

Coordinadores
GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO
Director para Europa. CAF, banco de desarrollo de América Latina
PEDRO PÉREZ HERRERO
Director del IELAT

AMÉRICA LATINA: SOCIEDAD, ECONOMÍA Y SEGURIDAD EN UN MUNDO GLOBAL

Presentación de
Enrique García

Prefacio de
Pedro Pérez Herrero

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS,
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
CAF, BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2013

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN, <i>Enrique García</i>	13
PREFACIO, <i>Pedro Pérez Herrero</i>	15
 I. UN SISTEMA INTERNACIONAL EN CAMBIO: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL <i>José Antonio Sanahuja (investigador principal); María Solanas (coordinadora); Peter Hakim; Juan Pablo de Laiglesia; Félix Peña; Teresa Ribera; Francisco Rojas Aravena; Andrés Serbín</i>	
INTRODUCCIÓN	21
1. La necesidad de una nueva gobernanza global.....	21
2. América Latina: ascenso y diferenciación	24
3. Ascenso del Sur y cambios globales en el Norte.....	26
CAMBIOS EN EL PODER ECONÓMICO MUNDIAL: IMPACTOS ESTRATÉGICOS EN AMÉRICA LATINA	31
1. La dispersión del poder económico mundial.....	31
2. La transnacionalización de la producción y los servicios.....	34
3. La fragmentación del sistema multilateral del comercio mundial y el auge del regionalismo y el interregionalismo.....	34
4. Impactos estratégicos en América Latina.....	35
AGENDA MULTILATERAL DE SEGURIDAD, PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.....	37
1. Participación de América Latina y el Caribe	37
2. La agenda de la seguridad y la prevención de los conflictos en el ámbito regional	38
3. La prevención de conflictos: seguridad sin guerra, paz con violencia.....	39
ENERGÍA, CAMBIO CLIMÁTICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE	42
1. La gobernanza en cambio climático y energía.....	42
2. América Latina ante la gobernanza global en clima y energía	44

	Pág.
LA GOBERNANZA GLOBAL DEL DESARROLLO.....	46
1. Las políticas de cooperación: entre los objetivos del milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur	46
2. Tendencias entre los donantes: el caso europeo	48
3. El ascenso de la cooperación Sur-Sur: nuevos actores e instrumentos.....	50
4. Más allá de 2015: América Latina y la agenda global de desarrollo post-ODM...	53
REGIONALISMO Y GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONAL. EL PAPEL DE LA CELAC	55
1. Visiones del regionalismo latinoamericano	55
2. La CELAC: comunidad política del conjunto latinoamericano y caribeño.....	56
3. La proyección exterior de la CELAC.....	58
4. Aportación de la CELAC a la gobernanza mundial	59
POSIBILIDADES PARA UN ESPACIO ATLÁNTICO ENTRE ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA, LA UNIÓN EUROPEA Y ÁFRICA	61
1. La rearticulación de las relaciones hemisféricas	61
2. La alternativa bilateral: relaciones de Estados Unidos con México y Brasil.....	62
3. El futuro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe...	64
4. Posibilidad de un triángulo atlántico Estados Unidos-América Latina y el Caribe-Unión Europea.....	65
5. El otro triángulo Atlántico: América Latina, África y la Unión Europea	67
LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA-CELAC Y LA CONCERTACIÓN Y LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA.....	70
1. La Comunidad Iberoamericana.....	70
2. La Unión Europea y América Latina.....	72
3. Espacios convergentes, complementarios o paralelos.....	73
CONCLUSIONES.....	76
1. América Latina y el Caribe en la nueva agenda global	78
2. La recomposición de las relaciones exteriores de América Latina y el Caribe	81
3. Recomendaciones.....	82
4. La conformación de un espacio atlántico occidental. Oportunidades y dificultades	83
BIBLIOGRAFÍA	88

II. POLÍTICA, DESIGUALDAD Y DESCONFIANZA

INTRODUCCIÓN, <i>Ludolfo Paramio</i>	93
INSTITUCIONES POLÍTICAS, <i>Andrea Costafreda</i>	97
1. Tres décadas de democracia en América Latina. ¿Y ahora qué?	97
2. Debate sobre la calidad de la democracia	100
3. Principales amenazas y desafíos en la postransición democrática.....	103
3.1. Amenazas derivadas del hiperpresidencialismo	103
3.2. Amenazas derivadas del incremento de la inseguridad ciudadana	104

