



# ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

## 2023

---

CLAVES PARA  
INTERPRETAR LA  
AGENDA GLOBAL

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

50  
years

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

50  
years



ANUARIO  
**INTERNACIONAL**  
**CIDOB**

2023

---

CLAVES PARA  
INTERPRETAR LA  
AGENDA GLOBAL

PRÓLOGO  
**Pol Morillas** ..... 07

INTRODUCCIÓN  
**Francesc Fàbregues y Oriol Farrés** ..... 11

TRES CRISIS, UNA GUERRA  
Y UN CINCUENTENARIO  
**Antoni Segura i Mas** ..... 19

## LOS LÍMITES DEL PLANETA

LOS LÍMITES DE LA GOBERNANZA  
ANTE EL RETO DE REDISEÑAR  
LA ECONOMÍA GLOBAL  
**Dani Rodrik** ..... 30

LA VIOLENCIA HUMANA ANTE  
LOS LÍMITES DEL PLANETA  
**Noah Gordon** ..... 41

LA RESPONSABILIDAD  
AMBIENTAL  
DE LAS GRANDES  
POTENCIAS INTERNACIONALES  
**Barry Buzan  
y Robert Falkner** ..... 55

### APUNTES

EL DESAFÍO DE LA ENERGÍA Y LOS  
RECURSOS EN EL *ECONOCENO*  
**Richard B. Norgaard** ..... 65

LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA  
Y EL FIN DE LOS COMBUSTIBLES  
FÓSILES  
**Carlos Lopes** ..... 68

JUSTICIA CLIMÁTICA NORTE-SUR:  
¿UNA UTOPÍA?  
**Chukwumerije Okereke** ..... 71

LA TECNOLOGÍA  
Y LOS LÍMITES ECOLÓGICOS  
DEL PLANETA: EL LADO OSCURO  
DE LA DIGITALIZACIÓN  
**Ricardo Martínez  
y Marta Galceran-Vercher** ..... 74

LA GEOPOLÍTICA  
DE LAS TIERRAS RARAS  
Y LOS RECURSOS ESCASOS  
**David Peck** ..... 77

SALUD GLOBAL:  
¿ESTAMOS  
PREPARADOS PARA  
LA PRÓXIMA PANDEMIA?  
**Xavier Prats Monné** ..... 80

JUSTICIA INTERGENERACIONAL  
Y DESARROLLO SOSTENIBLE:  
AL BORDE DE LOS LÍMITES  
PLANETARIOS  
**Roberto Talenti** ..... 83

### IN CONVERSATION WITH

LOS EFECTOS  
DE LA GUERRA DE UCRANIA EN EL  
PANORAMA ENERGÉTICO GLOBAL  
**Samantha Gross y Víctor Burguete** ..... 86

### INFOGRAFÍAS

LOS 9 LÍMITES  
PLANETARIOS Y LA SALUD  
DEL ECOSISTEMA TERRESTRE ..... 94

EL DESHIELO DEL PERMAFROST:  
CUANDO EL PASADO AMENAZA  
EL FUTURO ..... 96

LOS ESTRAGOS DEL AGUA  
SOBRE LOS MÁS POBRES ..... 98

## LA DEMOCRACIA EN CRISIS Y EL DESCONTENTO GLOBAL

EL DECLIVE DEMOGRÁFICO  
Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA

**Ivan Krastev** ..... 102

RESISTENCIA A LA EROSIÓN  
DEMOCRÁTICA: ESTRATEGIAS DE  
OPOSICIÓN

**Laura Gamboa** ..... 111

EL LIBERALISMO EN RETROCESO

**Umut Özkirimli** ..... 123

### APUNTES

LA RESISTENCIA DEMOCRÁTICA FRENTE  
AL AVANCE DEL AUTORITARISMO

**Felix Wiebrecht** ..... 131

SI LOS INTELLECTUALES CHINOS NO  
PUEDEN CRITICAR AL GOBIERNO,  
ENTONCES... ¿DE QUÉ HABLAN?

**David Ownby** ..... 134

EL IMPACTO SOBRE LA DEMOCRACIA  
DE LA AUTOMATIZACIÓN  
Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

**Jonas Löbbing** ..... 137

POLARIZACIÓN GLOBAL  
Y EL RESURGIMIENTO  
DE LAS POTENCIAS AUTORITARIAS

**Xavier Romero Vidal** ..... 140

EL RETO DE DAR RESPUESTAS  
DEMOCRÁTICAS A LAS PROTESTAS  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Anna Ayuso** ..... 143

¿QUÉ ES LA INMIGRACIÓN  
A LA DEMOCRACIA?

**Blanca Garcés Mascareñas** ..... 146

LA CONTRARREVOLUCIÓN ÁRABE:  
¿UN PRELUDIO A UNA NUEVA OLA  
REVOLUCIONARIA?

**Moussa Bourekba** ..... 149

EL PELIGRO DE LA INTELIGENCIA  
ARTIFICIAL PARA LA DEMOCRACIA

**José Marichal** ..... 152

EL AUGE DE LAS ULTRADERECHAS  
COMO RESPUESTA A LA CRISIS DEL  
ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL

**Victoria Brusa** ..... 155

### IN CONVERSATION WITH

PODER ALGORÍTMICO,  
VULNERABILIDADES  
DEMOCRÁTICAS

**Carme Colomina y Maria Ressa** ..... 158

### INFOGRAFÍAS

EL RETROCESO DE LA DEMOCRACIA:  
¿UN FENÓMENO GLOBAL?

..... 168

¿ADIÓS A LA DÉCADA DE LAS  
PROTESTAS?: DE LA *PRIMAVERA*  
*ÁRABE* AL *OTOÑO GLOBAL*

..... 170

2024: LAS CITAS ELECTORALES  
CLAVE DEL AÑO

..... 172

## IMAGINAR EL FUTURO: UN IMPERATIVO DEL PRESENTE

TECNÓPOLIS: APUNTES  
PARA UNA HISTORIA DEL FUTURO  
**Duncan Bell** ..... **176**

IMAGINAR EL FUTURO DE LA  
GLOBALIZACIÓN  
**Anthea Roberts y Nicolas Lamp** ..... **188**

PROSPECTIVA ESTRATÉGICA:  
DISEÑAR ESCENARIOS  
MÚLTIPLES PARA VISUALIZAR  
UN FUTURO INCIERTO  
**J. Peter Scoblic** ..... **203**

### APUNTES

FRENTE A LAS CRISIS,  
UNA ESPERANZA RADICAL  
**Pol Bargués** ..... **215**

EL FUTURO DEL ESTADO-NACIÓN  
**Omar Dajani y Asli Ü. Bâli** ..... **218**

VIAJE AL FUTURO  
DE LA GOBERNANZA  
**Judith Ferrando y Puig,  
Yves Mathieu y Antoine Vergne** ..... **221**

DE LA EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA  
AL DECRECIMIENTO: PARÁBOLAS  
SOBRE EL FUTURO  
DE LA POBLACIÓN MUNDIAL  
**Andreu Domingo** ..... **224**

EL FUTURO DEL ESTADO  
DE BIENESTAR  
**Anu Toots** ..... **227**

SOLUCIONES METROPOLITANAS:  
INNOVACIÓN LOCAL  
PARA ALCANZAR LOS ODS  
**Clelia Colombo** ..... **230**

SOBRE LA UTOPÍA  
DE LA CIUDAD FELIZ  
**Agustí Fernández de Losada Passols** .... **233**

¿UN FUTURO SIN POBREZA?  
AHORA ES EL MOMENTO  
DE CAMBIAR EL RUMBO  
**Luis Felipe López-Calva  
y Ana Revenga** ..... **236**

FORJAR UN FUTURO MEJOR:  
EL DISEÑO ANTE LAS CRISIS  
GLOBALES  
**Alice Rawsthorn** ..... **239**

CONSTRUYENDO FUTUROS  
POSUTÓPICOS DESDE  
LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA  
**Mikel Gaztañaga Cinto** ..... **242**

### IN CONVERSATION WITH

MEDIO SIGLO  
DE TRANSFORMACIÓN  
DEL ORDEN GLOBAL  
**Hillary Rodham Clinton  
y Pol Morillas** ..... **245**

### INFOGRAFÍAS

LA CARRERA TECNOLÓGICA:  
CHINA A LA CABEZA ..... **254**

EL CÉNIT DE LA POBLACIÓN  
A FINAL DE SIGLO ..... **256**

PROSPECTIVA: EL MÉTODO  
PARA ADAPTARSE AL FUTURO ..... **258**

**CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS** ..... **260**

PRÓLOGO

**POL MORILLAS**

Director de CIDOB



La presente edición del Anuario Internacional CIDOB es una de las más especiales de los últimos años, ya que nos sirve para conmemorar el 50 aniversario de CIDOB, una institución con una larga trayectoria en el estudio de las relaciones internacionales al servicio de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en su conjunto. CIDOB se define como un centro de análisis de la política global, que tiene como objetivo el estudio de las cuestiones globales que afectan a las dinámicas políticas y sociales y a la gobernanza, desde el ámbito internacional hasta el local. Pretende ser un instrumento útil para la sociedad, asegurar el acceso abierto al conocimiento y promover el análisis de los temas internacionales que, crecientemente, afectan a la vida diaria de los ciudadanos.

A lo largo de estos 50 años, CIDOB ha experimentado cambios profundos y significativos. Nacido en 1973 como un centro de documentación internacional a instancias de Pep Ribera, quien fuera su fundador y director hasta 2006, CIDOB ha abrazado el cambio convirtiéndose en una de las instituciones internacionales de referencia en Barcelona, Catalunya y España. Ya en su actual ubicación en el barrio del Raval de Barcelona desde los años 80, CIDOB devino un centro de formación generalista sobre cuestiones internacionales, gracias a la realización de numerosos cursos especializados sobre diversas áreas geográficas y temáticas. Poco después, instauró los estudios universitarios en relaciones internacionales en Barcelona, que serían la semilla del actual Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

La más reciente de las reinvisiones de la institución tuvo lugar con la revolución de las tecnologías de la información, Internet y los datos abiertos, que restaron relevancia a la función documental inicial, a lo que CIDOB respondió de nuevo de manera pionera y se constituyó como el primer

*think tank* de nuestro país, a imagen de otros centros internacionales de referencia. Desde entonces, CIDOB se ha consolidado como uno de los principales centros de reflexión y análisis en relaciones internacionales de Europa.

Como no podía ser de otra forma, el Anuario Internacional CIDOB se ha acompañado a estos cambios y ha pasado de ser una publicación eminentemente documental, nutrida de anexos con datos estadísticos y cronologías, a un espacio de reflexión y análisis sobre las cuestiones más relevantes de la agenda internacional. El Anuario ya no cubre solamente los desarrollos del año en curso, sino que dedica una atención creciente a la detección de los asuntos emergentes de la agenda internacional, presentados en bloques de análisis temático.

Ejemplo de ello son los tres temas elegidos para la presente edición: los límites del planeta en el contexto de la crisis medioambiental, la crisis de la democracia y el auge de los autoritarismos, y la necesidad de imaginar el futuro, entendido como un imperativo del momento presente.

El equipo del Anuario Internacional CIDOB, y el de la institución en su conjunto, está especialmente orgulloso del trabajo realizado hasta hoy, y agradecido a los centenares de expertos y colaboradores que han escrito en las páginas de sus más de treinta ediciones. Este año, además, el Anuario Internacional CIDOB se publica también, por primera vez, en catalán. Como desde el primer día, CIDOB sigue contemplando el mundo desde la sociedad civil y a través de las personas que lo conforman. Con el apoyo de quien nos sigue, lee y participa en nuestras actividades, cumplimos 50 años con la mirada puesta en un futuro que, cada día más, sitúa la agenda internacional en el centro de los debates públicos.

**Pol Morillas**, director de CIDOB



INTRODUCCIÓN

**FRANCESC FÀBREGUES Y ORIOL FARRÉS**

Coordinadores del *Anuario Internacional CIDOB*

El año 2023 ha sido revelador del tránsito hacia un nuevo orden internacional, que aún no acaba de materializarse, pero del que tenemos múltiples y llamativos indicios. Cuando parecía que, por fin, dejábamos atrás la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, la invasión rusa de Ucrania a finales de febrero de 2022 ha abierto una nueva crisis diplomática, de seguridad y de orden global, que rebela una creciente fractura entre los estados de rentas altas de la órbita de los EEUU y de Europa por una parte; y, por otro lado, del denominado «Sur Global», cuyos paladines son Rusia y China —que a pesar de sus matices y diferencias, coinciden en una visión alternativa del actual sistema internacional—. Esta mirada choca frontalmente con los intereses de EEUU, que ha abandonado su política de acercamiento con Beijing para promover una política mucho más confrontacional, reforzando sus alianzas de seguridad con sus aliados del Indopacífico y vinculándose cada vez más con sus aliados en Europa. Pero EEUU también observa con preocupación la influencia china en África o América Latina, donde Beijing es una alternativa real, presente y sin imponer grandes condiciones, a las eternas promesas de cooperación y desarrollo de estadounidenses y europeos.

A raíz de la invasión de Ucrania, hemos visto que la condena diplomática a Rusia —liderada por EEUU y los miembros de la OTAN— no ha sido capaz de movilizar a muchos de estos miembros del «Sur Global», que declinaron sumarse a esta iniciativa en la ONU, y que son muy críticos con el papel de las potencias occidentales —sus excolonizadores—. Es este un contexto en el que las denominadas potencias medias —por su alcance y proyección regional— se debaten entre atender a las demandas de las dos grandes potencias globales y, al mismo tiempo, preservar su propia autonomía. Como cada año, la presente edición del *Anuario* se vertebrará en torno a tres grandes capítulos que expondremos a continuación y que, en la

pretensión de profundidad, pero también de complementariedad, brindan las claves para interpretar la agenda internacional.

### **Los límites del planeta: de la crisis futura a la «ebullición global»**

El cambio climático es ya un riesgo presente y alarmante, y debido a su solapamiento con las múltiples crisis —que enuncia el presidente de CIDOB, **Antoni Segura**, en su artículo introductorio a la presente edición—, sitúan al planeta en una situación límite. En 2023, el secretario general de las Naciones Unidas declaró que el planeta se adentra en una nueva fase, que denominó la «ebullición global», caracterizada por la proliferación de fenómenos extremos ocasionados por el aumento de la temperatura generalizada y las alteraciones del ciclo del agua, que alternan sequías y lluvias torrenciales. Algunos autores han definido este periodo como el *Antropoceno*, una era determinada por la acción de los humanos sobre el planeta. No obstante, es un término del que, como veremos, discrepa el profesor emérito y miembro del grupo de trabajo sobre Energía y Recursos de la Universidad de Berkeley, **Richard B. Noorgard**, cuando sugiere emplear en su lugar el vocablo *Econoceno* ya que, en su opinión, la crisis no es atribuible a la humanidad en sí misma, sino al modelo económico y productivo del que nos hemos dotado y cuyas consecuencias, tremendamente complejas, no alcanzamos a comprender debido a la parcelación de la ciencia actual y a la creencia falsaria de un «progreso permanente». En líneas similares se expresa **Roberto Talenti**, uno de los jóvenes investigadores menores de 30 años seleccionados para la presente edición, cuando aborda la paradoja de un «crecimiento sostenible» en un mundo cuyos recursos son limitados.

También en relación al desafío ambiental, los profesores de la London School of Economics, **Barry Buzan** y **Robert Falkner** nos recuerdan que los problemas son genera-

lizados pero las soluciones, en cambio, están en manos de un reducido grupo de grandes potencias ambientales. En su opinión, la crisis climática deberá agravarse aún más antes de que los estados afronten genuinamente las cuestiones ambientales como desafíos de seguridad y los antepongan a sus agendas domésticas y a la rivalidad entre grandes potencias, con el peligro evidente de que, llegado el momento, hayamos superado ciertos puntos de no retorno al equilibrio ambiental. Para ello, sería necesaria una agenda planetaria, que requerirá de mayor liderazgo del Sur Global y de responsabilidad por parte del Norte para con los compromisos alcanzados en el pasado. No obstante, el tema de la fractura Norte-Sur sigue estando presente, y resuena en muchas de las aportaciones al capítulo, como las de **Carlos Lopes** o **Chukwumerije Okereke** quienes, con énfasis en África, abordan respectivamente los retos y oportunidades de la transición energética para los países de rentas medias y bajas, y la espinosa cuestión de la justicia climática para el Sur Global ya que precisamente los países más vulnerables al cambio climático son los que menos puede hacer para revertirlo.

Para muchos de los autores del apartado, debería ser una prioridad la reforma de la gobernanza global, para responder de manera efectiva a los retos que afronta la comunidad internacional como conjunto. Para **Dani Rodrik**, profesor de Política Económica Internacional de la Universidad de Harvard, el problema es de sobredimensión, ya que en ocasiones el enfoque global no es necesario —ni óptimo— para gestionar los problemas de los estados y sus ciudadanos. Rodrik define cuatro grandes ámbitos en los que el enfoque global es pertinente: el de la salud global, la lucha contra el cambio climático, los paraísos fiscales y la regulación de políticas de «empobrecimiento del vecino» —que son las que obtienen beneficio directamente del prejuicio ajeno—. Su propuesta es el replie-

gue de la hiperglobalización y la cesión de la autonomía necesaria a los reguladores locales para perseguir una agenda propia y ajustada a sus necesidades. A uno de estos ámbitos propios de la globalización, el de la salud, dedica su pieza **Xavier Prats**, exdirector general de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, quien concluye que debemos incrementar la cooperación, transparencia y solidaridad globales con vistas a las próximas pandemias.

En todos estos textos, constatamos una tensión entre lo local y lo global, que resulta especialmente importante en el nuevo contexto de crisis climática, donde se requerirán soluciones globales, pero los efectos serán locales, y mermarán radicalmente la capacidad de los gobiernos para preservar la seguridad, el bienestar y los bienes de sus ciudadanos. **Noah Gordon**, codirector del programa de Sostenibilidad, Clima y Geopolítica del Carnegie Endowment for Peace, aborda esta pérdida de legitimidad de los gobiernos a raíz del cambio climático, a la que se suma una mayor presión sobre los recursos públicos y la necesidad de tomar decisiones políticas impopulares. Esto abona el terreno a los actores violentos no estatales (criminales, insurgentes, contratistas privados o paramilitares) para ocupar los «espacios de desgobierno» y tratar de hacerse con parte del poder estatal. Según Gordon, esto se dará más en los países más vulnerables, y en las autocracias, donde la legitimidad *de facto* del gobierno no deriva de las urnas, sino de su ejercicio. Sirviéndose de multitud de ejemplos, Gordon ve elementos comunes tanto en los insurgentes que buscan ocupar parte del territorio nacional, como en los negacionistas que se enfrentan a las políticas restrictivas de los gobiernos, las mafias que se enriquecen gracias al tránsito irregular de los refugiados climáticos o los grupos de «patrulleros» que intentan detenerlos.

A la hora de imaginar soluciones para el cambio climático, la tecnología se presenta con frecuencia como la panacea para monitorizar y revertir sus defectos. No obstante, como nos recuerdan **Ricardo Martínez** y **Marta Galcerán**, investigadores del programa de Ciudades Globales de CIDOB, debemos incorporar también a este debate el «reverso oscuro» de la digitalización, que atañe a su consumo energía, de agua y su huella de carbono —por encima de la de la aviación civil—. Prestamos también atención al tema de las escasas *tierras raras* gracias al apunte elaborado por **David Peck**, profesor asociado de la Universidad Tecnológica de Delft, que señala el enorme impacto de la transición energética sobre estos materiales estratégicos, en especial para la Unión Europea, que es muy vulnerable a las fluctuaciones de la oferta y la demanda y que busca ganar autonomía estratégica y tecnológica. Con un énfasis particular en la energía, **Victor Burguete**, investigador de CIDOB, y la directora del programa de Seguridad Energética y de la Iniciativa para el Clima de Brookings Institution, **Samantha Gross**, dialogan sobre las implicaciones geopolíticas de la guerra de Ucrania, que ha cercenado abruptamente las importaciones europeas de energía rusa debido a unas sanciones, que según Gross, están dando frutos por encima de lo esperado.

### ¿Está la democracia en crisis?

El segundo apartado del *Anuario* analiza el declive que está experimentando la democracia en el mundo, que tras décadas de expansión —en términos absolutos y relativos—, en los últimos veinte años retrocede frente al auge del autoritarismo y de los regímenes híbridos. El presidente del consejo rector del Center for Liberal Strategies de Sofía, **Ivan Krastev**, realiza una primera aproximación a este fenómeno y su relación con la demografía y las migraciones. Así, hace referencia a dos imaginarios apocalípticos que, a su modo

de ver, vertebran la política europea actual: el *ecológico* (de la extinción como especie debido a la crisis ambiental) y el *demográfico* (la disolución de un colectivo a causa de la inmigración). Krastev se interroga por el compromiso con la democracia y con sus reglas de juego por parte de aquellos partidos políticos —y de las comunidades mayoritarias a las que representan— que quizá más adelante podrían devenir minoría electoral. Y afirma que el «miedo de una mayoría que se siente amenazada» es hoy uno de los principales motores de la política europea, en un contexto cada vez más obsesionado por la identidad. También apela a la «lotería del pasaporte», que define como un bien patrimonial —y hereditario— que reciben los nacionales de un determinado Estado, y que ambicionan, con motivo, los que contemplan la emigración como única salida.

Otro de los interrogantes que recorren el apartado es si es aún posible resistir, o incluso revertir, el avance del autoritarismo. Y se constata que los regímenes democráticos no se disuelven como en el pasado —de manera súbita, a raíz de un golpe de Estado—, sino que hoy lo hacen de manera progresiva, en manos de líderes con agendas radicales y aspiraciones hegemónicas, en muchos casos elegidos democráticamente, como es el caso de Turquía, Polonia y Hungría. La democracia hoy no muere abruptamente sino lentamente, despiezada por mil pequeños cortes, como describe gráficamente la premio Nobel de la Paz **Maria Ressa** en su conversación con **Carme Colomina**, investigadora sénior de CIDOB. Ressa subraya el papel esencial de los periodistas y de los medios de comunicación en la defensa de la democracia frente a los autócratas, algo que conoce en primera persona debido al acoso que sufrió durante la presidencia de Rodrigo Duterte en Filipinas, y que la convirtió en un símbolo del periodismo comprometido con la verdad. Y es que sin verdad no hay confianza, y sin las dos, la democracia se

marchita. Ressa también incide en el papel de la desinformación, que alimenta la polarización política de las sociedades democráticas en bloques aislados e irreconciliables. Algo más optimista es **Umut Özkirimli**, investigador sénior asociado de CIDOB, quien afirma que, si bien el liberalismo atraviesa por un momento de crisis, sigue siendo para muchos ciudadanos el único marco de referencia aceptable. No obstante, constata que ha perdido parte de su atractivo debido a su doble rasero en cuestiones internacionales (y las funestas consecuencias de sus intervenciones militares en el exterior), las diversas crisis económicas, y a la imagen convulsa que genera la polarización populista y etnonacionalista. Özkirimli llama nuestra atención sobre cómo los ámbitos político y económico están cada vez más en manos de la derecha, mientras que la izquierda se reserva el ámbito cultural, que mengua y se circunscribe cada vez más a la vigilancia del lenguaje, la protesta universitaria y el «activismo de teclado». **Victoria Brusa**, otra ganadora de la convocatoria de jóvenes investigadores menores de 30 años, dedica su texto al auge de la ultraderecha como una alternativa política capaz de seducir a los «perdedores de la globalización». Por su parte, **Felix Wiebrecht**, investigador del V-Dem Institute, desgrana el surgimiento de nuevos regímenes híbridos –como la «autocracia electoral»– que intentan mantener la fachada democrática, pero que limitan derechos y eliminan restricciones al poder ejecutivo. En los últimos años, hemos asistido a alzamientos populares contra gobiernos autoritarios, incluso en contextos donde son duramente reprimidos (por ejemplo, las protestas por la detención de Alekséi Navalni en Rusia en 2021, la muerte de Mahsa Amini en Irán, o los estallidos contra los regímenes de Belarús, Kazajstán y Myanmar, por citar algunos). El optimismo reside en aquellos regímenes donde quizá se ha iniciado la erosión democrática, pero

aún no ha arraigado el autoritarismo, como por ejemplo en Eslovenia, Polonia, México, Israel o Armenia, ejemplos de cómo resultan claves la movilización sostenida en el tiempo, de la coordinación de la sociedad civil y de la oposición política.

Por su parte, la profesora de Ciencia Política de la Universidad de Utah, **Laura Gamboa** dedica su artículo al análisis de las distintas estrategias opositoras, con vistas a determinar cuáles son más efectivas en la consecución de sus objetivos y resultan menos dañinas para el propio sistema democrático. Su conclusión, que estudia los casos de Venezuela y Colombia, es que los mejores resultados se obtienen cuando la oposición opta por estrategias institucionales y objetivos moderados (en contraposición a estrategias extrainstitucionales y objetivos radicales), ya que así se minimizan los incentivos y se aumenta el coste de la represión para los gobiernos; así mismo, se preserva el entramado democrático y la legitimidad para acometer acciones futuras en caso de que la acción no dé sus frutos. El malestar social y las protestas ciudadanas en América Latina son el hilo conductor del artículo de **Anna Ayuso**, investigadora sénior de CIDOB, quien señala que las protestas son algo intrínseco de los regímenes democráticos, motivo por el cual no deberíamos verlas como una anomalía. Es la respuesta que se da a estas protestas lo que aporta un indicador de la salud democrática. Tuvimos buena muestra de ello durante la denominada «primavera árabe» de 2011, que analiza con la distancia que da el tiempo **Moussa Bourekba**, también investigador de CIDOB, constatando la decepción que ha supuesto el gobierno de Kais Saied en Túnez, y que es un buen ejemplo de las muchas dificultades que encuentran en su camino los movimientos de revolución popular. Precisamente es la falta de perspectivas de futuro una de las causas principales de la migración, un fenómeno que **Blanca**

Garcés, investigadora sénior de CIDOB, analiza bajo el prisma del debate identitario y su impacto en la democracia. Y afirma que, si bien los derechos civiles y sociales se les conceden a los emigrantes con relativa rapidez, no sucede lo mismo con los derechos políticos.

Por otra parte, la polarización global y el auge de los autoritarismos y de la ultraderecha representan un envite para la democracia. **Xavier Romero**, investigador de la Universidad de Cambridge, dedica su estudio a la opinión pública en relación a las potencias internacionales, hoy muy polarizada por la guerra en Ucrania en bloques cada vez más homogéneos, algo que, en su parecer, es un obstáculo para la resolución pacífica de conflictos. Por su parte, **David Ownby**, de la Universidad de Montreal, analiza el papel de los intelectuales chinos en un contexto en el que existen muchos temas sensibles y un control férreo de los medios y las redes de comunicación por parte del gobierno. Alejados de la disidencia frontal, estos pensadores buscan influir en la forja del discurso oficial y, más allá de las apariencias, son el reflejo de un debate vivo y plural entre académicos e intelectuales, si bien deben calibrar con precisión su mensaje.

Finalmente, el capítulo plantea cómo las nuevas tecnologías —principalmente la automatización y la inteligencia artificial— pueden amenazar a la democracia. **Jonas Löbbing** (Universidad de Múnich) aborda el impacto de la automatización sobre el trabajo y, acto seguido, sobre la democracia, porque provoca la polarización de la renta que se deriva de la destrucción de las rentas medias —los niveles salariales medios—, que son los que justifican el reemplazo de un trabajador por una máquina. Por su parte, **Javier Marichal** (California Lutheran University) se centra en el impacto de la Inteligencia Artificial sobre la democracia a través de la generación de imágenes y noticias falsas, que quiebran la verdad y la confianza, que son imprescindibles para la supervivencia de la democracia.

## **Imaginar el futuro: un imperativo del presente**

La presente edición del *Anuario* se cierra con un tercer capítulo dedicado a «imaginar el futuro», desde distintos prismas y disciplinas, y con la voluntad de generar relatos alternativos y que aporten un horizonte a la acción política. Esto es, ahora, más necesario que nunca, debido a que las sociedades humanas se transforman con una velocidad y una complejidad sin precedentes. La innovación y la creatividad son los motores de este cambio, que requieren de imaginación para concebir cómo vivimos, cómo nos relacionamos y hacia dónde proyectamos nuestras estructuras sociales, políticas y económicas. **Duncan Bell**, profesor de pensamiento político de Cambridge, nos introduce en el tema con un repaso de las raíces modernas del pensamiento sobre el futuro, que sitúa en el mundo victoriano y que entronca con el debate acerca de la tecnología y el progreso. Nos preguntamos también por el futuro de la globalización, que ha sido el principal motor económico y de conocimiento de nuestros tiempos y que hoy parece remitir. **Anthea Roberts**, catedrática de la Australian National University y **Nicolas Lamp**, profesor de la Queen's University, reivindican una visión abierta e inclusiva de la globalización, que integre los valores distintos que coexisten en una sociedad internacional plural. Desde una perspectiva más de consultoría de participación política, **Judith Ferrando**, **Yves Mathieu** y **Antoine Vergne**, de Missions Publiques, ofrecen propuestas para revitalizar la gobernanza del futuro, partiendo de un elemento clave: la participación ciudadana. Esto coincide con otro de los jóvenes investigadores menores de 30 años de este año, **Mikel Gaztañaga**, que reivindica las prácticas colaborativas para afrontar los retos de un mundo plural y crecientemente complejo. Nos preguntamos también sobre el rol futuro del que ha sido el actor principal de polí-

tica internacional de los últimos 400 años: el Estado-nación. Y en este punto **Omar Dajani**, codirector del Global Center for Business & Development de la University of the Pacific, nos invita a redefinir el concepto Estado-nación, con menos énfasis en el territorio, para lograr soluciones integradoras a las fracturas sociales, como las desigualdades y la pobreza. Sobre ello incide también **Luis F. López-Calva**, director global de la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Banco Mundial, quien afirma que jamás liberaremos el potencial de nuestras economías si no abordamos también la desigualdad de acceso a las oportunidades productivas.

Al pensar en el futuro, debemos prestar atención a la demografía, que es el tema de análisis de **Andreu Domingo**, subdirector del Centro de Estudios Demográficos de la UAB, que dibuja un futuro en el que la población habrá alcanzado su cénit antes del final del próximo siglo, potencialmente alcanzando los 10.000 millones de habitantes, y empezará a decrecer, aunque desigualmente, con cada vez más nacimientos concentrados en África. De nuevo la demografía es clave para imaginar el futuro del Estado del bienestar, sobre el que reflexiona **Anu Toots**, de la Escuela de Gobernanza, Derecho y Sociedad (Tallin University), quien ofrece algunas recetas para poder salvaguardarlo.

Imaginar el futuro no consiste en hacer pronósticos, sino en proponer un horizonte posible hacia el que dirigirnos y que nos permita desplegar los medios necesarios para alcanzarlo o, cuando este es indeseable, poder evitarlo. **Peter Scoblic**, Investigador sénior del programa de Seguridad Internacional de New America, expone su larga experiencia como asesor de prospectiva estratégica para la administración estadounidense. En su texto, expone la proliferación de unidades de prospectiva cada vez más cerca de los centros de poder, tanto de los gobiernos, como las organizaciones internacionales o las grandes corporaciones, que pueden beneficiarse del

pensamiento estratégico orientado a la acción y estar mejor preparados para posibles escenarios futuros, más o menos posibles, pero plausibles. Si bien en ocasiones el futuro es un interrogante, ello no significa que sea fruto del azar; al contrario, a veces afrontamos situaciones que obedecen al diseño de las tecnologías que las han propiciado, como sucede por ejemplo con las redes sociales o la robotización. **Alice Rawsthorn**, crítica de diseño y cofundadora del proyecto *Design Emergency*, incide precisamente en la importancia del diseño como elemento para proyectar una idea, cualquiera que sea su dimensión. Rawsthorn reivindica «una nueva tipología de diseñadores activistas que trabajan por el bien de todas las comunidades, de todas las geografías y de todas las especies y que hacen que nuestras vidas sean más justas, seguras, sanas y más agradables, productivas e inclusivas». Esta aplicación práctica del diseño debe trasladarse al diseño de las grandes metrópolis, para hacer de la ciudad un espacio verde, saludable, seguro, inteligente y sostenible. Así lo afirma **Agustí Fernández de Losada**, director del programa Ciudades Globales de CIDOB, que divisa las ciudades como espacios que aseguren la igualdad y la dignidad de todas las personas. Su análisis se completa con el de **Clelia Colombo**, responsable del Servicio de Prospectiva y Estrategia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), que incide en la importancia de la innovación local para lograr los objetivos globales de desarrollo sostenible. En un contexto marcado demasiado a menudo por el pesimismo, es preciso cultivar la esperanza. **Pol Bargaés**, investigador sénior de CIDOB, invita a reflexionar sobre una esperanza radical, «que nos acerque a un mundo en transición, de cambios y de crisis sistémicas». Porque es esta esperanza la que nos dará el ímpetu para buscar y aplicar soluciones para las crisis que nos acechan, que no serán fáciles y que requerirán de grandes energías.

