistentes –cuyos nombres figuran en la portada– aceptaron amablemente una invitación personal de *entreParéntesis* para participar. Aunque hemos señalado las adscripciones institucionales de cada cual, su participación le representa únicamente a él o ella.

El Seminario discutió a lo largo de siete sesiones, de noviembre de 2015 a marzo de 2016, los siguientes temas:

- El Estado nacional y las formas bilaterales, regionales y globales de gobierno.
- La competencia económica mundial y la demanda nacional de trabajo.
- La lucha contra la pobreza y las migraciones de personas.
- La dinámica financiera global y la estabilidad de las naciones.
- Las amenazas ecológicas transnacionales de la actividad económica..

En cada caso, se intentó (i) presentar con cifras fiables la evolución reciente y la situación actual en su problemática básica; (ii) discutir la capacidad institucional de los Estados nacionales para abordar efectivamente esas problemáticas; (iii) proponer ideas acerca de cómo incrementar (o superar) esa capacidad.

Cada sesión temática del seminario consistió en dos presentaciones independientes sobre el tema para discutir. A partir de las coincidencias y divergencias entre esas dos presentaciones, siguió una discusión sobre algunos puntos centrales. A todos los ponentes se les pidió que documentaran sus trabajos indicando las fuentes de cada dato y gráfico.

De cada discusión se produjo un borrador de acta que pudo ser rectificado por todos los participantes. Las actas definitivas, así como las ponencias y presentaciones elaboradas por participantes individuales, fueron distribuidas a todo el Seminario.

Finalmente, el coordinador redactó un borrador de conclusiones, que fue discutido y modificado en la séptima y última sesión del Seminario. La redacción así modificada fue revisada de nuevo por todos los participantes vía email. Lo que el lector tiene en sus manos son las conclusiones finales de ese proceso, en las que todos los participantes en el Seminario estuvieron sustancialmente de acuerdo. *entreParéntesis* y yo de manera personal, expresamos nuestro agradecimiento más sincero a todos ellos. Pensamos que el resultado contribuye a identificar maneras en que podemos empeñarnos en una construcción institucional que dé respuesta a dinámicas globales que en este momento parecen fuera de control.

Raúl González Fabre, SJ

Coordinador del Seminario '¿Hasta dónde puede llegar el Estado?'

Página intencionalmente en blanco

¿Hasta dónde puede llegar el Estado?

1. La definición del Estado y el problema de la gobernanza mundial

Este año se discute en España quién ocupará el gobierno del Estado. Independientemente de las personas y la configuración política que las respalde, a quienquiera que sea se le planteará la cuestión de cuánto poder se ejerce desde ese gobierno del Estado.

Esa cuestión surge porque el Estado ha venido a ser una realidad territorial sometida a dinámicas regionales¹ y globales de mayor alcance que su propio territorio y población, a los cuales, sin embargo, atraviesan y afectan.

Este es un problema distinto al más tradicional de las "relaciones internacionales" entendidas como relaciones entre Estados soberanos. Aquí tenemos dinámicas que no son generadas específicamente por ningún Estado sino que más bien derivan del aprovechamiento económico de las más recientes posibilidades tecnológicas, por parte de infinidad de agentes privados (también públicos, pero en competencia con los agentes privados, con lo cual pierden el carácter de "supra partes" que caracteriza el poder estatal sobre aquello que transcurre en el territorio de su jurisdicción).

El Estado puede considerarse bajo dos aspectos:

- Como generador de unidad organizacional entre grupos de personas, con vistas al mutuo aseguramiento, a la limitación de la violencia interna en la convivencia, y a la producción de bienes comunes. Constituye una de las formas posibles de proveer esa unidad (otra puede ser el imperio, por ejemplo). En la medida en que el Estado democrático contemporáneo (posterior a la Revolución Francesa) se concibe a partir de la soberanía popular de una cierta población y se rige a partir de elecciones en que tiene derecho a votar esa y no otra ciudadanía, el Estado se debe inmediatamente a tal población [1]².
- La presencia de Estados definidos sobre esta plantilla de soberanía popular, implica una pluralidad de "absolutos (teóricamente) soberanos" en la escena global. Ello plantea la cuestión central de este seminario, la gobernanza de la globalización, esto es, si el bien común global puede ser suficientemente atendido a partir

1. En este documento, "regional" se refiere siempre a regiones más grandes que el Estado nacional, organizadas o no políticamente. Por ejemplo: la Unión Europea (organizada políticamente), Europa (no organizada políticamente).

2. Ponemos entre corchetes el número de lámina de gráficos o datos, cuando el texto se apoya en él: la lámina respectiva puede buscarse en el apéndice.

de los instrumentos políticos del Estado nacional y su soberanía política absoluta³, o si es necesario pensar alguna forma de "Estado post-soberano" que se relacione y articule con otros factores organizados de poder de maneras distintas a las del Estado tradicional.

Diferentes teorías conceden diversa importancia a los Estados existentes en la gobernanza del mundo, en un abanico que va:

- desde paradigmas más globalistas, los cuales consideran que la globalización introduce nuevos problemas en la agenda mundial cuyo alcance y escala supera la soberanía y capacidades de actuación del Estado. El Estado es ahora más débil políticamente, porque los nuevos retos han traído consigo un aumento del peso de mecanismos transnacionales de gobernanza global, así como ha otorgado protagonismo a un amplio rango de actores no estatales. Y también resulta más débil económicamente, porque cada vez menos puede establecer reglas a los mercados y cada vez más se le pide competir en ellos.
- hasta paradigmas más estatistas, que no niegan la emergencia de los actores no estatales (empresas, ONG, individuos, etc...) pero consideran que el Estado sigue siendo el actor más importante en la escena global. Los Estados han transferido parte de su soberanía a los mecanismos transnacionales de gobernanza pero solo bajo condiciones muy específicas fijadas por ellos mismos (integubernamentalidad). Tanto la globalización como la implicación de los Estados en los mecanismos de gobernanza transnacional están desigualmente distribuidos. Esa heterogeneidad del terreno deja un margen importante a la actuación estatal.

El desafío puede entonces resumirse como en qué medida puede confiarse el bien común del conjunto de la Humanidad a instrumentos políticos diseñados para el bien parcial de ciudadanías específicas: ¿hasta dónde puede llegar el Estado?

Para abordar el tema, en el punto 2 reunimos algunas ideas en torno a varias dinámicas globales clave, sus causas, su alcance y sus consecuencias. El punto 3 lo dedicamos a lo que puede hacerse desde el Estado, y progresivamente más allá de él, para gobernar positivamente esas dinámicas. En el punto 4 indicamos algunos desarrollos referidos a aspectos extra-estatales e ideológicos útiles para tal proceso de gobernanza.

3. La Paz de Westfalia (1648) suele señalarse como hito central del reconocimiento de la soberanía total sobre su territorio y su población, por parte de los Estados nacionales. Esa soberanía, que implica la independencia de la legislación nacional respecto a poderes exteriores (por ejemplo de tipo religioso) y el derecho de no injerencia de organismos extranjeros en los asuntos internos de cada país, salvo consentimiento previo de ese mismo país en tratados internacionales, sigue siendo característica de los Estados contemporáneos.

2. Algunas grandes dinámicas globales

En las cinco sesiones centrales del seminario se presentaron algunas dinámicas globales que desafían la capacidad de los Estados para encauzar la globalización. Resumimos aquí la parte descriptiva de esas presentaciones y los diálogos que las siguieron. Junto con ello, otras acciones de solidaridad (principalmente internacional) consisten en establecer condiciones de transacción que eviten externalidades negativas habituales a contrapartes menos favorecidas, o les faciliten acceder a condiciones más favorables en esas transacciones.

2.1. La competencia económica mundial y la demanda nacional de trabajo

Algunos fenómenos que se observan en la economía global:

- Nuevos competidores a nivel mundial: aparición de países emergentes (BRICS, países asiáticos...) que toman protagonismo económico [2] y demográfico [3]. El "centro de gravedad" de la economía mundial está desplazándose hacia China [4].
- Deslocalización industrial [5]. Internacionalización del factor trabajo pero no de los derechos laborales.
- Transformación de la economía y el trabajo por el desarrollo tecnológico. Economía del conocimiento y la información. Difusión tecnológica y convergencia de las productividades.
- Proceso de concentración de la producción en compañías multinacionales. [6]
- Mayor integración del comercio mundial [7]. Correlación positiva entre el nivel de globalización y el PIB per cápita [8].
- Mayor integración de los mercados financieros mundiales.
- Concentración de la riqueza y aumento de la desigualdad. [9]

¿Qué efectos puede tener la competencia económica mundial en el largo plazo?

- La extensión global del capitalismo supone una mayor distinción entre áreas de progreso y áreas desfavorecidas. ¿Cuáles serán los mecanismos de redistribución entre ambas?
- ¿El crecimiento del PIB del futuro supondrá un crecimiento del empleo?
- ¿Tiene sentido pensar un crecimiento ilimitado en un mundo con recursos limitados?
- La falta de gobernanza de carácter supranacional dificultará el control de las externalidades negativas.
- Perspectivas si no hay corrección: mayor integración comercial, mayor concentración de la riqueza y desigualdad, mayor volatilidad de capitales, mayor precariedad laboral, menor control por los Estados.

2.2. La lucha contra la pobreza y las migraciones de personas

La pobreza debe pensarse mas allá de la carencia económica. Salir de la pobreza requiere ser incluido en la vida social, tener posibilidades de desarrollo y de elegir en libertad, desplegar capacidades para relacionarse satisfactoriamente con el entorno y colaborar con el desarrollo de la sociedad.