	Pág.
3.3. El desafío de los Estados eficaces y las políticas universales contra la desigualdad.....	105
3.4. El desafío de la acción colectiva y la crisis de representación política.....	108
4. A modo de conclusiones	110
LA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA, <i>Íñigo Macías Aymar</i>	112
1. La agenda de la buena gobernanza	112
2. Consideración de algunos destinos institucionales	116
3. Conclusiones	121
DESCONFIANZA SOCIAL, <i>M.^a Cecilia Güemes</i>	123
1. Introducción.....	123
2. Diferentes respuestas sobre su origen	125
3. Estrategias de fomento de la confianza social	130
4. Obstáculos sociales y legado político neoliberal.....	132
DESIGUALDAD Y CLASES MEDIAS, <i>Ludolfo Paramio</i>	133
1. Desigualdad y nuevas clases medias.....	133
2. Nuevas expectativas.....	139
LA EMERGENCIA INDÍGENA: DEMANDAS Y RESPUESTAS, <i>Esther del Campo García</i>	142
1. Introducción.....	142
2. Las caras de la exclusión: política, social y económica	143
3. Cambios jurídicos e institucionales	145
4. Mujeres indígenas.....	149
5. Interculturalidad y política pública	150
6. El derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales	152
7. Retos y temas pendientes.....	154
DESIGUALDADES DE GÉNERO, <i>M.^a Luisa Revilla Blanco</i>	157
1. Condiciones sociales y económicas de la desigualdad entre mujeres y hombres.	158
1.1. Acceso a la educación	158
1.2. Tendencias de disminución de la pobreza y desigualdad de género	159
1.3. Actividad económica, empleo remunerado y no remunerado, desempleo.	160
2. Autonomía física de las mujeres	162
2.1. Violencia de género, violencia contra las mujeres.....	166
3. La participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas.....	167
4. Una reflexión final	170
POSIBLES LÍNEAS DE ACTUACIÓN, <i>Ludolfo Paramio</i>	172
BIBLIOGRAFÍA	174

III. FISCALIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

INTRODUCCIÓN, <i>José Luis Machinea</i>	183
1. Las políticas públicas prioritarias	184

	Pág.
2. Del acuerdo social al pacto fiscal	185
3. Protección social, federalismo y financiamiento	186
POLÍTICA TRIBUTARIA Y EQUIDAD, <i>Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	193
1. El crecimiento de la carga tributaria en los países de América Latina	193
2. La estructura tributaria en América Latina: principales características en común	196
3. La imposición directa y sus limitaciones en los países de la región	199
4. El reducido impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región	202
5. Reflexiones finales y puntos para la discusión.....	206
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y COHESIÓN SOCIAL, <i>Miguel Székely Pardo</i>	210
1. Los Programas de Transferencias Condicionadas: una innovación en la política social	210
2. Consolidación de los Programas de Transferencias Condicionadas	214
3. Transferencias condicionadas y cohesión social	217
SISTEMAS DE SALUD: EN BUSCA DE LA COBERTURA UNIVERSAL, <i>Óscar Daniel Cetrángolo</i>	221
1. Nivel de gasto y cobertura	222
2. Reformas y derechos.....	225
3. Obstáculos provenientes de los procesos de descentralización mal orientados...	228
4. Los desafíos que debe encarar el financiamiento de la salud para consolidar sistemas más equitativos	229
SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES, <i>Andras Uthoff Botka</i>	231
1. ¿Por qué un sistema de pensiones y jubilaciones?.....	232
2. ¿Por qué son necesarias las reformas?	233
3. ¿Cuáles son las opciones básicas para reformar un sistema de pensiones?.....	236
4. ¿Qué experiencias existen en América latina?	238
5. ¿Qué podemos concluir?	240
FEDERALISMO E COESÃO SOCIAL: MECANISMOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS, <i>José Roberto Afonso y Luiz de Mello</i>	242
1. Introdução.....	242
2. Federalismo e coesão social: canais e mecanismos	243
2.1. Políticas públicas sociais e redistributivas	243
2.2. Descentralização, capital social e governança	245
3. Tendências recentes e efeitos sobre a coesão social.....	246
3.1. Acesso e potencial redistributivo do gasto público	246
3.2. Esforços para melhorar a governança dos programas sociais	248
3.3. Os efeitos da crise e pressões futuras sobre o gasto público	249
4. Desafios para o futuro	250
REFLEXIONES FINALES, <i>José Luis Machinea</i>	254
BIBLIOGRAFÍA	257
ANEXO	262

IV. SEGURIDAD CIUDADANA, VIOLENCIA Y CRIMEN ORGANIZADO

INTRODUCCIÓN, <i>Manuela Mesa Peinado</i>	262
CRIMEN ORGANIZADO Y SISTEMA DEMOCRÁTICO, <i>Günther Maihold</i>	279
1. El crimen organizado y la política.....	282
2. El comportamiento del crimen organizado en el contexto de las sociedades democráticas.....	282
3. Las lógicas de las organizaciones criminales ante el poder.....	283
4. Los mecanismos de interacción entre los «empresarios violentos» y la democracia.....	285
4.1. El mecanismo central: la corrupción.....	285
4.2. La subversión de las bases funcionales de la democracia.....	286
4.3. El encogimiento y la suplantación de la sociedad civil.....	288
5. Las configuraciones político-militares.....	288
6. Los efectos del combate contra el crimen sobre la democracia.....	288
7. Las tareas pendientes: recuperar Estado, fortalecer democracia y reconstruir sociedad.....	290
7.1. Los efectos directos de la actuación del crimen organizado.....	290
7.2. Los efectos debidos a causas estructurales presentes en la gestión del Estado y la convivencia ciudadana.....	292
7.3. Los efectos no intencionados en el contexto del combate contra el crimen.....	293
LA SEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA, <i>Gabriel Aguilera Peralta</i>	295
1. Manifestaciones de la violencia.....	298
2. Estrategias para enfrentar la violencia.....	299
3. La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica.....	302
4. La CICIG.....	303
FRAGILIDAD INSTITUCIONAL FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO Y LA VIOLENCIA, <i>Carlos Jiménez Piernas</i>	306
1. Introducción.....	306
2. Método y terminología.....	307
3. Estados débiles y fracasados: Propuesta de una tipología.....	311
4. Conclusiones.....	316
EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS, <i>Dolores Jaqueti Peinado</i>	318
1. Las fuerzas armadas en Latinoamérica.....	319
2. Actividades de las fuerzas armadas en temas de seguridad en el interior de sus fronteras.....	320
3. El marco legal que condiciona la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad en el interior de sus fronteras.....	320
4. Cómo actúan en la práctica las fuerzas armadas en asuntos de seguridad en el interior de sus fronteras.....	322
5. Qué ocurre en el plano regional.....	326
6. Conclusiones.....	327