En su trigésimo tercera edición, y en el marco del 50 aniversario de CIDOB, el *Anuario CIDOB* se cierra con una entrevista a **Hillary Rodham Clinton**, exsecretaria de Estado de los EEUU, quien conversa con **Pol Morillas**, director de CIDOB. En esa charla, Clinton reflexiona sobre la transformación de la sociedad internacional a lo largo de las últimas cinco décadas, y destaca que el cambio más relevante se ha producido en nuestras mentes, gracias al progreso tecnológico que nos ha empoderado de manera muy positiva; pero también ha conllevado retos de difícil solución para la sociedad y la gobernanza global.

Al llegar a los 50 años de existencia, CIDOB vuelve la vista atrás, hacia la larga trayectoria de análisis de las relaciones internacionales, de creación de una comunidad de internacionalistas y de servicio a la ciudadanía. Pero, al mismo tiempo, cerramos esta edición del *Anuario* mirando hacia el futuro, con el compromiso de seguir reflexionando sobre un mundo en constante transformación.



TRES CRISIS,  
UNA GUERRA Y UN  
CINCUENTENARIO

**ANTONI SEGURA I MAS**  
Presidente del Patronatò de CIDOB

El siglo XXI ha conocido ya tres crisis: la crisis económica sistémica de 2008-2014, la crisis climática –agudizada en estas últimas décadas– y la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, causante de una enfermedad infecciosa respiratoria que, en sus casos más graves, puede derivar en una neumonía de consecuencias fatales. A todo ello hay que añadirle, desde febrero de 2022, la agresión de Rusia a Ucrania. Este hecho, de enorme trascendencia para el orden y la política internacionales, ha conllevado una guerra de larga duración con implicaciones internacionales a distintos niveles: militar, de alianzas, en el comercio mundial, en la seguridad alimentaria y en el mercado de los hidrocarburos.

Estas tres crisis no solo se solapan, sino que, en realidad, podemos afirmar que derivan de una única y gran crisis, la del sistema de producción capitalista en su actual fase de Globalización Dirigida por las Finanzas (GDF), una expresión propuesta en 2012 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo<sup>1</sup>. Situamos su origen en la denominada «revolución conservadora», liderada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en la década de los ochenta del siglo pasado, pionera en proponer las desregulaciones financieras que, cuatro décadas más tarde y bajo el paraguas de la globalización, han conducido hasta una situación cercana al colapso, porque difícilmente es posible un mayor nivel de desigualdad ni de desheredados a escala mundial<sup>2</sup>. Un sistema que, al mismo tiempo, para satisfacer las necesidades productivas crecientes de los países más desarrollados, ha incrementado el uso de fuentes energéticas no renovables (combustibles fósiles), altamente contaminantes, porque emiten a la atmósfera partículas de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) y de N<sub>2</sub>O (óxido de nitrógeno) –el CH<sub>4</sub> (gas metano) procede de otras fuentes–, que son las causantes del efecto invernadero y del calentamiento global del planeta. Todo ello conduce a un empeoramiento de las condiciones climáticas y una degradación medioambiental que la ciencia ha demostrado que favorecen las transmisiones zoonóticas que encontramos en la base de algunas epidemias o pandemias, como es el caso de la reciente COVID-19.

### **La primera crisis: el colapso de la economía financiera global (2008-2014)**

La crisis de la «edad de oro del capitalismo» (1945-1970) provocó la citada revolución conservadora de la década de los ochenta del siglo XX. Con ella se consolidó el capitalismo neoliberal y se inauguró la fase del proceso de globalización económica que nos ha conducido hacia uno de los períodos «más inestables del capitalismo contemporáneo»<sup>3</sup>.

La revolución informática y de las telecomunicaciones ha permitido procesar mejor la información, desarrollar nuevas técnicas de cobertura de los riesgos financieros (derivados, titulaciones...) y, sobre todo, liberalizar los movimientos internacionales de capital y de flujos comerciales, al tiempo que la República Popular China e India se incorporan a la economía internacional y que el envejecimiento de la población occidental fomenta el incremento del ahorro y de los fondos privados de pensiones, necesitados de

1. Véase UNCTAD (2012).
2. Véase Piketty (2013).
3. Véase Cairó (2018).

nuevos productos para obtener mejores rentabilidades. Todo ello conduce a la progresiva liberalización del sistema financiero, mientras la economía china, y también —en parte— la alemana, se basan en las exportaciones masivas y en la austeridad del consumo interno. El efecto combinado de todo esto es una acumulación de ahorros que buscan en los mercados internacionales (y, particularmente, en Estados Unidos) nuevos productos financieros, cada vez más complejos (y a menudo fraudulentos) que prometen una elevada rentabilidad, pero que se hallan cada vez más alejados de las bases productivas reales. La consecuencia a medio plazo es más inestabilidad en el sistema financiero y más quiebras bancarias<sup>4</sup>.

Paralelamente, tiene lugar un proceso de desposesión basado en la liberalización comercial —reducción de los aranceles y de las restricciones a la importación— y en la desregulación de los sistemas financieros nacionales e internacionales, para favorecer la libre circulación de capitales y reducir el peso del Estado, al tiempo que se fomenta la privatización de sectores públicos esenciales como la educación, la sanidad, las infraestructuras o la energía. Este proceso «ha generado fuertes tendencias oligopolísticas —nacionales e internacionales— en el marco de la reestructuración económica, con la consiguiente reorganización y (creciente) concentración del capital a escala mundial»<sup>5</sup>.

En resumen, la progresiva separación entre la economía real y la especulativa —las actividades financieras e inmobiliarias— llega acompañada de la subordinación de la primera a la segunda. La deslocalización industrial, la movilidad de la mano de obra y el control de las empresas tecnológicas vinculadas a la informatización de la gestión administrativa y de la producción por el capital financiero refuerzan dicha especulación y los beneficios no derivados de la economía real, que a menudo acaban buscando refugio en paraísos fiscales donde se

## **Entre 1986 y 2004, mientras el PIB mundial —la economía real— se multiplicaba por tres, las exportaciones lo hacían por cinco, las emisiones de títulos internacionales por siete, y los productos financieros por noventa y ocho**

puede «operar realizando operaciones no legales, de mayor riesgo y sin pagar impuestos». Así, entre 1986 y 2004, mientras el PIB mundial —la economía real— se multiplicaba por tres, las exportaciones lo hacían por cinco, las emisiones de títulos internacionales por siete, y los productos financieros por noventa y ocho: «el sistema estaba descarrilando»<sup>6</sup>.

Al mismo tiempo, se agudizó el proceso de desposesión de las rentas del trabajo y del capital productivo, amenazando con un colapso del sistema ante la falta de poder adquisitivo de los consumidores. En ese momento, los grandes bancos intervinieron facilitando el endeudamiento mediante la concesión de préstamos hipotecarios de alto riesgo a personas de bajos ingresos que, gracias a las agencias de evaluación de crédito controladas por esos mismos bancos, se convirtieron en títulos financieros —calificados como de máxima solvencia—, y apoyados por pólizas de seguros que se endosaron en todo el mundo a otros inversores, crearon las condiciones ideales para el contagio. Después que algunas entidades —BNP Paribas, en agosto de 2007; Bear Stearns, en marzo de 2008— mostrasen las primeras señales de alarma, en septiembre de 2008, la quiebra de Lehman Brothers en los Estados Unidos fue el pistoletazo de salida para la crisis sistémica mundial, que se prolongó hasta 2014.

4. Véase Cairó (2018) y Costas (2010).

5. Véase Cairó (2018).

6. Véase Martí-González, Cairó, Franquesa (2018).

## La segunda crisis: el cambio climático

Durante la segunda década del siglo xx aumentó el uso de combustibles fósiles y las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera (CO<sub>2</sub>, dióxido de carbono; CH<sub>4</sub>, gas metano; N<sub>2</sub>O, óxido de nitrógeno) como consecuencia de las actividades humanas. Estas ocasionan el cambio climático, el incremento récord de temperaturas y el descarrilamiento del ciclo del agua. Los últimos siete años (2015–2021) han sido los más cálidos registrados hasta el momento, y las previsiones apuntan a que en alguno de los próximos cinco años se superaran los 1,5 °C de temperatura media anual por encima de la de 1850–1900, uno de los límites a evitar que se impusieron en los Acuerdos de París (2015), y también la más alta desde que existen registros<sup>7</sup>.

La crisis climática y medioambiental da lugar a la reiteración de fenómenos meteorológicos extremos y se produce como consecuencia de la actividad humana que, desde la revolución industrial del siglo xviii, envenena el medio ambiente con desechos tóxicos y residuos contaminantes, provoca el calentamiento global del planeta y amenaza el futuro de las generaciones venideras, tal y como denuncian científicos y activistas climáticos desde mediados del siglo pasado. Las ciudades son responsables del 70% de las emisiones causadas por el ser humano, y en el futuro se verán confrontadas cada vez más con mayores impactos climáticos y con desigualdades socioeconómicas al alza. Serán las poblaciones más pobres y vulnerables las que más sufrirán, como ya sucede ahora cuando se producen acontecimientos meteorológicos extremos.

En definitiva, son necesarias acciones urgentes para mitigar los efectos negativos del cambio climático: emisiones de efecto invernadero, mayor calentamiento global, disminución del hielo marino ártico, deshielo del permafrost –con la consiguiente liberación de CO<sub>2</sub>

y CH<sub>4</sub> y de virus desconocidos–, aumento del nivel medio global del mar, fenómenos meteorológicos y climáticos extremos... Una larga lista de fenómenos derivados de la actividad humana y que acaban afectando a la naturaleza y a los ecosistemas, así como a la economía y a las condiciones de vida del ser humano, dando lugar a fenómenos como las migraciones climáticas e, indirectamente, a la pandemia de la COVID-19. Es un periodo que se ha bautizado como *Antropoceno*, el neologismo que usan algunos científicos para referirse a una nueva era geológica definida por las consecuencias climáticas y medioambientales provocadas por la actividad humana posterior a la revolución industrial.

Las generaciones más jóvenes son también las más concienciadas sobre la urgencia de plantar cara a esta crisis climática y medioambiental. Pero la sensación es que llegamos tarde y, por ello, el objetivo ya «no es salvar al mundo... sino derrotar el escepticismo, la apatía y el nihilismo actuales... El ecologismo de hoy asume la contradicción como forma de actuar: todas las acciones tendrán consecuencias imprevisibles y nocivas, incoherencias... Los movimientos por el clima están llenos de matices, pero en su mayoría actúan energicamente, liderados por nuevas generaciones de jóvenes que desafían al escepticismo. Aquellos despojados de futuro, lo reclaman»<sup>8</sup>.

## La tercera crisis: la pandemia de la COVID-19

De repente, a finales de 2019, fue detectado un nuevo miembro de la familia de los coronavirus –la variante SARS-CoV-2– que rápidamente se expandió por todo el mundo. Debido a su elevada tasa de mortalidad y a la falta de herramientas sanitarias para combatirlo, se convirtió en la primera gran pandemia de la era antropogénica (si obviamos el precedente de la gripe de 1918).

7. Véase World Meteorological Organization (2022).

8. Véase Bargués-Pedreny (2019).

El primer caso conocido se detectó a mediados de diciembre de 2019 en el Hospital Central de la provincia china de Wuhan, donde se atendía a varios pacientes ingresados por síndrome respiratorio agudo severo (*Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS*), identificado a principios de enero como una nueva variante de coronavirus. Tras dos semanas, el 15 de enero de 2020, las autoridades chinas decretaron el confinamiento de los once millones de habitantes de Wuhan, y el 6 de febrero ya se habían confirmado 30.803 contagios. A mediados de marzo el número de contagios seguía creciendo hasta llegar a los 130.000, motivo por el cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) decretó que la COVID-19 dejaba de considerarse una epidemia para tratarse como una pandemia, puesto que la enfermedad se había propagado ampliamente fuera de China hasta llegar a Europa, África y América. En pocas semanas, su alcance pasó a ser global. Según los datos de la Johns Hopkins University, el 10 de marzo de 2023 –es decir, tres años después– el número de contagios ascendía a 676.609.955, con un total de 6.881.955 defunciones<sup>9</sup>. Al cabo de poco más de un año, gracias a la eficacia de las vacunas, la pandemia estaba bajo control y la emergencia sanitaria había decaído.

La pandemia de la COVID-19 es un claro ejemplo de infección zoonótica (transmisión de una enfermedad de los animales –normalmente vertebrados– a los humanos). En el caso de la SARS-CoV-2, se cree que el vector más probable de contagio puedan ser los murciélagos que son reservorios naturales de coronavirus y que se consumen en China y en otros países asiáticos. Son la cuarta parte de los mamíferos, vuelan y están en todos los continentes lo que facilita que sean los transmisores del virus<sup>10</sup>.

La posibilidad de que apareciese una enfermedad infecciosa y muy contagiosa ya fue vaticinada por la OMS y la Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (JVMP) –un organismo de la OMS y el Banco Mundial–, los cuales, desde el año 2018, ya se referían a una potencial «enfermedad X» que sería capaz de provocar una «pandemia causada por un patógeno respiratorio letal y que se propagaría rápidamente [...] a través de gotículas procedentes de la respiración [...] y, gracias a la infraestructura de transporte actual, se desplazaría con rapidez entre diferentes zonas geográficas»<sup>11</sup>, con graves consecuencias para la economía y el comercio mundiales.

Según Josep Cabayol (2020) existe una estrecha relación entre las infecciones víricas y la explotación de nuevas áreas naturales. Las deforestaciones, la expansión de la industria agropecuaria, de las tierras de cultivo y de las granjas de cría intensiva de animales ahuyentan a los murciélagos de sus hábitats y los «ponen en contacto con nuevas cepas de patógenos, hasta entonces aislados. Después, los animales vuelven a sus puntos de origen y aprovechan las nuevas construcciones humanas para nidificar. Los insectos que acompañan a humanos, instalaciones y luces, les proporcionan alimento. De este modo, acaban infectando a los animales domésticos con los nuevos patógenos. Cuando modificamos la dinámica de conducta de una especie que tiene unos reservorios de patógenos, modificamos el ciclo de estos patógenos y podemos modificar su riesgo de transmisión; cuando desorganizamos los ecosistemas, sacudimos los virus y los liberamos de sus huéspedes naturales, y cuando todo esto sucede, los patógenos necesitan un nuevo anfitrión, que pueden encontrar fácilmente en un ser humano. Esto se conoce como transferencia zoonótica», y es responsable de casi dos tercios de las enfermedades infecciosas que afectan hoy en día a los humanos<sup>12</sup>.

9. Los datos están disponibles en la aplicación de la Johns Hopkins University: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

10. Véase Joffrin, Goodman, Wilkinson et al. (2020); Watson (2020).

11. Véase World Health Organization (2018); JVMP (2019).

12. Véase Cabayol (2020).

De la pandemia de la COVID-19 debemos sacar algunas conclusiones, muchas de las cuales quedaron recogidas en el documental de CIDOB «Bouncing back. World politics after the pandemic»<sup>13</sup>, de febrero de 2021.

En las primeras fases de la enfermedad, cuando esta se extendía por el continente europeo y los Estados Unidos, surgió un movimiento que culpabilizaba a China, país al que se acusaba de haber creado el virus –intencionada o accidentalmente–, o se apelaba a la improbabilidad de un suceso de este calibre, aludiendo a un fenómeno del tipo «cisne negro», es decir, un hecho fortuito e imprevisible (la gripe de 1918, el 11S...), pero que es capaz de invertir el curso de la historia, generar inseguridad e incertidumbre y acarrear enormes consecuencias económicas, políticas o sociales<sup>14</sup>. Se obviaban así las predicciones de la OMS y la experiencia sobre la pandemia de 1918, de la que ya no quedaba memoria viva.

Algunos de los cambios atribuibles a la pandemia, más allá de los coyunturales (confinamiento, mascarilla...), son por ejemplo: a) la reconsideración de la globalización, derivada de la evidencia de que hay productos esenciales (sanitarios y agropecuarios, chips...) que no pueden depender de las importaciones y cuya producción debe garantizarse; b) derivada de la anterior, una revitalización del comercio de proximidad que ha dado un fuerte impulso a los pagos electrónicos –en detrimento de los billetes, que se convirtieron en factor de contagio–, del comercio *online* y del reparto a domicilio en beneficio de las GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft); c) un impacto negativo sobre la inmigración, resultado del

cierre de fronteras y favorecido por el auge del populismo negacionista; d) un escenario propicio para un nuevo «retorno del Estado», justificado por la posibilidad de futuras pandemias y la necesidad de hacer frente a las consecuencias negativas en forma de hiperinflación, paro, seguridad, sanidad eficaz; e) en el terreno sociolaboral, se ha producido un incremento de las reuniones y del trabajo telemáticos (educación, medicina, administración...) y la concentración empresarial para reducir costes y desplazamientos, y f) ha despertado una mayor conciencia ecológica, pero también, y vista la facilidad con la que se produjo el confinamiento, ha proporcionado argumentos a quienes pronostican un futuro distópico de carácter orwelliano<sup>15</sup>.

Seguramente, la conclusión más importante que podemos extraer de la pandemia es que, en un mundo global, las respuestas a los retos solo pueden ser globales y el debate entre economía y salud es un falso debate, porque debemos desarrollar una economía al servicio de la vida y evaluar siempre cuál es el coste de oportunidad de las decisiones económicas en función de las necesidades sociales. Una experiencia muy positiva en este terreno ha sido la colaboración entre la industria farmacéutica y la investigación médica (pública y privada). La coordinación entre ellas permitió desarrollar en un tiempo récord varias vacunas para combatir el SARS-CoV-2. En un sentido de colaboración similar, y casi en paralelo, el 21 de julio de 2020 los estados miembros de la UE fueron capaces de llegar a un acuerdo para destinar un fondo extraordinario (*NextGeneration-UE*) para combatir de manera solidaria la crisis causada por la pandemia en todo el territorio de la Unión.

13. Véase CIDOB (2021).

14. Sobre la teoría de los sucesos de «cisne negro», véase Taleb (2007).

15. Para algunas de estas cuestiones, véase Harari (2020a) y (2020b); Klein (2020); Tertrais (2020).

## La guerra regresa a Europa

El 24 de febrero de 2022 Vladimir Putin ordenó a las tropas rusas el inicio de la invasión de Ucrania. No analizaremos aquí un hecho que aún no ha visto su final, pero apuntaremos algunas cuestiones claves que explican por qué esta invasión «marca un punto de inflexión en la historia y cierra el capítulo que empezó al finalizar la Guerra Fría, cuando los países occidentales intentaron integrar a Rusia en un orden internacional basado en reglas»<sup>16</sup>.

El autócrata ruso ya había adelantado sus pulsiones imperiales en 2012, en la revista *Moskovskie Novosti*, mostrando su añoranza por el imperio soviético o zarista y acusando a los países occidentales de un retorno a la política de bloques y de ser una amenaza frente a las líneas rojas de la Federación Rusa (las repúblicas exsoviéticas) con la expansión de la OTAN y la UE hacia el Este<sup>17</sup>. Su respuesta no fue solo retórica, ya que incluyó la invasión parcial de Georgia (2008), la intervención en el Dombás y la anexión de Crimea a Rusia (2014). Hillary Rodham Clinton cree que fue un error no pararle los pies en ese momento<sup>18</sup>. Es discutible. No lo es, sin embargo, el hecho de que la guerra de Ucrania haya tenido consecuencias imprevistas: ha truncado la recuperación pospandémica con una nueva crisis económica; ha hecho evidente la dependencia centroeuropea de los hidrocarburos rusos —un hecho que, involuntariamente, podría acelerar la transición energética—, y ha contribuido a ampliar la OTAN con las adhesiones de Finlandia y Suecia. Pero también ha alejado a la UE de su objetivo de lograr la autonomía estratégica; ha provocado disrupciones en el comercio mundial de hidrocarburos y de cereales y semillas (Rusia y Ucrania suministran el 33% de la cebada, el 30% del trigo, el 20%

## CIDOB es una entidad con un largo recorrido, que este año cumple su cincuenta aniversario y que, de la mano de Pep Ribera y de sus sucesivos directores y presidentes, se ha convertido en una empresa de éxito

del maíz y el 75% del aceite de girasol en el mundo), productos vitales para muchos países africanos<sup>19</sup>. También ha subrayado la crisis de las instituciones y el orden liberal y de la gobernanza surgidos en 1944-1945, cuestionando el liderazgo y los valores occidentales y reforzando el papel de China ante muchos países del Sur Global.

El mundo ha cambiado mucho en el último medio siglo y por eso finalizaré este artículo con una referencia al quincuagésimo aniversario de nuestro centro, el Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB, acrónimo de su nombre original, «Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona»), un *think tank* de relaciones internacionales que es el laboratorio de ideas más antiguo del Estado español y uno de los más influyentes a escala internacional<sup>20</sup>.

El CIDOB se fundó en 1973, en plena Guerra Fría, en un contexto internacional bipolar liderado por los Estados Unidos, bajo la presidencia de Richard Nixon, y con la URSS presidida por Leonid Brézhnev. En España se vivían los últimos años de la dictadura franquista. Con la experiencia previa de «Agermanament», una organización creada durante los años sesenta al amparo del Concilio Vaticano II, de las

16. Véase Heusgen (2022).

17. Véase Putin (2012).

18. Véase CIDOB (2023).

19. Véase Cabayol y González (2022).

20. Véase McGann (2021).

corrientes progresistas de la Iglesia catalana y de la lucha antifranquista, y que estableció canales de cooperación con Camerún y Chile, nació el CIDOB. Su fundador, Josep Ribera i Pinyol, *Pep*, fue descrito por su compañera de empresa y de vida, la otra alma de CIDOB, Francesca Munt i Banqué, como un hombre «arraigado al campo y a la tierra, con una vocación internacional formidable, un hombre de principios, comprometido, justo, terco y paciente». Y, en esos momentos convulsos y difíciles para Catalunya, Ribera supo concitar esfuerzos y anhelos, y más adelante, instituciones, para crear un centro de documentación, información y estudio bajo el nombre inicial de CIDOB-Tercer Món. Su objetivo era recuperar la memoria democrática y promover el respeto por los derechos humanos y unas relaciones internacionales más justas y solidarias. Él mismo escribió en 1993: «En el fondo, se trata simplemente de democratizar nuestras relaciones internacionales»<sup>21</sup>. La nuestra es, por tanto, una entidad con un largo recorrido, dedicada al análisis de las relaciones y la política internacionales, que este año cumple su cincuenta aniversario y que, de la mano de Pep Ribera (director entre 1973 y 2008) y de sus sucesivos directores y presidentes, se ha convertido en una empresa de éxito porque ha sabido evolucionar, afrontar los retos y las nuevas circunstancias sin renunciar a unos principios básicos que forman parte de sus raíces iniciales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bargués-Pedreny, Pol. «La joventut després de la fi del món: La lluita contra el canvi climàtic». *CIDOB Opinió*, N.º 597 (Octubre de 2019) (en línea). [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/seguridad\\_y\\_politica\\_mundial/la\\_joventut\\_despres\\_de\\_la\\_fi\\_del\\_mon\\_la\\_lluita\\_contra\\_el\\_canvi\\_climatic](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/seguridad_y_politica_mundial/la_joventut_despres_de_la_fi_del_mon_la_lluita_contra_el_canvi_climatic).
- Cabayol, Josep «Una sola crisi, la del capitalisme (1)». *Catalunya Plural* (3 de abril de 2020) (en línea) <https://catalunyaplural.cat/ca/una-sola-cri-si-la-del-capitalisme-1/>.
- Cabayol, Josep y González, Ester. «Com la invasió d'Ucraïna posa en evidència la fragilitat alimentària del planeta». *Catalunya Plural* (20 de abril de 2022) (en línea) <https://catalunyaplural.cat/ca/com-la-invasio-ducraïna-posa-en-evidencia-la-fragilitat-alimentaria-del-planeta/>.
- Cairó i Céspedes, Gemma. «Globalització, neoliberalisme i crisi», en: Cairó i Céspedes, Gemma (coord.). *Economia mundial. Desconstruint el capitalisme global*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 2018, p. 109-145.
- CIDOB. «A life in global politics», una conversación con Hillary Rodham Clinton. CIDOB (junio de 2023) (en línea) [https://www.youtube.com/watch?v=8moMu2k\\_XJQ&t=422s](https://www.youtube.com/watch?v=8moMu2k_XJQ&t=422s).
- CIDOB. *Bouncing back. World politics after the pandemic*. CIDOB (2021) (en línea) [https://www.cidob.org/es/noticias/lineas\\_de\\_investigacion\\_tematicas/cidob/el\\_documental\\_de\\_cidob\\_bouncing\\_back\\_ya\\_disponible\\_con\\_subtitulos\\_en\\_castellano\\_y\\_catalan](https://www.cidob.org/es/noticias/lineas_de_investigacion_tematicas/cidob/el_documental_de_cidob_bouncing_back_ya_disponible_con_subtitulos_en_castellano_y_catalan).
- CIDOB. *A Josep Ribera. Fundador i director del CIDOB (1973-2008)*. Barcelona: CIDOB, 2017 (en línea) [https://www.cidob.org/cidob/historia/josep\\_ribera\\_fundador\\_y\\_director\\_de\\_cidob\\_1973\\_2008/a\\_josep\\_ribera\\_fundador\\_i\\_director\\_del\\_cidob\\_1973\\_2008](https://www.cidob.org/cidob/historia/josep_ribera_fundador_y_director_de_cidob_1973_2008/a_josep_ribera_fundador_i_director_del_cidob_1973_2008).

21. Véase CIDOB (2017)

- Costas, Antón. «Algo más que una crisis financiera y económica, una crisis ética». *Mediterráneo Económico*, N.º 18 (2010), p. 11-61.
- Harari, Yuval Noah. «The world after coronavirus». *Financial Times. Life & Arts* (2020a) (en línea) <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>.
- Harari, Yuval Noah. «El sueño totalitario está cada vez más cerca, y ya es hora de organizarse». *Anuario Internacional CIDOB 2020* (2020b), p. 48-53.
- Heusgen, Christoph. «The War in Ukraine Will Be a Historic Turning Point». *Foreign Affairs* (12 de mayo de 2022) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2022-05-12/war-ukraine-will-be-historic-turning-point>.
- Joffrin, L., Goodman, S. M., Wilkinson, D. A. et al. «Bat coronavirus phylogeography in the Western Indian Ocean». *Scientific Reports* 10, 6873 (2020) (en línea) <https://doi.org/10.1038/s41598-020-63799-7>.
- JVMP (Junta de vigilancia mundial de la preparación). *Un mundo en peligro. Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*. Ginebra: Global Preparedness Monitoring Board Secretariat (World Health Organization and the World Bank Group), 2019 (en línea) [https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-es.pdf?sfvrsn=593ede2\\_3](https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-es.pdf?sfvrsn=593ede2_3).
- Klein, Naomi. «Screen New Deal. Under Cover of Mass Death, Andrew Cuomo Calls in the Billionaires to Build a High-Tech Dystopia». *The Intercept* (8 de mayo de 2020) (en línea) <https://theintercept.com/2020/05/08/andrew-cuomo-eric-schmidt-coronavirus-tech-shock-doctrine/>.
- Martí-González, Xavi; Cairó i Céspedes, Gemma; Franquesa, Ramon. «Financerització i impactes de la globalització financera», en: Cairó i Céspedes, Gemma (coord.). *Economia mundial. Desconstruint el capitalisme global*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 2018, p. 385-418.
- McGann, James G. 2020: *Global To Think Tank Index Report*. Filadelfia: Lauder Institute, University of Pennsylvania, 2021 (en línea) [https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/](https://repository.upenn.edu/think_tanks/).
- Piketty, Thomas. *Le Capital au 21e siècle*. París: Éditions Le Seuil, 2013.
- Putin, Vladímir. «Rusia y el mundo en transformación». *Moskovskie Novosti* (27 de febrero de 2012) (en línea) <https://mundo.sputniknews.com/opinion/20120227152834844/>.
- Taleb, Nassim. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Londres: Penguin, 2007.
- Tertrais, Bruno. «El orden internacional tras la COVID-19: Estados más replegados y potencias más débiles». *Anuario Internacional CIDOB 2020* (2020), p. 16-22
- UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development]. «The paradox of finance driven globalization». *Policy Brief*, n.º 01 (enero de 2012) (en línea) [https://unctad.org/en/Docs/uxiii-pb2012d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/uxiii-pb2012d1_en.pdf).
- Watson, Clare. «Bats are a key source of human viruses—but they're not special». *Nature*. (14 de abril de 2020) (en línea) <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01096-z>
- World Health Organization. «2018 Annual review of diseases prioritized under the Research and Development Blueprint Informal consultation». *WHO Research and Development Blueprint* (febrero de 2018) (en línea) [https://www.who.int/docs/default-source/blue-print/2018-annual-review-of-diseases-prioritized-under-the-research-and-development-blueprint.pdf?sfvrsn=4c22e36\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/blue-print/2018-annual-review-of-diseases-prioritized-under-the-research-and-development-blueprint.pdf?sfvrsn=4c22e36_2).
- World Meteorological Organization. «United in Science 2022. A multi-organization high-level compilation of the most recent science related to climate change, impacts and responses». *WMO* (2022) (en línea) <https://www.undrr.org/publication/united-science-2022-multi-organization-high-level-Compilation-latest-climate-science>.



LOS LÍMITES  
DEL PLANETA

LOS LÍMITES DE LA GOBERNANZA ANTE EL RETO DE REDISEÑAR  
LA ECONOMÍA GLOBAL  
LA VIOLENCIA HUMANA ANTE LOS LÍMITES DEL PLANETA  
LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE LAS GRANDES POTENCIAS  
INTERNACIONALES

LOS LÍMITES DE LA  
GOBERNANZA ANTE EL  
RETO DE REDISEÑAR  
LA ECONOMÍA GLOBAL\*

**DANI RODRIK**

Profesor de Política Económica  
Internacional en la Escuela John F.  
Kennedy, Harvard University



\* El presente artículo se basa en dos textos previos, publicados en *Project Syndicate* y *Foreign Affairs* (septiembre de 2022).

La hiperglobalización ha muerto, sin que sepamos aún qué vendrá a sustituirla. Sin embargo, a pesar del pesimismo imperante, no deberíamos descartar la posibilidad de que, de las cenizas de la hiperglobalización, pueda emerger una globalización mejor. Un orden económico mundial estable y próspero requiere que logremos un mayor equilibrio entre las prerrogativas del Estado-nación y las exigencias de una economía abierta. Este es el reajuste que puede hacer posible una prosperidad inclusiva en el plano local, acompañada de paz y seguridad a nivel internacional.

Para lograr este objetivo hay, no obstante, dos prerrequisitos fundamentales. En primer lugar, dado que una economía mundial sana se basa necesariamente en economías nacionales sanas, los responsables políticos deben priorizar la reparación de los daños causados a sus economías y sociedades por la hiperglobalización y otras políticas fundamentalistas del mercado. Esto implica volver al espíritu de los primeros años de la posguerra, cuando la economía mundial estaba al servicio de los objetivos económicos y sociales nacionales —pleno empleo, prosperidad e igualdad—, y no al revés. Con la hiperglobalización, los responsables políticos habían invertido esta lógica y la economía mundial se convirtió en el objetivo, y la sociedad nacional en el medio, dándole la vuelta al compromiso del «liberalismo integrado» de la época de Bretton Woods. La integración internacional tuvo así, como consecuencia, la desintegración nacional.

Puede ser motivo de preocupación que, si se prioriza la economía nacional y los objetivos sociales, se socave la apertura de la economía. En realidad, la prosperidad compartida hace que las sociedades sean más seguras y más proclives a abrirse al exterior y al resto del mundo. Es fundamental recordar que, como señala la teoría económica, el comercio beneficia a la nación en su conjunto solo a condición de que se tengan en cuenta las cuestiones distributivas. A las naciones bien gestionadas y ordenadas les interesa ser abiertas. Así lo demostró la experiencia real de Bretton Woods, que permitió una expansión significativa del comercio y de la inversión a largo plazo.

El segundo requisito importante para este ansiado escenario es que los estados no conviertan la legítima defensa de su seguridad nacional en una agresión contra terceros. Esto implica —para el conjunto de las grandes potencias y para Estados Unidos en particular— reconocer la necesidad del multilateralismo y abandonar el objetivo de la primacía mundial. Washington tiende a ver el predominio estadounidense en los asuntos internacionales como algo natural y deseable. En esta visión del mundo, la creciente economía china y sus avances en alta tecnología solo pueden ser entendidas como una amenaza y todo se convierte en un juego de suma cero. Esta manera de ver las cosas es peligrosa e improductiva. Por un lado, agrava el dilema de la seguridad: es probable que las políticas estadounidenses diseñadas para minar las iniciativas chinas en materia de alta tecnología hagan que China se sienta amenazada y la respuesta consiguiente acabe validando los temores estadounidenses al expansionismo chino. Y no solo eso, sino que hace improbables además los beneficios mutuos que se derivarían de una cooperación en ámbitos como el cambio climático y la salud pública mundial, al tiempo que se reconoce que habrá necesariamente conflictos en muchos otros sectores.