Ello lleva a una conexión obvia entre pobreza y (falta de) poder. Como se muestra una y otra vez, incluso en las Estrategias europeas, los objetivos sociales son preteridos a los económicos, los países más poderosos imponen su conveniencia a los menos poderosos, y en general la voz de los más pobres tiene mucho menos espacio político que el correspondiente en una lógica democrática, tanto dentro de los países como en las negociaciones internacionales.

La concentración de renta lleva aparejada una concentración del poder económico, y del político en la medida (variable) en que derive del anterior en cada caso. Ni las estructuras estatales ni las interestatales logran compensar bien tal disparidad de poderes; por ello, la lucha contra la pobreza y la defensa por los derechos sociales queda supeitada a menudo a intereses económicos.

Y es que producir reducciones de la pobreza y/o de la desigualdad a partir del crecimiento económico no es un asunto automático, sino que requiere de opciones políticas. El crecimiento tal vez puede ser considerado condición necesaria, pero ciertamente no es suficiente.

Igualmente requiere opciones políticas el asumir las bases culturales y éticas de un Estado de derecho, el cual resulta importante para el éxito económico en un mundo de mercados (y por tanto para que la reducción de la pobreza constituya una opción viable).

Sustituir las diferencias de nacimiento y/o las conexiones arbitrarias como fuente del derecho de cada cual, poniendo en su lugar la igualdad ciudadana ante una Ley común, tiene un significado moral obvio. Sin embargo, la intervención externa sobre una sociedad para fomentar cambios en línea de modernización institucional, puede convertirse fácilmente en neocolonialismo o, en todo caso, resultar en instituciones no sostenibles por la misma sociedad.

Por otra parte, las desigualdades económicas, la degradación ambiental, los conflictos armados, la violencia civil y la persecución, están produciendo migraciones masivas, que a su vez son facilitadas por los avances en tecnologías de las comunicaciones y la información. Las diferencias demográficas esperadas en 2050 [10], hacen fácil pronosticar una fuerte presión migratoria de África hacia Europa.

La respuesta de los Estados a ese fenómeno ha sido en general negativa [11], dando prioridad al control de fronteras sobre los mecanismos de protección e integración. Se trata de:

- Que no lleguen: Visados y externalización de Fronteras
- Que no entren: Vallas y patrullas en las fronteras. Devoluciones en caliente.
- Que se vayan: Redadas, expulsiones, medidas desincentivadoras, obstáculos a la integración.

2.3. La dinámica financiera global y la estabilidad de las naciones

La economía financiera ha sido el epicentro de una cantidad de fenómenos de transformación de las relaciones económicas a nivel global, que han debilitado la fuerza de los Estados o han variado el poder relativo de estos:

- El volumen de la economía financiera es muy grande, comparado con una economía real de unos USD 70 BB. [12] Hay demasiadas entidades financieras *too big to fail*, que plantean riesgos sistémicos al conjunto de la economía.
- Al mismo tiempo, está ocurriendo una financiarización de la economía real. Los financiadores han entrado en el gobierno de las empresas productivas: las grandes empresas responden en buena medida a los requerimientos de quienes las financian, y muchas decisiones no están orientadas al bien de la empresa sino al de los fondos que están detrás.
- La nueva situación de las finanzas produce ciclos muy cortos con crisis de crédito recurrentes. Algunos de los mecanismos puestos en marcha por gobiernos y bancos centrales para salvar a la banca comercial, terminan de secar el crédito para la economía real, porque los bancos reciben del banco central y prestan a los Estados.
- A través de la deuda soberana [13], los Estados dependen crecientemente de las grandes calificadoras privadas de riesgos (que a su vez tienen parte del capital en común), las cuales influyen sobre las posibilidades y los costes de financiamiento de cada país.
- Las fuentes tradicionales de poder económico (posesión de materias primas, en especial petróleo, control sobre divisas, derechos de voto en organismos como el Fondo Monetario...) siguen operando, junto con nuevas fuentes de poder no siempre en manos de los Estados (capacidad de emisión en Internet, ancho de banda disponible para comunicaciones...) de manera que están ocurriendo a la vez:
 - Una transición de poder entre Estados.
 - Una difusión de poder a actores no estatales.
- Estamos en una era de concentración de la riqueza y los ingresos sin precedentes, que amenaza los logros en materia de reducción de la pobreza. [14] Los mecanismos democráticos de control de la desigualdad –nacionales, regionales, globales– se han mostrado ineficaces para contenerla.
- Aunque se ha ampliado el acceso a servicios financieros hasta el 62% de la población adulta mundial, el ahorro se redirige a los sectores con mayor potencia económica.
- En el terreno financiero se nota especialmente la captura del interés público en beneficio de intereses particulares, fomentando fallos del mercado que facilitan la concentración de la riqueza y no la competencia. El poder financiero se usa para influir en políticas que primen una regulación a medida, la baja fiscalidad, los tratamientos favorables a los grandes capitales, y la opacidad. Para ello, se emplean mecanismos como:
 - Universidades y *think tanks*.
 - Empresas de consultoría.
 - Medios de comunicación.
- La capacidad de acción de los Estados no se ha reducido necesariamente en todas partes del mundo. Algunos Estados que hace unas décadas eran poco significativos por la pobreza y la baja productividad de sus poblaciones, ahora muestran

una mayor fuerza en las esferas geopolítica y geoeconómica (por ejemplo, China, India, Brasil).

2.4. Las amenazas ecológicas transnacionales de la actividad económica

Una serie de dinámicas fundamentales son el resultado de la actividad económica humana sobre el medio ambiente. En este seminario nos interesan sobre todo en cuanto tienen causas, alcances o consecuencias no meramente locales.

- La escasez de agua:
 - Afecta a 2,8 mil millones de personas. 1,2 mil millones no tienen acceso a agua potable⁴. Su escasez es una fuente previsible de conflictos en gran escala.
 - Es afectada por la reducción del agua dulce como consecuencia del cambio climático y el aumento de la temperatura en el planeta.
 - Puede ser física (ausencia de recursos hídricos para la población humana y el mantenimiento de los ecosistemas y las especies); o económica (ausencia de infraestructuras para extraer los recursos hídricos). En el segundo aspecto, influyen tanto el derroche de agua como el control de empresas sobre el agua.
- El modelo energético:
 - El modelo económico basado en los combustibles fósiles está agotándose. Las reservas se agotarán en unos 50-150 años.
 - Ese modelo tiene un fuerte efecto sobre el cambio climático.
 - Y expresa la desigualdad: el 80% del consumo es realizado por los países del G20⁵.
- Las emisiones y la contaminación:
 - Son causadas por medios de transporte que usan el petróleo y sus derivados, las grandes industrias y las fábricas.
 - Con un reparto desigual de emisiones: EEUU, China y la UE los que más producen.
 - Las estrategias para controlar las emisiones perjudican a los países menos desarrollados: el mercadeo de emisiones da lugar a una nueva especulación y no responde a un compromiso real con el desarrollo sostenible y la preocupación por el medio ambiente.
- Cambio climático:
 - Con consecuencias como la elevación de las temperaturas (4° en 2050); aumento del nivel del mar y su temperatura: 20 m en 2100; incremento de los fenómenos meteorológicos extremos; sequía y escasez de agua; impacto sobre la salud humana: enfermedades respiratorias, cardiovasculares e infecciosas; debilitamiento de la capa de ozono.

4. OMS: Informe 2015 sobre el acceso a agua potable y saneamiento.

5. Oxfam: La desigualdad extrema de las emisiones de carbono, 2 de diciembre de 2015.

- La pérdida de la biodiversidad:
 - Alteración de los ecosistemas, desaparición de especies vegetales y animales.
- El impacto de la producción de alimentos:
 - Se producen alimentos para unos 9.000 millones de personas (no hemos alcanzado aún los 7.500 millones en el planeta). Sin embargo por la deficiente distribución de los recursos productivos y de la renta para su adquisición alrededor de 800 millones de habitantes⁶ están subnutridos. Paralelamente se calcula (recientes estudios de la FAO muestran o denuncian) que casi 1/3 de la producción alimentaria se desperdicia y no llega a la boca de la población. El impacto ambiental de esta sobreproducción de alimentos es muy elevado y conlleva el acaparamiento de tierras, la deforestación de selvas, la utilización intensiva de fertilizantes y pesticidas de gran toxicidad.
 - El incremento desproporcionado del consumo cárnico en las sociedades occidentales es también ineficiente desde el punto de vista energético y presiona a los ecosistemas al ser necesarias más áreas de cultivo para alimentar a la misma población con dietas hiper-cárnicas. La industria ganadera está basada en el maltrato animal y en la desigualdad: los 756 millones de toneladas de grano y maíz al año que se usan para alimentar a esos animales serviría para 1,4 mil millones de seres humanos⁷. Esto contribuye a subir el precio de la comida para los más pobres.
- El ciclo del consumo y los residuos:
 - Tenemos una economía del consumo basada en la producción-consumo-destrucción de bienes. Esto genera grandes cantidades de residuos que contaminan el medio ambiente, los mares y los ecosistemas. El plástico supone un 11% de todos los residuos⁸.