	Pág.
MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: ¿DÓNDE QUEDÓ LA RE-FORMA POLICIAL?, <i>Lucía Dammert</i>	329
1. Militarización: Respuesta rápida.....	331
2. Corrupción, derechos humanos y politización	333
3. La agenda policial.....	335
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DE NACIONES UNIDAS EN LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA, <i>Ana Glenda Tager Rosado</i>	339
1. A qué nos referimos con prevención de la violencia.....	340
2. La situación de la violencia en la región.....	343
3. Respuestas de la cooperación internacional a la prevención de la violencia	344
4. Estrategia de seguridad de Centroamérica: una propuesta de coordinación del apoyo internacional para afrontar la violencia	347
5. Las respuestas de Naciones Unidas a la prevención de la violencia	350
6. Conclusiones	352
CONCLUSIONES, <i>Manuela Mesa Peinado</i>	354
BIBLIOGRAFÍA	356
DIRECTORIO DE COLABORADORES.....	361

PRESENTACIÓN

Es un placer para mí presentar este libro, producto de la colaboración entre CAF, banco de desarrollo de América Latina y la Universidad de Alcalá (UAH), y que muy oportunamente contribuye al debate en temas de desarrollo claves para la región.

Para CAF, la alianza con la UAH es estratégica, puesto que permite tender puentes entre Europa (y en particular España) y Latinoamérica, con la finalidad de consolidar una red de generación y divulgación de conocimiento birregional. La institución que represento se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento multilateral de América Latina. En tal sentido, como banco de desarrollo da una enorme importancia a la producción y a la difusión del conocimiento sobre temas relevantes para la región, especialmente en la perspectiva de favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Este libro es un claro ejemplo de esta vocación.

América Latina ha disfrutado de un largo periodo de bonanza, impulsado en buena medida por factores externos. Adicionalmente, la mayoría de los países de Latinoamérica han aprendido de los errores del pasado en materia de política económica y han conseguido consolidar su estabilidad macroeconómica. No obstante, aún subsisten importantes desafíos tales como fortalecer la lucha contra la pobreza y la desigualdad, diversificar las economías y profundizar los procesos de reformas, especialmente en las áreas de inserción internacional, productividad, competitividad y fortalecimiento institucional.

El presente volumen es una importante contribución al debate de las ideas sobre estos temas. En particular, el nuevo papel de América Latina en un entorno global complejo y cambiante —donde hemos pasado de ser espectadores a protagonistas— es un eje de reflexión relevante en el que se percibe la necesidad de llevar una voz única y fuerte a los escenarios mundiales.

Otro de los temas tratados en el libro es el de las implicaciones del rápido surgimiento de una clase media pujante, no solo con aspiraciones económicas, sino también con mayores demandas políticas. No podemos olvidar que América Latina continúa siendo la región más desigual del planeta, por lo que la inclusión social debe jugar un papel fundamental en las agendas de políticas públicas.

En este contexto, la discusión que se presenta sobre fiscalidad y cohesión social es muy pertinente, puesto que es bien conocido que en América Latina se recaudan pocos impuestos en comparación con otras regiones del mundo. La reforma tributaria puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso y asegurar la provisión de servicios públicos de calidad.

Por último, pero no menos importante, se presenta un capítulo sobre seguridad ciudadana, violencia y crimen organizado, que se han convertido en preocupantes problemas para la región. En esta área el aprendizaje de otras experiencias es relevante para el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan a mitigar los impactos de estos flagelos.

Este esfuerzo académico de CAF y UAH muestra que instituciones de ambos lados del Atlántico pueden colaborar y contribuir en la producción de ideas sobre temas cruciales para América Latina. Cabe destacar que los capítulos que se presentan a continuación se han generado tanto de la producción de documentos académicos, como de la discusión entre expertos, lo que ha enriquecido sustancialmente el producto final. Estoy seguro de que este aporte de CAF y UAH será bien recibido tanto por la comunidad académica como por los responsables de política económica de los países de la región.