## Los límites de la gobernanza global

La globalización necesita normas, y estas se aplican de manera formal o informal. De ser informales, los estados deben interiorizar esas normas compartidas de comportamiento. Para determinar si cierto ámbito político debe ser globalizado o no, la pregunta que habría que plantearse es: ¿necesita este ámbito la cooperación y coordinación a nivel global?; ¿o podemos dejar la toma de decisiones en manos de las autoridades nacionales sin gran coste para otras naciones? A la vista de la competencia geopolítica entre China y Estados Unidos, y del giro hacia las prioridades nacionales, la voluntad de cooperación global disminuirá en los próximos años. De ahí que sea de especial importancia que nos centremos en aquellas áreas en las que la gestión global es una necesidad genuina y significativa.

En este sentido, casi todas las políticas nacionales repercuten en otras naciones, más allá de sus fronteras. Podríamos sentirnos, por lo tanto, tentados de responder a esta pregunta con un enfoque globalista en casi todos los casos. Y, dado que todo lo que hacemos a nivel nacional afecta a los demás países, ¿no debería haber algunas normas globales que disciplinen las prácticas nacionales?

Según esta lógica, solo unas pocas políticas quedarían estrictamente en manos de las autoridades nacionales. Desde esta perspectiva, por ejemplo, nuestras políticas educativas determinan nuestra futura ventaja comparativa y, por tanto, los beneficios del comercio de otras naciones. Si nuestra mano de obra está mejor cualificada, algunos de nuestros socios comerciales pueden salir perdiendo porque sus exportaciones en mano de obra altamente cualificada

tendrán que hacer frente a una competencia más dura. De acuerdo con esta visión globalista, la educación no debería dejarse en manos de los responsables políticos nacionales. O, por poner un ejemplo más extremo, las normas de cada país sobre los límites de velocidad en carretera deberían regularse a nivel mundial, porque es evidente que estas políticas influyen en el precio del petróleo y, por tanto, en el bienestar de los países exportadores de petróleo.

**Una globalización bien diseñada debería aspirar a una combinación adecuada de eficiencia global y de diversidad de políticas, sin pretender maximizar una de las dos**

Si estos ejemplos parecen no tener mucho sentido es porque existe una lógica antiglobalización que va en la dirección contraria. Según esta forma de pensar, cada país tiene necesidades y circunstancias diferentes y las autoridades políticas nacionales son, en principio, quienes mejor pueden juzgar cómo responder ante ellas. En otras palabras, los países deberían poder elegir qué es lo mejor para ellos. Dicha libertad puede ser valiosa incluso cuando el argumento a favor de la coordinación mundial sea, por lo demás, intachable.

De ahí que todo régimen de la globalización se enfrente a una disyuntiva central: por un lado, una regulación global tiene la ventaja de maximizar la eficiencia global, reducir los costes de transacción a través de las fronteras nacionales, y posibilitar que las naciones se beneficien del comercio y de las ventajas que ofrece la economía de escala; pero, por otro lado, también tiene la desventaja de reducir la autonomía política y, en consecuencia, inhibe la diversidad y la experimentación de políticas en el ámbito nacional. Así pues, una globalización bien diseñada debería aspirar a una combinación adecuada de eficiencia global y de diversidad de políticas, sin pretender maximizar una de las dos.

De ahí que todo régimen de la globalización se enfrente a una disyuntiva central: por un lado, una regulación global tiene la ventaja de maximizar la eficiencia global, reducir los costes de transacción a través de las fronteras nacionales, y posibilitar que las naciones se beneficien del comercio y de las ventajas que ofrece la economía de escala; pero, por otro lado, también tiene la desventaja de reducir la autonomía política y, en consecuencia, inhibe la diversidad y la experimentación de políticas en el ámbito nacional. Así pues, una globalización bien diseñada debería aspirar a una combinación adecuada de eficiencia global y de diversidad de políticas, sin pretender maximizar una de las dos.





En la economía global, los artífices del régimen de Bretton Woods obtuvieron un balance fundamentalmente correcto. Tras la agitada desaparición del patrón oro durante el periodo de entreguerras, John Maynard Keynes era plenamente consciente de la necesidad de dar espacio a las políticas nacionales de estabilización. En su planteamiento, los controles de capital –para evitar flujos financieros especulativos perturbadores– eran un elemento esencial del sistema económico mundial de posguerra. En el ámbito del comercio, el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) estableció unas normas mundiales, permitiendo una importante expansión del comercio de productos manufacturados, al tiempo que se les daba libertad a los gobiernos para concebir sus propios modelos normativos.

Sin embargo, tras los años noventa, la tendencia estuvo marcada por una hiperglobalización que ignoraba las lecciones de la era precedente. La OMC (Organización Mundial del Comercio), creada en 1995, y los acuerdos comerciales subsiguientes trataron de articular un modelo de «integración profunda» en el que las regulaciones nacionales (en salud, medio ambiente, propiedad intelectual, subsidios, políticas industriales, etc.) fueran entendidas progresivamente como barreras comerciales que impedían la eficiencia global. El libre flujo de capitales a corto plazo se convirtió en la norma, imponiendo límites a las políticas monetarias, fiscales y tributarias de los países.

Una ironía escasamente señalada de los ajustes de esta época que siguió a los noventa es que la gran beneficiada de este proceso fue China, país que entró al juego de la globalización no mediante las reglas de la hiperglobalización, sino siguiendo las de Bretton Woods. China jugó activamente con su tipo de cambio, restringió los flujos de capital y desplegó una amplia gama de subvenciones y otras herramientas de política industrial, aprovechando al mismo tiempo los mercados abiertos de otros países. Con ello, urdió la experiencia de crecimiento económico y de reducción de la pobreza más impresionante de la historia económica.

### ¿Cuándo es precisa una gestión global?

Más allá de esta disyuntiva básica, hay dos tipos de circunstancias en las que la defensa de una regulación global está especialmente justificada. En la jerga técnica de los economistas, se trata de los ámbitos en los que se generan las políticas de «empobrecer al vecino» y las de los «bienes públicos globales». De este modo, se pueden diferenciar, apelando a contenidos claros y a condiciones muy específicas, los ámbitos en los que se requiere una regulación global de aquellos en los que tal regulación no está justificada.

En primer lugar, las políticas de «empobrecer al vecino» hacen referencia a las que aportan beneficios nacionales solo a costa de un perjuicio a países extranjeros. Es importante tener en cuenta que no es suficiente con que se produzca un perjuicio para los demás, sino que los beneficios deben resultar directamente de dicho perjuicio. El caso clásico es el abuso de poder del monopolio en los mercados mundiales, a través de restricciones comerciales. Por ejemplo, años atrás, China impuso restricciones a la exportación de tierras raras, que se utilizan en la fabricación de muchos dispositivos electrónicos, como los teléfonos móviles. Como China prácticamente ostenta el monopolio en la producción de estos minerales, su política pretendía claramente subir los precios mundiales de estos.

Otro ejemplo es la infravaloración de la moneda nacional para obtener una ventaja competitiva y «exportar» el desempleo a otros países. Esta práctica, habitual durante la Gran Depresión de los años treinta, es la que llevó a la economista británica Joan Robinson a acuñar el término «*beggar-thy-neighbor*» («empobrecer al vecino»). Un tercer ejemplo serían los paraísos fiscales «puros», que extraen los beneficios sobre el papel sin atraer inversiones físicas reales. Ajustándose a esta práctica, algunas naciones pequeñas, como Bermudas o las Islas Caimán, mantienen tipos muy bajos en el impuesto de sociedades para que las empresas fijen en su territorio sus sedes, lo que se traduce en importantes pérdidas fiscales para otras jurisdicciones que tienen impuestos más elevados.

En segundo lugar, en cuanto a los bienes (o males) públicos globales, estos se refieren a circunstancias en las que los beneficios (o costes) de la acción nacional son compartidos por igual por todas las naciones. El caso más evidente y significativo es el cambio climático. Poco importa que los gases de efecto invernadero se produzcan en un país o en otro; esto no cambia en nada el calentamiento global. Si un país impone una tasa al carbón, los demás países se benefician igualmente. En estas circunstancias, es probable que los países no inviertan lo suficiente en la consecución del bien común y que encuentren buenas razones para aprovecharse de las contribuciones de otros países, una realidad tristemente evidente en este caso. Muchos aspectos de la lucha contra las pandemias sanitarias tienen también un carácter de bien público global. Los sistemas de alerta temprana, la recopilación de información y el desarrollo de vacunas y medicamentos benefician a todas las naciones, independientemente de dónde se realicen las inversiones. La coexistencia humana en el planeta implica que los derechos humanos básicos —libertad frente a la discriminación o trato degradante— también son un bien público global.



Estas consideraciones explican por qué el cambio climático y la salud pública mundial en particular exigen una política de carácter global. En estos ámbitos, salir del marco del Estado-nación y desarrollar normas mundiales que asignen responsabilidades y prerrogativas merece la pena, por difícil que pueda parecer. Sin embargo, son estos mismos principios los que ponen de manifiesto que la defensa de regímenes globales en otros ámbitos es mucho más difícil de justificar. Esto es especialmente cierto en el ámbito de la globalización económica. Gran parte del esfuerzo y del capital político invertidos en las últimas décadas en la elaboración de regulaciones globales para la economía mundial no pueden justificarse en base a estos criterios. Esta afirmación puede resultar sorprendente; si atendemos al discurso de la prensa financiera, de los círculos empresariales y de la tecnocracia política, la economía mundial es un «bien común global» que requiere de una cooperación mundial. Sin embargo, la metáfora es en gran parte engañosa. Por supuesto que hay excepciones, y más arriba se han mencionado las más importantes: el abuso del poder del mercado nacional, la manipulación competitiva de las divisas o los paraísos fiscales, que deben disciplinarse a través de una regulación global. Pero la inmensa mayoría de los problemas que encontramos en la economía internacional no derivan de políticas de empobrecer al vecino o de carencias en la provisión de un bien público global.

En economía, la virtud es su propia recompensa. Las políticas que expanden la economía nacional también suelen traer beneficios para otras naciones. La apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera, las políticas de pleno empleo, la estabilidad de precios, una regulación prudencial adecuada de las instituciones financieras y unas políticas estructurales que fomenten el crecimiento son las piedras angulares de una economía mundial sana. Las naciones bien gobernadas no necesitan la persuasión de otros países para aplicar esas políticas, pues son esenciales para que su propia economía funcione correctamente. Si tomamos como ejemplo el libre comercio –tal y como les gusta hacer a los profesores de economía frente a sus estudiantes de primer curso–, el objetivo de los intercambios es justamente ampliar las posibilidades de consumo doméstico, no el conferir beneficios a otras naciones. Y lo mismo ocurre con la apertura a los flujos de capital a largo plazo, las políticas de crecimiento o la estabilidad macroeconómica.



### ¿Y si fracasa la política nacional?

Es importante subrayar que, en el párrafo anterior, nos referíamos a las naciones «bien gobernadas». La incompetencia o el poder de los intereses particulares empujan con frecuencia a los gobiernos a cometer errores que resultan costosos para sus economías y, como consecuencia, también para las de los demás. Las barreras comerciales o las subvenciones pueden redistribuir los ingresos hacia empresas o sectores políticamente bien relacionados, pasando por alto los criterios económicos. También quienes elaboran la regulación pueden errar al permitir que los bancos asuman riesgos excesivos, lo que aumenta la probabilidad de crisis financieras. Errores de este tipo son moneda corriente, pero no resultan de una deficiente gestión *global*; son el producto de una mala gestión *local*, es decir, nacional. El coste que esto conlleva para los consumidores, los contribuyentes o la estabilidad financiera se asumirá principalmente en casa.

No obstante, es posible que una regulación global mejore la gestión nacional en algunos casos. Nada malo puede surgir de fomentar el intercambio global de información, las normas de transparencia y las reglas que promueven la toma de decisiones basada en hechos. Nos equivocáramos, sin embargo, si creemos que la globalización de los regímenes políticos nos libraría sistemáticamente de los desastrosos de las políticas nacionales. También la regulación global puede ser secuestrada por intereses particulares con la misma facilidad que las políticas nacionales, para anular pactos o acuerdos sociales establecidos en beneficio del interés público general. Quizá el ejemplo más claro de esto sea cómo las grandes farmacéuticas han conseguido reescribir la regulación mundial sobre patentes para preservar y aumentar los beneficios del monopolio. No es un secreto que la agenda de la hiperglobalización la han elaborado las corporaciones multinacionales y las grandes entidades bancarias, mientras sindicatos, grupos ecologistas y sociedad civil han ocupado un espacio a la defensiva. En lugar de haber sido elaboradas para solventar los auténticos fallos de la gestión nacional, las normas económicas mundiales se han diseñado en su mayor parte para privilegiar un conjunto de intereses distributivos frente a otros. Podemos concluir, pues, que la historia reciente de la globalización económica ofrece sobradas razones para que las normas mundiales se limiten a casos claros de empobrecimiento del vecino y de bienes públicos globales.

## Un *metarrégimen* para el orden mundial

Con estas consideraciones como telón de fondo, es posible prever una forma de globalización más limitada que permita a los países cosechar la mayor parte de los beneficios del comercio y fomente la provisión de bienes públicos globales, dejando al mismo tiempo un espacio adecuado para que los gobiernos aborden sus prioridades internas de ámbito económico, social, político o de seguridad nacional. En un artículo que publiqué en septiembre de 2022 en *Foreign Affairs*, junto con Stephen Walt<sup>1</sup>, esbocé un *metarrégimen* para el orden mundial para responder a este objetivo. El *metarrégimen* hace una distinción entre cuatro categorías de políticas: (1) acciones prohibidas, (2) negociaciones y ajustes mutuos, (3) acciones independientes, y (4) gobernanza multilateral. Para participar en este *metarrégimen*, los estados tendrían que aceptar lo deseable de estas cuatro dimensiones de las políticas, sin tener que aceptar de antemano qué acciones o ámbitos pertenecerían a cada categoría o asumir políticas específicas. Ciertamente, la asunción de un *metarrégimen* presupone poco acuerdo al principio, pero podría permitir una mayor cooperación con el tiempo, fruto de la transparencia, el razonamiento mutuo y la construcción de confianza.

Para ejemplificar cómo podría aplicarse este marco, tomemos el disputado campo de la producción tecnológica. A medida que se ha ido desarrollando la industria china de alta tecnología, los responsables políticos estadounidenses y europeos han empezado a preocuparse no solo por sus implicaciones comerciales, sino también por las que puede tener para la seguridad nacional. Nuestro *metarrégimen* daría a las naciones occidentales un margen considerable para limitar las actividades o la presencia de empresas chinas en sus propios países, en gran medida por motivos de seguridad nacional; pero también pondría límites a los intentos de socavar las industrias chinas a través de restricciones internacionales deliberadas.

La mayor parte de las acciones en alta tecnología caerían en la tercera categoría, «acciones independientes», en la que los estados adoptan medidas unilaterales para protegerse. En este caso, nuestro marco exige que las respuestas sean proporcionales a los daños reales o potenciales y no un mero medio o recurso para obtener una ventaja estratégica. La administración Trump, por ejemplo, violó este principio cuando prohibió a las empresas estadounidenses exportar microchips y otros componentes para Huawei y sus proveedores, independientemente de dónde operaran o de los fines para los que se utilizaran sus productos. La política del presidente Biden sobre la venta de semiconductores estadounidenses a China —una amplia gama de nuevas restricciones a la venta de tecnologías avanzadas a empresas chinas— eleva estos problemas a un nivel sin precedentes. Biden ha ido mucho más lejos que Trump —quien se había limitado a empresas concretas—, con un paquete de medidas de un alcance inaudito, y cuyo objetivo es, ni más ni menos, impedir el ascenso de China como potencia en alta tecnología. Edward Luce, del *Financial Times*, lo definió como una «guerra abierta económica contra China»<sup>2</sup>. Gregory C. Allen, del Center

1. Véase Rodrik y Walt (2022).

2. Véase Luce (2022).

for Strategic and International Studies, considera que es «una nueva política estadounidense de estrangulamiento activo de grandes segmentos de la industria tecnológica china: estrangulamiento con intención de matar»<sup>3</sup>.

La respuesta estadounidense equivale a redoblar la primacía de Estados Unidos, en lugar de adaptarse a las realidades de un mundo que ha dejado de ser unipolar. La administración Biden ha renunciado a distinguir entre las tecnologías que ayudan directamente al ejército chino –y que, por tanto, podrían suponer una amenaza para los aliados de Estados Unidos– y las tecnologías comerciales –que podrían producir beneficios económicos no sólo para China, sino también para otros actores, entre ellos las propias empresas estadounidenses–. Estados Unidos ha cruzado, por tanto, una línea que puede tener graves consecuencias. Este enfoque sin distinciones por parte de Estados Unidos, aunque esté parcialmente justificado por la naturaleza entrelazada de los sectores comercial y militar en China, plantea en sí mismo peligros superlativos. China considerará, con razón, que se trata de una medida agresiva y buscará la forma de tomar represalias, aumentando las tensiones y acrecentando aún más los temores mutuos.

Las grandes potencias –y, de hecho, todas las naciones– velan por sus intereses y protegen su seguridad nacional, respondiendo a su vez con medidas contra otras potencias cuando es necesario. Un orden mundial seguro, próspero y estable requiere, sin embargo, que las respuestas defensivas de los estados estén bien calibradas, y que estén claramente ligadas a los daños infligidos por las políticas de la otra parte y destinadas únicamente a mitigar sus efectos negativos. Por el contrario, estas mismas respuestas no deberían adoptarse con el manifiesto propósito de castigar a la otra parte o debilitarla a largo plazo. Los controles a las exportaciones de alta tecnología de Biden no se ajustan, desde luego, al primer criterio.

### **Una globalización más modesta, pero mejor diseñada**

El retroceso de la hiperglobalización puede llevarnos hacia guerras comerciales y hacia un aumento del etnonacionalismo, que puede perjudicar las perspectivas económicas globales. Sin embargo, no estamos encaminados indefectiblemente hacia este escenario de futuro. También podemos concebir un modelo de globalización económica que sea más sensato y menos intrusivo, y que se concentre en aquellas áreas en las que la cooperación internacional realmente marque la diferencia –salud pública mundial, acuerdos medioambientales internacionales, paraísos fiscales y otras políticas de empobrecer al vecino– pero que, por lo demás, deje un amplio margen de libertad a las naciones para que puedan dar prioridad a sus problemas y desafíos económicos y sociales internos. Un orden global de este tipo no sería un impedimento a la expansión del comercio y a la inversión mundial. Es más, podría actuar incluso como un facilitador, en la medida en que permitiría restablecer los pactos sociales nacionales en el seno de las economías avanzadas y, asimismo, diseñar estrategias de crecimiento adecuadas en el mundo en vías desarrollo.

3 Véase Allen (2022).

Ahora bien, este escenario deseable parece que se aleja cada día un poco más, a medida que las naciones reaccionan de forma exagerada ante los desafíos geopolíticos. Hasta hace muy poco, seguíamos obcecados en el error de permitir que fueran los bancos y las empresas multinacionales los que elaboraran las reglas de la globalización, y ahora corremos el riesgo de ceder ese mismo poder a los aparatos de seguridad nacional de las grandes potencias. Si en el estadio anterior fueron nuestro tejido social y nuestra política interna los que pagaron el precio, en la actualidad lo que está en juego es, además, la paz global.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, Gregory. «Choking off China's Access to the Future of AI». Center for Strategic and International Studies (11 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.csis.org/analysis/choking-chinas-access-future-ai>
- Luce, Edward. «Containing China is Biden's explicit goal». *Financial Times*, (19 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.ft.com/content/398f0d4e-906e-479b-a9a7-e4023c298f39>
- Rodrik, Dani y Walt, Stephen. «How to Build a Better Order». *Foreign Affairs*, (6 de septiembre de 2022) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/world/build-better-order-great-power-rivalry-dani-rodrik-stephen-walt>



LA VIOLENCIA  
HUMANA ANTE  
LOS LÍMITES  
DEL PLANETA

**NOAH GORDON**

Codirector del Programa de Sostenibilidad, Clima  
y Geopolítica y miembro del Programa Europa,  
Carnegie Endowment for International Peace

Nuestro planeta tiene límites y cuando la humanidad empuja a la Tierra a rebasarlos —a raíz, por ejemplo, de la emisión de dióxido de carbono que calienta la atmósfera y acidifica los océanos—, desaparecen los fundamentos naturales que permiten el progreso del ser humano y, de alguna manera, el planeta se revuelve contra la especie dominante.

Traspasar estos «límites planetarios»<sup>1</sup> aumenta, además, la probabilidad de que los seres humanos rivalicen violentamente entre ellos. El cambio climático y la manera de confrontarlo reconfigurarán la geopolítica y la seguridad mundial, abriendo nuevas oportunidades de ejercer el poder a los actores violentos no estatales. Los impactos climáticos también pueden afectar a la gobernabilidad: dañan la capacidad y la legitimidad del Estado, intensifican la competencia por los recursos y por el territorio habitable y obligan a adoptar políticas impopulares. Esto es algo que puede empujar a los actores no estatales a recurrir crecientemente a la violencia, ya sea con vistas a influenciar en el comportamiento del Estado o para ocupar su lugar en ciertas áreas estratégicas.

El presente artículo recoge seis factores relacionados con el clima que brindarán nuevas oportunidades a los actores violentos no estatales para impulsar sus demandas<sup>2</sup>. Tales factores, que se irán desarrollando uno por uno en el texto, son los siguientes:

1. La crisis de alimentos, agua y energía, y su impacto en la capacidad y legitimidad del Estado;
2. el aumento de áreas difícilmente habitables debido a razones ambientales;
3. el incremento de restricciones impopulares en el acceso a los recursos;
4. la mayor demanda de traficantes de personas y de guardias fronterizos armados para contrarrestar los movimientos migratorios;
5. caos e injusticia resultantes de los desastres climáticos más frecuentes e intensos;
6. la rabia contra los responsables del cambio climático.

Esta enumeración no pretende afirmar que, irremediablemente, la actividad de los actores violentos no estatales, a nivel global deba ser necesariamente mayor en 2030 o 2040, si la comparamos con décadas anteriores. Por importante que sea el cambio climático, es solo uno de los factores que confluyen en el surgimiento y en la expansión de estos actores. Existen, además de este, otros factores también determinantes, como la eficacia de la gobernanza, los movimientos ideológicos, el cambio demográfico o la evolución de la tecnología de seguridad. Los seres humanos siguen teniendo también una capacidad considerable para mitigar los efectos del clima y adaptarse a ellos. No obstante, como intentaremos exponer a lo largo de este artículo, la reacción a impactos climáticos como sequías y olas de calor ejercerá, como mínimo, una presión al alza sobre el número de oportunidades abiertas para la actuación de los actores violentos no estatales.

1. Para más información acerca del término «límites del planeta» véase, por ejemplo, Steffen *et al.*, «The nine planetary boundaries», publicado por el Stockholm Resilience Centre en: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>.

2. Dentro de esta categoría de actores violentos no estatales, agrupamos indistintamente a grupos criminales o insurgentes, empresas de seguridad privada, paramilitares y terroristas.

## La crisis de alimentos, agua y energía y su impacto en la capacidad y legitimidad del Estado

La investigación politológica ha convenido que el «aumento del bienestar» –entendido como una mejora constante del nivel de vida– es un elemento clave para la legitimidad de un Estado<sup>3</sup>. Ahora bien, sabemos que en el contexto de cambio climático, proliferarán los fenómenos meteorológicos extremos que mermarán la capacidad de los estados para preservar la seguridad, el bienestar y los bienes de sus ciudadanos. Recursos que hipotéticamente podrían destinarse a mejorar la educación o la sanidad se destinarán a la adaptación para el cambio climático o a las energías renovables, e incluso puede que estas partidas sencillamente dejen de estar disponibles. Se prevé, de hecho, que el cambio climático limite la producción económica mundial en más de un 10% de aquí a 2050, en comparación con los niveles de crecimiento esperados si no tuviéramos en cuenta este fenómeno. Y esas pérdidas serán, sin duda, mucho más significativas en los países más vulnerables.

El cambio climático puede afectar, por tanto, a la legitimidad que los estados obtienen de su *ejercicio*, gracias a la gestión de gobierno. A pesar de existir otras fuentes de legitimidad –como el criterio de legalidad del gobierno o el consentimiento de los gobernados–, la legitimidad *de ejercicio* es una dimensión importante, especialmente en los estados no democráticos<sup>4</sup>. Y es cuando los estados son percibidos como ilegítimos, debido a que no son capaces de proveer seguridad y prosperidad a sus ciudadanos, que pueden proliferar los actores no estatales, como grupos insurgentes o grupos controlados por los señores de la guerra. Frente a un Estado tambaleante, que es cada vez más incapaz de proporcionar servicios clave, los actores violentos no

estatales intentarán hacerse con una parte de la legitimidad y, con ello, pueden romper *de facto* el monopolio estatal de la violencia<sup>5</sup>.

La legitimidad contribuye, además, a establecer y mantener la paz. Ejemplo de ello fue el fracaso del Gobierno Federal de Transición de Somalia a la hora de derrotar a Al Shabab, a principios de la década de 2010, que se atribuyó a «su incapacidad para conseguir legitimidad política interna»<sup>6</sup>. Por el contrario, la victoria de las fuerzas de seguridad pakistaníes sobre los talibanes de Pakistán no se explica tanto por un cambio de táctica militar como por, precisamente, su recuperación de la legitimidad<sup>7</sup>. Durante los conflictos y en la fase inicial de posconflicto, la legitimidad de ejercicio es «por lo general, la principal fuente de legitimidad». Para conseguirla, los estados deben proveer servicios y garantizar que se satisfacen las necesidades básicas de los ciudadanos.

La historia contemporánea ofrece varios ejemplos de como la incapacidad del Estado para proporcionar servicios básicos facilitó la emergencia o expansión de actores violentos no estatales. En Siria, por ejemplo, a finales de la década del 2000, la sequía dio lugar a una gran inseguridad alimentaria que abrió el camino a las protestas que desembocaron en una guerra civil. En Nepal, el deficiente suministro de bienes públicos por parte del Estado –caracterizado por los recurrentes cortes de electricidad– ha obstaculizado la consolidación de la paz desde 2006<sup>8</sup>. También en Irán, a finales de 2021, la falta de agua debido a la sequía condujo al enfrentamiento entre agricultores y la policía, que se saldó con decenas de heridos. Los estados autoritarios son los que más ven peligrar su legitimidad en estos casos, ya que carecen de legitimidad de origen. Su «contrato social» con los ciudadanos se basa en que los segundos sacrifican su

3. Véase Gilley (2006).

4. Véase Holbig (2011).

5. Véase Finlay (2010).

6. Véase Pham (2011).

7. Véase Lieven (2017).

8. Véase Krampe (2016).

autodeterminación y los derechos democráticos a cambio de seguridad básica y de un aumento del nivel de vida. Y cuando el Estado deja de cumplir su parte del trato se ve inmediatamente expuesto a presiones, con independencia de que el causante de la situación pueda ser el carbono emitido en décadas anteriores y en otros continentes.

### **El aumento de las áreas difícilmente habitables**

Las zonas inhóspitas desde el punto de vista ambiental son un territorio fértil para los actores violentos no estatales, especialmente en los «espacios sin gobierno»: la autoridad estatal es débil y la principal actividad económica, más allá de la agricultura, son actividades ilegales, tales como el contrabando. Cuando el cambio climático convierte los prados en desiertos o contribuye a la salinización del suelo, impide que los agricultores puedan vivir de la tierra y facilita que los actores violentos no estatales puedan ganar terreno y ejercer una mayor autoridad.

La geografía es, de hecho, uno de los factores que explican la ingobernabilidad de muchas zonas interiores de estados africanos como Libia, Argelia o Malí. La región del Sahel, la franja semiárida de África occidental que separa el desierto del Sáhara de las sabanas tropicales ubicadas más al sur, es un ejemplo perfecto de ello. En Nigeria y Malí el cambio climático está contribuyendo a la desertificación, destruyendo los medios de subsistencia, impulsando la migración y abonando peligrosos conflictos entre agricultura y pastoreo<sup>9</sup>. La desertificación empuja el pastoreo hacia el sur, donde compite con los agricultores por el agua y la tierra fértil. Es en este entorno, caracterizado por las sequías y la escasez de tierras cultivables, así como por la alteración de los medios de subsistencia, donde la insurgencia de Boko Haram ha captado más población y más poder.

9. Véase Lenshie (2020) y Benjamisen *et al.* (2012).



Tampoco los países más ricos y, con una gobernanza más sólida, son inmunes a la presión ambiental que favorece la emergencia de grupos violentos no estatales. La histórica sequía que asola el oeste de Estados Unidos ya ha obligado a los gobiernos a tomar medidas de conservación del agua, tan necesarias como impopulares. En 2001, cuando la Oficina de Administración del Territorio de Estados Unidos anunció, por primera vez, sus planes de cortar el agua a los agricultores para preservar la vida de los peces en el lago Upper Klamath de Oregón, un grupo de agricultores y ganaderos armados irrumpió en una instalación gubernamental para abrir las compuertas de riego y más tarde protagonizó un tiroteo cerca de las oficinas de un grupo indígena local<sup>10</sup>.

Dos décadas después, la tensión vuelve a aumentar. En 2014, partidarios conservadores del ganadero Cliven Bundy protagonizaron un enfrentamiento armado con agentes federales estadounidenses como consecuencia

10. Véase Baker (2021).



## **Las zonas inhóspitas desde el punto de vista ambiental son un territorio fértil para los actores violentos no estatales, especialmente en los «espacios sin gobierno»**

de una disputa, derivada del impago por parte de Bundy, de las tasas de pastoreo correspondientes al uso de tierras federales. De nuevo, en 2016, los partidarios de Bundy (People's Rights Network) tomaron una reserva natural federal en Oregón como protesta contra el control gubernamental de las tierras occidentales. A medida que la sequía en el oeste estadounidense se agrave, y que el gobierno federal obligue a los estados a reducir significativamente el uso del agua<sup>11</sup>, es probable que las políticas hídricas se vuelvan más radicales y que aumente la actividad de los actores violentos no estatales.

También en California han surgido milicias armadas y clandestinas que están aprovechando los fuegos forestales para reclutar nuevos miembros. La supuesta Milicia Estatal de California afirma que está formada por «patriotas» que se preparan para «los disturbios que están

por venir»<sup>12</sup>. La incapacidad de los estados para hacer frente a las tensiones derivadas del cambio climático puede aumentar el deseo de construir alternativas al poder público, y la expansión del territorio no gobernado otorgará a esos actores nuevos espacios para arraigar donde los cultivos ya no logren hacerlo.

### **Incremento de restricciones impopulares en el acceso a los recursos**

La preocupación por el cambio climático puede hacer que los gobiernos adopten nuevas restricciones sobre cómo y cuándo extraer y dispensar los combustibles fósiles, y esto puede desencadenar protestas de carácter violento. Entre 2005 y 2018, cuarenta y un países tuvieron al menos una revuelta asociada directamente con demandas de combustible por parte de la población<sup>13</sup>. De hecho, la preocupación que despierta el cambio climático está haciendo que cada vez más países apliquen la

11. Véase Williams et al. (2022) y James (2022).

12. Página de inicio del sitio web de California State Militia. Último acceso: 22 de noviembre de 2022 <https://www.csm2r.com/home.php>.

13. Véase McCulloch (2022).

tarificación del carbono (cuarenta y siete según el Banco Mundial) y que los gobiernos reduzcan gradualmente, y con retraso, las subvenciones a los combustibles fósiles<sup>14</sup>.

En paralelo a estas protestas por el aumento en los precios de los combustibles fósiles encontramos las movilizaciones por los lamentables efectos secundarios de la necesaria transición a la energía limpia: localidades que podrían verse arruinadas por la prospección de nuevas minas, población desplazada para dar paso a nuevos tendidos eléctricos, o bucólicos parajes rurales echados a perder en pro de la producción de energía renovable. Las disputas derivadas de la construcción de infraestructuras de apoyo a la transición energética tan solo acaban de empezar.

Hasta ahora, muy pocos gobiernos —y ningún gran productor de combustibles fósiles— han querido sumarse a iniciativas como la alianza *Beyond Oil and Gas*<sup>15</sup> y comprometerse a poner fin a la extracción de combustibles fósiles. Las restricciones a la producción de estos combustibles implementadas hasta ahora tenían como objetivo principal las minas de carbón, lo que ya dio lugar a protestas como las que tuvieron lugar, por ejemplo, en Polonia en el 2021<sup>16</sup>. Pero si los gobiernos asumen seriamente sus compromisos climáticos, tendrán que limitar la producción no solo de los yacimientos petrolíferos, sino también de otros «activos con incidencia en el clima», como las explotaciones de ganado vacuno<sup>17</sup>.