6. Ver el informe de la FAO: <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

7. Jonathan Safran Foer, Comer animales, Seix Barral, 2012, p. 261.

8. UNED Los residuos urbanos y su problemática; y Plan Nacional de Residuos Urbanos (PNRU) 2000 – 2006.

3. ¿Hasta dónde puede llegar el Estado?

En las presentaciones y los diálogos se discutieron diversos niveles en que el Estado puede responder a estas dinámicas:

3.1. Sobrevivir en la competencia global. Cuidar el bien común nacional

Por ejemplo, se expusieron sistemáticamente los siguientes retos de la política económica del Estado en un contexto de globalización:

- Crear más y mejor empleo.
- Favorecer la creación y el crecimiento de las empresas.
- Asegurar la solvencia y financiación eficiente del sector público.
- Asegurar la sostenibilidad de los servicios del Estado de bienestar (salud, educación, pensiones, asistencia social) y mejorar su eficiencia.
- Aumentar la calidad institucional y combatir la corrupción.
- Potenciar la disponibilidad y uso del capital tecnológico.
- Combatir la desigualdad buscando una economía más inclusiva.
- Invertir en capital humano.

Que en el caso del Estado español tienen connotaciones especiales a partir de tres problemas estructurales de nuestra economía:

- Un mercado de trabajo que no funciona porque genera pocos puestos de trabajo, de baja calidad y que se destruyen con gran facilidad en épocas de crisis.
- Una población activa poco formada, con incapacidad de adaptarse a las nuevas demandas y alcanzar niveles de productividad semejantes a otros países de nuestro entorno.
- Un esfuerzo e inversión en investigación y desarrollo (privado y público) muy inferior al de otras economías de nuestro mismo nivel.

Aunque las decisiones en esta línea no constituyan el foco de nuestro seminario, de todas formas ellas distan de ser indiscutidas, en varios sentidos:

- No solo se trata de lo que los Estados deben o pueden hacer para que sus respectivas comunidades tengan éxito en nuevos contextos globales, sino también de lo que deben dejar de hacer.
- Una suposición de base es que el Estado se ocupa del bien común particular de la sociedad política que articula. Esto con frecuencia no es así, sino que sus gobiernos están "capturados" por intereses particulares internos y externos.
- Incluso en la medida en que se ocupen del bien común de sus electores, con mucha frecuencia quienes llevan las políticas de los Estados nacionales sufren falta de credibilidad al prometer lo que no pueden cumplir porque depende de dinámicas que no controlan.

No solo en el terreno económico sino también respecto a cuestiones que afectan la seguridad y la ecología, encontramos políticas de los Estados destinadas básicamente a impulsar el interés nacional en un contexto mundial difícil, sin mayor consideración del bien común global.

Por ejemplo, respecto a las migraciones internacionales, la opción por políticas de control de fronteras tiene dos tipos de costes: económicos y morales. Los primeros se refieren no solo al coste de los dispositivos de vigilancia, detención, represión, expulsión, etc., sino a los derivados de la aparición de flujos y organizaciones clandestinas en torno a diversas modalidades de tráfico de seres humanos. Los costes morales añaden la erosión de principios políticos fundamentales de los países de Europa Occidental, tales como el derecho a la vida, a la protección, y las libertades individuales.

Al final, lo que está en juego no es solo qué puede hacer el Estado sino qué quiere hacer. La doctrina social de la Iglesia ofrece algunas pistas al respecto, cuando se refiere al derecho a emigrar y a no emigrar; a la potestad del Estado para regular la entrada; pero también a sus deberes de respeto a los DDHH y de acogida y protección.

Por otra parte, la cuestión medioambiental puede ser planteada como un dilema del prisionero⁹ entre nuestra generación y las generaciones futuras. Las normas medioambientales intentan que la no-cooperación en ese dilema sea penalizada para que no resulte razonable. El problema surge cuando se requiere que el estilo de vida de las poblaciones cambie, lo que ciertamente es el caso si se trata de modificar un paradigma antropocéntrico. Ello implica consecuencias que no son rentables políticamente, no encajan con un ciclo electoral de corto plazo basado en más crecimiento, más consumo y más empleo.

3.2. Contribuir desde el cumplimiento de su misión propia al fomento de alguna forma de bien común global

La calidad del Estado (su versión hacia el bien común de la ciudadanía nacional) influye en la calidad y el sentido en el que actúe en la configuración de la sociedad global. Medidas que genuinamente busquen el bien común nacional pueden constituir aportes a la producción de bienes comunes globales.

En el terreno económico, cabe pensar en el fomento por parte de los Estados de una nueva economía que incluya:

- Medir de forma más completa de los resultados empresariales y económicos (aspectos sociales y ambientales además de económicos).
- Introducir información al consumidor para que éste pueda ejercer su poder de elección de productos y servicios.
- Otorgar ventajas a las empresas que produzcan mayor valor para la sociedad.

Los Estados europeos, que retienen las competencias en política económica al tiempo que han enunciado para la UE el mandato constitucional de promover una nueva economía, pueden ir moviéndose en esta línea.

9. El dilema del prisionero es un modelo de teoría de juegos que refleja un número grande de situaciones sociales. En él, a cada participante le convendría más cooperar con los demás si estuviera seguro de que los demás también cooperarán. Pero si no está seguro, lo que más le conviene individualmente es no-cooperar. Cuando todos actúan no-cooperando, el resultado final es peor que si todos hubieran cooperado. Una manera de cambiar el juego consiste en castigar la no-cooperación, de forma que a nadie le convenga no-cooperar individualmente. Al hacerlo así, la sanción nos asegura a la vez que los demás cooperarán (no-cooperar sería mal negocio para ellos) y eso me lleva a mí a cooperar también. Como resultado, se produce el mayor bien social y el mayor beneficio individual posibles.

En otro aspecto, en la erradicación de la pobreza hay un grado necesario de intervención estatal. Sin embargo, el Estado nacional encuentra dos tipos de dificultades en su misión de erradicar la pobreza:

- Por una parte, las políticas públicas que el Estado diseñe, aunque estén bien pensadas, pueden encontrarse con dificultades para ser aplicadas localmente de manera efectiva; así, con frecuencia se vuelven políticas fallidas.
- Por otra parte, no puede gobernar y apenas influir sobre dinámicas globales que sin embargo condicionan fuertemente tanto la generación de pobreza como las posibilidades para abordarla con políticas públicas. Un Estado pobre en una región pobre tiene más difícil promover la integración social.

Aunque el Estado viene a ser una estructura política que se nos ha quedado antigua, todavía puede obtenerse algo más él, tanto en su recorrido interno de lucha contra la pobreza en su territorio como en lo que pueda hacer bilateral y multilateralmente. Sin embargo resulta finalmente impotente para dar respuestas humanizadoras a cuestiones como la pobreza y las migraciones, que tienen una dimensión internacional muy importante.

En materia financiera, diferentes políticas son posibles desde el Estado y desde bancos centrales regionales como el BCE. Aunque no tenemos una receta clara para el establecimiento de una gobernanza global, precisamente porque se trata de un sector muy regulado sí es posible moverse a niveles nacional y regional para restaurar una cierta relación entre economía financiera y bien común (en vez de la captura de las decisiones públicas por intereses particulares provenientes de las finanzas). La democracia exige controlar la economía, porque es el lugar de creación de desigualdades, que tienen sin duda repercusiones políticas.

En materia ecológica, la respuesta por parte de un solo país resulta insuficiente, pero aún así, un número grande de medidas nacionales constituyen contribuciones de importancia al control de dinámicas globales peligrosas: Por ejemplo:

- fomentar políticas de cooperación con los países más pobres,
- concientizar a la propia ciudadanía de forma amplia,
- obligar a unos mínimos informacionales en los productos que faciliten una elección más consciente de los consumidores,
- introducir cambios de conducta apoyados en esquemas sancionadores,
- desincentivar económicamente comportamientos no deseables y, por el contrario, incentivar los que resulten más ecológicamente sostenibles.
- legislar de manera que obligue a internalizar costes medioambientales.

Por supuesto, permanece el problema económico de la medida en que adoptando medidas en esta línea el resultado a corto plazo sea productos menos competitivos en los mercados mundiales. Hay un importante tema de tiempos (entre lo importante y lo urgente, lo sostenible y lo competitivo, los plazos medios y los cortos) que apareció varias veces en el Seminario.

3.3. Llegar a acuerdos intergubernamentales sobre la base de la soberanía nacional

Es necesario reforzar la gobernabilidad supranacional para reducir el impacto de las externalidades negativas en la economía global (reglas comerciales globales, legislación y tribunales internacionales de comercio, derecho internacional del trabajo, regulación de los flujos financieros, mecanismos globales de compensación...).

Sin embargo, las organizaciones intergubernamentales, hasta ahora, no tienen mandato, poder y financiación suficientes. Quizás por ello no han logrado producir una conexión adecuada entre las dimensiones social y económica de la globalización. En general, los presupuestos destinados a estas organizaciones muestran una preterición sistemática de los bienes comunes globales que se encargan de fomentar, respecto a los bienes comunes nacionales que se buscan a través de los presupuestos de cada país.

Por otra parte, puede advertirse también una redistribución interestatal de poder que debilita la autonomía de los Estados periféricos y favorece a los Estados nación más ricos, los cuales ejercen una intervención más efectiva en los mercados internacionales. Un Estado pobre en una región pobre no tiene gran oportunidad de negociar frente a las dinámicas globales. Un país rico en una región rica tiene muchas más posibilidades de obtener resultados. Y además, paradójicamente, en los Estados “pobres” los estratos mayoritarios de la población tienen aún más dificultades de obtener poder y ver representados sus intereses en las negociaciones que en Estados de mayor renta per cápita. Todo ello tiene como efecto la sujeción del sistema político de los países empobrecidos a poderes económicos y al poder de otros Estados, frente a los cuales sus propias ciudadanías tienen poca posibilidad de influencia.