Enrique GARCÍA
Presidente Ejecutivo
CAF, banco de desarrollo de América Latina

PREFACIO

Este libro recoge el resultado del trabajo realizado en virtud del convenio de colaboración académica que la Universidad de Alcalá firmó con CAF, banco de desarrollo de América Latina el 13 de febrero de 2012. En dicho convenio se establecieron tres líneas de acción prioritarias: se planteó, en primer lugar, la necesidad de generar un espacio de reflexión compartido entre América Latina y la Unión Europea para analizar la situación actual y el estado de sus relaciones a fin de identificar fortalezas y debilidades, así como proponer iniciativas concretas de acción a corto, medio y largo plazo. La situación actual requiere una reflexión serena con visión interdisciplinar que analice temas tan fundamentales como el funcionamiento de las instituciones democráticas, la fiscalidad, la cohesión social, la seguridad ciudadana, las políticas de competitividad, las inversiones productivas, la integración regional, el género, el desarrollo, la educación, la seguridad jurídica o las nuevas vías de participación ciudadana. En segundo lugar, se subrayó la importancia de establecer el marco institucional adecuado para comparar las experiencias latinoamericanas y europeas con miras al diseño de una agenda consensuada que recogiera las prioridades de sus políticas respectivas, señalando los compromisos presentes y los retos de futuro. Finalmente, se especificó la urgencia de imaginar las distintas opciones de futuro sin olvidar las realidades presentes y los pasados respectivos. Un mundo plural internacionalizado necesita nuevas claves. Es preciso imaginar formas distintas que ayuden a interconectar las necesidades locales con los requerimientos nacionales en un contexto internacional cambiante. Economía, sociedad, cultura y política tienen que cruzarse para generar espacios que permitan el desarrollo de sociedades con rostro humano.

El 13 de febrero de 2012, en el Coloquio Internacional «América Latina, Unión Europea. Una relación en ambas direcciones», celebrado en la sede del Parlamento Europeo en Madrid, se pusieron las bases para el programa de acción del convenio CAF-IELAT. En mi calidad de director del Instituto de Estudios Latinoamericanos, pronuncié las palabras de apertura. Enrique García, presidente de CAF, banco de desarrollo de América Latina, presentó la visión de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea desde la óptica latinoamericana; José Ignacio Salafranca, eurodiputado y presidente de la Asamblea Parlamentaria

Eurolatinoamericana, habló desde la óptica de la Unión Europea; Jesús Gracia Aldaz, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, explicó las líneas maestras de la política exterior española hacia América Latina; y, finalmente, Benita Ferrero-Waldner, presidenta de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC) sintetizó las discusiones mantenidas en el coloquio.

Con posterioridad se diseñó el plan de trabajo para las actividades recogidas por el convenio CAF-IELAT. Un consejo asesor (formado por Enrique Iglesias, Soledad Alvear, Ricardo Hausman, José Luis Machinea, Juan Pablo de Laiglesia y Germán Jaramillo) definió las directrices generales de acción. Un comité técnico (integrado por Juan Pablo de Laiglesia, Pedro Pérez Herrero, Elena Flores Valencia, Cecilia Fuenmayor y María Solanas) perfiló los temas de investigación, seleccionó a los investigadores y creó cuatro foros de reflexión. Elena Flores Valencia se ocupó de coordinarlos:

1. Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global. José Antonio Sanahuja (investigador principal), María Solanas (coordinadora). Investigadores: Peter Hakim, Juan Pablo de Laiglesia, Félix Peña, Teresa Ribera, Francisco Rojas Aravena y Andrés Serbín.

2. Política, desigualdad y desconfianza. Ludolfo Paramio (investigador principal), Elena Flores (coordinadora). Investigadores: Esther del Campo, Andrea Costafreda, María Cecilia Güemes, Íñigo Macías, Marisa Revilla.

3. Fiscalidad y cohesión social. José Luis Machinea (investigador principal), Guido Zack (coordinador). Investigadores: José Roberto Afonso, Óscar Cetrángolo, Luiz de Mello, Juan Carlos Gómez Sabaini, Andras Uthoff y Miguel Székely Pardo.

4. Seguridad ciudadana, violencia y crimen organizado. Manuela Mesa (investigadora principal), Lorena Vázquez (coordinadora). Investigadores: Gabriel Aguilera, Lucía Dammert, Dolores Jaqueti, Carlos Jiménez Piernas, Günther Maihold y Ana Glenda Tager Rosado.

En cada foro de reflexión, el investigador principal solicitó un texto base a los investigadores para su posterior debate en seminarios a puerta cerrada. Para facilitar la participación de todos los investigadores, procedentes de universidades y centros de investigación de Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea, y abaratar los costes de producción, los seminarios se realizaron en un formato mixto: presenciales, conformados por los investigadores residentes en España; y semipresenciales, a través de videoconferencias con el resto de los investigadores. Más adelante se pidió a los investigadores que introdujeran en sus textos los cambios sugerido en los debates. En el foro de discusión de los retos de la gobernanza global, la coordinadora, María Solanas, procedió a la redacción de un texto resumen de todas las ponencias, que fue aprobado por todos los investigadores. En el resto de los foros, los investigadores firmaron sus contribuciones de manera individual.