En los estados más consolidados, la reacción contra tales restricciones podría parecerse a la sucedida en los años ochenta, cuando el gobierno británico cerró las minas de carbón. Por razones económicas y políticas, el ejecutivo de Margaret Thatcher estaba decidido

a cerrar esos yacimientos —que estaban subvencionados y que no eran rentables—, y a acabar con los sindicatos del sector. Los mineros, en respuesta a esta decisión, se declararon en huelga y bloquearon las minas para impedir que continuaran la producción utilizando «esquirolas». El conflicto culminó en 1984 con la batalla de Orgeave, en la que miles de mineros y policías se enfrentaron a las puertas de una mina de carbón en Yorkshire, que se saldó con decenas de heridos.

El objetivo de los huelguistas en aquel caso era cambiar la política gubernamental. Sin embargo, en estados más débiles, el objetivo de los actores violentos no estatales podría ser, directamente, hacerse con el control de los territorios productores de combustible. Recordemos cuando, a mitad de la década de 2010, Estado Islámico capturó los campos petrolíferos sirios e iraquíes o cómo, actualmente, las autoridades nigerianas no logran impedir el expolio diario de cientos de miles de barriles de crudo. Llegado el caso de que el gobierno nigeriano quisiera reducir la producción, muy probablemente debería lidiar con la respuesta violenta de la gente que ahora se beneficia de este expolio energético<sup>18</sup>.

La transición hacia una energía con bajas emisiones de carbono está dando también mucha mayor importancia y valor a un nuevo grupo de recursos, como el litio, utilizado en muchas baterías, y el cobre, empleado en el tendido eléctrico.

Conscientes de ello, los actores violentos no estatales están tratando ya de controlar estos recursos, exportando el conflicto a nuevos territorios. En la selva amazónica, por citar un ejemplo, hay evidencias de que grupos mafiosos han construido cientos de aeródromos ilegales para el transporte de mercancías desde y hacia sus minas ilegales<sup>19</sup> y, según parece,

14. Véase Banco Mundial (2022) y OCDE et al. (2022).

15. La alianza *Beyond Oil and Gas* es una alianza de gobiernos nacionales y subnacionales, nacida en la COP26 de Glasgow, liderados por Costa Rica y Dinamarca que busca lograr una transición justa y administrada de la producción de petróleo y gas.

16. Véase Schislowka (2021).

17. Véase Colgan et al. (2021).

18. Véase Gupte (2021).

19. Véase Andreoni (2022) y Meers et al. (2022).



fueron mineros ilegales quiénes mataron a puñaladas al jefe de una aldea wayãpi de la Amazonia brasileña, en un ejemplo más de la violencia cometida contra los indígenas en la lucha por los recursos de sus tierras<sup>20</sup>. Mientras tanto, en Colombia y Ecuador se han articulado algunos grupos de defensa indígenas para proteger su territorio.

Si bien por el momento la mayor parte de los mineros ilegales buscan oro, los minerales necesarios para la energía limpia también son cada vez más codiciados, tanto por parte de los furtivos como por los consorcios internacionales. En las minas sudafricanas han surgido delincuentes armados y saqueadores que van detrás del platino y el cobre<sup>21</sup>; mientras que en Chile manifestantes cortan las carreteras que dan acceso a los lugares de extracción del litio<sup>22</sup>; o, en Serbia, se bloquean las autopistas para impedir que Río Tinto abra una nueva mina de extracción de este mineral<sup>23</sup>. Vemos también como algunos grupos terroristas, como las Fuerzas Democráticas Aliadas-Ejército Nacional para la Liberación de Uganda, se financian crecientemente con el contrabando de minerales procedentes de la República Democrática del Congo, rica en cobalto<sup>24</sup>.

La transición energética debería lograr que progresivamente el petróleo y el gas se conviertan en recursos de menor importancia. Sin embargo, no pondrá fin a los conflictos en torno a los codiciados recursos relacionados con la energía.

20. Véase Charner *et al.* (2019).

21. Véase Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (2016).

22. Véase Sherwood (2019).

23. Véase Reuters (2022).

24. Véase Gatimu (2016).

## Más demanda de traficantes de personas y de guardias fronterizos

Otro factor a tener en cuenta es que, en las próximas décadas, el impacto climático obligará a millones de personas a abandonar su hogar, su lugar de residencia y su país de origen. Algunos de estos migrantes recurrirán a traficantes de personas con la esperanza de acceder a territorios en los que no son legalmente bienvenidos. Trágicamente, esto ya es un gran negocio que mueve más de 100 millones de dólares al año en las rutas migratorias del Mediterráneo occidental y central hacia Europa<sup>25</sup>. Si debido al cambio climático aumenta la presión para emigrar en aquellas zonas más vulnerables y, si no se alcanza un acuerdo internacional sobre el estatus jurídico y las vías migratorias de los refugiados climáticos, habrá cada vez más personas que empleen sus ahorros para pagar a traficantes con la esperanza de poder acceder a una vida mejor, y esos ahorros servirán probablemente para financiar todo tipo de actividades armadas ilegales. Al mismo tiempo, del otro lado de la frontera pueden surgir grupos violentos no estatales que traten de detener a los migrantes por su cuenta. En Estados Unidos, estos grupos de «vigilantes» —desde la milicia Minutemen a los Three Percenters—, han plagado la frontera sur durante décadas<sup>26</sup>.

Aunque los que migran por cuestiones climáticas tienden a ser personas vulnerables que buscan refugio en territorios cercanos y más habitables, también los que disponen de más medios y de «pasaportes adecuados» podrían aumentar la demanda de actores violentos no estatales por efecto del cambio climático. Habrá quienes, ante las rupturas de suministro y la escasez de agua, busquen un refugio en comunidades privadas, equipadas con sus propias redes eléctricas, sus sistemas de almacenamiento de energía y sus propias plantas desalinizadoras que les garanticen el suministro de agua.

25. Véase Frontex (2020).

26. Véase Felbab-Brown et al. (2021).

A menos que estuvieran abiertas a todos —algo improbable, ya que su razón de ser es precisamente preservar los escasos recursos para el beneficio de unos pocos—, estas comunidades tendrán que estar protegidas en recintos cerrados y con guardias armados. No es una imagen sacada de películas distópicas de ciencia ficción como *Elysium* (2013), en la que unas pocas élites ultrarricas viven en una estación espacial verde mientras la mayor parte de la humanidad lucha por sobrevivir en una Tierra en ruinas; hoy ya hay empresas de seguridad privada que patrullan barrios selectos de Chicago y Los Ángeles para proteger a sus clientes de la delincuencia<sup>27</sup>. Si recordamos el devastador paso del huracán *Katrina* por Nueva Orleans en 2005, al cabo de pocas horas de la tragedia hombres armados de las empresas de seguridad privada Blackwater e Instinctive Shooting International empuñaban ametralladoras para proteger empresas privadas y edificios gubernamentales<sup>28</sup>.

## Caos e injusticia ante la intensificación de los desastres climáticos

El IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) advierte que el «cambio climático inducido por el ser humano» dará lugar a «fenómenos extremos más frecuentes e intensos», y que un calentamiento global de un 1,5 °C o superior generará un «aumento inevitable de múltiples riesgos climáticos»<sup>29</sup>. Debido a inundaciones e incendios forestales más devastadores, los gobiernos gastarán más en ayudas tras las catástrofes y, cuando esta respuesta sea insuficiente o poco equitativa, generará indignación y dañará la legitimidad del Estado.

27. Véase Goudie (2022) y CBS News Los Ángeles (2021).

28. Véase Scahill (2005).

29. Véase IPCC (2023).

## **Si no se alcanza un acuerdo internacional sobre el estatus jurídico y las vías migratorias de los refugiados climáticos, habrá cada vez más personas que empleen sus ahorros para pagar a traficantes con la esperanza de poder acceder a una vida mejor**

Así lo vimos en desastres naturales anteriores. En 2018, tras el paso del huracán *Harvey* por Estados Unidos, hubo funcionarios que acusaron a George P. Bush –Comisionado de Tierras de Texas– de «discriminar por motivos de raza y origen nacional», cuando su agencia negó fondos federales a los condados de Houston y Harris<sup>30</sup>. Otras investigaciones han revelado que la Agencia Federal para la Gestión de Emergencias (en inglés, FEMA) suele dar más ayuda a las víctimas blancas de desastres que a las personas no blancas (lo que se debe en parte a que la FEMA concede más ayudas a los propietarios y arrendadores, en su gran mayoría población blanca, que a los inquilinos, especialmente en las zonas urbanas)<sup>31</sup>.

A veces, lo que abre las puertas a los actores violentos no estatales no es tanto una cuestión de discriminación o de injusticia en cuanto a la respuesta a una catástrofe, como de simple incompetencia. Cuando las devastadoras inundaciones de julio de 2010 golpearon Pakistán, hubo víctimas de la catástrofe que sintieron que el Gobierno no estaba haciendo lo suficiente por ellos. Por el contrario, algunos grupos islamistas –como los talibanes y Laskhar-e-Toiba–, intervinieron para proporcionar comida, agua y atención médica, lo que llevó al entonces presidente Asif Ali Zardari, a declarar que los islamistas

«cogerían a los bebés que se quedaran huérfanos y los meterían en sus propios campos para entrenarlos como futuros terroristas»<sup>32</sup>.

Además, el control de la ayuda internacional ante catástrofes puede ser una fuente de poder para los actores violentos no estatales. Ejemplo de ello es la sequía que provocó la hambruna en Somalia en 2011. El sur del país estaba en aquel momento en manos del grupo islamista insurgente Al-Shabab, que vetó la intervención de las agencias de ayuda de la ONU –a las que calificó de «rostro civil de las fuerzas infieles»–, y con ello hizo que la hambruna fuera más mortífera de lo que podía haber sido<sup>33</sup>.

La política de adaptación climática también puede ser fuente de conflicto. ¿Dónde se construirán los diques, y qué barrios protegerán? ¿Qué zonas asegurarán los gobiernos, asumiendo la responsabilidad de la reconstrucción? ¿Y en qué zonas quedará prohibida la construcción eludiendo los gobiernos y las aseguradoras toda responsabilidad? Decisiones gubernamentales como obligar a cierto segmento de la población a salir de territorios peligrosos, o redefinir las zonas consideradas con riesgo de inundación o incendio, dañando en ellas el valor de la propiedad, pueden dar lugar a resentimientos que podrían repercutir en la decisión de una parte de la población a la hora de dar o no su apoyo a actores violentos no estatales.

### **La rabia contra los responsables del cambio climático**

Cuanto más se agrava el impacto del cambio climático, mayor es la distancia entre lo que dicen los políticos sobre la «amenaza existencial» que representa la crisis climática y lo que hacen para afrontarla<sup>34</sup>. Es de esperar, por tanto, que más activistas climáticos recurran a la violencia para alcanzar sus fines. Esto

30. Véase Zhang et al. (2022).

31. Véase Flavelle (2021).

32. Véase Hill. et al. (2020).

33. Véase Seal y Bailey (2013); y Jackson (2022).

34. Véase ONU (2018).

podría implicar actos violentos destinados a presionar a los políticos para que actúen, o ataques directos contra infraestructuras de combustibles fósiles con el objetivo de reducir las emisiones a corto plazo y aumentar el coste de la quema de combustibles fósiles.

La violencia en nombre de la protección del medio ambiente no es nueva. En los noventa, el Earth Liberation Front, con sede en Estados Unidos, provocó incendios con la intención de impedir la tala de un bosque de Colorado para la construcción de una estación de esquí y de otros objetivos semejantes<sup>35</sup>. En el delta del Níger, desde 2006, el Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) ha perpetrado atentados contra infraestructuras petrolíferas y gasísticas y secuestrado a empleados de la industria petrolera<sup>36</sup>; aunque entre sus reivindicaciones está la denuncia de la injusticia contra la etnia ijaw y la falta de control local sobre los recursos, la contaminación causada por la extracción de hidrocarburos es uno de los principales motivos de la actividad violenta de este grupo. La campaña de sabotaje contra las minas de cobre en Bougainville, en Papúa Nueva Guinea, a finales de los años ochenta, es un ejemplo en el que se combinan agravios en la gestión de los beneficios y el resentimiento por los perjuicios ambientales.

Sin embargo, solo en contadas ocasiones la mitigación del cambio climático ha sido una motivación clave para cometer actos violentos. Las protestas por el clima suelen ser pacíficas, ya se trate de un grupo de activistas de Greenpeace ocupando una plataforma petrolífera en Dinamarca o de cientos de miles de activistas de Fridays for Future manifestándose en la ciudad de Berlín. A principios de la década de 2020 ha aumentado el recurso a daños materiales de bajo nivel (activistas que obstaculizan el paso por las autopistas, que arrojan comida sobre cuadros de valor incalculable

35. Véase Wolfe (2022).

36. Véase Hazen et al. (2007).



o que desinflan neumáticos a todoterrenos). Si ha habido personas heridas como resultado de las protestas climáticas casi siempre han sido casos puntuales y derivados de daños colaterales, como cuando algunos activistas climáticos alemanes del grupo Ende Gelände recurrieron a la fuerza para romper un cordón policial que protegía la mina de carbón de Jänschwalde, en Brandeburgo, hiriendo a tres agentes<sup>37</sup>.

Incluso Extinction Rebellion, grupo que expresa la radicalidad en su propio nombre, describe sus tácticas como «acción directa no violenta y desobediencia civil»<sup>38</sup>. Mientras tanto, cientos de activistas medioambientales, especialmente indígenas, mueren cada año a manos de las fuerzas de seguridad, organizaciones criminales y fuerzas paramilitares decididas a continuar con la extracción de recursos a toda costa. Según Global Witness, los países más peligrosos para estos defensores del medio ambiente son Colombia, México, Filipinas y Brasil (en ese orden)<sup>39</sup>. Conviene señalar en todo caso que, a menudo, la violencia paramilitar contra manifestantes pacíficos ha precedido a sabotajes violentos por parte de los defensores del medio ambiente, por ejemplo, en los ataques contra el pueblo ogoni en el delta del Níger a mediados de los años noventa<sup>40</sup>.

Muchos movimientos sociales, en gran medida pacíficos, se han beneficiado de un «flanco radical» dispuesto a tomar medidas extremas que el núcleo de sus partidarios no comparte. Ahora bien, dado que los efectos del cambio climático se agravarán sin duda en la próxima década, ¿sería realmente sorprendente que un pequeño porcentaje de los que se manifiestan pacíficamente por la justicia climática llegara a considerar que los secuestros selectivos de ejecutivos de empresas de

combustibles fósiles reducirían la producción de estos combustibles y, en consecuencia, las emisiones y su impacto? ¿O que un ciudadano damnificado por el cambio climático trate de vengarse de manera violenta contra un político al que culpa de la muerte de un familiar enfermo que no sobrevivió a la última ola de calor, o de que su casa desaparezca bajo las aguas por el aumento del nivel del mar?

En 2021, la *National Intelligence Estimate* de Estados Unidos afirmaba que, en 2040, «las demandas de financiación y asistencia tecnológica de los países en desarrollo» y «la mayor demanda de ayuda y socorro humanitario» serían de alto riesgo para los intereses de la seguridad nacional<sup>41</sup>. Aunque se espera que estos riesgos de seguridad se manifiesten en contextos diplomáticos, como las negociaciones sobre las promesas incumplidas del G7 en materia de financiación climática, también es concebible que pequeños grupos de víctimas del cambio climático recurran a la violencia para castigar a los países o empresas más responsables de la crisis climática, o a los que consideren responsables de los perjuicios derivados de las estrategias de mitigación climática de emergencia, como la geoingeniería solar.

## Conclusiones

Ya sean ecoterroristas, traficantes de personas o milicias poshuraacán, los actores violentos no estatales del siglo XXI serán diferentes de los del XX, una época en la que la humanidad pensó erróneamente que la naturaleza había sido definitivamente conquistada y que era inerte, incapaz de revolverse contra la más poderosa de sus creaciones. Sin ninguna duda, la naturaleza devolverá el golpe con incendios e inundaciones, y es de prever que las víctimas humanas de esos fenómenos naturales recurran a su vez a la violencia.

37. Véase Deutsche Welle (2019).

38. Extinction Rebellion. «About US», [Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2022] (en línea) <https://rebellion.global/about-us/>

39. Véase Global Witness (2021).

40. Véase Renner (2002).

41. Véase U.S. Office of the Director of National Intelligence (2021).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andreoni, Manuela *et al.* «The Illegal Airstrips Bringing Toxic Mining to Brazil's Indigenous Land». *The New York Times*, (2 de agosto de 2022) (en línea) <https://www.nytimes.com/interactive/2022/08/02/world/americas/brazil-airstrips-illegal-mining.html>
- Baker, Mike. «Amid Historic Drought, a New Water War in the West». *The New York Times*, (1 de junio de 2021) (en línea) <https://www.nytimes.com/2021/06/01/us/klamath-oregon-water-drought-bunddy.html>
- Banco Mundial. «Carbon Pricing Dashboard». *Banco Mundial* (en línea) [Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2022] <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org>
- Benjaminsen, Tor A. *et al.* «Does Climate Change Drive Land-Use Conflicts in the Sahel?». *Journal of Peace Research* 49, n.º 1 (2012), p. 97-111, (en línea) <https://doi.org/10.1177/0022343311427343>
- CBS News Los Ángeles. «Beverly Hills Hires Two Private Security Companies After Attempted Robberies» (22 de noviembre de 2021) (en línea) <https://www.cbsnews.com/losangeles/news/beverly-hills-hires-two-private-security-companies-after-attempted-robberies>
- Charner, Flora *et al.* «Brazil's Indigenous Guardians of the Amazon». *CNN*, (27 de agosto de 2019) (en línea) <https://www.cnn.com/2019/08/27/americas/amazon-waiapi-intil>
- Colgan, Jeff D. *et al.* «Asset Revaluation and the Existential Politics of Climate Change». *International Organization* 75, n.º 2 (diciembre 2021) (en línea) <https://doi.org/10.1017/S0020818320000296>
- Deutsche Welle. «Climate Protesters Storm German Coal Mines». *Deutsche Welle*, (30 de noviembre de 2019) (en línea) <https://www.dw.com/en/climate-protesters-storm-german-coal-mines/a-51481884>
- Felbab-Brown, Vanda y Norio, Elsia. «What Border Vigilantes Taught US Right-Wing Armed Groups». *Brookings Institution*, (marzo de 2021) (en línea) <https://www.brookings.edu/articles/what-border-vigilantes-taught-us-right-wing-armed-groups>.
- Finlay, Christopher J. «Legitimacy and Non-State Political Violence». *Journal of Political Philosophy* 18 n. 3, (julio 2010) (en línea) <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00345.x>
- Flavelle, Christopher. «Why Does Disaster Aid Often Favor White People?». *The New York Times*, (7 de junio de 2021) (en línea) <https://www.nytimes.com/2021/06/07/climate/FEMA-race-climate.html>
- Frontex. «After the Money: Prices for People Smuggling on Central and Western Mediterranean Routes». *Frontex*, (junio de 2020) (en línea) <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/after-the-money-prices-for-people-smuggling-on-central-and-western-mediterranean-routes-EHDfJg>
- Gatimu, Sebastian. «Is the Illegal Trade in Congolese Minerals Financing Terror?». *Institute for Security Studies*, (marzo de 2016) (en línea) <https://issafrica.org/iss-today/is-the-illegal-trade-in-congolese-minerals-financing-terror>
- Gilley, Bruce. «The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries». *International Political Science Review* 27, n.º 1 (enero 2006) (en línea) <https://doi.org/10.1177/0192512106058634>
- Global Witness. «Last Line of Defence». *Global Witness*, (13 de septiembre de 2021) (en línea) <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence>
- Goudie, Chuck. «Demand for Private Security in Neighborhoods, Businesses Grows in Chicago and Suburbs». *ABC 7 Chicago*, (25 de mayo de 2022) (en línea) <https://abc7chicago.com/chicago-crime-violence-private-security-neighborhoods/11895182>

- Guo, Jessie *et al.* «The Economics of Climate Change: No Action Not an Option». *Swiss Re Institute*, 2021, (en línea) <https://www.swissre.com/institute/research/topics-and-risk-dialogues/climate-and-natural-catastrophe-risk/expertise-publication-economics-of-climate-change.html>
- Gupte, Eklava. «Nigeria Losing 200,000 b/d to Crude Oil Theft as Sabotage Grows: NNPC». *S&P Global Commodity Insights*, (25 de febrero de 2021) (en línea) <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/022521-nigeria-losing-200000-bd-to-crude-oil-theft-as-sabotage-grows-nnpc>
- Hazen, Jennifer M. y Horner, Jonas. «Annexe 5: The Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND)», en: *Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta in Perspective*. Ginebra: Small Arms Survey, 2007, (en línea) <http://www.jstor.org/stable/resrep10752.20>
- Hill, Alice C. y Martínez-Díaz, Leonardo. *Building a Resilient Tomorrow: How to Prepare for the Coming Climate Disruption*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Holbig, Heike. «International Dimensions of Legitimacy: Reflections on Western Theories and the Chinese Experience». *Journal of Chinese Political Science*, n.º 16 (febrero 2011), <https://doi.org/10.1007/s11366-011-9142-6>.
- IPCC, «*Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*». *Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge y New York: Cambridge University Press, 2022, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia. «Strengthening the Security and Integrity of the Precious Metals Supply Chain». *UNICRI*, (mayo de 2016) (en línea) [https://unicri.it/sites/default/files/2019-10/PM\\_draft\\_onlinev.pdf](https://unicri.it/sites/default/files/2019-10/PM_draft_onlinev.pdf)
- Jackson, Ashley. «A Deadly Dilemma: How Al-Shabaab Came to Dictate the Terms of Humanitarian Aid in Somalia». *Overseas Development Institute* [Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2022] (en línea) <https://odi.org/en/insights/a-deadly-dilemma-how-al-shabaab-came-to-dictate-the-terms-of-humanitarian-aid-in-somalia>
- James, Ian. «As Water Crisis Worsens on Colorado River, an Urgent Call for Western States to 'Act Now'». *Los Angeles Times*, (20 de junio de 2022) (en línea) <https://www.latimes.com/environment/story/2022-06-20/as-colorado-river-reservoirs-drop-states-urged-to-act-now>
- Krampe, Florian. «Empowering Peace: Service Provision and State Legitimacy in Nepal's Peace-building Process». *Conflict, Security & Development*, 16, n.º 1 (marzo 2016), p. 53-73, (en línea) <https://doi.org/10.1080/14678802.2016.1136138>
- Lenshie, Nsemba Edward *et al.* «Desertification, Migration, and Herder-Farmer Conflicts in Nigeria: Rethinking the Ungoverned Spaces Thesis». *Small Wars & Insurgencies* 32, n.º 8 (agosto de 2020) (en línea) <https://doi.org/10.1080/09592318.2020.1811602>
- Lieven, Anatol. «Counter-Insurgency in Pakistan: The Role of Legitimacy». *Small Wars & Insurgencies*, 28, n.º 1 (febrero 2017) (en línea) <https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1266128>
- Meers, Jelter *et al.* «Investigating Rainforest Destruction: Finding Illegal Airstrips with the Help of Machine Learning». *Rainforest Investigations Network*, (octubre de 2022) (en línea) <https://pulitzercenter.org/journalism/initiatives/rainforest-investigations-network-initiative>
- McCulloch, Neil *et al.* «An Exploration of the Association Between Fuel Subsidies and Fuel Riots». *World Development* n.º 157, (septiembre 2022) (en línea) <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105935>

- OCDE y IISS. «Fossil Fuel Subsidy Tracker». OCDE-IISS, [Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2022] (en línea) <https://fossil-fuelsubsidytracker.org>
- ONU. «Climate Change: An 'Existential Threat' to Humanity, UN Chief Warns Global Summit». ONU, (mayo de 2018) (en línea) <https://news.un.org/en/story/2018/05/1009782>
- Pham, Peter. «State Collapse, Insurgency, and Famine in the Horn of Africa: Legitimacy and the Ongoing Somali Crisis». *Journal of the Middle East and Africa*, 2 (2011), p. 153-187, (en línea) <https://doi.org/10.1080/21520844.2011.617238>.
- Renner, Michael. «The Anatomy of Resource Wars». En: Thomas Prugh (ed.), *Worldwatch Paper* n.º 162 (October 2002) (en línea) <http://archive.niza.nl/docs/200210171557447558.pdf>
- Reuters. «Green Activists Stage Tent Protest to Halt Lithium Exploration in Serbia». *Reuters*, (11 de febrero de 2022) (en línea) <https://www.reuters.com/business/environment/green-activists-stage-tent-protest-halt-lithium-exploration-serbia-2022-02-11>
- Scahill, Jeremy. «Blackwater Down». *CBS News*, (22 de septiembre de 2005) (en línea) <https://www.cbsnews.com/news/blackwater-down>
- Schislowka, Monica. «Polish Miners, Power Workers, Protest Shift Away From Coal». *Associated Press*, (9 de junio de 2021) (en línea) <https://www.pbs.org/newshour/world/polish-miners-power-workers-protest-shift-away-from-coal>
- Seal, Andrew y Bailey, Rob. «The 2011 Famine in Somalia: Lessons Learnt From a Failed Response?». *Conflict and Health* 7, 22 (2013) (en línea) <https://doi.org/10.1186/1752-1505-7-22>
- Sherwood, Dave. «Chile Protesters Block Access to Lithium Operations: Local Leader». *Reuters*, (25 de octubre de 2019) (en línea) <https://www.reuters.com/article/us-chile-protests-lithium/chile-protesters-block-access-to-lithium-operations-local-leader-idUSKBN1X42B9>.
- U.S. Office of the Director of National Intelligence. «National Intelligence Estimate on Climate Change». ODNI, (octubre de 2021) (en línea) [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE\\_Climate\\_Change\\_and\\_National\\_Security.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE_Climate_Change_and_National_Security.pdf)
- Williams, A. Park et al. «Rapid Intensification of the Emerging Southwestern North American Megadrought in 2020-2021». *Nature Climate Change*, 12 (2022), p. 232-234, (en línea) <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01290-z>
- Wolfe, Matthew. «The Rise and Fall of America's Environmentalist Underground». *New York Times*, (26 de mayo de 2022) (en línea) <https://www.nytimes.com/2022/05/26/magazine/earth-liberation-front-joseph-mahmoud-dibee.html>.
- Zhang, Andrew y Joshua Fechter. «Feds Say Texas Discriminated Against Communities of Color When It Denied Houston Flood Aid». *Texas Tribune*, (8 de marzo de 2022) (en línea) <https://www.texastribune.org/2022/03/08/texas-houston-harris-HUD-harvey-flood-aid>



LA RESPONSABILIDAD  
AMBIENTAL DE LAS  
GRANDES POTENCIAS  
INTERNACIONALES\*

**BARRY BUZAN**

Profesor emérito de la London School of Economics  
and Political Science

**ROBERT FALKNER**

Profesor de relaciones internacionales de la London  
School of Economics and Political Science

\* Este artículo se ha extraído del capítulo 13 del libro *Great Powers, Climate Change and Global Environmental Responsibilities* (Oxford: Oxford University Press, 2022, pp. 278-289).

La relación que existe entre las grandes potencias, el problema del cambio climático y la responsabilidad ambiental global se puede abordar desde dos perspectivas diferentes. Ciertamente, si deseamos evitar las devastadoras consecuencias que acarrearía para la humanidad un calentamiento global desbocado, la sociedad internacional debe actuar con determinación para reducir, lo antes posible, la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) al «cero neto».

El fenómeno del cambio climático es un problema global que requiere de la acción coordinada de un nutrido grupo de actores internacionales y en el seno multilateral de la ONU. Es necesario que todos los estados pongan de su parte para descarbonizar la economía mundial y poder aspirar así a mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C. Y esto no será

posible si no es que las grandes potencias lideran la acción coordinada del conjunto de la sociedad internacional para afrontar con éxito los grandes desafíos que nos plantea el clima.

No obstante, no podemos pasar por alto que existen enormes disparidades entre los países en términos de responsabilidad como agentes causantes del cambio climático, así como también respecto a la capacidad de combatirlo de manera efectiva. Un reducido número de países, en su mayor parte economías avanzadas, con población elevada y con un amplio poder internacional —Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido y Rusia— han sido los principales causantes del calentamiento global inducido por el ser humano. Paradójicamente, estos son los mismos estados que controlan una parte significativa de las capacidades

económicas y tecnológicas que serán clave para hacer posible la transición energética al «cero neto» global. En las últimas décadas, y como consecuencia de la globalización y de la dispersión de la tecnología industrial, se han sumado a este grupo selecto un puñado de economías emergentes —como China, India o Brasil—, que rápidamente han devenido potencias climáticas de pleno derecho, tanto por su volumen actual de emisiones de GEI, como por su potencial contribución al objetivo del «cero neto». En consecuencia, podemos afirmar que las decisiones y acciones que adopten en un futuro las diversas potencias que integran este selecto grupo serán las que determinarán, en gran medida, si el mundo es capaz de evitar una catástrofe climática. Definitivamente, es este pequeño núcleo de grandes

potencias climáticas el que tiene en sus manos el destino del planeta.

Existe un desajuste evidente entre una amenaza ecológica que tiene un alcance universal y una concentración de responsabilidades y capacidades en relación con el clima en muy pocas manos, lo que plantea tres importantes cuestiones a los expertos en relaciones internacionales y en política climática.

En primer lugar, debemos preguntarnos qué factores convierten a un Estado en potencia —o incluso gran potencia— ambiental, y seguidamente, en qué medida estas han liderado activamente la cooperación internacional en materia de medio ambiente.

El segundo interrogante es si las grandes potencias ambientales han asumido hasta ahora responsabilidades acordes a su posición de poder en la política ambiental global.

### **El éxito de la UE en la reducción de su huella ecológica global hace que, paradójicamente, disminuya también su poder negativo (...) lo que mina su influencia en las negociaciones internacionales**

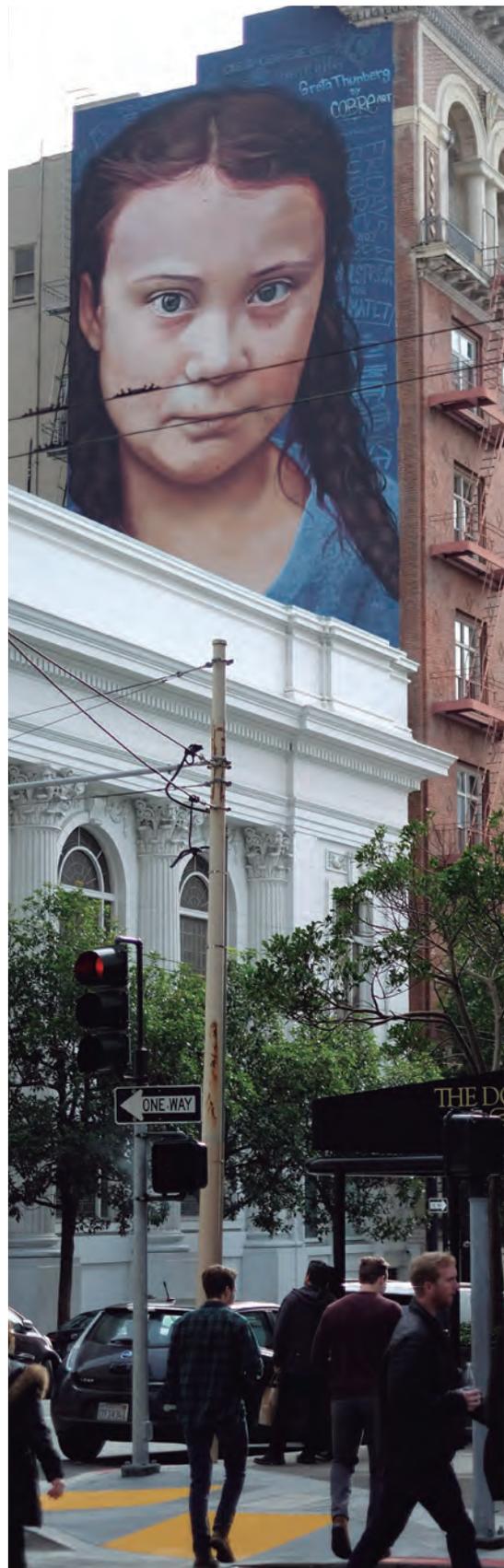
Y finalmente, debemos analizar en qué medida se ha securitizado el cambio climático a escala internacional, y si esto ha sucedido hasta el punto de convertirlo en una prioridad para las grandes potencias, y una cuestión central para el mantenimiento del orden internacional y de la estabilidad de la sociedad internacional.

En las siguientes páginas intentaremos dar respuesta a estos tres interrogantes, con vistas a medir el compromiso de las grandes potencias globales en la lucha contra el cambio climático.