Dicha transnacionalización política debilita a los Estados periféricos en su capacidad de proveer bienes públicos y de velar por el desarrollo. Debilita también a su propia ciudadanía controlar de forma efectiva a los grandes actores económicos y negociar en condiciones de igualdad con los países centrales.

No sabemos cómo traspasar soluciones y estructuras institucionales funcionales contra la pobreza a otros Estados. Tampoco es claro cómo contribuir a reducir la pobreza con intervenciones interestatales, aunque es obvio que hay coordinación posible en la lucha contra la pobreza, a través de pactos entre Estados. Respecto a ella se plantea de nuevo el problema de los tiempos: la urgencia es grande, mientras que negociar pactos es lento: la velocidad real depende de la voluntad política de las partes.

Resulta más claro saber lo que los Estados desarrollados *no* deben hacer en la arena internacional porque fomenta la pobreza, provoca la guerra o agudiza la desertificación en los Estados pobres. No fomentar la pobreza en los países menos desarrollados, y no aprovecharse de la debilidad relativa de los pobres de esos países para la propia conveniencia económica (por ejemplo, firmando acuerdos de comercio desfavorables a los países pobres, fomentando acuerdos bilaterales que minan los multilaterales, apoyando a regímenes totalitarios o corruptos por intereses comerciales), ya sería algo.

En materia financiera, puede verse que las instituciones formales, como la ONU, están cediendo terreno a las menos formales, como el G20 o el Foro de Davos. De todas formas, no bastan para establecer una gobernanza mundial suficiente de la economía.

Pero es que además, la confluencia de intereses entre las élites políticas y económicas ha mermado el poder democrático hasta el punto de que las democracias son votocra-

cias, el gobierno corporativo ha sido secuestrado por las élites directivas de las empresas, y hay un fallo en la gobernanza global, difícil de resolver con la actual configuración de poderes. No se ve claro con qué fuerza política posteriores acuerdos internacionales resultarán en la promoción del bien común y no solo de los intereses particulares más poderosos.

Aunque sea difícil corregir todo el sistema global, es posible desplegar medidas que mejoren su funcionamiento, fomentando una economía que produzca valor para la sociedad, fortaleciendo el sistema multilateral, la transparencia, la competencia, etc. Hay mecanismos judicializables que pueden establecerse para la independencia de los reguladores o para la homogeneización de la fiscalidad, por ejemplo.

Desde el punto de vista normativo, el Papa Francisco enfatiza la importancia del compromiso de los Estados nacionales por el bien común global. Sin embargo, la valoración pontificia sobre la experiencia habida hasta ahora de gobernar las dinámicas ecológicas globales a partir de acuerdos multilaterales entre Estados, tiende a ser negativa:

- Los acuerdos han resultado insuficientes, en alcance y/o en mecanismos de control, de revisión periódica y de sanción de los incumplimientos.
- En la raíz de ello debe buscarse la fragmentación que resulta de dar prioridad, por parte de los negociadores, a los intereses nacionales sobre el bien común global.
- Una parte de las medidas para controlar daños ecológicos indeseables suponen de hecho injusticias impuestas a los países más pobres por los más poderosos, o el recurso a mecanismos de mercado que no responden a la necesidad de cambiar modos de vida.

3.4. Construir instituciones que suponen cesiones de soberanía

Unión Europea

- Organización internacional de integración. El mayor esfuerzo de gobernanza supranacional ensayado. Sin embargo, su nivel de control sobre las dinámicas globales es bajo. Más éxito ha tenido en adaptarse a esas dinámicas y aprovecharlas.
- Aunque incluso en ese aspecto, los mercados globales van mucho más deprisa que las respuestas legales-institucionales que la UE puede operacionalizar. Como hemos visto recientemente, ello ocurre también con las migraciones.
- Construcción gradual de una arquitectura institucional, un marco legal y un amplio rango de políticas. En la Unión Europea conviven varios niveles de gobernanza:
 - Aspectos en que hay alguna forma de gobierno supranacional, aunque sea por mayoría cualificada: Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia de la UE, Banco Central Europeo.
 - Políticas que se realizan en común (ej., I+D).
 - Políticas en que la UE coordina los esfuerzos nacionales (ej., empleo, competitividad).
 - Políticas en que la UE apoya los esfuerzos nacionales (ej., educación, gobernanza).
 - Aspectos que requieren unanimidad (intergubernamentalidad), y por tanto se conserva la soberanía nacional como posibilidad de veto. Seguridad y defensa.
- Adaptabilidad institucional: la UE ha evolucionado a partir de crisis periódicas, esto es, situaciones que superan los marcos legales e institucionales y generan solu-

ciones ad hoc que sirven para avanzar hacia una mayor integración.

- La Unión Europea, tanto a nivel práctico como emocional se parece más a una *demoicracia*¹⁰ que a una *democracia*, porque de momento no tenemos un *demos* europeo. Intentar trasladar los esquemas conceptuales de la democracia a nivel estatal al ámbito de la UE provoca confusión y frustración. Mientras dinámicas como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (2012) apuntan en dirección de una mayor integración, también muestran un vigor creciente las tensiones nacionalistas que se expresan en procesos como el Brexit o las incapacidad de ejecutar una respuesta coordinada al desafío de los refugiados.
- La Estrategia Europa 2020 incorpora la reducción de la pobreza entre sus objetivos. Se realiza a través de Planes Nacionales de Reforma donde cada Estado miembro define, atendiendo a su realidad particular, sus objetivos en relación con la Estrategia Europa 2020, y plantea sus estrategias para alcanzarlos. Sin embargo, donde este mecanismo ha sido más efectivo, en el Pacto por el Euro, no realiza ninguna mención a la pobreza o a la desigualdad. Los objetivos de “crecimiento integrador” de la Unión Europea han quedado en papel mojado.
- Las contradicciones internas y externas en el manejo de la cuestión migratoria ponen de manifiesto que Europa debe elegir entre dos estrategias: (1) Sálvese quien pueda. ¿Seríamos capaces de constituir una isla de prosperidad en un mundo convulsionado? La historia dice que eso no es posible: la gente acabará entonces llegando pero fuera de un marco ordenado. (2) Desarrollar cierta capacidad de adaptación y de gestión, juntos como continente europeo. Esto sigue siendo imposible: el sistema es todavía nacional, pero si las cifras siguen siendo tan malas, puede que lleguemos a un sistema común de gestión regional. En general, Europa debe tomarse en serio el bienestar del resto del mundo. En ello coincide lo ético con lo inteligente. Las instituciones nacionales no bastan para eso, pero no vemos que se estén diseñando instituciones más amplias suficientemente deprisa.

Propuesta en base a Naciones Unidas

- En la Encíclica *Caritas in Veritate* (2009:67), Benedicto XVI pide la conformación de una "autoridad política mundial", vertida a procurar el bien común global en el creciente número de aspectos de la economía, las finanzas, la demografía, la ecología, etc., en que las decisiones nacionales no bastan para cuidar de ese bien común mayor. En *Laudato Si'* (2015:175), el papa Francisco repite la propuesta.
- Esa propuesta no consiste en un gobierno global de carácter totalitario, sino restringido por el principio de subsidiaridad a aquellos problemas globales que no pueden resolverse en un nivel más cercano a los ciudadanos.
- Un documento de la Pontificia Comisión de Justicia y Paz (2011), propone cómo organizar un verdadero gobierno compartido –super partes– a nivel global:
 - No se arranca de cero. Comenzar con las instituciones y los foros multilaterales ya existentes (JyP 60), particularmente los de Naciones Unidas, por tres razones:
 - La amplitud de sus responsabilidades.
 - La universalidad de su representación.
 - La diversidad de tareas y agencias que incluyen (JyP 49).

10. *Demoicracia* indica aquí la asociación de diversos pueblos europeos, cada uno de los cuales conserva sin embargo su subjetualidad política, sin fundirse en un solo *demos* europeo. Evidentemente, en una situación de *demoicracia* la tensión entre las diferentes subjetualidades políticas dificulta mucho la conformación de una soberanía común.

- Pasos en la construcción de una autoridad política mundial:
 - Reforma de Naciones Unidas para dotarla de una mayor capacidad de adopción de políticas y opciones vinculantes (JyP 49).
 - De ese multilateralismo basado en coincidencias, en que cada cual está todavía más atento a sus intereses particulares, se pasaría a una fase preliminar de concertación global,
 - seguida de una dinámica de transferencia gradual y equilibrada de competencias (JyP 78), en la cual el bien común pasaría al primer plano.

Esta propuesta puede entenderse como un proceso para ir aumentando nuestra capacidad institucional global, de manera que conforme nuevas crisis aparezcan, puedan ser manejadas mejor y, a la vez, aceleren la creación de nuevas capacidades.

4. La construcción de una conciencia ciudadana global

Aunque no era el tema central de este Seminario, con frecuencia se habló del lugar que pueden desempeñar tanto la concienciación de las poblaciones como las organizaciones de la sociedad civil, en la generación de nuevas formas de comportamiento personal y de gobernanza social.