El 27 de mayo de 2013 tuvo lugar en la Universidad de Alcalá el Seminario Internacional «América Latina-Caribe y la Unión Europea en el nuevo contexto internacional», cuya misión explícita fue aunar las preguntas iniciales planteadas en el Coloquio Internacional del 13 de febrero de 2012 con los resultados de los

cuatro foros de reflexión. Fernando Galván, rector de la UAH, pronunció las palabras de apertura. En un primer bloque participaron Enrique Iglesias, secretario general iberoamericano (SEGIB), Josep Borrell, expresidente del Parlamento Europeo, y María Emma Mejía, exsecretaria general de UNASUR, poniendo de relieve las percepciones que del cambio actual se tienen desde instancias globales, europeas y latinoamericanas. Actuó de moderador Guillermo Fernández de Soto, director para Europa de CAF, banco de desarrollo de América Latina. En una segunda sesión participaron José Antonio Ocampo (Escuela de Asuntos Públicos Internacionales, Universidad de Columbia, Nueva York), Wu Guoping (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Academia de Ciencias Sociales de China, Beijing), Mojanku Gumbi (consultora internacional, asesora del expresidente de Sudáfrica Thabo Mbeki) y José Antonio Sanahuja (Universidad Complutense de Madrid). Compararon las visiones que de las transformaciones actuales se tienen desde Estados Unidos, Asia, África y Europa. Actuó de moderador Juan Pablo de Laiglesia (diplomático, anterior secretario de Estado para Iberoamérica en el Ministerio español de Asuntos Exteriores y Cooperación). En un tercer bloque participaron José Esteban Castro (WATERLAT, Universidad de Newcastle), Daniel Sotelsek (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá), Andrea Costafreda (CIDOB e Instituto Barcelona de Estudios Internacionales) y Olivier Dabène (OPALC, CERI, Sciences Po, París). Debatieron sobre gobernanza y medioambiente, con Ludolfo Paramio (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid) como moderador. Las palabras de clausura estuvieron a cargo de Guillermo Fernández de Soto (director para Europa de CAF, banco de desarrollo de América Latina) y mío, como director del IELAT.

Todos los esfuerzos, los análisis y las discusiones mantenidas entre febrero de 2012 y mayo de 2013 se recogen en el presente libro. Carmen Martínez Gimeno ha tenido a su cargo el cuidado de la edición, que se publica en la colección Marcial Pons-IELAT.

Agradezco a todos los participantes en el Coloquio del 13 de febrero de 2012 y en el Seminario Internacional del 27 de mayo de 2013, así como a los investigadores principales, coordinadores e investigadores de los foros de reflexión, la paciencia y profesionalidad demostrados en esta larga etapa de trabajo intelectual. Deseo mencionar y agradecer en especial la labor que durante estos años realizaron el consejo asesor y el comité técnico. Destaco sobre todo el concienzudo trabajo de Elena Flores Valencia y Germán Ríos: sin su continuo apoyo y buen hacer este proyecto no habría llegado a buen término. María Lahore (CAF) y Cecilia Fuenmayor (IELAT) hicieron que lo imposible resultara factible.

No quiero terminar esta presentación sin reconocer encarecidamente el apoyo constante de CAF, banco de desarrollo de América Latina durante estos dos años y, de forma especial, la esmerada atención de Enrique García, Guillermo Fernández de Soto, Germán Ríos y Germán Jaramillo. La Fundación General de la Universidad de Alcalá y, en particular, su director general, Francisco López Ferreras, entendieron desde un principio la importancia de este proyecto, brindándole un apoyo incondicional. El rector de la Universidad de Alcalá, Fernando Galván, y su equipo (vicerrectores, gerente general, secretario) prestaron un respaldo unánime a un proyecto que se propuso vincular la reflexión académica

con las necesidades urgentes del mundo de la política, la economía y la sociedad. La CAF y la UAH coincidieron desde un comienzo en la importancia que tiene la inversión en la educación y en la necesidad que hay de realizar una reflexión pausada sobre los problemas actuales desde una óptica internacional e interdisciplinar a fin de superar las perspectivas sesgadas, cortoplacistas y localistas. Un mundo universalizado precisa reflexiones globales de largo plazo. El lector valorará los resultados.

Dr. Pedro PÉREZ HERRERO
Director del IELAT

I. UN SISTEMA INTERNACIONAL EN CAMBIO: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA GLOBAL*

José Antonio Sanahuja (investigador principal)

Peter Hakim

Juan Pablo de Laiglesia

Félix Peña

Teresa Ribera

Francisco Rojas Aravena

Andrés Serbín

María Solanas (coordinadora)

* El presente documento constituye una síntesis de las contribuciones y aportaciones realizadas por los autores arriba mencionados al Foro de Reflexión «Hacia una nueva gobernanza mundial», celebrado entre diciembre de 2012 y febrero de 2013, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica suscrito por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT) y el CAF, banco de desarrollo de América Latina. Los textos originales serán publicados, en su versión completa, como Documentos de Trabajo del IELAT.

Debido a su carácter de síntesis y a la tarea de edición realizada, los autores mencionados no son responsables del contenido final del presente documento.

INTRODUCCIÓN

1. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA GOBERNANZA GLOBAL

El sistema internacional contemporáneo atraviesa un proceso de transformación de proporciones históricas que incluye cambios de gran magnitud en cuanto a la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder y la riqueza. Las fuerzas materiales, las instituciones y las ideas organizadoras del sistema internacional se ven sometidas a transformaciones cuyo resultado final es aún incierto.