### **Sobre las grandes potencias ambientales**

En la política ambiental global, como sucede en otros muchos ámbitos internacionales, existen profundas desigualdades de poder entre actores. En este ámbito concreto, el poder se desprende de la capacidad de cada uno de los países de impactar —tanto en positivo como en negativo—, sobre la calidad del medio ambiente global, así como también de intervenir, positiva o negativamente, en su protección efectiva. Cuando hablamos de poder ambiental negativo hacemos referencia al control que tiene un país sobre una parte significativa de los ecosistemas o los recursos mundiales, y a su capacidad para producir daños ambientales. Por el contrario, el poder ambiental positivo hace referencia a la capacidad de un país para avanzar en la protección del medio ambiente global, o favorecer la cooperación ambiental internacional. Poder ambiental es, por tanto, un concepto neutro, el equilibrio entre los usos negativos y positivos de este poder es lo que determina cómo perciben otros miembros de la sociedad internacional el ejercicio del poder ambiental y la conducta de un determinado país.

Todas las grandes potencias ambientales, tanto las convencionales como las emergentes, han contribuido de forma significativa a la degradación ambiental mundial. Sin embargo, y debido al gran tamaño de su población y su economía, puede afirmarse que algunos países tienen una importancia sistémica en



la política ambiental global. Destacan particularmente los Estados Unidos, que es una potencia mundial con una huella ecológica históricamente sobredimensionada, y China, la potencia mundial emergente cuyos niveles de contaminación aumentan rápidamente y que se muestra ávida de recursos naturales. Por motivos distintos, existen también otras grandes potencias que, si bien presentan una huella ecológica muy inferior a la de las dos primeras, controlan ecosistemas esenciales a nivel regional y mundial, como por ejemplo Brasil, que comprende gran parte de la selva amazónica, o la India, donde encontramos preciados enclaves críticos de biodiversidad.

Observamos pues la existencia de un reducido grupo de grandes potencias, que ejerce una influencia sistémica sobre el uso global de los recursos naturales y los niveles de contaminación transfronteriza. Por ejemplo, en lo que respecta al suministro mundial de carbón, tres cuartas partes de las reservas existentes en la actualidad se concentran en tan solo cinco países, y dos terceras partes de todos los GEI corresponden a los diez principales emisores. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el futuro del planeta está en manos de un pequeño grupo de grandes potencias ambientales.

Si hablamos del uso positivo del poder ambiental y de la capacidad de promover soluciones globales, de nuevo, solo un puñado de países está en condiciones de liderar la consecución de acuerdos ambientales multilaterales. Y ninguno de ellos ha ejercido, hasta el momento, un liderazgo internacional constante, ni individual, ni colectivamente. Todos ellos han alternado fases de liderazgo con otras en las que iban a la zaga, o actuaban como estados pendulares o mediadores. Estados Unidos, por ejemplo, fue quien empujó la creación de la agenda ambiental internacional durante la década de los setenta y ochenta, un liderazgo que ha abandonado en tiempos recientes, cuando las sucesivas administraciones estadounidenses han priorizado sistemáticamente la competitividad



económica frente a la protección del medio ambiente global. Por su parte, la Unión Europea se ha posicionado como una importante potencia ambiental, lo que le ha supuesto un amplio reconocimiento en los foros internacionales. El éxito de la UE en la reducción de su huella ecológica global hace que, paradójicamente, disminuya también su poder negativo —dado que contamina menos—, lo que mina su influencia en las negociaciones internacionales ambientales. Rusia, que no ha visto reconocida internacionalmente la reducción de emisiones de GEI que experimentó tras el colapso económico que siguió a la desintegración de la Unión Soviética, ha adoptado un papel mucho más pasivo en materia climática y siempre ha priorizado su economía nacional por delante de las cuestiones ambientales globales.

Solo recientemente, las potencias emergentes del Sur Global han empezado a recibir presiones para que asuman mayores responsabilidades ambientales; en especial en lo respecta al régimen climático, donde el rápido aumento en emisiones las ha vuelto mucho más relevantes. Tras formar el grupo de negociación BASIC en la cumbre del clima de 2009 de Copenhague, China, India y Brasil (junto con Sudáfrica), en tanto que grandes emisores, se mostraron abiertos a considerar la asunción de mayores responsabilidades. No obstante, de un modo u otro, estos tres países han defendido su condición de estados en desarrollo dentro del régimen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), un estatus que les concede mayor flexibilidad respecto a la mitigación del cambio climático. De entre las potencias emergentes, China es el país que más ha avanzado a la hora de aceptar ciertas responsabilidades climáticas, lo que se explica por su voluntad de presentarse como una gran potencia responsable. Sin embargo, su resguardo permanente en la división Norte-Sur en la política climática y su estatus, desde 2006, como primer emisor mundial, solo permite calificarla de potencia ambiental *parcialmente* responsable.

## **Las responsabilidades ambientales especiales de las grandes potencias**

En materia de relaciones internacionales, es generalmente aceptado que las grandes potencias deben asumir mayores cuotas de responsabilidad en la gestión de la paz y la seguridad de la sociedad internacional, algo que es especialmente patente en el caso de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. En la práctica habitual, la actuación de las grandes potencias en el sistema internacional se ha basado en un compendio de derechos y responsabilidades especiales, estrechamente vinculados entre sí, y que sirve, al mismo tiempo, como incentivo para el compromiso de las grandes potencias y como forma de legitimar una desigualdad de poder institucionalizada. En el ámbito climático, sin embargo, hasta la fecha no se ha creado un sistema equiparable que entrelace los derechos y las responsabilidades de las grandes potencias. Las grandes potencias ambientales han aceptado la responsabilidad de asumir una mayor carga en la mitigación del cambio climático, pero esta responsabilidad se aplica colectivamente a todos los países industrializados, y no solo al pequeño grupo de grandes emisores. En línea con el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas<sup>1</sup> (CBDR, por sus siglas en inglés), que constituye el núcleo de la Declaración de Río de 1992, el régimen de la CMNUCC adoptó, en la asignación de responsabilidades globales, la misma división Norte-Sur que puede encontrarse en la mayor parte de regímenes ambientales internacionales. De acuerdo con la norma

1. El principio CBDR es un principio establecido en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que reconoce que todos los estados tienen una responsabilidad en abordar los desafíos del cambio climático, pero especifica que no todos los países tienen las mismas obligaciones ni responsabilidades al respecto.

de las CBDR, las economías desarrolladas deberían ser las primeras en reducir la emisión de GEI y, asimismo, se espera de ellas que ayuden a los países en desarrollo en la parte que les corresponde de la mitigación del cambio climático, así como en la adaptación que semejante desafío representa.

Dada la desproporcionada responsabilidad que un pequeño número de grandes emisores acarrea respecto al problema climático global, resulta cuando menos razonable que, en relación a la gestión de proyectos sostenible, las grandes potencias asuman responsabilidades especiales. Sin embargo, en el ámbito climático, no es fácil elaborar un conjunto de derechos y privilegios especiales que compensen tales responsabilidades específicas. La concesión de un estatus privilegiado, o incluso del derecho a veto sería una escasa compensación por asumir esta carga especial en la mitigación climática. Además, la creación de un club de grandes potencias en el corazón del régimen climático internacional se enfrentaría a importantes problemas de legitimidad. Los países en desarrollo han sido muy críticos ante la inacción climática de los principales emisores, y han rechazado sistemáticamente cualquier movimiento conducente a una gestión más «minilateral» en el seno de la CMNUCC.

Las principales potencias climáticas no han sido aún capaces de desarrollar un marco común de responsabilidades especiales compartidas. La UE ha sido la más dispuesta a asumir una carga adicional de mitigación y a apoyar financieramente a los países en desarrollo. No es el caso de Estados Unidos, a quién se le ha exigido en repetidas ocasiones que acepte «responsabilidades extraespeciales» en consonancia con su saldo histórico de emisiones particularmente elevadas, y que sigue resistiéndose a una interpretación expansiva de la norma CBDR. Es más, diversas administraciones estadounidenses fueron pioneras a la hora de argumentar que, al asignar la carga de mitigación, se debía otorgar

un mayor peso a las emisiones futuras de las economías emergentes. Por su parte, Rusia ha intentado defender su liderazgo ambiental internacional argumentando que ya acometió una reducción temprana de emisiones de GEI a raíz de la implosión de la Unión Soviética. No obstante, incluso con anterioridad a la guerra de Ucrania, dicha argumentación ha tenido poco éxito entre la comunidad internacional. Con el tiempo, su cada vez más fuerte dependencia de las exportaciones de combustibles fósiles y la priorización de la economía doméstica son los dos principales vectores de la política rusa hacia la mitigación del cambio climático.

En el marco del denominado Sur Global, la mayoría de las potencias climáticas se han aferrado a su estatus de países en desarrollo como defensa frente a las demandas crecientes para que asuman mayores cuotas de responsabilidad, en consonancia con su volumen actual de emisiones. India ha sido el país más reacio a aceptar responsabilidades climáticas. China, en cambio, se ha mostrado mucho más abierta a ello —dentro de la lógica de presentarse ante el mundo como una «potencia responsable»— y en especial, en el contexto actual de su rivalidad con Estados Unidos. No obstante, Beijing ha tenido difícil el poder conciliar esta doble imagen, como un país en desarrollo que al tiempo es también una gran potencia. Brasil, que manifestó su interés en aceptar un liderazgo climático, especialmente en el período previo al Acuerdo de París, hizo un retroceso durante la administración Bolsonaro cuando se retiró de esta posición, sin embargo, ahora podría recuperar un papel más proactivo bajo el nuevo gobierno de Lula da Silva. Debido a que la situación ofrece responsabilidades especiales pero pocos derechos y privilegios compensatorios, los principales emisores de GEI no han alcanzado una posición común respecto a sus compromisos ambientales. El giro introducido por el Acuerdo de París en favor de prestaciones a la mitigación establecidas



a nivel nacional y de manera voluntaria muestra, en cualquier caso, la negativa de estos países a asumir formalmente cualquier papel como grandes potencias en la gestión global del clima. Su insistencia en maximizar la flexibilidad a la hora de cumplir sus compromisos de emisiones es una señal clara de que priorizan la soberanía nacional, en detrimento de la responsabilidad planetaria global.

El debate acerca de la responsabilidad ambiental ha resurgido, sobre todo, debido al ascenso de las potencias emergentes y a un creciente cuestionamiento de la estricta división de responsabilidades Norte-Sur de la CMNUCC. Esto es especialmente evidente en el caso de China. Aprovechando la retirada de EEUU del liderazgo climático durante la administración Trump, Beijing ha interiorizado el cambio climático como un factor clave en su discurso de potencia responsable. No obstante, los dirigentes chinos se han cuidado mucho de no diluir excesivamente el reparto de responsabilidades Norte-Sur. En India y Brasil, las élites nacionales han seguido defendiendo su estatus de país en desarrollo para esquivar un mayor debilitamiento de la norma CBDR. No hay grandes diferencias en el comportamiento irresponsable de las grandes potencias ambientales, con independencia de que sean grandes potencias o potencias emergentes.

### **La securitización del cambio climático**

A pesar de que, cada vez con mayor insistencia, se les exige a las grandes potencias climáticas que asuman una mayor responsabilidad ambiental, la brecha entre su responsabilidad histórica y la aceptación de responsabilidades especiales apenas se ha reducido. Las grandes potencias no ven en el cambio climático una amenaza sistémica al orden internacional susceptible de ser securitizada. Los movimientos a favor de la securitización climática existen, ciertamen-

te, al menos desde finales de los ochenta, teniendo eco en un número cada vez mayor de organizaciones políticas y militares, incluso en algunas de las principales potencias climáticas. Tales esfuerzos por la securitización han adoptado o bien un enfoque de seguridad nacional o bien, de seguridad humana. El primero ve en el calentamiento global una fuente de conflicto internacional, mientras que el segundo se centra en sus efectos nocivos para los medios de subsistencia de las comunidades y las personas. Una amplia mayoría de países incluyen ya el cambio climático en sus planes de seguridad nacional. Y, aun así, ninguno de los movimientos por la securitización ha dado lugar al tipo de respuesta política que permitiría activar respuestas de emergencia para evitar un mayor calentamiento global, ya sea a nivel nacional o internacional. Dado que la securitización es la clave para accionar y legitimar la gestión de las grandes potencias, este fracaso podría resultar crítico. Hasta ahora, el éxito de la securitización se ha visto bloqueado por los intereses divergentes que afectan a la mayoría de las grandes potencias ambientales, ya sea como países en desarrollo o como grandes usuarios o exportadores de combustibles fósiles. La percepción que tienen estos países de la amenaza climática no llega aún a ser mayor que sus intereses contrapuestos.

Sin embargo, la securitización climática es ya un elemento clave de la agenda internacional en muchos ámbitos. El Consejo de Seguridad de la ONU ha abordado la dimensión securitaria del cambio climático cada vez con mayor frecuencia: por primera

vez en 2007 y luego en 2011, 2018, 2019 y 2021. Los pequeños estados insulares en vías de desarrollo, cuya supervivencia está comprometida con el aumento del nivel del mar, han mostrado especial interés en impulsar esta agenda. Y algunas de las principales potencias climáticas —especialmente la UE— han respaldado estas iniciativas que buscan implicar al Consejo de Seguridad de la ONU en la acción climática internacional. Estados Unidos se ha mostrado más reacio, oscilando entre una oposición rotunda durante la presidencia de Trump y un compromiso renovado con la agenda de

seguridad climática, bajo la presidencia de Biden. Tanto Rusia como China, sin embargo, se han resistido a cualquier intento de otorgar al Consejo de Seguridad de la ONU un papel formal en este campo, prefiriendo encararlo a través del marco multilateral de la CMNUCC.

Puesto que la securitización es, en efecto, la vía que permite activar la gestión de las grandes potencias en la respuesta internacional al cambio

climático, ¿podemos esperar que, si la tendencia al calentamiento se intensifica, la sociedad internacional emprenderá este camino con mayor facilidad? Aunque el Acuerdo de París se marca como objetivo mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C para final de siglo, las actuales tendencias en las emisiones de GEI conducirían con toda probabilidad a un calentamiento global de entre +3 °C y +4 °C para 2100, lo que expondría al planeta a peligrosos puntos de no retorno ecológicos. La subida del nivel del mar, los fenómenos meteorológicos más extremos y la destrucción de los principales ecosistemas

**El problema actual es que (...) la política ambiental global se centra en la responsabilidad y no en los derechos. Y en estos términos, el conjunto resulta poco atractivo para las grandes potencias ambientales**

(por ejemplo, selvas tropicales, arrecifes de coral o de las extensiones de permafrost) amenazarían las infraestructuras urbanas e industriales, perturbarían los sistemas energéticos y de transporte y provocarían una reducción de los rendimientos agrícolas en muchas partes del mundo. Las amenazas resultantes para los medios de subsistencia de cientos de millones de personas podrían provocar migraciones masivas y la desestabilización de estados ya de por sí frágiles, con peligrosas consecuencias para la seguridad regional e internacional.

Es, por tanto, concebible que el cambio climático alcance un punto en el que no solo los estados se vean amenazados con la desintegración política o incluso con la extinción, sino que sea la propia existencia colectiva de la civilización humana la que esté en peligro. La cuestión es cuándo y cómo la percepción compartida de amenaza será suficiente para dar lugar a una securitización global de la agenda ambiental. Las grandes potencias ambientales –principales causantes de la crisis climática– siguen sin reducir las emisiones de GEI al nivel requerido para revertir el calentamiento global. No obstante, a medida que la crisis climática aumenta, se acentúa también la presión sobre los grandes emisores. Es de prever, por tanto, que el problema deberá agravarse antes de que haya esperanza de solucionarlo. El riesgo principal de una estrategia de espera es que el cambio climático transita por puntos críticos que, una vez superados, hacen mucho más difícil y costosa –si es que es posible– la vuelta atrás.

**Una posible alternativa [a reformar el Consejo de Seguridad de la ONU] sería crear un foro «minilateral» con la tarea específica de lidiar con el cambio climático: un G6 de las grandes potencias ambientales o un G10 de los principales emisores**

Dados los obstáculos para accionar a tiempo la gestión de las grandes potencias, es preciso abordar urgentemente tres cuestiones estrechamente interrelacionadas:

En primer lugar, la política doméstica de las principales grandes potencias ambientales debe restar relevancia a los intereses y concepciones ligadas a una modernidad sustentada en la combustión del carbono y que impiden una rápida descarbonización. El equilibrio de poder en el ámbito nacional está empezando a desplazarse desde los sectores que invierten en activos con alto contenido en carbono, hacia aquellos que se benefician de la transición al «cero neto» y la protección del clima. Existen ya los primeros indicios de que las estrategias industriales verdes y las tecnologías de bajas emisiones de carbono están arraigando con fuerza en algunas de las grandes potencias medioambientales.

En segundo lugar, en lo relativo a las responsabilidades internacionales en la política ambiental, debemos desprendernos de la rígida división Norte-Sur, y de toda la carga poscolonial que implica. Las reivindicaciones de justicia global y la exigencia de ayudas para la mitigación y la adaptación climática en los países más pobres seguirán siendo relevantes. Sin embargo, para acelerar la transición mundial hacia el «cero neto», tenemos que avanzar hacia una serie de prioridades compartidas, asumiendo que estamos todos en el mismo barco, y que éste está haciendo aguas, de manera literal en el caso de las islas a nivel del mar, los deltas fluviales y

las costas. Cuanto más se acerca el mundo a los puntos críticos inducidos por el calentamiento global, más urgente resulta que la sociedad internacional afronte colectivamente la amenaza común. Las potencias emergentes del Sur Global tienen aquí una enorme oportunidad política para tomar la iniciativa y darle la vuelta a este marco. Deben abogar por una perspectiva planetaria abierta al futuro, en lugar de la perspectiva poscolonial que defienden actualmente, mirando al pasado, y que, a pesar de la validez de sus reivindicaciones y dada la crisis actual, resulta cada vez más peligrosa como estrategia política mundial sobre el cambio climático. Tomar esta iniciativa supondría reivindicar su estatus y sus derechos como grandes potencias ambientales. Aun así, si este reenfoque de las responsabilidades colectivas globales tuviera éxito, las potencias del Norte Global deberán honrar las promesas del pasado que, hasta ahora, solo han cumplido a medias. Una negociación en estos términos facilitaría, sin duda, una mayor coordinación dentro del variado grupo de grandes potencias ambientales.

En tercer lugar, es preciso reflexionar seriamente sobre cómo lograr que todas las grandes potencias ambientales asuman mayor responsabilidad ambiental a nivel global. En el actual contexto de intensa rivalidad entre China y EEUU, puede parecer una utopía pensar en términos de cooperación, pero ni siquiera un marco mental «de guerra fría» en ciernes puede excluir la cooperación funcional específica entre potencias que, en otro orden de cosas, podrían considerarse rivales. Incluso en plena Guerra Fría, Estados Unidos y la URSS llegaron a firmar significativos acuerdos para el control armamentístico. Sin embargo, el problema actual es que, en parte debido al marco Norte-Sur, la política ambiental global se centra en la responsabilidad y no en los derechos. Y en estos términos, el conjunto resulta poco atractivo para las grandes

potencias ambientales. Tradicionalmente, la gestión de las grandes potencias ofrecía, tanto para ellas como para al resto de la sociedad internacional, un trato razonable: la asunción de grandes responsabilidades conllevaba también ciertos privilegios. Y todo el mundo parecía ganar de algún modo. Esta parece ser una condición necesaria, aunque desde luego no suficiente, para generar un mayor nivel de implicación de las grandes potencias en la gestión ambiental global.

Un buen ejemplo de ello son el grupo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, cada vez más frecuentemente arrastrado a abordar el cambio climático y cuya reforma parece hoy tan difícil como siempre. Una posible alternativa a este empeño sería crear un foro «minilateral» con la tarea específica de lidiar con el cambio climático: por ejemplo, un G6 de las grandes potencias ambientales o un G10 de los principales emisores. Un grupo de estas características otorgaría cierto estatus de gran potencia y derechos a quienes ahora carecen de ellos en el Consejo de Seguridad (India, Brasil o la UE) y, como sucede en el mismo Consejo, podría incluir de manera rotativa a miembros adicionales para garantizar la representación y legitimidad globales. Para lograr algo así, las grandes potencias ambientales tendrían que consolidar, sin embargo, la ética de la responsabilidad colectiva en la defensa de la salud planetaria. Si no se activa este aspecto de la gestión de las grandes potencias, parece poco probable que las fuerzas responsables de la gobernanza transnacional y global actuales puedan lograr el empuje requerido para generar cambios con la celeridad y la amplitud necesarias para anticiparse a la inminente crisis climática. Superar los obstáculos que impiden esta activación debería ser, por tanto, una de las principales prioridades de la política ambiental global de cara al futuro.

## EL DESAFÍO DE LA ENERGÍA Y LOS RECURSOS EN EL ECONOCENO

**RICHARD B. NORGAARD**

Profesor emérito y miembro  
del Grupo sobre Energía y Recursos,  
University of California (Berkeley)

Tras varios siglos de aceleración de la actividad humana y de mejora de la calidad de vida de una parte significativa de la humanidad, en el momento actual, todos los habitantes del planeta Tierra –ricos y pobres por igual– están a las puertas de una catástrofe climática. Uno de los principales causantes de esta dramática situación ha sido la revolución de los sistemas industriales, agrícolas, de transporte, de vivienda y de defensa, que han comportado un uso masivo de recursos y de energía para extraer, transformar, transportar e implementar las innovaciones producidas desde múltiples disciplinas científicas. No obstante, este conocimiento científico, de naturaleza parcelada, no ha comprendido en su conjunto el complejo orden natural en constante evolución, lo que ha impedido prever el impacto catastrófico del uso excesivo de combustibles fósiles sobre los sutiles equilibrios ambientales. La quema masiva de estos combustibles ha liberado a la atmósfera enormes cantidades de dióxido de carbono, hasta entonces retenido, provocando el actual recalentamiento del planeta.

De manera frecuente se emplea el término Antropoceno para definir el periodo en que nos encontramos. Este vocablo, algo etéreo en su formulación, parece sugerir que estamos en una nueva era geológica; simplemente, porque hay demasiadas personas haciendo demasiadas cosas. Es por ello que, personalmente, prefiero emplear la palabra «Econoceno» ya que, a mí entender, recoge mejor el papel central del sistema de abastecimiento que hemos creado, y en el que hemos acabado atrapados a través de nuestras creencias científicas y economicistas fragmentadas. Y de ello se desprende que la reorientación del uso de la energía y los recursos tiene ante sí un desafío mayúsculo, ya que cuestiona creencias profundamente arraigadas.

Toda decisión –con independencia de que la tome un individuo, una empresa o un gobierno– debería basarse en criterios de realidad, si queremos que cumpla con el resultado esperado. Y debe además incorporar una dimensión moral, si aspiramos a que dicha decisión sea de ayuda (y no causa de perjuicio) para el mayor número de personas y especies posible. No obstante, debemos ser conscientes de que la mayoría de decisiones se toman en base a nuestros mitos compartidos. De hecho, los mitos y las creencias compartidas son necesarios. Así lo afirma el historiador israelí Yuval Noah Harari cuando afirma de manera concisa que «cualquier cooperación humana a gran escala –ya sea un Estado moderno, una iglesia medieval, una ciudad antigua o una tribu arcaica– tiene sus raíces en mitos comunes que solo existen en la imaginación colectiva de las personas»<sup>1</sup>. Y lo que nos ha llevado a nuestro desastre climático ha sido la fragmentación del conocimiento científico y los mitos economicistas que están detrás de nuestra vida moderna, que tanto material y energía requiere.

Históricamente, entendimos mal la ciencia. Los teólogos y los filósofos naturalistas más influyentes hasta el siglo XIX trataron de comprender los resortes y los matices particulares de la naturaleza en el contexto de toda la creación. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, con el inicio de la ciencia moderna, el conocimiento humano empezó a encapsularse en cada vez más disciplinas y subdisciplinas, ignorando las complejas interacciones que hacían del planeta un sistema en sí mismo. El físico y químico Svante

1. Véase Harari, Yuval Noah. *Sapiens (de animales a dioses)*. Debate, 2011, p. 30.

Arrenhius (1859-1927) fue, en este proceso, una excepción importante, pero muy pocos científicos profundizaron en su temprana descripción del efecto invernadero en la Tierra. Lo más común fue lo contrario; diseñamos tecnologías cada vez más eficaces partiendo de entendimientos muy parciales y las pusimos a funcionar, alterando con ello la propia naturaleza del planeta Tierra y las culturas humanas. La ciencia, cada vez más organizada y mejor financiada, ha creado nuevas tecnologías que pronto han adoptado y replicado las empresas. Las tecnologías para la extracción, transformación y quema de combustibles fósiles han desempeñado un papel central en el desajuste material de nuestro mundo y en la transformación física de las infraestructuras humanas: fábricas, viviendas, edificios de oficinas, ferrocarriles, aeropuertos, autopistas, carreteras, presas hidroeléctricas y tendidos eléctricos, embalses y agricultura de regadío y fertilizada. Esta infraestructura humana energética y material ha estado dirigida en gran medida por creencias económicas, las mismas que han dado lugar, y que explican, la implantación del Econo-

ceno. Si bien la economía surgió de la teología natural y fue considerada durante mucho tiempo una rama de la filosofía moral, esto cambió a finales del siglo XIX, cuando los economistas abandonaron dichos postulados para presentar la economía como un conjunto de procesos puramente lógicos que, en base a datos empíricos, podían explicar la realidad económica. Vista de este modo, la economía es una ciencia; no obstante, no debemos olvidar que bebe de concepciones científicas fragmentadas y de una configuración muy concreta de creencias económicas.

**Lo que nos ha llevado al desastre climático ha sido la fragmentación del conocimiento científico y los mitos economicistas de nuestra vida moderna**

Uno de los credos económicos más preeminentes es la idea de progreso, entendida inicialmente como la esperanza de un progreso moral pero que, poco a poco, se transformó en la creencia de que el bienestar material aumenta y seguirá aumentando gracias a los avances científicos y tecnológicos. A partir de los años cincuenta del s. XX, este progreso pasaría a medirse en función del incremento

del Producto Interior Bruto (PIB). Una de las consecuencias de esta noción de progreso es una cierta desatención respecto a las perspectivas de nuestros descendientes, ya que se da por hecho que vivirán mejor que nosotros y, en la misma lógica, quizá no sea tan imperativo dar respuesta al cambio climático. No obstante, para salir del abuso creciente de recursos y energía y de la destrucción del orden natural –y, en definitiva, de nosotros mismos–, deberemos ser conscientes de que es necesario que protejamos el futuro a costa del sistema de vida actual, tan ávido en energía y materiales. El decrecimiento es necesario para mantener vivas

las opciones de vida futura.

El segundo dogma del modelo económico actual es la creencia que la propiedad es sacrosanta. Las reglas de propiedad determinan cómo disponemos de la naturaleza y, en consecuencia, cómo nos relacionamos unos con otros. Durante 300.000 años de caza y recolección, el territorio ha sido un bien común, tanto en su uso como en su posesión. Las ideas modernas sobre la propiedad privada se desarrollaron de la mano del capitalismo y los mercados en los últimos tres siglos, apenas una milésima parte de la historia del *Homo sapiens*. Ahora pensamos que el orden natural, complejo e interconectado, puede dividirse en parcelas separadas, propiedad de personas y empresas, y que estas

pueden utilizarlas según les parezca a menos que existan razones de peso para prescribir lo contrario. Cuando se pide a los propietarios que modifiquen la utilización que hacen de la naturaleza a fin de que no perjudiquen a los derechos de otras personas, a la propia naturaleza y a la salud personal, incluida la de las generaciones futuras, los propietarios esperan ser compensados por dejar de causar perjuicio a otros y abusar del orden natural. Ahora que estamos inmersos en un cambio medioambiental acelerado y caótico, el uso de la propiedad debe ser redefinido para adaptarlo a una naturaleza en rápida transformación, con vistas a mitigar estos cambios. Las reglas que determinan cómo puede usarse la naturaleza obviamente tienen que cambiar cuando la naturaleza cambia, y lo que está claro es que la naturaleza estará determinada por el cambio climático durante al menos varios siglos.

En tercer lugar, está la creencia de que los mercados funcionan mejor cuanto menor sea la «interferencia» gubernamental, y que el papel de los gobiernos en la economía debería ser mínimo. Este mito económico elude el hecho de que los mercados necesitan reglas y que estas deben ser de obligado cumplimiento. Pero las reglas son casi siempre cuestiones de derechos de propiedad. Así pues, necesitamos gobiernos activos e informados que sigan ajustando los derechos de propiedad para que podamos convivir con el cambio medioambiental y atemperarlo durante algún tiempo.

Esto nos lleva, en cuarto lugar, a la cuestión de cómo mantenernos informados y averiguar cómo podemos trabajar con la naturaleza para ser eficaces. Ya he subrayado que nuestro conocimiento está disperso entre millones de científicos y que pocos están integrando los diferentes fragmentos. Además de esto, está la cuestión de la duración de las distintas fases del proceso científico, esto es, la decisión de realizar un seguimiento de control, el seguimiento propiamente dicho, el análisis, la

síntesis de los resultados con otros resultados en curso y, por último, la aplicación del nuevo conocimiento.

En quinto lugar, el proceso de transición de una economía impulsada por los combustibles fósiles a un nuevo sistema de abastecimiento basado en fuentes de energía renovables y en la agroecología requerirá un extra de materiales mientras se construyen nuevos tipos de capital ajustados a un sistema de abastecimiento sostenible, lo que dificultará la transición.

En sexto lugar, debemos considerar los perjuicios derivados de la transición hacia un mundo con un bajo consumo de energía fósil y materiales, que suscitará sin duda complejos dilemas morales acerca de cómo distribuir el perjuicio a corto plazo para permitir salvaguardar las opciones de vida a largo plazo. Esto recordaría, a menor escala, a algunos de los dilemas que muchos países –y el mundo en general– abordaron en el contexto de la COVID-19, donde fue preciso responder a cuestiones morales similares, con resultados dispares.

Durante la última mitad de siglo, los países desarrollados han basado su toma de decisiones en los análisis económicos y la creación de valor. Sin embargo, esto nos ha situado al borde del desastre climático. Es por ello que, en adelante, las decisiones que guían nuestras economías deberían basarse en la ciencia y la moral, y no en las dinámicas de mercado que beben del reparto de derechos de propiedad que tuvo lugar en el pasado. No hay duda de que este es un reto mayúsculo, quizá el mayor de todos.



## LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y EL FIN DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES

### CARLOS LOPES

Sociólogo y economista, profesor honorario en la Cape Town University y alto representante de la Unión Africana ante las Naciones Unidas

Si bien la reciente volatilidad de los precios del petróleo y del gas nos afecta a todos a la hora de llenar el depósito del coche o de ajustar el termostato de casa, la inestabilidad crónica de los precios de los combustibles fósiles se deja sentir especialmente en los países en desarrollo, cuyas economías han dependido con frecuencia de estos recursos, sujetos a turbulencias.

Como alternativa, las energías renovables están ganando terreno en todo el mundo, aunque presentan inconvenientes para los Países de Renta Media (PRM), que dependen del petróleo y el gas para cubrir sus necesidades energéticas. Uno de los principales obstáculos es que la tecnología de las energías renovables suele requerir importantes inversiones iniciales y esto puede ser difícil de asumir por parte de los PRM debido a la disponibilidad limitada de recursos financieros; el alto coste en capital que implican las energías renovables puede dificultar que los PRM asuman las infraestructuras y los equipos necesarios. La tecnología asociada a la extracción de gas y petróleo cuenta, en cambio, con décadas de desarrollo y requiere, por tanto, menos inversión.

Otro inconveniente es que las fuentes de energía renovable suelen ser intermitentes, ya que dependen de recursos naturales como el viento y el sol, inestables y no siempre fáciles de predecir, lo que dificulta un suministro energético estable para los consumidores. Por el contrario, la energía procedente del petróleo y el gas supone una fuente de energía fiable que puede despacharse según las necesidades.

Aun así, los beneficios de una transición a la energía renovable serían en última instancia superiores a los inconvenientes. Por ejemplo, las fuentes de energía renovables son más sostenibles que los combustibles fósiles, que son recursos finitos y que terminarán por agotarse.

Es más, las energías renovables pueden aportar seguridad energética ya que reducen la dependencia de combustibles fósiles importados. Esto podría ayudar a proteger a los PRM de las crisis de los precios de la energía y de los riesgos geopolíticos asociados a la importación de dichos combustibles.

Con el tiempo, a medida que el mundo deje atrás los combustibles fósiles en favor de fuentes de energía más baratas y sostenibles, es probable que el petróleo y el gas dejen de ser rentables, debido al descenso de los precios, y los países y comunidades que los producen se vean obligados a buscar otras fuentes de ingresos. ¿Qué implicará esto para países en desarrollo de «renta media» como Nigeria, México, Ghana o Argentina, responsables de aproximadamente la mitad de la producción mundial de gas y petróleo?

Los PRM son responsables del 48% de la producción mundial de petróleo y del 52% de la producción de gas. Estas naciones se han visto a menudo asoladas por dificultades derivadas de los combustibles fósiles, como la contaminación ambiental –que plantea problemas de salud pública– o su sumisión como economías excesivamente dependientes del petróleo y del gas, a expensas de otros sectores. Sin embargo, dejar atrás los combustibles fósiles seguirá siendo un reto mayúsculo.