El esquema presentado en [15] expresa que los cambios institucionales se fundamentan en modificaciones de la cultura pública dominante, asentadas en cambios éticos y educativos. El marco mental en que se mueve la mayor parte de la población es nacional, y en él la preocupación y el enfoque sobre fenómenos internacionales como las migraciones o la pobreza en el Tercer Mundo, es menos importante y con frecuencia poco adecuado. Ese marco a la vez influye y es influido por las políticas públicas y por los discursos políticos. También por la acción y los mensajes de las empresas. Es necesario que haya una demanda social respecto a estas cuestiones, para que tengan respuesta por parte de las instancias de poder. La voluntad ciudadana no es tan clara a veces, y entonces los mecanismos institucionales no son movidos a ello y no implementan posibles soluciones.

No se trata evidentemente de patrocinar operaciones de ingeniería social desde predomios autoritarios del poder político o de la opinión pública, que han demostrado su potencial para el desastre cuando se han propuesto cambiar la cosmovisión de la población, reeducarla, o semejantes.

Han ocurrido ya cambios en la sensibilidad del público en torno a temas como los ecológicos, los fiscales, la desigualdad, la transparencia, los niveles de pobreza en otros continentes, etc., que ponen las bases sobre las que podrían construirse cambios institucionales. En esa misma línea, la acción de ONG, iglesias, medios de comunicación, movimientos sociales, el aparato educativo público, y otras instancias de formación de la conciencia, ha resultado muy a menudo positiva para crear esas bases.

Esta propuesta debe enfrentarse al éxito en la difusión de cierto escepticismo que sostiene que se están inflando los problemas regionales y globales para mantener el financiamiento a líneas de trabajo de académicos, ONG, burocracias, etc. Sobre un tema puesto en duda es difícil generar instituciones; quizás por eso es llamativa la ineficiencia para generar respuestas institucionales de alcance mayor que el nacional, a los diversos problemas generados en dinámicas globales.

En estos aspectos, siendo a la vez movilizados y movilizadores, puede pensarse en el rol de la empresa privada, tan poderosa en la generación de las dinámicas de la globalización, y de los mismos Estados como fuente de socialización moral a través de la educación pública, de los medios de comunicación estatales y de la Ley. El Estado puede favorecer el discurso post-convencional, que requiere la capacidad de la comunidad política de autoimponerse límites racionales al comportamiento, de manera que este no se base solo en intereses y conveniencias.

Aunque en el seminario se aludió con frecuencia a lo deseable en términos de un orden global, tratamientos más sistemáticos se hicieron de dos puntos:

- La idea del bien común entendida como más que la simple colección de bienes privados o el bien de la vida humana de multitud de personas, sino como comu-

nión en el buen vivir.

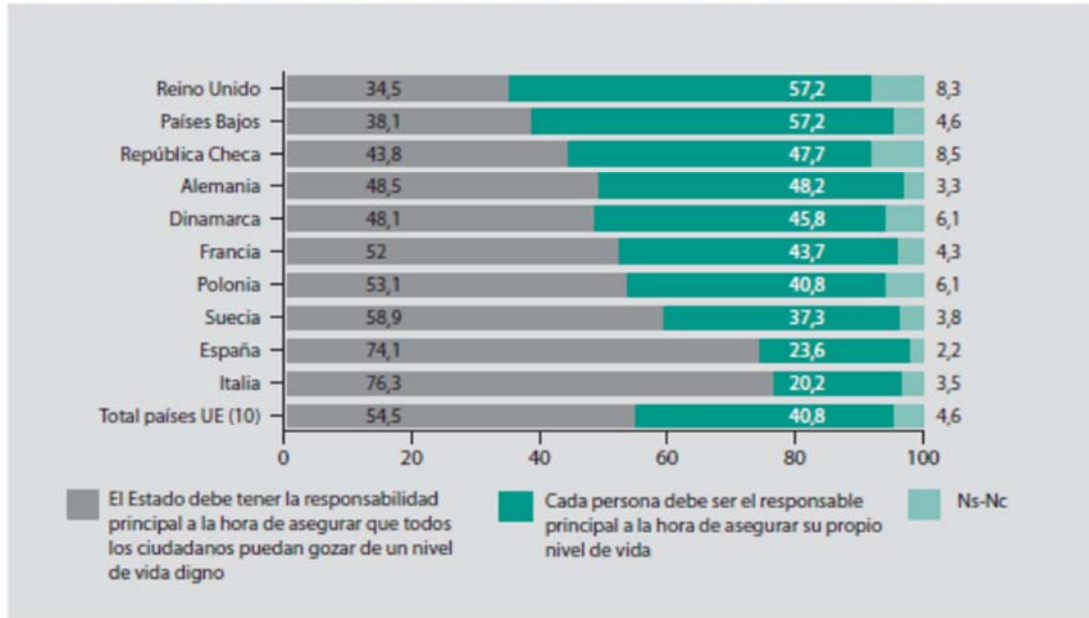
- La idea de justicia, para la que se presentó una reformulación que la entiende en tres dimensiones:
 - Desde el punto de vista de la justicia entre generaciones.
 - Desde el punto de vista de la justicia entre los pueblos: decrecimiento del consumo material, sacrificio de los más desarrollados en favor de los menos desarrollados.
 - Desde el punto de vista de la justicia entre las especies.

Apéndice: Datos y gráficos

Confianza en el Estado

[1]

GRÁFICO 6.1. ¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su opinión? (%)



Fuente: Fundación BBVA, 2013.

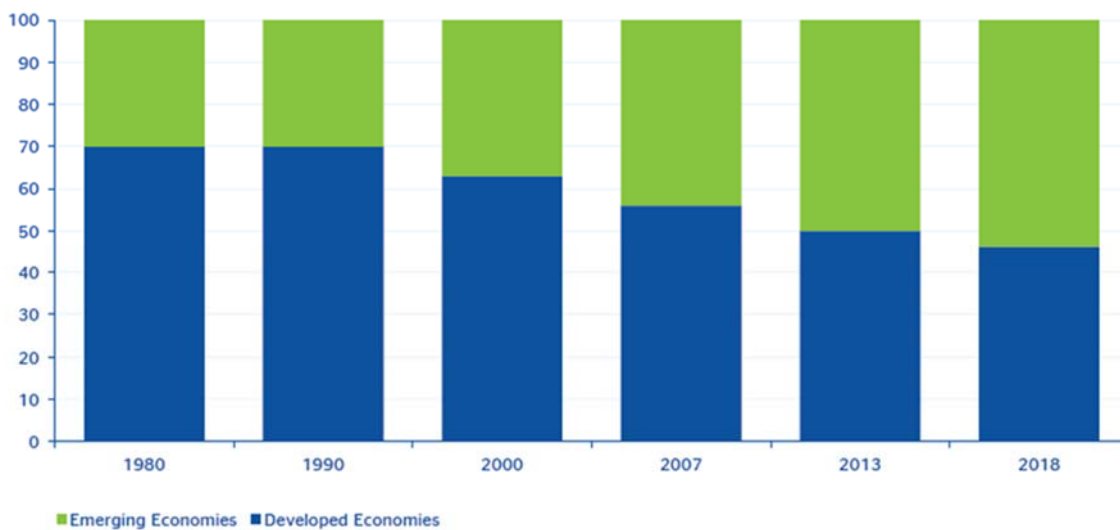
Fuente: VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación Foessa (2014:405)

Mercados desarrollados y emergentes

[2]

Share of world GDP: developed and emerging markets (%)

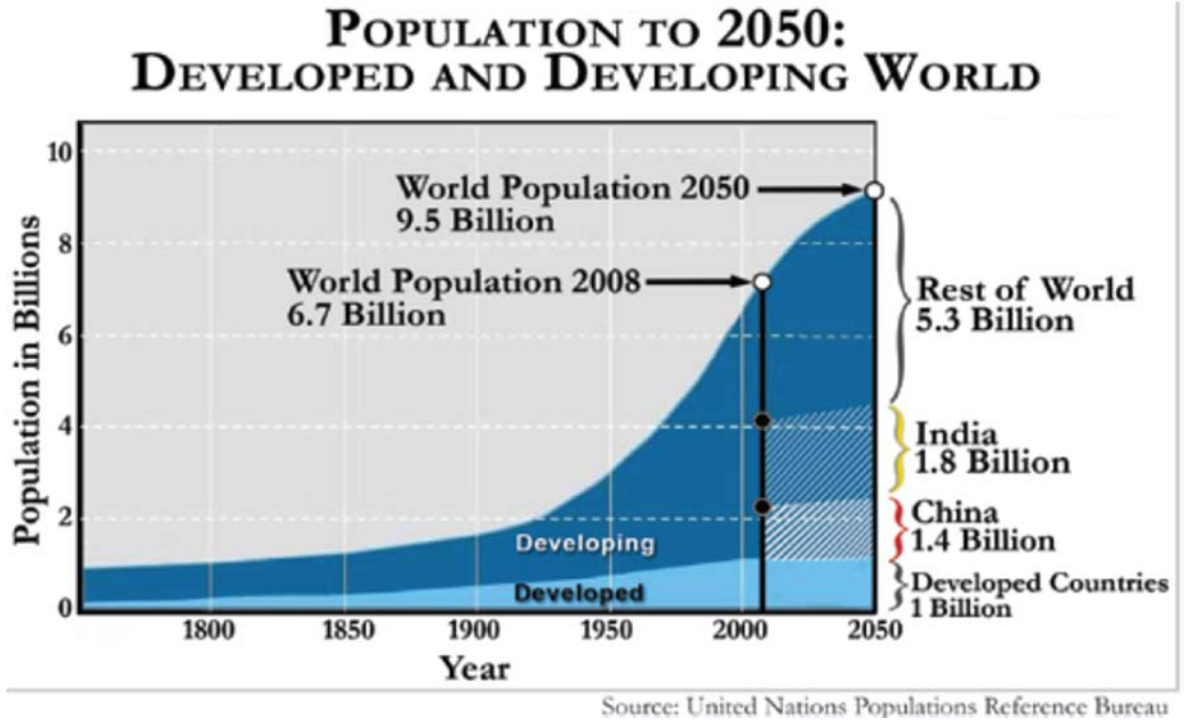
Source: IMF/WEO



Fuente: World Economic Outlook Database, IMF (2014)