Puede que el mundo, en parte, sea o se perciba como crecientemente multipolar. Pero, sobre todo, es un mundo globalizado, desterritorializado y cada vez más transnacional. Como ha señalado Ulrich Beck, ese mundo, transformado por la globalización, demanda una nueva «mirada cosmopolita» que supere la tradicional «mirada nacional» que constituye, a partir de cada Estado territorial y de sus lógicas de soberanía westfalianas, las identidades, valores e intereses con las que se trata, con escaso éxito, de regular los mercados, flujos y procesos transnacionales, así como los riesgos globales que conforman cada vez más el espacio de la política y de la acción colectiva. Por ello, las principales dinámicas de redistribución del poder no se limitan a los actores estatales, y a menudo el poder se diluye en mercados y procesos transnacionales en los que ningún actor puede ejercer autoridad o control efectivo o legítimo. Estos procesos suponen, en palabras de U. Beck, la aparición de una «sociedad del riesgo global» en la que el poder y la autoridad del Estado, y sus capacidades para una gobernanza democrática, se ven severamente socavadas.

Los cambios globales, las amenazas emergentes y las transformaciones en las relaciones de poder no terminan de decantarse, pero sus principales manifestaciones generan incertidumbres, incrementan la falta de respuestas concertadas y producen cada vez más dificultades para construir visiones y opciones encaminadas a la sostenibilidad del planeta. En el mundo occidental, erosionan las opciones democráticas, las políticas de bienestar y el desarrollo, afectando a la gobernanza global. En los países emergentes también suponen una mayor exposición a dinámicas transnacionales y riesgos globales, haciendo más compleja la gobernabilidad democrática allí donde existe o pugna por afirmarse o consolidarse.

La creciente interdependencia de las sociedades trae aparejada la emergencia de genuinos riesgos y amenazas globales, derivados de dinámicas demográficas y movimientos migratorios; del cambio climático y la explotación con pautas no sostenibles de los recursos naturales y las fuentes de energía; de amenazas trans-

nacionales a la seguridad, como la delincuencia internacionalmente organizada; de la crisis económica internacional, con sus evidentes demandas de coordinación macroeconómica global; y del aumento de la desigualdad global. Todos ellos exigen una acción política común por parte de la comunidad internacional, para la cual no parece estar preparada. Como se ha mencionado, las identidades y los intereses siguen siendo definidos en los marcos nacionales, provocando reacciones contrarias a la hora de poner límites a la soberanía nacional y de negociar compromisos en torno a la defensa y promoción de los bienes públicos globales o de las acciones comunes necesarias para enfrentar las crisis. Las instituciones globales actuales no parecen diseñadas para prever los cambios y prevenir las repercusiones globales, y demuestran poca adaptabilidad a dichos cambios y a los impactos, muchas veces impredecibles, que generan. Se revela, así, la urgente necesidad de mejora de la gobernanza global en términos de eficacia, representatividad y legitimidad.

Varias tendencias globales influirán, en los próximos años, en la gobernanza mundial: la dispersión del poder económico mundial en un grupo amplio de países, en contraste con la mayor concentración que ha predominado durante muchos años. Esa dispersión se expresa, en primer lugar, en la creciente tensión entre multilateralismo y regionalismo, con el peso creciente de este último. Ello no es ajeno al cuestionamiento del tradicional «multilateralismo hegemónico» aún presente en las reglas de Naciones Unidas o las instituciones de Bretton Woods. Resulta visible en la creciente fragmentación del sistema multilateral, sea en el ámbito de las finanzas globales, con arreglos monetarios y financieros regionales en paralelo a las instituciones de Bretton Woods; o en las reglas del comercio y el acceso a los mercados, ahora institucionalizadas en la OMC, a través de la continua creación de «clubes privados» de alcance regional que aspiran a tener un carácter «OMC plus», y cuyas reglas pueden generar discriminaciones con respecto a los países que no son miembros; y la transnacionalización de la producción y los servicios, a través de la proliferación de cadenas de valor globales —y regionales— que tienen un protagonismo creciente en la producción, la inversión, la innovación y el comercio mundial, con impactos en el diseño de la gobernanza global.

Estas tendencias condicionarán la futura orientación y densidad de las interacciones entre países —la multiplicidad de opciones para todos los competidores es y será uno de los rasgos dominantes de la nueva realidad internacional—; incidirán en las estrategias-país de desarrollo e inserción internacional; en las intensidades, modalidades y contenidos de las estrategias de cooperación regional e interregional; y en el trazado y ejecución de estrategias de los actores privados para proyectar al mundo sus respectivas capacidades de producir bienes y de prestar servicios competitivos.

Se trata, por otra parte, de un periodo en el que los procesos de globalización están impulsando profundas transformaciones en la estructura social de los países emergentes, en desarrollo y de los hasta ahora más avanzados. Por una parte, el empoderamiento de los individuos y de las clases medias caracterizará también esta nueva etapa. Algunas proyecciones auguran un fuerte aumento de la clase media en los países en desarrollo —aunque este término no significa lo mismo en

esos países que en aquellos que forman parte de la OCDE—, de modo que hacia 2030 podría llegar a la mitad de la población mundial. En ese año, en China el 74 por 100 de los consumidores será de clase media, y en India, un 90 por 100 en 2040. América Latina tendrá hacia 2030 varias ciudades con más de diez millones de ciudadanos y consumidores con pautas de expectativas y de consumo propias de clase media. Con su acción y sus demandas, desbordarán en ocasiones la acción de los propios gobiernos.