Hablamos de países que tienen menos recursos que los países más ricos y desarrollados. Casi la mitad de los trabajadores empleados en la producción de combustibles fósiles viven en África, Asia o Sudamérica y, sin una formación adecuada, pueden tener dificultades para adaptarse a nuevos trabajos. Además, más allá de las personas empleadas directamente en la industria del petróleo y el gas en los PRM, el empleo indirecto es mucho mayor e incluye a

trabajadores contratados que no gozan de la misma protección que los trabajadores fijos o sindicados.

Pero la pérdida de puestos de trabajo es solo uno de los riesgos previsibles. Los ingresos fiscales procedentes de los combustibles fósiles son esenciales para los presupuestos nacionales de muchos de estos países, que financian con ellos servicios básicos comunitarios como la sanidad, la educación o el transporte. También aportan financiación a los gobiernos regionales, que refuerzan con ellos las economías y las comunidades locales. Si ese insumo desapareciera sin fuentes de financiación alternativas, gran parte de estos servicios públicos –muchos de los cuales están ya de por sí infrafinanciados– se verían aún más amenazados.

De hecho, la volatilidad de los precios ya está devastando las economías que dependen de los combustibles fósiles. Por ejemplo, en respuesta al desplome de los precios del petróleo, en 2014, México recortó el gasto público casi un 0,7% del PIB. Por la misma razón, en 2020, Nigeria recortó el gasto en educación un 55%. Por consiguiente, es patente que estos recursos finitos no son algo de lo que se pueda depender de forma realista para financiar adecuadamente una economía estatal.

Elaborar una estrategia de transición justa en los PRM llevará sin duda algún tiempo, pero entretanto los responsables políticos pueden adoptar tres medidas con carácter inmediato que faciliten que los combustibles fósiles perjudiquen lo menos posible a sus trabajadores, comunidades y economía, y que, a la vez, sienten las bases para un futuro más próspero.

En primer lugar, los gobiernos deben ser proactivos a la hora de emprender una planificación a largo plazo que incluya la economía de las regiones y comunidades que puedan verse afectadas por la transición energética. Para este proceso, deben consultar al conjunto de actores interesados y a las comunidades, desarrollar planes inclusivos para ayudar a la reubicación de los trabajadores y comunidades afectados, y reforzar las redes de seguridad social

para ayudar a los trabajadores y comunidades vulnerables. Para alcanzar estos objetivos, los responsables políticos tendrán que colmar los vacíos de datos de los que adolecen en cuestiones como demografía, salarios y cualificaciones de los trabajadores del petróleo y el gas (incluida la forma en que este cambio afectará, en particular, a las mujeres).

En segundo lugar, ante las dudas sobre el panorama a largo plazo de la desaparición de los ingresos procedentes del petróleo y el gas, los PRM deberían redoblar sus esfuerzos en la diversificación económica. Esto implica estudiar y desarrollar otros sectores productivos –como la transformación agrícola, los bienes manufacturados y los servicios empresariales– cuyo potencial en el contexto específico de estas naciones sea de especial interés.

En esta apuesta por la diversificación económica de los países, el crecimiento del sector de las energías limpias puede ser un óptimo complemento. Estos tienen una demanda energética en aumento y las energías renovables pueden satisfacer esta creciente demanda interna, al tiempo que sirven para que estos países se alineen con el nuevo panorama mundial en el que las energías renovables pueden proporcionar precios más estables a los suministros, creación de empleo y generación de ingresos. Los gobiernos también deberían considerar el papel que podrían desempeñar las compañías petroleras nacionales para facilitar la transición hacia una energía limpia, así como la forma en la que las empresas y los sistemas educativos, jurídicos y otros sistemas sociales pueden contribuir a estas políticas.

Y, en tercer lugar, los gobiernos deberían esforzarse en posibilitar esta transición. Para financiar este proceso, las fuentes nacionales de financiación a corto plazo pueden obtenerse mediante el establecimiento de impuestos sobre la producción de combustibles fósiles. Se puede recurrir a los ingresos procedentes de los combustibles fósiles para ayudar a diversificar las economías, replantear las subvenciones y la asignación de sus beneficios, y exigir,

finalmente, a la industria del gas y el petróleo, especialmente a las petroleras internacionales, que ayuden a sufragar los costes de reparación ambiental y a dar apoyo a los trabajadores y las comunidades. Y, lo que es más importante, aunque en ocasiones los PRM puedan recurrir a sus propios recursos nacionales, será esencial que los países más ricos y las instituciones financieras internacionales proporcionen financiación y asistencia técnica para que los PRM puedan llevar a cabo estrategias justas de transición.

Los países exportadores de petróleo y de gas se enfrentan a desafíos únicos en la transición a las energías renovables debido a su fuerte dependencia de los ingresos procedentes de tales exportaciones. Sin embargo, pueden dar pasos útiles para agilizar las transiciones a la vez que reducen su dependencia de los combustibles fósiles.

El primero, diversificar sus economías. Los PRM africanos centrados en el gas y el petróleo deberían promover la diversificación para reducir su dependencia de las exportaciones de combustibles fósiles, invirtiendo en otros sectores como por ejemplo la agricultura, la industria y los servicios.

Segundo, deberían invertir en infraestructuras de energías renovables para diversificar su *mix* energético y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. También deberían buscar

la colaboración de las organizaciones internacionales que puedan ayudarles a financiar dichos proyectos.

Tercero, deberían implementar políticas que fomenten el desarrollo de energías renovables como pueden ser las tarifas reguladas, los incentivos fiscales y la concesión de permisos más ágiles. También deberían eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles que restan competitividad a las energías renovables.

Cuarto, deberían promover la concienciación pública, sensibilizando a los ciudadanos acerca de los beneficios de las energías renovables y la necesidad de una transición energética que deje atrás los combustibles fósiles.

Quinto, deberían promover la eficiencia energética a través de medidas como la adopción de electrodomésticos eficientes y el establecimiento de reglamentos de eficiencia en la edificación, que reducirían notablemente el consumo energético.

Sexto, debería explorarse el uso de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono para reducir la huella de carbono y hacer más sostenibles las exportaciones de petróleo y gas.

Finalmente, los PRM deberían participar activamente en los acuerdos internacionales sobre el clima –como el Acuerdo de París–, para demostrar al mundo su compromiso con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción del desarrollo sostenible.

Ninguno de estos desafíos es nuevo, y muchos líderes africanos son plenamente conscientes de ellos. El primer paso –ganar consciencia de que la transición energética es esencial para la acción climática– ya está dado, pero debe resaltarse que esta es también una oportunidad para construir un mundo más sano y equitativo. Desde luego, es un reto que los responsables políticos deben asumir, sumado además al imperativo moral de que en este proceso nadie debe quedar atrás.



## JUSTICIA CLIMÁTICA NORTE-SUR: ¿UNA UTOPÍA?

### CHUKWUMERIJE OKEREKE

Profesor de Medio Ambiente y Desarrollo  
en el Departamento de Geografía y Ciencias  
Ambientales, University of Reading

Quienes reivindican justicia climática para el Sur Global defienden que, si bien esta región es la que menos ha contribuido al cambio climático, es la que más sufre sus repercusiones. Sostienen también que gran parte de la riqueza del Norte Global se ha derivado precisamente de la quema de combustibles fósiles, y que, precisamente por ello, los países de rentas bajas del Sur Global merecen también un «espacio de carbono» para satisfacer sus necesidades urgentes de desarrollo. Por último, señalan también que las estructuras asimétricas de la gobernanza mundial, fruto de la historia colonial, dificultan una participación efectiva del Sur Global en las plataformas y procesos mundiales de toma de decisiones sobre el clima; en consecuencia, las políticas climáticas internacionales acaban perjudicando a los países de rentas bajas y exacerbando las desigualdades existentes entre Norte y Sur.

Pongamos a África como ejemplo. Con más de 1.300 millones de habitantes –casi una quinta parte de la población mundial–, el continente ha contribuido con menos del 7% a las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático (estas cifras se pueden consultar en el *Summary for Policy Makers (SPM) Working Group III, Sixth Assessment Report 2022*, del IPCC). No obstante, el continente se está viendo devastado y empobrecido por un incremento sin precedentes en la intensidad y frecuencia de inundaciones y de sequías, el aumento del nivel del mar, la desertificación y otros impactos del cambio climático. En la actualidad, entre 3.300 y 3.600 millones de personas viven en países especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático (tal y como se informa en el *AR6 Synthesis Report, 2023* del IPCC), la mayoría de los cuales forman parte de los pequeños estados insulares

en desarrollo, el Ártico, Asia Meridional, América Central y del Sur, y una gran parte del África Subsahariana.

Es de común acuerdo, tanto en el Norte como en el Sur, que la justicia climática es necesaria. Así lo reconoce la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) cuando reconoce la necesidad de justicia climática, y establece, en su pacto de 1992, que la equidad climática deberá ser la piedra angular de la cooperación internacional en materia de cambio climático, apelando al concepto de responsabilidad común y distinguiéndola como concepto clave para guiar a los países en equidad. También el Acuerdo de París de 2015 hacía mención de la justicia climática, la transición justa, las necesidades especiales de los países vulnerables y menos desarrollados, entre otros principios de equidad. Desde entonces, la gobernanza mundial del cambio climático ha ido más allá de lo establecido por la CMNUCC, gracias a acciones emprendidas por una pléyade de organizaciones internacionales y agentes no estatales, como empresas, ciudades y ONG. También en estas plataformas la cuestión de la justicia ocupa un lugar central y varias iniciativas encuentran su justificación en la equidad climática, en la justicia climática o en una transición justa.

Por supuesto, hay quien tiende a rechazar la justicia climática internacional como criterio base para la cooperación internacional en materia de cambio climático. Quienes defienden esta posición sostienen lo siguiente: que el Sur Global se ha beneficiado y sigue beneficiándose de las tecnologías y procesos industriales generados en el Norte Global causantes de la contaminación climática; que no se puede responsabilizar a las generaciones actuales del Norte Global por los «pecados de

contaminación climática cometidos por sus antepasados»; y que no debería penalizarse específicamente al Norte Global por sus emisiones pasadas, ya que estas se produjeron antes de que se institucionalizase el conocimiento científico sobre el cambio climático y de que surgiera la conciencia global para afrontar este problema. Estas voces son, sin embargo, una minoría. Lo cierto es que, tanto a nivel intelectual, como discursivo, la noción de justicia climática internacional cuenta con una amplia aceptación.

La cuestión no es, pues, si el Norte debe compensar o no al Sur en términos de justicia climática; la discordia (y la dificultad) radica en los términos de esta obligación y en si será posible alcanzar los acuerdos necesarios, capeando los imperativos de los intereses nacionales y de la política de poder que caracteriza las relaciones internacionales. A este respecto, sugeriré por lo menos tres posibles respuestas, englobadas en tres grandes perspectivas; una realista, pragmática o incremental; un enfoque idealista o utópico; y finalmente, una visión crítica de las relaciones internacionales.

Quienes adopten la primera de las perspectivas, la más pragmática, argumentarán seguramente que la justicia climática Norte-Sur no solo está a nuestro alcance, sino que avanza a buen ritmo si tenemos en cuenta las muchas trabas que le impone la política del poder internacional. Señalarán que es gracias a la noción de la justicia climática, que el Sur Global se ve actualmente eximido de cumplir con las obligaciones de reducción de las emisiones establecidas por el Protocolo de Kioto y que, por esta misma razón, los múltiples documentos que establecen el régimen climático internacional incorporan el compromiso por parte del Norte de transferir recursos financieros, tecnología y ayuda al desarrollo al Sur Global. Ejemplo de ello es que, en la cumbre

de Copenhague de 2009, el Norte Global se comprometió de cara a 2020 a financiar con 100.000 millones de dólares anuales la lucha del Sur contra el cambio climático. En la misma línea, el Acuerdo de París establece que una parte de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) del Sur Global estarán también condicionadas y supeditadas a recibir apoyo internacional del Norte Global, algo en lo que ahonda el acuerdo concluido en la COP27 (celebrada en Egipto el año pasado) cuando establece un Fondo de Pérdidas y Daños para ayudar a los países de rentas bajas a cubrir los costes derivados del impacto del cambio climático.

**La cuestión no es si el Norte debe compensar o no al Sur. La discordia radica en si será posible alcanzar los acuerdos necesarios**

En lo que podría suponer un nuevo impulso para la consecución de la justicia climática Norte-Sur, Sudáfrica recibió, en el marco de la COP26 de Glasgow, 8.500 millones de dólares de parte de una coalición de donantes, entre ellos Francia, Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido y Alemania, junto a una declaración expresa de su voluntad de acelerar la transición hacia una energía libre de emisiones, que fructificó en la creación de la primera Asociación para una Transición Energética Justa (JETP, por su sigla en inglés).

Y otros países están sumándose a este esfuerzo. Indonesia, por ejemplo, ha comprometido 20.000 millones de dólares a un programa que sigue la estela del JETP y los indicios apuntan a que otras naciones –entre ellas India y Senegal– están ultimando acuerdos similares.

En segundo lugar, encontramos una visión de tipo idealista, igualitaria y cosmopolita de las relaciones internacionales, desde la que se argumenta que los esfuerzos mencionados para una justicia climática Norte-Sur están aún muy lejos de lograr una justicia real para los países de rentas bajas. Los más proclives a esta mirada, señalarán que el desproporcionado impacto que el cambio climático causa en los países

de rentas bajas ha aumentado desde que se creó la CMNUCC. Por ejemplo, el IPCC estima ahora que entre 32 y 132 millones de personas caerán en la pobreza extrema, y denuncia que el calentamiento global pondrá en peligro la seguridad alimentaria y aumentará la mortalidad relacionada con el calor, las enfermedades cardíacas y los problemas de salud mental. Aún más: algunas fuentes predicen hasta 1.200 millones de refugiados climáticos para 2050, la mayoría de ellos procedentes de África (a este respecto véase el informe de Sean McAllister *There could be 1.2 billion climate refugees by 2050. Here's what you need to know*, de 2023).

En lugar de mantener una justicia basada en la división entre países de rentas bajas y rentas altas, el Acuerdo de París ha creado ahora un acuerdo universal en el que todos los países deben asumir obligaciones de reducción de emisiones. A pesar de las promesas y las buenas palabras, los países de rentas altas han incumplido sistemáticamente sus obligaciones de transferencia financiera, auxilio tecnológico y otras ayudas a los países de rentas bajas. Una de estas propuestas, que ha cobrado impulso en los últimos años, es la iniciativa de Bridgetown del primer ministro de Barbados, que pretende reformar el mandato y los procedimientos operativos del Banco Multilateral de Desarrollo para desbloquear más dinero para la inversión climática en los países de rentas bajas.

La tercera de las miradas es la de los investigadores críticos, quienes vienen alertando que la justicia climática internacional es un espejismo y que los esfuerzos mundiales para hacer frente al cambio climático podrían acabar aumentando la pobreza en el Sur Global. De ahí concluyen que no es posible alcanzar una justicia climática entre el Norte y el Sur globales. Estos investigadores señalan que gran parte de la financiación climática que el Norte proporciona al Sur llega en forma de préstamos que pueden acabar aumentando el endeudamiento de los países de rentas bajas. Estos análisis sostienen que, mientras las principales soluciones al cambio climático sigan basándose en la lógica

de acumulación de capital y maximización de beneficios del neoliberalismo, resultará imposible obtener justicia para el Sur Global.

Conceptos como «colonialismo climático» e «imperialismo del carbono» han resurgido en los últimos años para retratar la injusticia de un Norte que le exige al Sur Global que deje sus recursos fósiles bajo tierra, en aras de unos objetivos climáticos ambiciosos, mientras muchos países ricos siguen aumentando el uso o la exportación de petróleo y gas. Para muchos, lograr la justicia climática para el Sur exigirá el desmantelamiento de la arquitectura y las normas de la gobernanza mundial, cuyo origen se remonta a las relaciones coloniales entre el Norte y el Sur. Desde esta perspectiva, la justicia climática exigiría una estrategia de «decrecimiento» en el Norte Global: aumentar el precio de los bienes y servicios en función del coste real de su uso, a la par que se permite un crecimiento masivo en el Sur para satisfacer sus aspiraciones y necesidades de desarrollo.

Para concluir, podemos afirmar que la visión que tengamos de la justicia climática entre el Norte y el Sur Global y sus logros dependerá de la concepción que se tenga de las relaciones internacionales. Se puede afirmar, ciertamente, que lo que cabe esperar, en el mejor de los casos, será una serie de acciones importantes y consecuentes para la consecución de la justicia, pero que las ideas radicales de justicia que se manifiestan en grandes reparaciones, indemnizaciones y transferencias financieras Norte-Sur seguirán siendo difíciles de alcanzar.



## LA TECNOLOGÍA Y LOS LÍMITES ECOLÓGICOS DEL PLANETA: EL LADO OSCURO DE LA DIGITALIZACIÓN

### RICARDO MARTÍNEZ

Investigador sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

### MARTA GALCERAN-VERCHER

Investigadora principal, Programa Ciudades Globales, CIDOB

Según las últimas evaluaciones, la huella ecológica de la humanidad supera el 75% de la capacidad regenerativa de la Tierra. Transformar integralmente la economía para que la explotación de los recursos naturales vuelva a estar dentro de los límites del planeta es, sin lugar a dudas uno de los retos fundamentales de nuestra era. Y en ello el manejo sostenible de la transición digital jugará un papel fundamental.

La innovación tecnológica es, a menudo, considerada una aliada imprescindible en la transición ecológica que la sociedad humana deberá acometer más tarde o temprano. Basta considerar que desde hace ya algunos años se ha experimentado un desacoplamiento a nivel mundial entre la tasa de crecimiento del PIB y el aumento relativamente menor de las emisiones de carbono. Tal y como demostró la experiencia de adaptación a las restricciones a la movilidad durante la pandemia de la COVID-19, la creciente digitalización de nuestras vidas podría desempeñar un papel central en la mitigación del cambio climático. En el marco del abandono de los combustibles fósiles y la apuesta por las energías renovables, la progresiva desmaterialización de nuestra economía a través del avance en servicios e infraestructuras digitales podría contribuir al objetivo prioritario de evitar sobrepasar el peligroso umbral de 1,5 °C de calentamiento global.

Sin embargo, la transición digital como baza fundamental en la actual crisis medioambiental presenta asimismo limitaciones significativas. Es precisamente gracias a la amplia difusión en curso de herramientas como el ChatGPT, o de la popularidad alcanzada por las criptomone-

das que la cuestión del impacto ecológico de la expansión del mundo digital empieza a cobrar relevancia. Aunque este texto se centra en la dimensión medioambiental, los riesgos que la digitalización acarrea van por supuesto más allá de la transición verde, y enlazan con consideraciones tan diversas como el aumento de la brecha digital, el impacto de la Inteligencia Artificial (IA) y la automatización en el mundo laboral, así como con los principios éticos que deberían orientar la incorporación de tecnologías digitales en términos de privacidad, transparencia y no-discriminación.

Cabe destacar, en primer lugar, que la innovación tecnológica posibilita avances relevantes en materia de eficiencia y de ahorro energéticos, pero que estos lamentablemente corren el riesgo de ser ampliamente sobrepasados por el aumento de consumo energético que acarrea el crecimiento exponencial del mundo digital. Si se computara como un país, Internet constituiría el sexto mayor consumidor de electricidad del planeta (véase el informe de Stefan Schwarzer y Pascal Pedruzzi sobre *The growing footprint of digitalisation* de 2021), un consumo que aumenta año a año a medida que lo hace el tráfico mundial de datos. La cifra, estadísticamente extrema pero reveladora, es que en 2020, en el punto más álgido de la pandemia y en plena parálisis global, el tráfico de Internet creció un 35%.

Ahora bien, el problema no estriba en el consumo energético de las tecnologías digitales en sí, sino en la huella de carbono que supone. En un contexto donde, a pesar de la emergencia climática y la urgencia de alcanzar la neutralidad climática para mediados de siglo, las fuentes renovables producen solamente

el 28% de la electricidad mundial (tal y como informa la International Energy Agency en su *World Energy Outlook 2022*), el mundo digital genera el 4% de las emisiones mundiales de carbono, una cifra por encima del total de emisiones generadas por la aviación civil.

No sorprende por tanto que la huella de carbono digital, que engloba el impacto de dispositivos, servidores, centros de datos y redes de cables, crezca cada año. Su aumento es también consecuencia de la incorporación masiva de tecnologías disruptivas, presentes y futuras, que por su propia naturaleza suponen un incremento en el consumo energético. Se ha calculado, por ejemplo, que entrenar un modelo de IA especializado en Procesamiento Natural del Lenguaje (PNL) produce las mismas emisiones generadas de promedio por cinco coches estadounidenses durante toda su vida. A eso debe añadirse que los modelos de IA deben ser regularmente reentrenados para incorporar información actualizada.

Al mismo tiempo, el progresivo impacto de la digitalización va más allá de la huella de carbono y abarca dimensiones ecológicas más amplias. Por un lado, las infraestructuras digitales requieren de agua y minerales para su producción y funcionamiento. Por ejemplo, si bien los centros de datos –piezas fundamentales de la infraestructura de Internet–, están mejorando su eficiencia energética, aún consumen elevadas cantidades de agua a través de sus sistemas de refrigeración. Y no solo eso, sino que los estudios revelan que casi el 20% de los centros de datos en EEUU se encuentran en cuencas hidrográficas bajo estrés. Ante el aumento de la demanda de agua para abastecer a una población mundial en expansión, la creciente necesidad de este bien fundamental por par-

**El mundo digital genera el 4% de las emisiones mundiales de carbono, una cifra por encima del total de emisiones generadas por la aviación civil**

te de los centros de datos será cada vez más problemática. Especialmente si tenemos en cuenta que, a raíz de los efectos del cambio climático, se estima que en 2030 existirá una brecha del 56% entre el suministro mundial de agua y su demanda global (un exhaustivo informe al respecto fue publicado por Colin Strong et al. *Achieving abundance: Understanding the cost of a sustainable water future*, en 2020).

Los minerales son asimismo otro recurso natural básico para la innovación tecnológica. Las notables propiedades que poseen algunas

de estas materias primas plantean, sin embargo, dilemas considerables debido a la ubicación de sus yacimientos y su procesamiento. Más del 70% de la producción mundial de cobalto, por ejemplo, una materia prima crítica que es fundamental para las baterías de teléfonos móviles y coches eléctricos procede de la República Democrática del Congo, y su extracción se ha vinculado con episodios de conflictos armados, vulneración de derechos humanos y daños medioambientales. De manera similar, actualmente, el 80% de la producción de las denominadas tierras raras, una gama de minerales imprescindible para el desarrollo de productos tan di-

versos como pantallas LCD, turbinas eólicas o armas está en manos de China, hecho que también tiene obvias consecuencias estratégicas en una era caracterizada por el retorno de las tensiones geopolíticas.

Muchos de estos minerales no solo son escasos –o se extraen en escasos países–, sino que existe una presión permanente por parte de la demanda que es cómplice de la rápida obsolescencia de los dispositivos tecnológicos. Además de repercutir en la demanda, la obsolescencia genera una cantidad colosal de residuos electrónicos, que a día de hoy,

supone ya el sector de desechos que más crece a escala planetaria. Se estima que en 2019 se generaron 53,6 millones de toneladas métricas de estos residuos en todo el mundo, lo que supone un crecimiento del 20% respecto el 2014, y una media de 7,3 kg por cápita. El problema de estos residuos no es solamente su volumen, sino que cuando los teléfonos inteligentes y otros dispositivos digitales se convierten en desechos electrónicos, no solo se malgastan cantidades significativas de materiales económicamente valiosos y escasos (como el oro, el cobre, el aluminio u otros elementos de tierras raras), sino que, si no se tratan adecuadamente, estas sustancias pueden resultar altamente contaminantes y nocivas para la salud pública.

La digitalización es, posiblemente, la fuerza más transformadora de nuestros tiempos. Su potencial para dar soluciones a los desafíos más importantes que enfrenta la humanidad parece no tener límites. Sin embargo, como se apuntaba al inicio de este texto, la digitalización debe ser entendida como un arma de doble filo. La creciente dependencia de nuestras sociedades de las tecnologías digitales conlleva costes sociales y ambientales muy significativos que, si no son debidamente abordados y mitigados, pueden remar en contra de los objetivos de sostenibilidad más básicos. En este sentido, urge transformar la aún incipiente sensibilidad hacia el impacto ecológico de la digitalización en el debate público, a

través de políticas públicas que aborden esta problemática emergente. Y aquí las ciudades ofrecen un punto de partida idóneo.

En un mundo cada vez más urbanizado, las ciudades generarán una demanda cada vez mayor de servicios e infraestructuras digitales con uso intensivo de energías, al que se sumará la multiplicación de centros de datos también ubicados en zonas urbanas. Si, como afirman sus gobiernos locales, las ciudades se han fijado para sí objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos que sus respectivos países, resulta imperativo que dispongamos de registros de la huella de carbono digital de las ciudades para poder así formular medidas de mitigación específicas. Al mismo tiempo, como asentamientos que alojan los niveles más elevados de densidad humana y consumo de bienes, las ciudades pueden multiplicar los beneficios que brinda la circularidad, ya sea impulsando la reutilización de materiales y productos para reducir los residuos electrónicos, ya sea aprovechando el elevado calor generado en los centros de datos para la calefacción de edificios residenciales y comerciales.

En definitiva, aprovechar todo el potencial que nos ofrece la digitalización pasa, necesariamente, por deconstruir la idea de lo digital como algo etéreo, ilimitado, desmaterializado o neutral; y contemplarlo como una esfera que debemos regular y repensar si no queremos sobrepasar los límites ecológicos del planeta.



## LA GEOPOLÍTICA DE LAS TIERRAS RARAS Y LOS RECURSOS ESCASOS

### DAVID PECK

Profesor asociado de la Delft University of Technology del Institute for Environmental Design and Engineering (IEDE) y del Institute for Sustainable Resources del University College de Londres

En los últimos 200 años –el periodo transcurrido desde la Revolución Industrial–, hemos asistido a una colisión frontal de intereses entre aquellos actores que dan prioridad al poder y a la economía y los que anteponen el cuidado del entorno natural. Entre los primeros, predomina la visión de muchos economistas que sustenta modelos de crecimiento a corto plazo, con aumentos de productividad sustentados en un uso cada vez mayor de los recursos naturales. La posición *malthusiana* de los ecologistas, por el contrario, se postula en defensa de todos los seres vivos de la Tierra, a lo largo de periodos de tiempo muy largos, y advierte de que la actividad humana explotará ávidamente el capital natural finito de la Tierra hasta agotarlo.

Desde mediados del siglo XIX y en adelante, el campo de los materiales ha evolucionado rápidamente gracias a los avances científicos. Este progreso se vio impulsado por una carrera por los materiales durante la era industrial. El desarrollo de la energía de vapor exigía nuevos materiales, y esta, combinada con la disponibilidad de abundantes combustibles, el carbón y, más tarde, el petróleo y el gas, permitieron desarrollar nuevas tecnologías que, a su vez, favorecieron el descubrimiento, la extracción y el procesamiento de nuevos materiales.

Estos cambios en la oferta y la demanda de materias primas produjeron periodos de escasez o incluso interrupciones del suministro. Esto se vio agravado por las disrupciones ocasionadas por los conflictos, como ocurrió en las dos guerras mundiales del siglo XX. En no pocas ocasiones, las guerras se han ganado o perdido en función del control (o pérdida

de control) del suministro de materiales. No es de extrañar, pues, que el término «materiales críticos» tenga precisamente un origen militar –se usó por primera vez en EEUU cuando el país se preparaba para la guerra, en el marco de la *Ley de Acumulación de Materiales Estratégicos y Críticos* de 1939<sup>1</sup>–.

El uso masivo de combustibles fósiles hizo que durante la mayor parte del siglo XX los materiales fueran más baratos, más fáciles de conseguir y que hubiera una mayor variedad disponible, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, en las dos primeras décadas del siglo XXI la aproximación a estos materiales ha cambiado, ya que su suministro está menos marcado por las reglas del mercado y más por otros criterios, como la limitación de recursos o la reducción de la contaminación y la eliminación de residuos que generan, que se tienen más en cuenta.

Así ocurre en Europa, donde la denominada «economía circular» ha generado enormes expectativas. No obstante, estos cambios forman parte de una tendencia general en el marco global de la transición climática. La demanda de los materiales que deberán permitir desarrollar y mantener tecnologías con bajas emisiones de carbono y que reemplacen a la energía y la movilidad basadas en los combustibles fósiles plantea, a su vez, un reto considerable a corto y medio plazo.

1. N. del E.: La conocida como *Strategic and Critical Materials Stock Piling Act* es una ley federal aprobada por el Congreso de EEUU para constituir un depósito estratégico de materiales considerados esenciales para la industria de defensa que podrían verse comprometidas en un contexto emergencia y de ruptura de los suministros. Llamativamente, en 2021, el gobierno estadounidense anunció su voluntad de recapitalizar el depósito, y a partir de 2022 incorporó los materiales esenciales para la transición energética.

Tenemos un buen ejemplo de ello con la guerra en curso en Europa, en Ucrania, y la decisión europea de abandonar el petróleo y el gas rusos –la estrategia *REPowerEU*–, que además de marcar el pulso de las decisiones políticas, supone una bomba de relojería para la geopolítica global debido a sus enormes repercusiones sobre la demanda de materiales clave para acometer la transición energética.

Es crucial hacerse con una imagen ajustada de la disponibilidad actual y futura de los materiales críticos, de qué países disponen en origen de estos materiales y del impacto de las distintas fases de su producción, incluida la demanda. La clave está en cómo evolucionen la oferta y la demanda en el tiempo. El análisis de los materiales críticos y la toma de decisiones relacionadas en las dos últimas décadas se ha llevado a cabo a buen ritmo en Europa, especialmente a partir de 2008; el concepto de economía circular también ha ganado relevancia desde 2012. No obstante, queda aún un largo trecho por delante. Las políticas adoptadas en el seno de la UE relativas a los materiales críticos aún no han logrado asegurar el abastecimiento; es más, la situación está empeorando rápidamente y Europa se encuentra muy expuesta. Del mismo modo, las estrategias de economía circular destinadas a reducir el consumo de materiales y los residuos, prolongando la vida útil de los productos, aún no se han adoptado de forma generalizada en Europa.

### **¿Qué entendemos por materiales críticos?**

Se trata de elementos mayormente aislados, principalmente metales, empleados en ingeniería y tecnología, sometidos a potenciales restricciones en su suministro, que

afectan al medioambiente, que son costosos desde el punto de vista financiero (aunque a menudo se utilizan en poca cantidad por producto) y cuyo precio es volátil. Se consideran importantes desde el punto de vista económico y son difíciles de sustituir, ya sea por tener propiedades únicas o por razones económicas.

La lista de materiales críticos publicada por la UE en 2023 es larga, y distingue entre diversas categorías que incluyen las famosas *tierras raras* (en su acepción de «escasas»), que discrimina en ligeras y pesadas. Esta enumeración es cada vez más extensa, hasta el punto de que cada vez menos elementos quedan fuera de ella, lo que en la práctica resta utilidad a un listado que precisamente busca diferenciar aquellos elementos críticos de los que no lo son. Las incorporaciones, además, son continuas, porque siguen desarrollándose nuevos materiales.

Ante la emergencia climática y la inseguridad del suministro de combustibles fósiles como consecuencia de la guerra de Ucrania, la UE ha centrado su atención en una serie de tecnologías esenciales para la transición energética, la movilidad, el sector digital, la defensa y el espacio. Algunos ejemplos de las aplicaciones de las materias críticas en estos campos son, por ejemplo, las baterías de iones de litio, las pilas de combustible de hidrógeno, turbinas eólicas, los motores eléctricos, los paneles solares fotovoltaicos, las bombas de calor, redes de transmisión y de almacenamiento de datos, los teléfonos inteligentes y tabletas, los ordenadores portátiles, la impresión 3D, la robótica y los drones, y la tecnología espacial y satelital.

Como ya se ha indicado, los materiales críticos se hallan en muchas partes, incluso como aleaciones en metales como aceros y

**Durante demasiado tiempo Europa ha dependido de la importación de recursos clave de países que no comparten los valores europeos**

aleaciones de aluminio. Hoy en día, sin estos materiales tendríamos difícil calentar o enfriar, iluminar, cocinar, cobijarnos, comunicar a distancia, desplazarnos a gran velocidad y en definitiva, hacer lo que hacemos cotidianamente.

Es por ello que resulta preocupante constatar que la demanda de materiales críticos prevista a corto plazo supera con creces la oferta actual. A ello se suma que algunos de los actuales proveedores de la UE, tanto de materiales como en tecnologías, son vistos cada vez más como socios poco seguros, en particular Rusia y China. El caso de China es especialmente preocupante para la UE, debido a la elevada dependencia como proveedor de sus importaciones de tierras raras y de muchas de las tecnologías críticas.