[3]

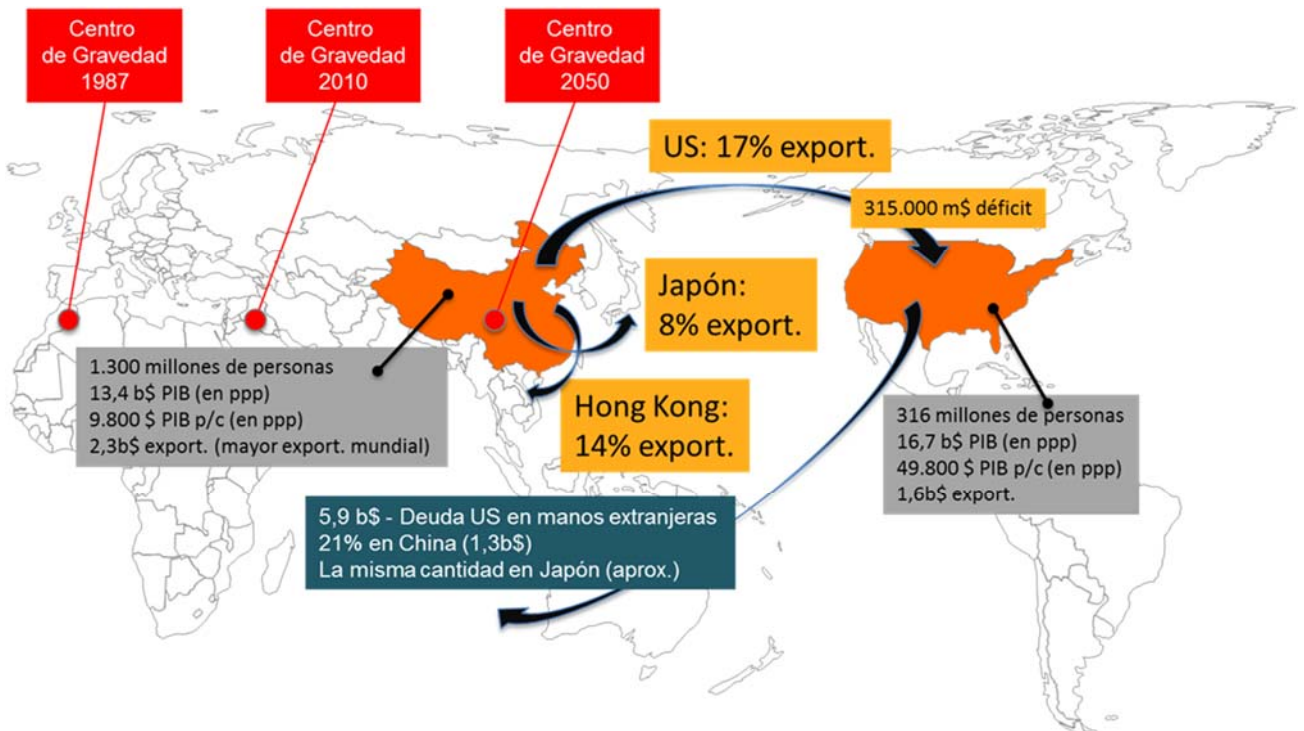
Proyecciones de población global



Fuente: World Population Data. United Nations Population Reference Bureau (2014)

[4]

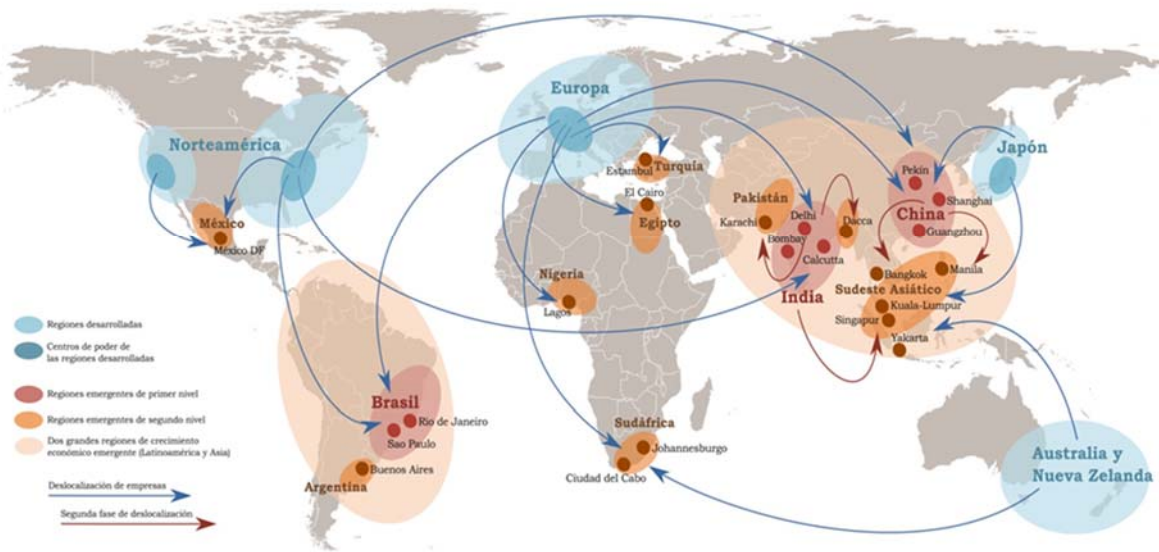
Movimiento del centro de gravedad económico del mundo



¿Dónde se produce? Las zonas industriales cambian de lugar

Geografía económica: La deslocalización de las empresas

Juan Pérez Ventura, 2013
<http://elordenmundial.wordpress.com>



Fuente: La deslocalización. El orden mundial. Juan López Ventura (2013).

Expansión del número y la capitalización de las empresas transnacionales

Table 1. Outward FDI stocks and the numbers of TNCs, 1995–2010 (\$ Millions)

Item	1995	2000	2005	2010
Outward FDI stocks	3,769,042	8,008,434	12,563,770	21,288,584
Number of parent corporations	38,541	63,459	69,727	103,786
Number of foreign affiliates	251,450	689,520	690,391	892,114

Source: compiled by the authors on the basis of: UNCTADStat, <http://unctadstat.unctad.org>

Fuente: Jaworek M., Kuzel M. (2015). Transnational Corporations in the World Economy: Formation, Development and Present Position. Copernican Journal of Finance & Accounting. Información compilada por los autores a partir de UNCTADStat (2014); UNCTAD (2000); World Investment Report 2000; Cross Border Mergers.

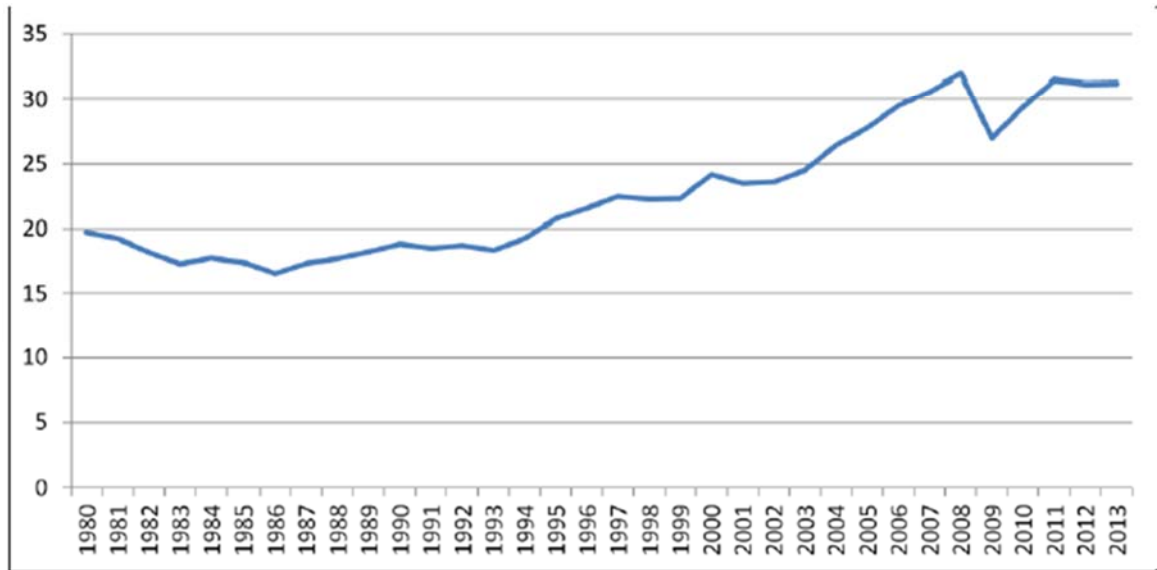
[7]