Pero por otro lado, en una aparente paradoja, hay también pruebas que indican que aumenta la desigualdad y la polarización social, a pesar de que el mundo ha logrado notables éxitos en los últimos años en la reducción de la pobreza extrema. Con el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en 2015 se cerrará un ciclo de política de desarrollo global en el que los éxitos alcanzados en la reducción de la pobreza no deben enmascarar el aumento de la desigualdad que se ha registrado empíricamente. Si durante la mayor parte del siglo xx la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países. Los datos aportados por el Banco Mundial revelan un proceso global de convergencia que acerca al alza las rentas de los más ricos, sea en los países emergentes o de la OCDE; que aproxima también las rentas de los más pobres, al alza en las economías emergentes y a la baja en las avanzadas; y una «gran divergencia» que aumenta la desigualdad entre unos y otros, a escala global y en el interior de la mayor parte de los países, tanto avanzados como emergentes. Algunos países de América Latina son una excepción a esas tendencias, pues en los últimos años han logrado avances en la reducción de las desigualdades, pero la región aún sigue siendo la más desigual del mundo, y por ello contribuye fuertemente a la desigualdad global.

El aumento de los índices de desigualdad no es sino un reflejo de cambios socioeconómicos más profundos, así como en las reglas e instituciones políticas y sociales que les dan origen o han tratado de atenuarlos. Ese proceso revela un punto de inflexión histórico, con profundas implicaciones sociales y políticas, además de riesgos evidentes para la democracia, tanto para su dimensión social y de derechos como en términos de gobernabilidad democrática y estabilidad política. No se trata de procesos o hechos inevitables, y en gran medida son el resultado de opciones políticas que también la política puede revertir, como ya ocurrió en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En el mundo actual todos los países, cualquiera que sea su dimensión económica, grado de desarrollo o poder relativo, así como sus empresas, tienen múltiples opciones en cuanto a su inserción económica —e incluso política— en el sistema internacional, lo que favorece estrategias de pluralidad de alianzas con pertenencias y compromisos incluso superpuestos, tendencia que se observa, de manera particular, en Asia y el Pacífico, así como en América Latina. Esa multiplicidad de opciones hace poco imaginable una construcción regional —o subregional— centrada en el hipotético liderazgo hegemónico de un solo país, e inclina más el escenario hacia pautas de liderazgos colectivos.

El ascenso y la mayor confianza y asertividad de los países emergentes, el repliegue parcial de Estados Unidos y la aparente irrelevancia —en parte autoin-

fligida— de la Unión Europea parecen apuntar a la conformación de un sistema internacional multipolar. Un mundo des-centrado, y en transición hacia lo que Jean-Claude Guillebaud denomina «una modernidad mestiza», con todo tipo de mezclas. Si así fuera, no comporta necesariamente una mejor gestión de los asuntos internacionales, en la medida en que ese reequilibrio agudiza la crisis del sistema multilateral, al cuestionar su legitimidad —los marcos institucionales fallan en su objetivo de responder adecuadamente a las demandas públicas globales—; y representatividad, pues ningún club de naciones —G7 o G20, pero también G2 u otras combinaciones posibles— es suficiente para abordar, por sí solo, cuestiones acuciantes de la agenda global y limitar las de por sí reducidas capacidades de los organismos internacionales para la gobernanza mundial. Durante mucho tiempo seguirá siendo difícil responder a la pregunta de quiénes deben ser convocados a una mesa de negociaciones de la cual puedan surgir decisiones que gocen, a la vez, de efectividad y de legitimidad internacional. La dificultad de poner un número a la letra «G» simboliza la etapa que se está transitando en el sistema internacional.

2. AMÉRICA LATINA: ASCENSO Y DIFERENCIACIÓN

América Latina es, a la vez, sujeto y objeto de estos rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación que constituyen importantes vectores de cambio en este reordenamiento global. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar la influencia y márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar, las brechas que existen dentro de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los resultados positivos mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM) y, en particular, los riesgos de las «trampas de renta media» (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga

a problemas transnacionales, y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas nacionales, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, si bien con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de la década de 1990, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado «posconsenso de Washington», las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de la década de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del «Socialismo del Siglo XXI», y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado «Consenso de Brasilia».

De igual manera, se advierten tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la Unión Europea, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos, y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la Unión Europea, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de «reprimarización» que, si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible «repolitización» del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la «Alianza del Pací-

fico», que reactualiza las estrategias radiales (*hub and spoke*) del «regionalismo abierto». Basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la Unión Europea, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, trata de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del «regionalismo posliberal», que inciden en su dimensión política y de seguridad, así como en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela y tal vez de Bolivia y Ecuador, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP).