En respuesta a este desafío geopolítico, la UE se ha fijado unos objetivos ambiciosos. La «Ley de Materias Primas Críticas de la UE» de 2023, que establece como objetivo que para 2030 al menos el 10% de la demanda europea de materias primas críticas se extraiga en territorio europeo, que al menos un 15% resulte del reciclaje, que no más de un 65% provenga de un único país tercero y que al menos un 40% del procesamiento se haga en Europa.

Además de estos ambiciosos objetivos a corto plazo, en la «Ley sobre la industria de cero emisiones netas» de 2023, la UE se marca el objetivo de que, en 2030, el 40% de las tecnologías clave para la transición se fabriquen en Europa. Ambas leyes van a la par y ambas medidas legales surgen en el contexto geopolítico del abandono de los combustibles fósiles en favor de los materiales para la producción de energía. Asimismo, señalan claramente que la UE no considera prudente depender en exceso del suministro chino a las puertas de acometer la transición energética; una visión que seguramente ha tomado buena nota del perjuicio ocasionado por la dependencia del gas ruso.

Como hemos visto al inicio, el suministro de materiales estratégicos y críticos suele ser un factor clave en tiempos de conflicto. La excesiva

dependencia de un país o una región de un solo proveedor puede hacer que ese país se sienta inseguro o incluso amenazado y despertar, ciertamente, un sentimiento de vulnerabilidad. Puede afirmarse que durante demasiado tiempo Europa ha dependido de la importación de recursos clave de países que no comparten los valores europeos. Y, además, la extracción y exportación de las economías más pobres del Sur Global es, con demasiada frecuencia, éticamente cuestionable.

Europa ha decidido iniciar un camino con el que pretende dotarse de una mayor seguridad en su suministro de materiales, lo que representa un cambio geopolítico significativo. No obstante, esta estrategia conlleva riesgos e incertidumbres. Habrá que pensar en los materiales de forma muy diferente en los parámetros económicos, sociales y medioambientales. Este cambio será por tanto una nueva aventura para todos los europeos.



## SALUD GLOBAL: ¿ESTAMOS PREPARADOS PARA LA PRÓXIMA PANDEMIA?

### XAVIER PRATS MONNÉ

Presidente del patronato de la Fundació de Gestió Sanitària de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau de Barcelona; exdirector general de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea

Desde luego, es una buena noticia constatar que la mayoría de los gobiernos, así como las instituciones internacionales y la comunidad científica, están ahora mucho mejor preparados que al inicio de la pandemia de la COVID-19.

Y lo más importante es que la lucha contra la COVID-19 ha demostrado que la cooperación científica transnacional e interdisciplinar tiene una capacidad asombrosa para resolver incluso los retos sanitarios más complejos. Cuando el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia mundial, probablemente no había ni un solo científico o responsable político en todo el mundo que hubiera afirmado sin dudarlo que, tan solo nueve meses después, dos vacunas altamente eficaces gracias a la revolucionaria tecnología del ARN mensajero estarían listas para la inculación masiva.

La mala noticia –afirman abiertamente la OMS y el Grupo Banco Mundial (GBM)– es que, a pesar de las significativas mejoras, el mundo sigue sin estar en condiciones óptimas para afrontar una nueva crisis sanitaria mundial, pues sigue sin disponer de los recursos, el liderazgo y la coordinación necesarios (tal y como se afirma en el *Manifesto for Preparedness-Global Preparedness Monitoring Board*, del GBM y la OMC en 2023).

En pocas palabras, aún no tenemos la capacidad de detectar y responder a las enfermedades infecciosas emergentes antes de que se conviertan en globales, lo que es un reflejo de una gobernanza deficiente, y no de una ciencia deficiente. Solamente estaremos preparados para la próxima pandemia si logramos fomentar más confianza entre los ciudadanos y más solidaridad entre las naciones.

### Las duras lecciones de la pandemia

No encontraremos artículo académico ni discurso alguno, por inspirador que sea, que defienda una gobernanza multilateral sólida de forma más elocuente que la pandemia del coronavirus. ¿Es necesario aún demostrar las ventajas de la cooperación y la solidaridad contra las amenazas sanitarias, después de ver cómo se extendía como la pólvora el virus, sin atender a fronteras, o después de ser testigos de la eficacia de unas vacunas creadas en pocos meses?

Y, al mismo tiempo, nada podría haber expuesto las deficiencias de los sistemas sanitarios de todo el mundo de manera más flagrante que la propia COVID-19: sistemas nacionales con poca capacidad de resiliencia, asistencia sanitaria transfronteriza inadecuada, escasez general de recursos humanos, financieros y materiales, falta de previsión o cadenas de suministro poco diversificadas. La mayoría de los países fueron incapaces de utilizar datos sanitarios transparentes que fundamentaran unas decisiones y una supervisión efectivas y, en muchos casos, carecían de sistemas eficaces de contratación pública o de coordinación entre departamentos administrativos.

Tras el pánico y la confusión de las primeras semanas, se adoptaron numerosas iniciativas a escala mundial y local en respuesta a esta amenaza sin precedentes: aumento de los sistemas de vigilancia y de alerta temprana; la investigación y desarrollo de vacunas y tratamientos; el refuerzo de los sistemas de salud pública; la adopción de un enfoque «de salud única» para reconocer la interconexión entre personas, animales, plantas y del entorno que comparten;

la mejora de la regulación del comercio de fauna salvaje; o la financiación de iniciativas sanitarias mundiales. La UE y sus estados miembros han dado pasos sin precedentes hacia una «Unión Europea de la Salud», que incluye desde la producción y distribución de vacunas hasta la contratación pública y la inversión en infraestructuras sanitarias. Esto habría sido impensable hace tres años, cuando las instituciones de la UE consideraban abiertamente que la salud era una prioridad negativa y un ámbito de competencia exclusivamente de carácter nacional.

Aun así, todo ello resulta insuficiente, y la eficacia de todas estas medidas, incluidas las adoptadas a nivel de la UE, solo podrá ponerse a prueba con la llegada de una nueva crisis. El factor clave será de nuevo la confianza de los ciudadanos: en la ciencia, en sus propias autoridades sanitarias, o en los responsables políticos que les exigirán el cumplimiento de políticas públicas impopulares, como las restricciones a la movilidad o el distanciamiento social.

### **Mejores políticas nacionales**

No existe una solución simple o única para un reto tan complejo como la preparación ante una pandemia, ya que las políticas específicas de cada país deben regirse en función de sus rasgos diferenciales, como la densidad y la edad de la población, la capacidad del sistema sanitario, el desarrollo de las infraestructuras sanitarias o la cualificación de la mano de obra. No obstante, existe un consenso razonable acerca de las medidas que deberían tomar los gobiernos para estar mejor preparados (véase el informe *Resilience of Health Systems to the COVID-19 Pandemic in Europe: Learning from the first wave*, de Francesca Colombo, OECD, 19.11.2020).

En primer lugar, invertir en la contratación y formación del personal sanitario (para abordar las necesidades de cualificación, el envejecimiento y las carencias estructurales), y re-

ducir las desigualdades en la capacidad de los sistemas sanitarios. En la UE, por ejemplo, el número de unidades UCI en relación con la población es en algunos casos seis veces mayor –o menor, según se mire– entre algunos de los estados miembros.

En segundo lugar, es preciso aumentar la capacidad de respuesta (pruebas, rastreo, aislamiento, etc.) y el uso eficiente de los datos. La mayoría de los países acabaron implantando medidas de contención similares durante la COVID-19, pero a un ritmo y con una eficacia muy dispares y, buena parte de ellos, fueron incapaces de utilizar datos sanitarios simples para fundamentar decisiones y sistemas de vigilancia eficaces. La mayoría de los gobiernos necesitan mejores mecanismos de coordinación y comunicación entre las autoridades regionales y nacionales, o entre la salud pública y la política social.

En tercer lugar, los gobiernos deben reforzar la atención primaria y la prevención como herramientas clave en la capacidad de resiliencia de la salud pública y para darle continuidad a la atención sanitaria. La pandemia debería ser un incentivo para que los países aborden un viejo problema: el insuficiente nivel de inversión (absoluta y relativa) en la promoción de la salud y en la prevención de enfermedades (ya que, de media, menos del 3% del gasto sanitario total se destina a la prevención).

En cuarto lugar, la inversión en infraestructuras sanitarias: la capacidad de los sistemas sanitarios y la disponibilidad de recursos, como equipos de protección personal e instalaciones médicas, desempeñan un papel fundamental en la preparación ante una pandemia.

En quinto lugar, debe aumentar la concienciación pública y la educación sanitaria: la COVID-19 ha elevado la concienciación pública sobre la importancia de la higiene, el distanciamiento social y la vacunación, pero también el escepticismo sobre esas mismas políticas y sobre las vacunas. Es esencial garantizar un mejor cumplimiento de las medidas preventivas durante futuras pandemias.

Por último, mejorar la cooperación internacional en ámbitos con un claro valor añadido: afrontar a las amenazas transfronterizas para la salud, lograr sinergias en la cooperación en materia de investigación y adquisición pública de medicamentos (incluidas vacunas y productos sanitarios), mejorar la movilidad de los profesionales sanitarios o hacer más resilientes las cadenas de suministro de medicamentos.

### **Una mejor gobernanza global**

Las instituciones y políticas multilaterales no son ni serán los principales actores en la preparación ante una pandemia. La responsabilidad principal de la asistencia sanitaria y del bienestar preventivo seguirá recayendo en los gobiernos nacionales, y la diversidad de situaciones entre los países y dentro de ellos exigirá planteamientos aún más diferenciados en el futuro. Sin embargo, los virus no entienden de fronteras. Debe haber, por tanto, margen para reforzar la dimensión internacional de las políticas sanitarias, mediante la solidaridad global.

La OMS tiene ciertamente, muchas deficiencias, que quedaron de manifiesto durante la pandemia de la COVID-19 y en anteriores luchas contra enfermedades contagiosas, pero desde hace 75 años ha desempeñado un papel destacado en logros de salud pública tan importantes como la erradicación de la viruela

y la poliomielitis. Así pues, la prioridad de cualquier estrategia mundial de preparación ante una pandemia debe ser reforzar la capacidad, transparencia y eficacia de la OMS como principal reguladora e institución responsable de la salud pública mundial.

Si bien las instituciones de la UE no tienen suficiente legitimidad para tomar decisiones difíciles sobre el uso y distribución de recursos limitados que afectan a la vida de las personas, es innegable que un grupo de países unidos por fronteras y valores comunes tiene un interés obvio en garantizar la existencia de mejores instrumentos reguladores, coordinación y solidaridad frente a las amenazas para la salud. ¿Cómo convencer a los ciudadanos de que la UE se preocupa por ellos si no es capaz de proteger su salud? Las instituciones europeas pueden ayudar a orientar el desarrollo y la innovación de las políticas, sobre todo en lo que respecta a los riesgos sociales emergentes y las amenazas transfronterizas –que habrá nuevas pandemias–, ya que estas quedan fuera del ámbito tradicional de la mayoría de los regímenes nacionales de bienestar y requieren un alto grado de innovación social.

Cientos de años de incendios forestales nos han enseñado que la preparación ante emergencias no es una pérdida de tiempo ni de dinero: todas las grandes ciudades cuentan ahora con un cuerpo de bomberos permanente y una reserva de aviones y vehículos autobomba. La COVID-19 debería servir como recordatorio permanente de que debemos estar preparados para las futuras pandemias y de que la ciencia nos proporciona los medios para ello, si optamos por cooperar en lugar de competir.

La verdadera lección de la COVID-19 es que unos sistemas sanitarios fuertes y resilientes no son un coste para la sociedad, sino una inversión a largo plazo, y que una gobernanza mundial fuerte y la solidaridad entre países y ciudadanos no son solo instrumentos eficaces contra las amenazas transfronterizas; también son un bajo precio que pagar por nuestra supervivencia colectiva.



## JUSTICIA INTERGENERACIONAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE: AL BORDE DE LOS LÍMITES PLANETARIOS

### ROBERTO TALENTI

Doctorando en Derechos Humanos y Política Global de la Sant'Anna School of Advanced Studies (Pisa)

El concepto de desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los conceptos más ubicuos y omnipresentes de nuestro tiempo, tras haberse integrado en documentos internacionales, nacionales y locales, tanto de naturaleza jurídica como política. No obstante, como han señalado algunos autores –como Carlos Castro y Lynley Tulloch–, la difusión global del término «desarrollo sostenible» no ha ido acompañada de una clarificación de su naturaleza ni de su operatividad concreta. La brevedad de este artículo no permitirá abordar los pormenores del debate (que autores como Du Pisani o Caradonna han abordado en profundidad en sus trabajos) acerca de la naturaleza del desarrollo sostenible<sup>1</sup>, por lo que se centra en un caso de análisis concreto: la incoherencia latente en la conceptualización que de este concepto hace el conocido popularmente como Informe Brundtland –o «Nuestro Futuro Común»–, un documento publicado por las Naciones Unidas en 1987 y considerado el primero que empleó el término «desarrollo sostenible». Me limitaré por tanto aquí a analizar las tensiones que existen entre los dos elementos específicos y fundamentales que sustentan el concepto de desarrollo sostenible: por un lado, la justicia intergeneracional; y por otro lado el crecimiento económico global. Tensiones que, por lo general, han sido ignoradas por la investigación académica.

### Implementar la justicia intergeneracional

La primera definición explícita –y todavía ampliamente aceptada– de desarrollo sostenible aparece en el citado Informe Brundtland, que la tipifica como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Dejando a un lado el enfoque claramente antropocéntrico que subyace a esta definición, el primer elemento fundamental que se desprende de este enfoque es la importancia que otorga al principio de justicia intergeneracional.

Obviamente, no es posible ofrecer una definición única y universalmente aceptada de justicia intergeneracional. No obstante, John Rawls ya afirmaba en su *Political Liberalism* de 1993 que, para alcanzar cualquier forma de justicia, es fundamental respetar lo que se conoce como «principio de las necesidades»: la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos es una precondition para la realización de cualquier derecho humano, y constituye así el mínimo requerido para alcanzar la justicia. Es más, como observa Clark Wolf en su artículo «Intergenerational Justice, Human Needs, and Climate Policy» de 2009, siempre que el «principio de las necesidades» sea neutro desde el punto de vista generacional (es decir, que las generaciones presentes y futuras tengan el mismo derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas), es posible aplicarlo en un contexto intergeneracional. De este modo, el principio de necesidades es un instrumento que permite establecer los mínimos necesarios

1. Es importante tener presente que aún se debate si el «desarrollo sostenible» es un principio, un objetivo, un medio o una meta.

para respetar la consecución de la justicia intergeneracional. En realidad, al aplicar el principio de las necesidades al contexto intergeneracional, tal y como afirma Wolf «nuestras actividades actuales son injustas cuando no son necesarias para satisfacer las necesidades fundamentales actuales y, por tanto, ponen en peligro las necesidades básicas de las generaciones futuras».

Resulta por lo tanto evidente que, para alcanzar uno de los principales objetivos establecidos por la definición Brundtland de desarrollo sostenible, es decir, la realización de la justicia intergeneracional, es crucial identificar y descartar (de forma más o menos gradual) todas aquellas actividades que no son necesarias para cubrir las necesidades humanas y que, a la vez, ponen en riesgo las necesidades de las generaciones futuras. Teniendo esto presente, es posible pasar al segundo elemento fundamental del concepto de desarrollo sostenible, a saber, el crecimiento económico global, y considerar si lograr este objetivo es necesario para las generaciones actuales y si pone en riesgo las necesidades de las generaciones futuras.

### **¿Es posible crecer hoy sin poner en riesgo a las generaciones futuras?**

Según el Informe Brundtland gracias a las mejoras tecnológicas y de organización social, el desarrollo sostenible «no implica límites absolutos» y «abre paso a una nueva era de crecimiento económico». Lograr «un crecimiento económico más rápido, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo», se considera, por consiguiente, esencial «para evitar catástrofes económicas, sociales y medioambientales» y, en

última instancia, para lograr un desarrollo sostenible. Parece por tanto que, desde el punto de vista del informe que aquí nos ocupa, el crecimiento económico global es necesario para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras y por esta razón estaría legitimado, en cualquier caso. Sin embargo, ¿hasta qué punto está teóricamente fundamentada esta posición?

En realidad, el Informe Brundtland considera paradigmáticamente el crecimiento global como esencial para la consecución de un desarrollo sostenible, pero lo hace sin aportar

evidencia alguna que apoye esta afirmación. De hecho, la idea según la cual un crecimiento económico mundial continuo sería necesario para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales es, en el mejor de los casos, controvertida. De hecho, cada vez hay más voces que afirman que el crecimiento económico es un mal indicador del desarrollo social y humano –como argumentan Ida Kubiszewski, Angus Deaton y Ronald Inglehart-. Es más, el antropólogo de la economía Jason Hickel ha observado que, superado cierto umbral, el crecimiento del PIB afecta negativamente al desarrollo humano. De ello se deduce que, si bien el crecimiento económico local puede ser necesario para satisfacer las necesidades de ciertas comunidades

en particular, la búsqueda de un crecimiento económico mundial sostenido –que también implica el crecimiento continuo de los países industrializados– no es necesaria para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales. Una vez comprendido esto, nos corresponde ahora analizar si este crecimiento económico pone en peligro las necesidades de las generaciones futuras.

**La idea según la cual un crecimiento económico mundial continuo sería necesario para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales es, en el mejor de los casos, controvertida**

En su libro de 1972 *Limits to Growth*, Meadows *et al.* sugirieron ya la idea de que el crecimiento global se produce de manera intrínseca en detrimento del medio ambiente y, por tanto, a expensas de las generaciones futuras. Y desde entonces, numerosos estudios se han sumado a la misma perspectiva, demostrando la imposibilidad de desvincular el crecimiento del PIB del uso de los recursos naturales y de la contaminación medioambiental. Por ejemplo, James Ward *et al.* en su artículo «Is Decoupling GDP Growth from Environmental Impact Possible?» demuestran así que el crecimiento económico eterno no es sostenible, puesto que «el crecimiento del PIB no puede dissociarse del incremento en el uso de materiales y energía». En una línea similar se expresan Hickel y Kallis en su artículo de 2019 «Is Green Growth Possible?» al afirmar que «la reducción de emisiones necesaria para alcanzar un amento máximo de 1,5 °C de temperatura no es empíricamente viable salvo en un escenario de decrecimiento». Por su parte, Scröder y Storm en «Economic Growth and Carbon Emissions: The Road to “Hothouse Earth” is Paved with Good Intentions» (2020) sugieren que es necesario poner «límites planetarios» al crecimiento económico y avanzar hacia el decrecimiento, «no solo en interés de la sociedad y la naturaleza, sino también por una cuestión de interés económico».

### En la encrucijada

Parece, por lo tanto, que el crecimiento económico mundial difícilmente puede considerarse necesario para la satisfacción de las necesidades fundamentales actuales y, al estar intrínsecamente correlacionado con la aniquilación de los recursos y la degradación del medio ambiente, supone una amenaza existencial para las generaciones futuras. Por consiguiente, si tomamos como referencia el esquema analítico de

Clark Wolf, podemos concluir que la búsqueda del crecimiento económico mundial es sencillamente incompatible con la realización de la justicia intergeneracional. Apparentemente, al no ser más que un concepto político al servicio de intereses políticos y surgido de discusiones políticas, el desarrollo sostenible carece de coherencia teórica, ya que pasa por alto, entre otras cosas, que crecimiento económico y gases de efecto invernadero no son más que dos caras de la misma moneda.

Por último, una vez comprendido que es intrínsecamente imposible realizar de forma global el desarrollo sostenible, nos vemos confrontados al siguiente dilema: o bien continuamos en la línea del crecimiento económico global, traspasando irremediablemente los límites planetarios y renunciando definitivamente a la realización de la justicia intergeneracional; o, por el contrario, damos prioridad a la realización de la justicia intergeneracional y abandonamos definitivamente el mantra del crecimiento económico global, transformando el concepto de desarrollo humano y el principio de necesidades básicas de nuestra generación.



## «PARA SORPRESA DE MUCHOS, LAS SANCIONES A RUSIA ESTÁN FUNCIONANDO»

**Víctor Burguete**, investigador sénior en el área de Geopolítica Global y Seguridad de CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON  
**Samantha Gross**, directora del programa de Seguridad Energética y de la Iniciativa para el Clima de Brookings Institution

### **SAMANTHA GROSS**

Es una de las principales expertas internacionales en materia de seguridad energética. Ingeniera química de formación con más de 25 años de experiencia, ha trabajado en la administración estadounidense -donde ejerció, entre otros cargos, de directora de Energía Limpia y Cambio Climático del Departamento de Energía de EEUU-. En el mundo académico se ha convertido en una voz autorizada en los debates en torno a la energía, el medio ambiente y la gestión política. Gross conoce en especial el campo de la transición hacia una energía de bajas emisiones, y sus repercusiones sobre el mercado energético y las ambiciones geopolíticas de los estados.

**Víctor Burguete (VB): Bienvenida Samantha, y gracias por acompañarnos hoy en una nueva edición de las conversaciones CIDOB, en este caso, para hablar de la dimensión securitaria de la energía; un tema que, desde la crisis ucraniana, está en el centro de la agenda internacional.**

**Samantha Gross (SG):** Gracias a ustedes por invitarme, será un placer conversar acerca de todos estos temas.

**VB: Quisiera empezar abordando la situación excepcional por la que el escenario energético ha transitado este último año. En un artículo reciente, usted hacía hincapié en que después del pico en los precios de la energía es muy posible que el tema vaya desapareciendo de los titulares de prensa. Sin embargo, debido a la guerra en Ucrania, que no tiene un horizonte claro, veremos aún cambios de gran calado en el panorama energético a lo largo de todo 2023. ¿Cuál es, a grandes rasgos, su previsión para el mercado energético global a lo largo de este año en curso, en lo relativo a los precios y a la seguridad energética? Y ¿podemos afirmar que Europa ya ha pasado el trago más amargo del auge de los precios de la energía y se encuentra fuera de peligro?**

**SG:** Mucho me temo que los dolores de cabeza de Europa aún no se han disipado, por lo menos, en lo relativo a la seguridad de su suministro de gas. Me ha alegrado mucho ver que Europa ha podido pasar el invierno pasado sin grandes penurias. No obstante, el reto

que tenemos ya a la vuelta de la esquina es que este año no se espera que se sumen nuevas reservas de gas licuado (LNG) al mercado. Y en China las políticas restrictivas por la COVID-19 han llegado a su fin, por lo que la misma oferta de gas deberá satisfacer una demanda mucho más alta, lo que es de prever que añadirá presión sobre el LNG disponible y puede comprometer el abastecimiento del próximo invierno, ya que el LNG fue clave para mantener los hogares calientes y los negocios funcionando durante el invierno. En lo relativo al petróleo, hemos sabido hace poco de la voluntad de la OPEP+ de recortar las cuotas de producción, lo que ha sido una decisión sorprendente en un mercado cada vez más presionado por el fin de los confinamientos en China. Esto coincide con la previsión por parte de la Agencia Internacional de la Energía que, a finales de este año, aumente la demanda de petróleo y la presión sobre el suministro, lo que conlleva que los dos componentes esenciales del *mix* energético, gas y petróleo, estarán tensionados lo que queda de 2023.

**VB: Sin duda, ese parece un futuro sombrío para Europa. ¿Estaremos por tanto obligados a reducir la demanda de energía de cara al próximo invierno?**

**SG:** Me temo que sí, que Europa se verá forzada a reducir aún más la demanda de energía. Parte de esta reducción es estructural y consecuencia de la mejora en la eficiencia energética -como, por ejemplo, la sustitución de calderas de gas por bombas de calor en los hogares-, pero otra parte corresponde a



una destrucción de demanda. Es decir, será necesario cerrar o limitar actividad industrial que requiere de grandes cantidades de energía para funcionar. Naturalmente, lo primero es más deseable que lo segundo. Pero lo que está claro es que Europa deberá reducir su demanda energética de cara al próximo invierno. Y ojalá que sea un invierno relativamente moderado, como lo fue el pasado.

**VB: Como ha mencionado en su primera respuesta, uno de los efectos colaterales de la drástica reducción de importaciones de gas ruso por parte de Europa ha sido el incremento de importaciones de LNG, acompañado de la reapertura de centrales térmicas de carbón y la reapertura del debate sobre la energía nuclear. En este nuevo escenario, en el que la seguridad energética se ha convertido de nuevo en la gran prioridad, ¿cómo imagina el *mix* energético con el que nos abasteceremos a corto y largo plazo?**

**SG:** Coincido plenamente; la seguridad energética capta más atención ahora que antes por razones obvias pero, sinceramente, creo que nunca ha dejado de estar al frente de las prioridades de los estados. Como sabe, la seguridad energética se sustenta sobre tres grandes patas, como son la accesibilidad, la sostenibilidad y la seguridad. El gran secreto es mantener un equilibrio entre estos tres factores para disponer de un suministro razonable de energía. Y creo que, si miramos más allá de la crisis actual por la que atravesamos, el horizonte hacia el que nos encaminamos a largo plazo sigue siendo el mismo, el de un sistema energético de cero emisiones y sustentado en la electricidad. La situación actual nos ha obligado a tomar algunos desvíos y rutas alternativas. Esta crisis ha sido un bache en la carretera, pero el objetivo sigue siendo el mismo.

**VB: No obstante, a veces da la impresión de que hemos querido avanzar demasiado rápido en la transición energética y que quizá hemos dejado cabos sueltos. Lo vimos por ejemplo el año pasado, cuando nos dimos cuenta de la importancia del caudal de los ríos para sostener la energía nuclear, y como la sequía en Europa la puso en aprietos. ¿Cuáles cree que serán los temas más importantes en el próximo año? ¿Dónde debemos poner una especial atención?**

**SG:** Sinceramente, no espero grandes sorpresas a corto plazo. Creo que veremos más de lo mismo en términos de suministro y, por supuesto, desconozco y no tengo la capacidad

de pronosticar si tendremos un invierno más o menos frío. De lo que sí estoy convencida es de que la crisis actual hubiera ocurrido igualmente antes o después, en el sentido en que dábamos por supuesto que el suministro de combustibles fósiles estaba garantizado durante todo el proceso y que, por tanto, podríamos concentrarnos exclusivamente en acometer los cambios. Gracias a la crisis del gas ruso, en Europa nos hemos percatado de que esto no es así en absoluto, y que además de centrarnos en el objetivo final, la transición energética, deberemos preocuparnos mucho más de los estadios intermedios de lo que habíamos previsto, lo que añade una capa de complejidad al asunto. Sin embargo, esta era una reflexión que tarde o temprano habría entrado a formar parte del debate y sin duda la crisis con Rusia la ha situado en el primer plano.

**VB: Entonces... ¿esto significa que debemos prepararnos de nuevo para una inminente subida de precios? ¿Cómo espera que se comporten los precios en los próximos meses de cara al invierno, pero quizá también en verano?**

**SG:** Sí, ciertamente. Creo que veremos un nuevo repunte de precios, cuya magnitud dependerá de múltiples factores, entre ellos de la demanda y, por supuesto, de la meteorología. Es más que probable que aumente de nuevo el precio del gas natural, así como del petróleo. La esperanza es que no suban tanto como lo hicieron el año pasado, especialmente durante el verano, cuando se generó un cierto pánico debido a que súbitamente Europa perdió una parte enorme de su suministro y no sabía cómo iba a cubrir sus necesidades. La situación actual es distinta y Europa se encuentra en una posición mejor. Tras el invierno, las reservas de gas almacenado están aun parcialmente llenas y no es de prever que el pánico vuelva a desatarse. Pero esto no impedirá que los precios suban de nuevo.

**VB: Me alegra que lo diga, porque en algunos momentos, detecto cierta complacencia entre los líderes europeos por la fortuna que hemos tenido. Pudimos superar el invierno sin grandes problemas, a diferencia de otros muchos países que pasaron por grandes penurias...**

**SG:** ¡No puedo estar más de acuerdo! Yo también percibo esta complacencia, y la misma sensación de que tuvimos suerte. Pero no debemos engañarnos. El reajuste de expectativas puede suceder de la noche a la mañana, y sin previo aviso. No es momento de relajarse.

**VB:** El año pasado vimos como muchos gobiernos, especialmente el de EEUU y de los países europeos, anunciaron a bombo y platillo grandes proyectos de inversión en renovables –como el *Inflation Reduction Act* en Estados Unidos o el *Re-PowerEU*, en el caso europeo– orientados a reducir la dependencia de importaciones de gas ruso, ganar autonomía estratégica en el nuevo contexto marcado por la competición con China y acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Me pregunto, no obstante, si estas medidas son suficientes para alcanzar los objetivos de transición verde y si puede señalarnos los que, a su parecer, son los principales obstáculos a los que deberemos hacer frente.

**SG:** Mi impresión es que, a raíz de la situación actual, hay muchas personas que han entendido que la transición ecológica ayuda a la seguridad energética. Y debemos felicitarnos de que así sea, ya que esto facilitará todo el proceso. En EEUU parece que no todos los actores políticos lo ven del mismo modo, pero lo cierto es que ambos objetivos requieren que dejemos atrás los combustibles fósiles. En relación a lo que mencionaba de los principales obstáculos para alcanzar la meta de la descarbonización, creo que lo principal hoy día es la velocidad y el volumen de lo que aspiramos a conseguir. Queremos reformar un sistema global que mueve billones de dólares e impulsa al conjunto de la economía. El volumen de gasto e inversiones que este ejercicio titánico requiere es colosal. Y no solo necesitamos de la implicación de los grandes científicos y tecnólogos para acometerlo. La implementación requiere una cantidad ingente de profesionales, como electricistas, lampistas o mecánicos, que trabajarán en proyectos que requerirán licencias, permisos, etc. El volumen de la empresa que nos planteamos es enorme, y lo cierto es que queda mucho por hacer. Debemos felicitarnos por la puesta en marcha de estos programas en EEUU y en Europa, pero no debemos perder de vista el enorme desafío que supone movilizar tal cantidad de recursos y en tan poco tiempo.

**VB:** China es el país que lidera gran parte de las tecnologías clave para la descarbonización. ¿Cree que estos planes industriales permitirán a Occidente alcanzar a China o, por el contrario, la dependencia de tecnología verde procedente de China se mantendrá dada la escasez de mano de obra en Occidente y las ventajas comparativas con las que aún cuenta el gigante asiático?

## **EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA ESTAREMOS AÚN DENTRO DE UN MODELO EXTRACTIVO Y UN SISTEMA ENERGÉTICO CON UNA LÓGICA INDUSTRIAL QUE, POR TANTO, PRODUCIRÁ BIENES INDUSTRIALES**

**SG:** Soy prudentemente optimista acerca de la posibilidad de que Occidente cumpla con sus objetivos. Respecto a la relación con China, seguro que nos detendremos sobre eso más adelante, pero debemos tener claro que no debemos entrar en el juego que nos plantea Beijing, ya que, si jugamos con sus reglas, jamás podremos ganar. Debemos tener muy claro lo que beneficia a nuestras economías, y centrarnos en ello. No es realista pensar que, por ejemplo, de la noche a la mañana EEUU o Europa vayan a convertirse en productores de paneles solares *low cost*; pero seguro que existen otros sectores en los que nuestras economías tienen una ventaja comparativa y son potentes y dinámicas, y donde podemos focalizar nuestro músculo inversor, como por ejemplo en el ecosistema de las *startups*. Si alcanzamos nuestros objetivos climáticos será gracias a impulsar estos sectores preferenciales, no por querer asemejarnos a China.

**VB:** ¿Y cuáles son las implicaciones que según usted tiene esto para la UE? Lo digo porque tanto en la UE como en EEUU estamos avanzando hacia una mejor regulación en sectores clave, pero hemos visto también como recientemente la aprobación de la nueva Ley de Reducción de la Inflación (en inglés, IRA) puede generar cierta competencia desleal, y tiranteces a ambos lados del Atlántico. ¿Cómo valora usted esta revisión y en especial sus implicaciones geopolíticas?

**SG:** Mi sensación es que para entender las razones detrás de la IRA debemos entender cuáles son los condicionantes reales de la política estadounidense. A diferencia de Europa, en EEUU no hay ningún deseo de regular más las cuestiones climáticas. Aquí es imposible aprobar leyes similares a las europeas,



centradas en los límites y el precio del carbono, en EEUU se piensa más en términos de dar zanahorias para el sector privado, es decir, subsidios, que son mucho más fáciles de aprobar. El proteccionismo que exhibe esta ley responde a la obsesión estadounidense de competir con China, que es una de las pocas cuestiones que genera consenso entre los dos grandes partidos que, como digo, están obcecados por el rol emergente de China en el mundo y las posibilidades reales de competir con ella. Hablando con franqueza, creo que esta ley no se entiende sin el *factor China*. Creo que Washington es consciente de que la ley resulta problemática para nuestros amigos europeos y asiáticos, y está intentando hallar fórmulas de diálogo bilateral sobre si empresas de otros países aliados pueden beneficiarse del esquema de subsidios estadounidense. No obstante, creo que no hubiera sido realista esperar más de los EEUU en este momento, y creo que tendremos que conformarnos con el tamaño y el alcance actual de la IRA.