Comercio internacional de bienes y servicios

Gráfico 2

Proporción del PIB correspondiente al comercio de bienes y servicios, 1980-2013

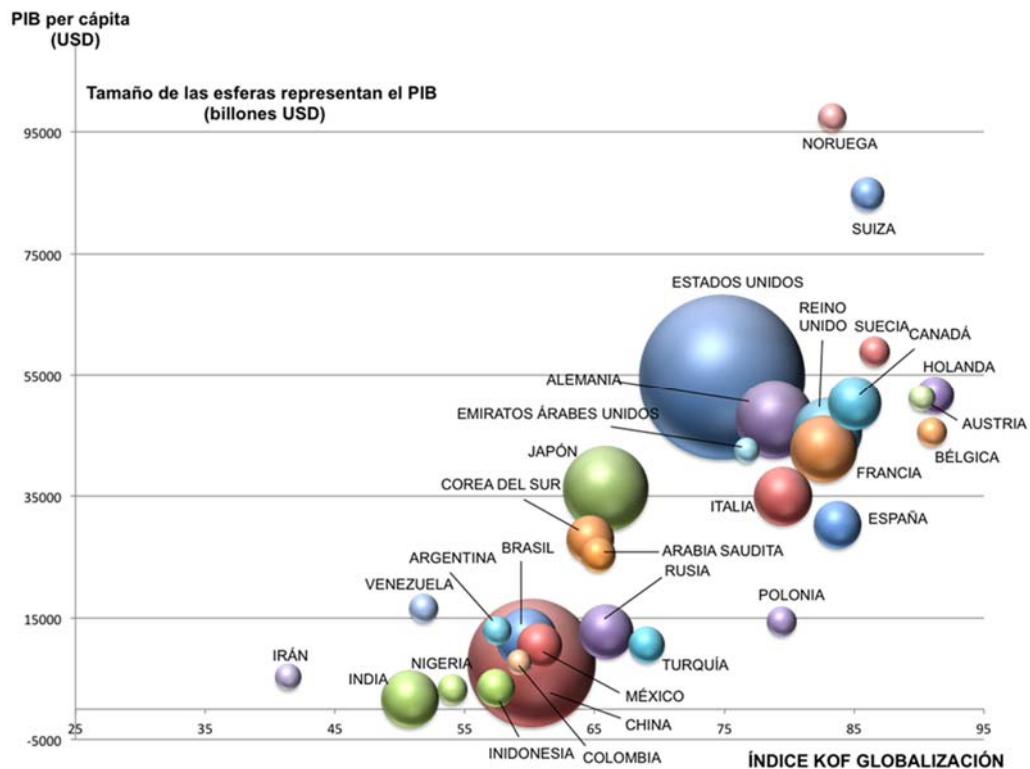
(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD (2015). Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo.

[8]

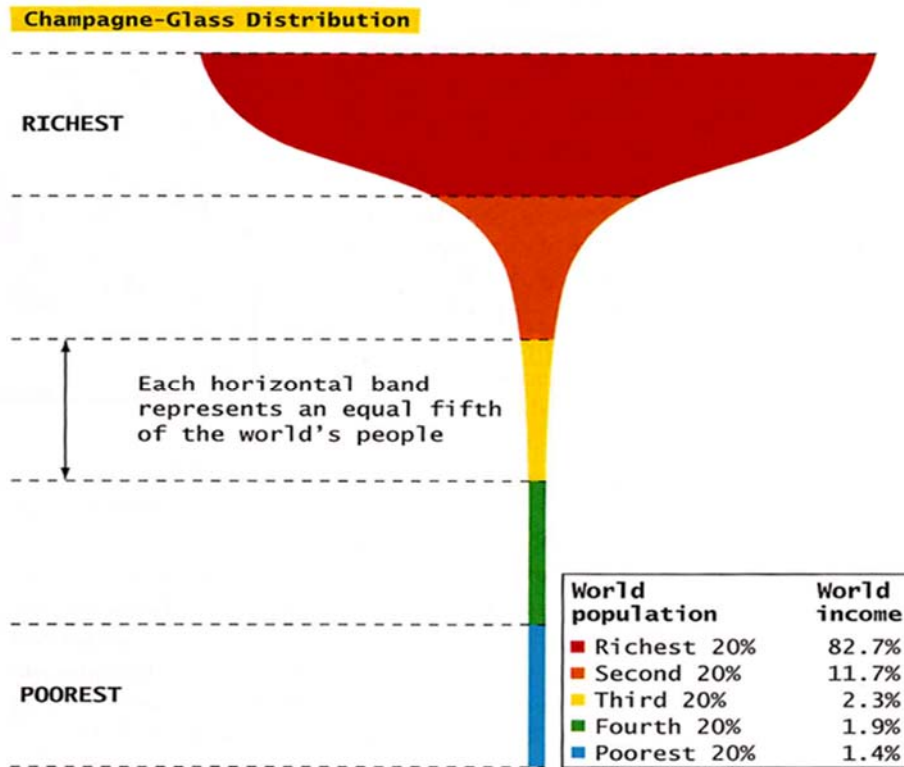
Relación entre inserción en la globalización y PIB per cápita



Fuente: Eduardo Olier, elaboración propia.

Distribución global del ingreso por quintiles

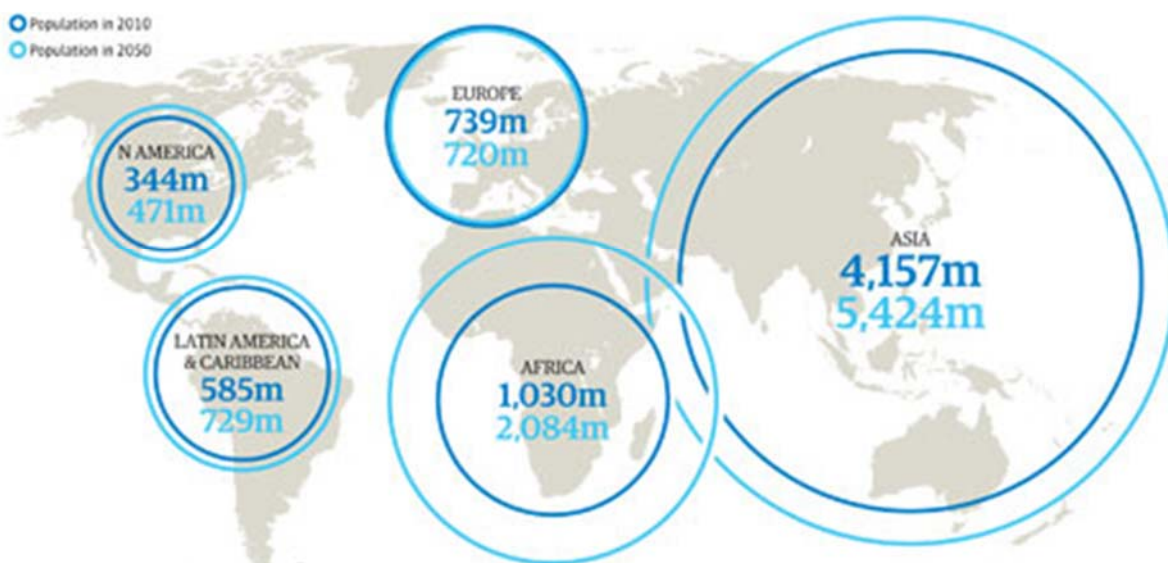
[9]



Fuente: Champagne Glass Distribution from Conley (2008) – Adaptado de Human Development Report UNDP 1992

Proyecciones de población para el año 2050

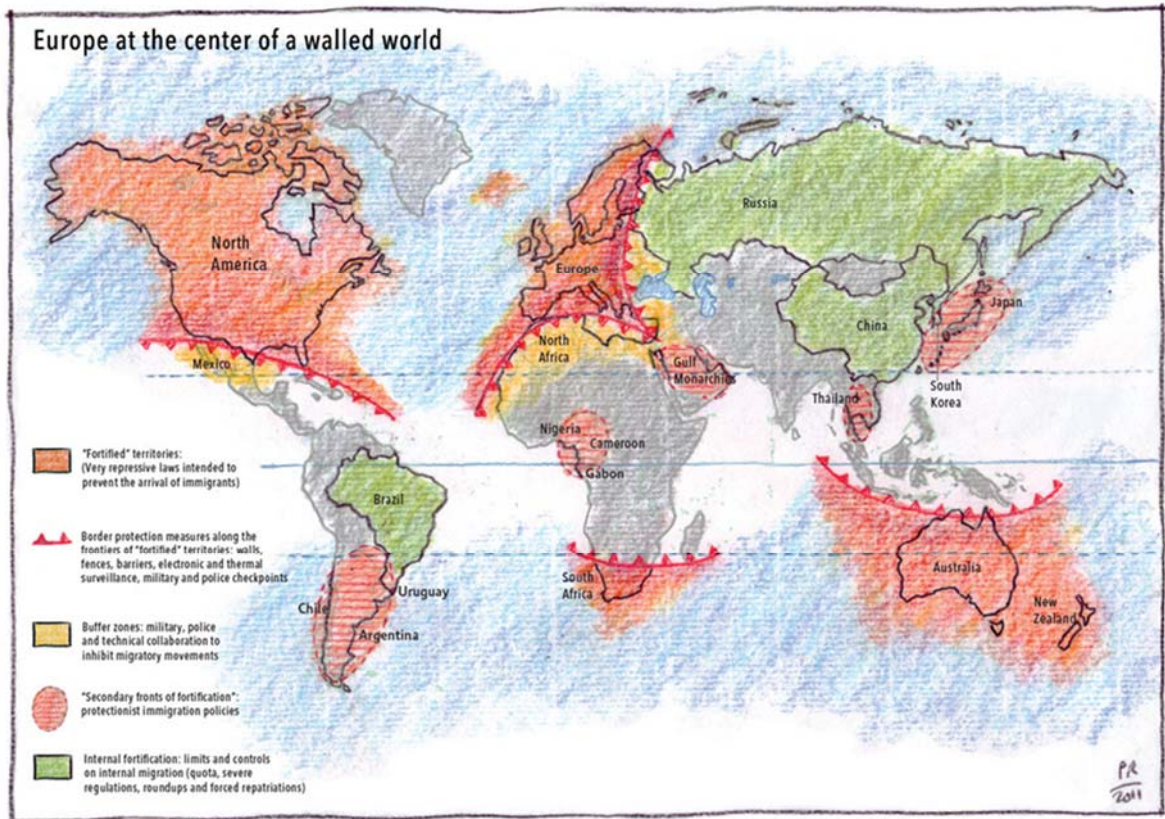
[10]