3. ASCENSO DEL SUR Y CAMBIOS GLOBALES EN EL NORTE

Los cambios globales también afectan a la OCDE. Por un lado, Estados Unidos parece atravesar una crisis de hegemonía, tras las fallidas intervenciones militares de Irak y Afganistán, que han puesto de manifiesto la aparente paradoja de que su supremacía militar no pueda responder al desafío de «guerras asimétricas» y actores armados no estatales. Pero lo más relevante son sus dificultades económicas, el alcance de su endeudamiento y la grave crisis fiscal del país, que incluso pone en cuestión el papel del dólar y su tradicional cuasimonopolio como moneda de reserva global. La letal combinación de deuda y guerra, que históricamente ha sido una amenaza existencial para cualquier pretensión hegemónica, se manifiesta ahora en niveles insostenibles de deuda y déficit público, y los conflictos ocasionados por el «techo» de deuda y el «secuestro» fiscal que han dominado la agenda política de ese país en los últimos años.

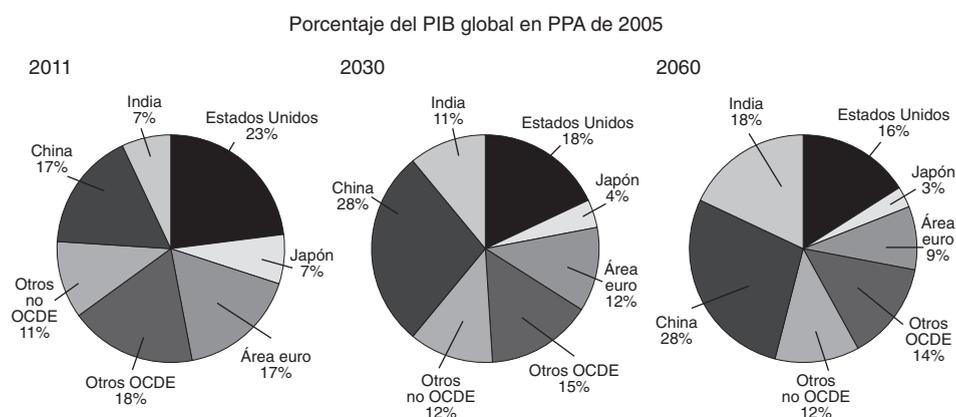
Por otro lado, la Unión Europea atraviesa una crisis, la más grave desde su creación, que pone en cuestión la propia idea y modelo de integración europea como referente político, económico y de desarrollo para otros actores. Desde América Latina empieza a ser vista como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. También parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores y para la inserción internacional en un mundo cuyo centro de gravedad parece abandonar la región noratlántica para desplazarse hacia Asia-Pacífico, que hoy constituye uno de los motores del crecimiento económico mundial y un elemento esencial del equilibrio global de poder.

El ascenso del Sur constituye una de las más importantes dinámicas de cambio del sistema internacional, que comporta un desplazamiento del centro de gravedad de la economía, la política y la seguridad desde el área noratlántica hacia otras regiones, y en particular hacia Asia-Pacífico. La crisis económica global, que se mantiene y agrava en la Unión Europea, es también un factor relevante en este proceso. Ello abre oportunidades para la diversificación de relaciones en los países del Sur; para el despliegue de políticas exteriores y estrategias de desarrollo más autónomas y, en particular, para el ascenso del regionalismo y de nuevas

formas de integración regional, y para nuevas estrategias interregionalistas. En ese contexto, aumenta la importancia de las relaciones Sur-Sur. Algunos datos dan idea del alcance de ese proceso: de 1980 a 2010 la participación de los países del Sur en el PIB global pasó del 33 al 45 por 100; en el comercio mundial de bienes, del 25 al 45 por 100; y el comercio Sur-Sur, del 8 al 26 por 100 del total.

En este nuevo escenario, Asia adquiere creciente relevancia. En particular, China se ha situado como la segunda potencia económica mundial. Su participación en el comercio mundial ha pasado de alrededor del 1 por 100 en 1978, a más del 10 por 100 en 2010. Es el tercer socio comercial y de inversión en África. El producto interno bruto combinado de China e India superará pronto al de los países del G7, y hacia 2060 superará al del conjunto de los actuales países miembros de la OCDE. Es cierto que hay que tomar estas proyecciones con mucha cautela, pues suponen tasas de crecimiento que pueden no ser sostenibles en el tiempo si ese país se ve afectado por el ciclo de auge y caída que se denomina «la trampa de los países de renta media» (*middle-income trap*) o se producen cambios de índole social y política. Tras unos índices de crecimiento entre el 10 y el 11 por 100, el proceso de desaceleración de China parece haberse estabilizado, y el crecimiento para 2013 se mantiene en torno al 7,5 por 100. Lo que es un hecho es que, en 2011, China e India representaban el 24 por 100 del PIB mundial medido en paridad del poder adquisitivo; que la proyección a 2030 indica que ambos países acumularían un 39 por 100 del PIB mundial y que, en 2060, tal participación alcanzaría el 46 por 100. India, con un crecimiento actual del 5,1 por 100, será el país que mejor evolucione en las próximas décadas y pasará de representar el 7 por 100 del total al 18 por 100 en 2060. Su voluntad de desempeñar un papel activo en la gobernanza mundial se traduce, entre otras cosas, en su aspiración de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Gráfico I.1. **Proyección de cambios en la composición del PIB global***



* El PIB global se ha tomado como la suma del PIB de 34 países de la OCDE y 8 que no son de la OCDE.

Fuente: Escenarios de crecimiento a largo plazo, OECD Economics Department Working Paper, núm. 1.000, en prensa.