Fuente: Population Reference Bureau

[11]

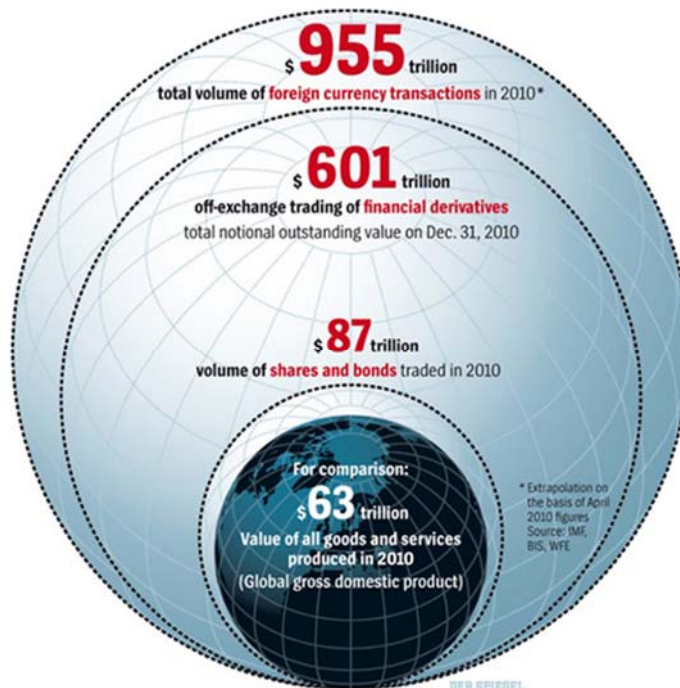
Las vallas en el mundo



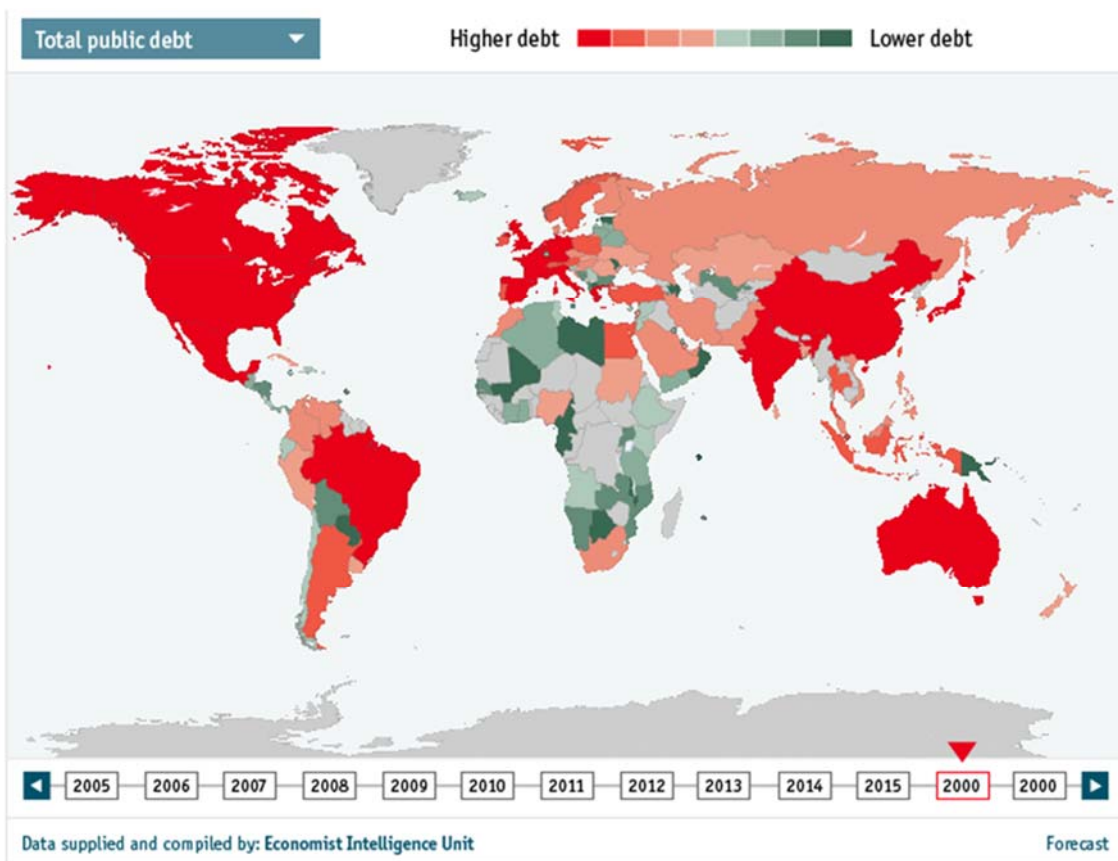
Fuente: Le Monde Diplomatique, October 2013, "Mapping Europe's war on immigration", by Philippe REKACEWICK

[12]

Volumen de transacciones financieras comparadas con la producción real

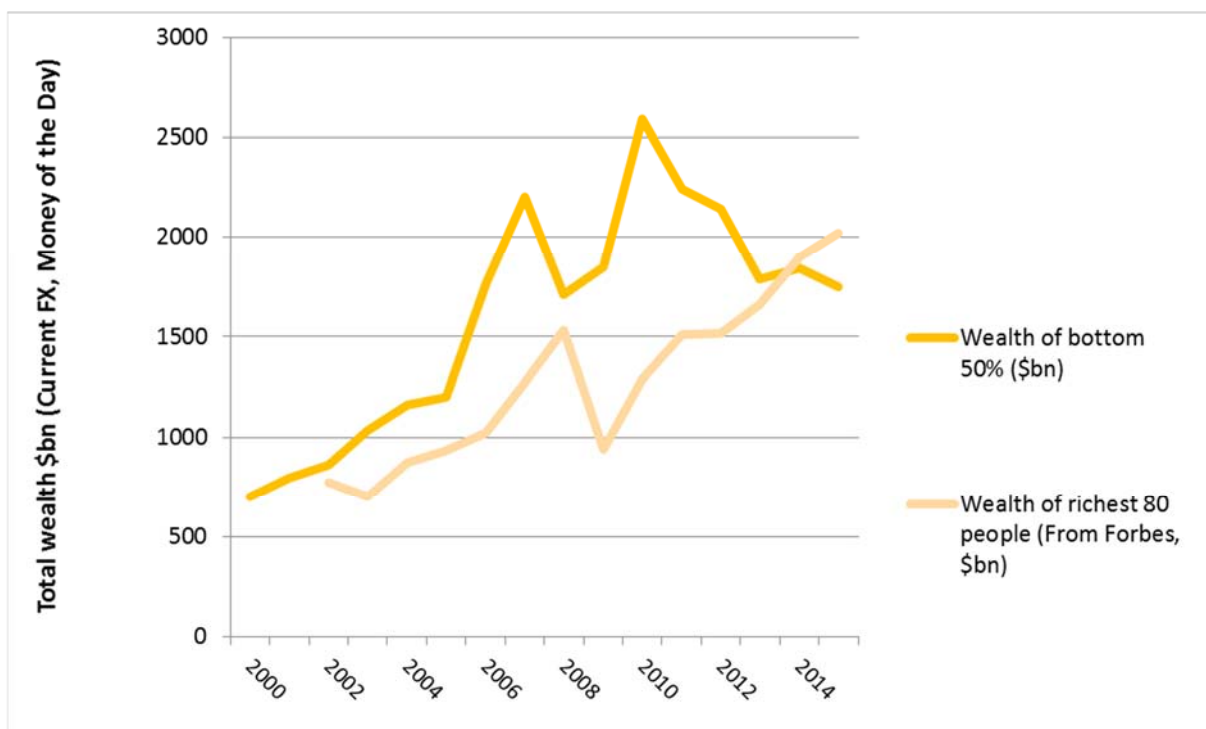


Fuente: Colan, A. (2015), "Responsible Ethical Finance: An Islamic Perspective". European Financial Review: <http://www.europeanfinancialreview.com/?p=4760>



Fuente: Economist Intelligence Unit

Comparación entre riqueza de las 80 personas más ricas y el 50% más pobre de la población del mundo



Fuente: Oxfam Intermón



Fuente: Elaboración propia, Raúl González Fabre