**VB: Hablando pues de la competencia con China, ¿cree usted que esta competencia por producir tecnologías verdes favorece o perjudica la lucha contra el cambio climático? Dicho de otro modo: ¿acelerará el desarrollo y la innovación o ralentizará la implementación efectiva?**

**SG:** La respuesta a su pregunta está en los motivos que nos trajeron hasta aquí. Y se mueve en dos direcciones. Primero: como he dicho, si intentamos jugar al juego que nos propone China y bajo sus reglas, creo que la transición será más lenta. Si, por ejemplo, EEUU decide que va a apostar por tecnologías locales y que por tanto va a exigir un

mayor contenido doméstico en los paneles solares, esto ralentizará la transición y la encarecerá, ya que China lidera la producción de esta tecnología a bajo coste. Nuestro foco debe centrarse en las áreas donde sí podemos ganar, en las que somos buenos, como por ejemplo en el desarrollo de nuevas tecnologías que pasan rápidamente del laboratorio a la comercialización. En los EEUU somos particularmente buenos en trabajar en el subsuelo, disponemos de una industria gasística y petrolera potente y acostumbrada a trabajos bajo tierra, algo que puede ser muy útil en relación a la captura de carbono. Es en esto en lo que debemos centrarnos, y no obcecarnos con medidas proteccionistas que lo que persiguen es penalizar la tecnología china y que van a ralentizar y encarecer el proceso. Es realmente un encaje muy, muy difícil, que los políticos de mi país –y creo que también del suyo– están buscando la manera de resolver.

**VB: No sé si comparte mi visión de que, desde una perspectiva amplia, esta nueva regulación no distingue suficientemente entre nuevas y viejas energías renovables, entre por ejemplo, paneles solares y tecnologías como la del hidrógeno, en las que quizá exista algo más de margen para competir con China. Mi preocupación es que al aumentar el proteccionismo de manera general se dificulte la transición energética. ¿No sería mejor cierta competición y cooperación con China?**

**SG:** No hay duda de que el caso de los paneles solares es el más extremo, ya que el liderazgo chino es tan grande que intentar ponernos al nivel de China sería inasumible. No obstante, la situación como dice es distinta



en el caso de otras tecnologías; las baterías o los minerales críticos son buenos ejemplos de ello. Constantemente me preguntan si la economía mundial pasará de depender del petróleo y el gas de los *petroestados* a depender de los minerales críticos de China, es decir, si pasaremos de depender de un régimen autoritario a otro. Y no, no comparto esta idea, ya que son productos fundamentalmente distintos; una cosa es un combustible, que hace que el sistema funcione y la otra, son los materiales necesarios para construir un nuevo sistema. Vamos a necesitar una cantidad colosal de estos materiales, tantos que creo que hay lugar para todo el mundo en el mercado. Por ejemplo, desde la óptica de los EEUU, buena parte de la atención del IRA se focaliza en el desarrollo de nuevos minerales críticos y de baterías para los vehículos eléctricos, en particular, de las que necesitan los minerales críticos para funcionar. Y no son solo los minerales que están en boca de todos, como el cobalto o las tierras raras, sino también aquellos más modestos, como el cobre, sin el que será imposible electrificar el mundo. Y necesitaremos mucho más del que tenemos ahora, por lo que creo que existe mucho margen para la expansión. No será solamente una opción, sino una obligación, ya que debe aumentar el suministro de minerales que, dicho sea de paso, son un recurso natural que está distribuido de manera más generosa por el mundo. Incluso las denominadas tierras raras no lo son tanto, ya que están realmente en muchos lugares que podríamos minar. Creo que esa debería ser la actitud, en lugar de quejarnos permanentemente de que China tiene ventaja ahora, y creer que siempre será así. Esto deberá cambiar si aspiramos a abastecer suficientemente a todo el mundo.

**VB: Imaginemos pues que estamos en esta situación, y que logramos extraer estos minerales que, como dice, están más o menos distribuidos por todo el mundo. Llega el momento de procesarlos y refinarlos, una operativa que, como sabe, tiene enormes costes ambientales. ¿Considera que también este proceso podría relocarse y retornar a los países occidentales?**

**SG:** Sí, sí lo creo. Y no en términos de relocalización, sino que deberemos procesar más porque necesitaremos más cantidad. No es tanto un proceso de *reshoring* como de dotación de nuevas capacidades de procesamiento de tierras raras, ciertamente, pero también de los minerales más mundanos, como el cobre, y bajo estándares mejores. A veces da la impresión de que hay quien quiere creer que la transición energética será, ya sabe, como un retorno a la «madre naturaleza» que nos situará de nuevo en comunión con el medio ambiente... pero la realidad es que estaremos aún dentro de un modelo extractivo y un sistema energético con una lógica industrial que, por tanto, producirá bienes industriales. Debemos aprovechar esta necesidad imperante de aumentar la capacidad energética para reducir al mínimo nuestras emisiones y los niveles de contaminación local. Creo que debemos verlo como una oportunidad. Ya que debemos hacerlo, por lo menos, hagámoslo bien.

**VB: Permítame preguntarle pues, específicamente, por el hidrógeno verde. En España ha habido un boom de proyectos y una gran expectativa generada por la proyección de un nuevo gaseoducto con Francia para el transporte del hidrógeno. ¿Cuál es su opinión acerca del futuro de esta tecnología?**

**SG:** Creo que para juzgar el entusiasmo que despiertan estas nuevas tecnologías debemos tener una buena comprensión de cómo funcionan. En el caso del hidrógeno, debemos saber lo que puede hacer y lo que no. El hidrógeno es un transportador de energía, como la electricidad, no es un combustible como pueden ser el gas natural o el petróleo. Por lo tanto, debemos producir el hidrógeno a partir de otros elementos. Necesitamos, por tanto, utilizar energía renovable o de bajas emisiones para desprender el hidrógeno del oxígeno contenido en el agua. Si puedes utilizar esa energía directamente para otras utilidades, deberías hacerlo ya que siempre será más eficiente. La ventaja del hidrógeno es que es un conductor de energía, que, además, tiene algunos de los atributos de un combustible; es una molécula, que puede almacenarse, transportarse e incluso quemarse fácilmente, lo que son atributos fantásticos. Por ejemplo, existen procesos industriales que necesitan temperaturas muy elevadas, para los que la electricidad no es suficiente, y se debe quemar combustible. Para este tipo de procesos, que son difíciles de descarbonizar, el hidrógeno es una solución ideal. También si queremos transportar electricidad, en el tiempo o en el espacio, el hidrógeno es un recurso estupendo ya que nos permite almacenar fácilmente energía verde -lo que no es sencillo-, y más incluso, si lo hacemos mediante transportadores de hidrógeno, como pueda ser el amoníaco. También es útil para el transporte de larga distancia, que requiere de una gran intensidad de energía almacenada. No es la «bala de plata» que pondrá fin a todos nuestros problemas, pero soy muy optimista respecto a los usos específicos que le podremos dar en el futuro. Y más en países tan soleados como España, con un gran potencial para las renovables, en el que la opción de emplear hidrógeno para exportar parte de su superávit energético es una muy buena idea.

**VB: ¡Me alegra mucho oír eso! Volvamos por un momento a la geopolítica. Europa y el G7 han invertido una enorme cantidad de recursos para imponer sanciones sobre las exportaciones energéticas de Rusia. Sin embargo, hay quien discute la efectividad real de estas sanciones, básicamente, porque sigue siendo posible importar energía rusa hacia suelo europeo. ¿Cómo valora usted el diseño y la efectividad de las sanciones? ¿Existe la posibilidad de que asistamos pronto al endurecimiento o incluso a la introducción de sanciones secundarias sobre la economía rusa?**

**SG:** Empezaré puntualizando que lo que está en liza es el petróleo ruso, ya que Rusia ya cerró el grifo del gas natural para Europa por su

propia cuenta. Por tanto, cuando hablamos de sanciones, nos referimos al petróleo. Y la verdad es que sancionar a Rusia en este campo es muy complicado, ya que lo queramos o no Rusia es un gran productor de petróleo que el mundo necesita para abastecerse. El crudo ruso no puede reemplazarse fácilmente en el corto plazo sin que los precios se disparen de manera alarmante. Por ello, las sanciones sobre Rusia tienen un enfoque totalmente nuevo. En lugar de negarnos a comprar petróleo ruso, como hemos hecho con Venezuela o Irán, la opción ha sido intentar limitar el beneficio que Rusia obtiene por su petróleo y que podría financiar la guerra en Ucrania. Y debo decir que las sanciones están funcionando -para mi sorpresa- mejor de lo que esperaba, por lo que me alegra haber errado en mis predicciones. Por ejemplo, según las cifras más recientes publicadas por la Agencia Internacional de la Energía, las exportaciones rusas de petróleo están aumentando, y han alcanzado ya niveles anteriores a la invasión de Ucrania, en torno a los 8 millones de barriles diarios -más o menos el 8% del suministro global-, pero el ingreso obtenido a cambio por Rusia es un 43% menor que hace un año, por el mismo volumen. Eso es exactamente lo que pretendían las sanciones; evitar el colapso del mercado energético debido a una caída del suministro, pero, al mismo tiempo, reducir el dinero que Rusia obtiene de su entramado energético. Moscú tiene ahora muchos menos clientes, que, además, pueden exigirle mejores condiciones y más descuentos. Como conclusión pues, no creo que veamos nuevas rondas de sanciones secundarias ya que el modelo de sanciones está funcionando incluso mejor de lo esperado.

**VB: Yo mismo me encuentro entre los sorprendidos por el éxito de las sanciones. No obstante, me pregunto si parte del éxito de esta estrategia no depende demasiado del factor precio del petróleo. En su última reunión, la OPEP+ optó por no aumentar la producción de petróleo, lo que podría aumentar el precio del crudo y cuestionar el éxito de las sanciones sobre el petróleo ruso. ¿Le preocupa un creciente alineamiento de Rusia con los países de la OPEP? ¿Y qué impactos podría tener sobre el mercado global de la energía?**

**SG:** Esta es, sin duda, una pregunta clave. Este tema es tremendamente importante: debemos aceptar que con las sanciones estamos reduciendo la eficiencia de los mercados globales. Si pensamos en como funcionaba anteriormente el mercado, el petróleo acababa dirigiéndose a aquellos lugares donde tenía más sentido que fuera, en términos de distancia y de cercanía de las refinerías. Al limitar el número

de compradores, estamos haciendo que el petróleo acabe en manos distintas de las habituales, quizá más distantes y menos eficientes. En el momento actual, vemos que parte del petróleo ruso se envía a India, donde es refinado, para luego ser enviado a Europa, donde podría haber sido refinado directamente, ahorrando un proceso. Aun así, si se ha logrado reducir los ingresos de Rusia y su capacidad de alimentar la maquinaria de guerra, las sanciones son efectivas, independientemente del camino por el cual el petróleo acabe llegando a Europa. Esta ineficiencia es el precio que estamos pagando por implementar las sanciones, pero creo que merece la pena. El gran interrogante es, como apuntaba acertadamente con su pregunta, si los mercados de la energía van a *balcanizarse* como resultado del contexto actual, o si los cambios serán temporales. A este respecto, la decisión de la OPEP de no aumentar las cuotas de producción es realmente llamativa, ya que alinea a la organización con las posiciones de Rusia, en la línea de aumentar el precio del petróleo y no reducirlo, que es lo que está intentando Occidente. Me preocupa mucho este tema, ya que parece que la división entre Occidente y el resto de países se traduce también al mercado de la energía, y no tengo claras aún todas las derivadas que esto puede comportar. Quizá sea pronto para decirlo. En cualquier caso, creo que la pregunta es de vital importancia.

**VB: Me sorprende que veamos también resonar la discordia entre el Norte y el Sur Global en el tema de la energía y que, más allá de la retórica, esta discrepancia esté tomando la forma de acciones concretas, que buscan minar los valores y principios sobre los que hemos edificado la economía global. Me refiero, por ejemplo, a las recientes declaraciones del presidente brasileño Lula da Silva, cuando apela a diversificar las monedas dominantes en el comercio mundial, algo de lo que hablaron también Arabia Saudí y China el año pasado cuando propusieron buscar alternativas al comercio en dólares estadounidenses. Las implicaciones que esto tendría para el mercado energético son enormes. ¿Cómo las valora y cuál es su opinión respecto a esta posibilidad?**

**SG:** Si le dijera que me sorprenden, le mentiría. Estados Unidos ya no es el gigantesco comprador de energía que solía ser, por lo que tiene sentido que parte de este comercio ya no se siga realizando en dólares. Lo que no veo tan claro es que nos movamos hacia un nuevo escenario en el que el dólar deje de ser del todo la moneda del comercio internacional, más que nada porque no veo ningún candidato creíble

a reemplazarlo. Seguro que hay mucha gente a la que le gustaría que esto ocurriera para comprometer la hegemonía norteamericana, y quizá ocurra en espacios marginales del mercado, pero sinceramente no creo que alcance al núcleo duro de la economía. Actualmente, existe un malestar notable en el denominado Sur Global respecto a la situación actual, y algo tiene que ver lo bien que Europa ha capeado el invierno a costa de adquirir enormes cantidades de gas natural licuado que no han acabado de llegar a otros potenciales compradores, en particular, de Asia Meridional y del Sudeste Asiático que se quedaron sin esta energía, bien por falta de suministro o bien el incremento de precio. Esto los ha empujado de nuevo a quemar carbón, que como sabe tiene enormes problemas para el clima y la contaminación local. Así pues, debemos ser conscientes de que efectivamente Europa ha pasado bien el invierno, y esto ha sucedido a expensas de otros países del Sur Global, que han sido plenamente conscientes de ello, por lo que es muy posible que veamos resurgir este tema a la hora de entablar futuras negociaciones sobre geopolítica o en materia ambiental, porque es una dinámica sensible y totalmente real.

**VB: Gracias Samantha Gross por esta estu-  
penda conversación sobre energía, y por  
anticiparnos algunos de los temas que serán  
clave en el futuro inminente.**

**SG:** Un placer. Gracias a ustedes por invitarme.

*Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa, que se encuentra disponible en formato vídeo en el canal YouTube de CIDOB, y a la que se puede acceder mediante el siguiente código QR:*



# LOS 9 LÍMITES PLANETARIOS Y LA SALUD DEL ECOSISTEMA TERRESTRE

En 2009 un grupo de 28 científicos dirigidos por el Stockholm Resilience Centre (SRC) identificaron los 9 procesos que regulan la estabilidad y la resiliencia del sistema terrestre. Los científicos propusieron en correspondencia 9 límites planetarios dentro de los cuales la humanidad puede continuar desarrollándose y prosperando. Cruzar esos lindes aumentaría el riesgo de generar cambios ambientales abruptos o irreversibles; seis de ellos ya se han superado.

## 1 CAMBIO CLIMÁTICO

Es un límite considerado crucial por su influencia en todo el sistema. Si, como sucede, se superan las 350 partes por millón (ppm) de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, el calentamiento se dispara y la estabilidad climática queda comprometida (el límite de muy alto riesgo son los 450 ppm).

**Este límite ya se ha superado y se está muy cerca de entrar en la Zona de Alto Riesgo.**

## 2 POLUCIÓN QUÍMICA / NUEVAS ENTIDADES

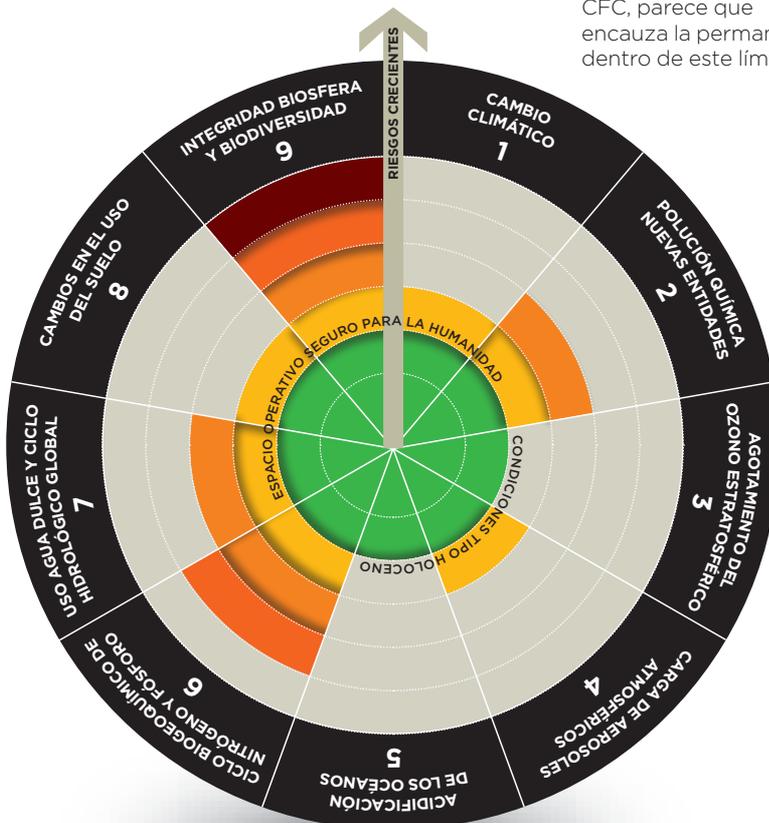
La concentración de sustancias con efectos tóxicos no ha dejado de aumentar desde mediados del siglo XX. Materiales radioactivos, metales pesados e hidrocarburos, micro y nanoplásticos se acumulan hoy en el planeta, con efectos potencialmente irreversibles. **Este límite ya ha sido superado y entra en la Zona de Alto Riesgo.**

## 3 AGOTAMIENTO DEL OZONO ESTRATOSFÉRICO

La capa estratosférica de ozono filtra la radiación ultravioleta del sol. Si ésta disminuye, aumenta la radiación ultravioleta (UV), lo que causa daños a los sistemas biológicos terrestres y marinos. Este es el único límite sobre el que la humanidad ha actuado con éxito. El Protocolo de Montreal, firmado en 1987 para acabar con los gases CFC, parece que encausa la permanencia dentro de este límite.

## 4 CARGA DE AEROSOLES ATMOSFÉRICOS

Los aerosoles son las partículas sólidas y líquidas microscópicas suspendidas en la atmósfera, generadas sobre todo por la quema de combustibles fósiles. Influyen en el clima y en el ciclo del agua. También tienen efectos directos sobre los ecosistemas. Sus impactos locales y regionales son bien conocidos y cuantificados, pero aún faltan valores umbrales específicos de sus efectos a escala mundial para establecer una cuantificación global. **Este límite ya ha sido superado.**



**Elaboración:** CIDOB  
**Fuentes:** Stockholm Resilience Centre, Global Monitoring Laboratory, NASA Ozone Watch, Our World in Data, World Resources Institute.

- En zona de Alto Riesgo
- Límite superado (incrementa el riesgo)
- Dentro de los límites (evolución segura)
- Límites aún no cuantificados

5



### ACIDIFICACIÓN DE LOS OCÉANOS

Los océanos han ayudado a ralentizar el cambio climático antropogénico. Alrededor de un 25% del CO<sub>2</sub> que produce la humanidad se disuelve en los océanos. En los últimos 200 años el agua del océano se ha vuelto un 30% más ácida. Estudios recientes señalan que la acidificación antropogénica se encuentra actualmente en el límite del espacio seguro. La tendencia empeora a medida que las emisiones antropogénicas de CO<sub>2</sub> aumentan.

6



### CICLO BIOGEOQUÍMICO DEL NITRÓGENO Y EL FÓSFORO

Las actividades humanas también han alterado los ciclos del nitrógeno y el fósforo, que, junto al carbono y el oxígeno, son esenciales para la vida terrestre. El nitrógeno y fósforo son cruciales para la fabricación de fertilizantes y para abonar los campos, pero el 60 % de estos elementos, una vez usados, acaba en el mar. **Este límite ya ha sido superado.**

7



### USO DE AGUA DULCE Y CICLO HIDROLÓGICO GLOBAL

Ninguno de los procesos descritos por el SRC funciona de forma aislada. El mejor ejemplo es el ciclo del agua, muy afectado por el cambio climático y por el estado de la biosfera. Este límite se revaluó en 2022, incluyendo el «agua verde» (las lluvias, la humedad del suelo y la evaporación). Previamente solo se habían considerado ríos, lagos y agua subterránea. **Este límite ya se ha superado,** aunque los estudios afirman que todavía hay margen de acción.

8



### CAMBIO EN EL USO DEL SUELO

Se engloba, junto al consumo de agua y la extracción del nitrógeno atmosférico para convertirlo en fertilizante, en los grandes procesos de la producción de alimentos. Bosques, humedales y otros tipos de vegetación se convierten en suelos agrícolas y ganaderos; este cambio está detrás de la reducción de la biodiversidad. La Antártida tiene una extensión de 14 millones de km<sup>2</sup>. **Este límite ya ha sido superado.**

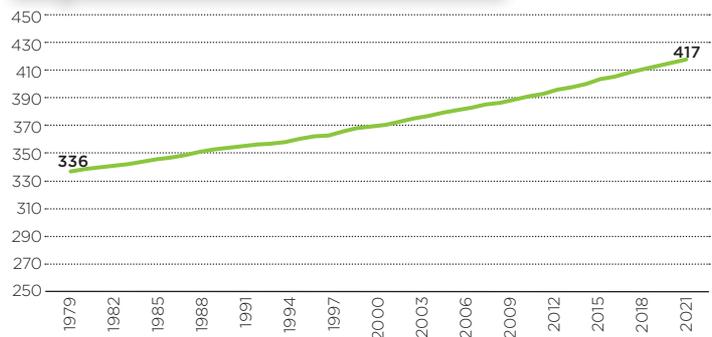
9



### INTEGRIDAD BIOSFÉRICA Y BIODIVERSIDAD

La pérdida de biodiversidad y extinción de las especies es otro de los límites centrales: más de un millón de especies están en peligro de extinción. Desde la polinización que permite los cultivos hasta la limpieza del agua y del aire, todo requiere de plantas y animales. **Este límite ya ha sido superado.**

**CONCENTRACIÓN DE CO<sub>2</sub> EN LA ATMÓSFERA (PARTES POR MILLÓN, 1979-2022)**



**EXTENSIÓN DEL AGUJERO DE OZONO (MILLONES DE KM<sup>2</sup>)**



## EL DESHIELO DEL PERMAFROST: CUANDO EL PASADO AMENZA EL FUTURO

El permafrost es el suelo (rocas o sedimentos) que está congelado desde hace por lo menos dos años, aunque, en las zonas más septentrionales del planeta puede llevar congelado decenas de miles de años. En su proceso de formación, captura **cantidades enormes de carbono** -animal y vegetal- que, en caso de deshielo, son emanados a la atmósfera. Los datos revelan que a consecuencia del cambio climático, el suelo helado se derrite mucho más rápido de lo previsto. A diferencia de lo que sucede con la medición del hielo glaciar, no disponemos de la tecnología para medir los cambios en el permafrost y la realidad es que **desconocemos lo que contiene** y como puede comportarse. Según cálculos de la ESA, y al ritmo actual, dos tercios del permafrost se habrán descongelado en 2100. Como afirma Craig Welch para *National Geographic*, estamos ante “la nevera de Pandora”.

### Zonas con una mayor variación de temperatura en subsuperficie entre 1997 y 2019

- Aumento elevado
- Aumento moderado
- Territorio cubierto por permafrost (2023)\*
- Superficie mínima cubierta por el hielo polar (verano de 2019)
- Principales asentamientos humanos

**Elaboración:** CIDOB

**Fuentes:** Justine Ramage, Leneisja Jungsberg, Shinan Wang, Eeva Turunen, Hugues Lantuit, Sebastian Westerman and Timothy Heleniak, *Population living on permafrost in the Arctic, Nordregio*; Agencia Espacial Europea, *Permafrost thaw could release bacteria and viruses*, 22/10/2021; Craig Welch, «Arctic Permafrost is thawing fast. That affect us all», *National Geographic*, Septiembre de 2019.

**Nota:** Ilustración a partir de imágenes de satélite



## PRINCIPALES RIESGOS DEL DERRETIMIENTO



Enorme volumen de **emisiones de carbono** a la atmósfera



Liberación de **antiguos microbios** (virus y bacterias resistentes a los antibióticos y nuevas pandemias)



Pérdida de **hábitats y modos de vida**



Destrucción de **infra-estructuras** y posibles vertidos (oleoductos)



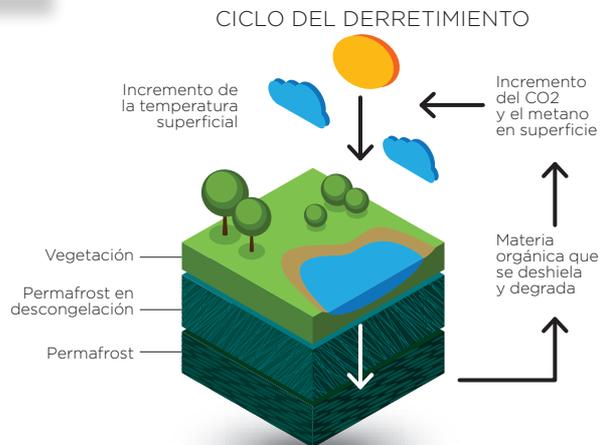
Liberación de **contaminantes naturales** (arsénico, mercurio, níquel)



Liberación de **contaminantes artificiales** (pesticidas, residuos nucleares)

## LA FUTURA PANDEMIA ¿VENDRÁ DEL PASADO?

Una preocupación creciente de los científicos es la liberación de **virus y bacterias extremófilas**, que en muchos casos no han estado jamás en contacto con los humanos y que pueden ser resistentes a los antibióticos. Existen multitud de ejemplos documentados hasta la fecha, pero los más llamativos son los del *Pithovirus Sibericum* y *Mollivirus Sibericum*, que en 2016 revivieron en cultivo tras 35.000 años congelados en el permafrost. Así pues, el contacto entre humanos y los microorganismos prehistóricos es un riesgo real y potencialmente global, del que justo ahora se empieza a tomar consciencia.



## EL PERMAFROST EN CIFRAS

**Ubicación:** hemisferio norte

**Extensión:** 23 millones de km<sup>2</sup> (2 veces la extensión de Canadá)

**Población:** cerca de 5 millones de personas

**Carbono retenido:** 1.700 millones de toneladas de carbono (equivalente a 46 años de emisiones totales globales de CO<sub>2</sub> en el máximo histórico de 2022).

## ¿QUÉ PODEMOS HACER AL RESPECTO?

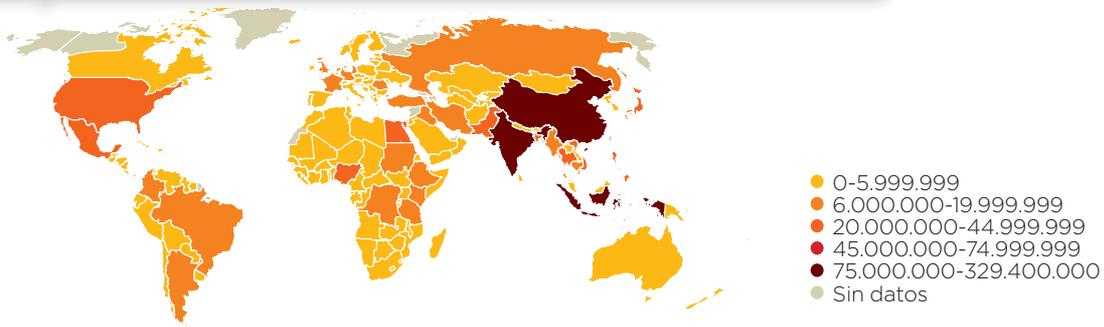
La principal causa del deshielo del permafrost es el **cambio climático**, por lo que la prioridad es detener cuanto antes el incremento sostenido de la temperatura ambiental. Otra prioridad es mejorar el **conocimiento científico**, con iniciativas como el programa para el metano y el permafrost árticos, fruto de la colaboración entre la Agencia Europea y la NASA. En 2025, la misión de monitoreo de carbono Copernicus aumentará la precisión de las mediciones y en 2027, la misión franco-germana MERLIN medirá vía satélite las emisiones de metano mediante tecnología láser. Existen también **iniciativas conservacionistas** locales pioneras (como el denominado Parque del Pleistoceno), que exploran la creación de reservas de grandes animales que de un modo similar ayudarían a fertilizar praderas en verano y asentar el terreno para evitar las inundaciones y posterior rotura del suelo con la congelación. En paralelo, los países y las comunidades donde se encuentra el permafrost deberán prepararse para **responder a sus consecuencias**, como el colapso de infraestructuras (carreteras, oleoductos e instalaciones) o la emigración de los residentes (5 millones de personas) que se prevé que se verán afectadas en el futuro.

## LOS ESTRAGOS DEL AGUA SOBRE LOS MÁS POBRES

A raíz del cambio climático, aumenta la frecuencia de las sequías y las inundaciones. Actualmente, el riesgo de inundación afecta ya a 3.000 millones de personas –4 de cada 10 habitantes del planeta– repartidos en 110 países. Las inundaciones responden a factores naturales, como las lluvias torrenciales, los monzones o los ciclones, a los que más recientemente se suman las inundaciones costeras debido al aumento del nivel del mar, con especial incidencia en los estados insulares del Pacífico. Su impacto destructivo se multiplica en las cuencas de los grandes ríos (como el Nilo, el Yangtsé, el Mekong, el Indus o el Ganges) a orillas de los cuales se han formado históricamente grandes núcleos de población.

En regiones como Asia Meridional o África, la devastación causada por las catástrofes naturales se suma a otras crisis, no solo ambientales, sino también sociales y políticas, lo que agrava las tasas de pobreza, riesgos para la salud, dificultando el acceso a la educación y la seguridad humana básica. La incapacidad del Estado de responder a estas crisis abre la puerta a grupos insurgentes o violentos para proliferar y planta la semilla de futuros conflictos.

### POBLACIÓN TOTAL EXPUESTA AL RIESGO DE INUNDACIONES (PERSONAS, 2020)



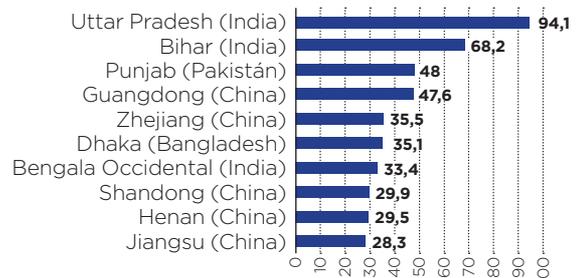
### EL RIESGO DE LAS INUNDACIONES ES RELATIVO

En términos absolutos, los países con una mayor exposición a las inundaciones coinciden con los de mayor concentración de población en cuencas fluviales (Bangladesh, Egipto, Vietnam, China o India) o en regiones costeras (Indonesia o Japón). No obstante, en términos relativos, intervienen otros factores; por ejemplo, Países Bajos es el país con una mayor proporción de habitantes potencialmente expuesta (58,7%), si bien el país dispone de infraestructuras potentes y punteras que diluyen el peligro. La situación es bien distinta en Vietnam, donde las medidas tomadas –como construcción de un dique de 2.600 km– no parecen suficientes para evitar que el 46% de la población que reside en zonas inundables esté a salvo de las catástrofes. Asia Meridional es la región donde la situación es más grave, ya que en ella confluye muchos de los factores citados, y además, la proximidad a los glaciares del Himalaya, que se derriten rápidamente, trastocando las arterias fluviales vitales para el subcontinente.

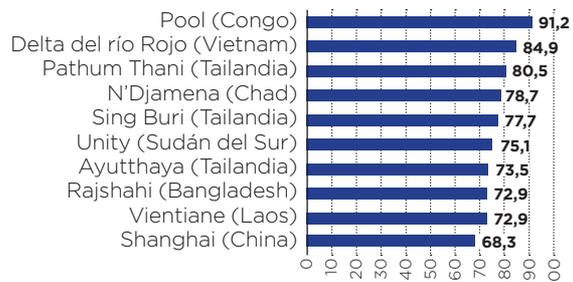
**Elaboración:** CIDOB.

**Fuente:** Rentschler, J., Salhab, M. & Jafino, B.A. «Flood exposure and poverty in 188 countries». *Nat Commun* 13, 3527 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41467-022-30727-4>; Yong Nie et al. «Glacial change and hydrological implications in the Himalaya and Karakoram». *Nature Reviews*, Vol. 2, febrero de 2021. Chris Mooney y Niha Masih. «Deadly floods in India point to a looming climate emergency in the Himalayas». *The Washington Post*, 19 de febrero de 2021; Jun Rentschler y Melda Salhab, *People in Harm's Way, Flood Exposure and Poverty in 189 Countries*, Banco Mundial, octubre de 2020.

### NÚMERO DE PERSONAS EXPUESTAS A UN RIESGO ELEVADO DE INUNDACIÓN (MILLONES)

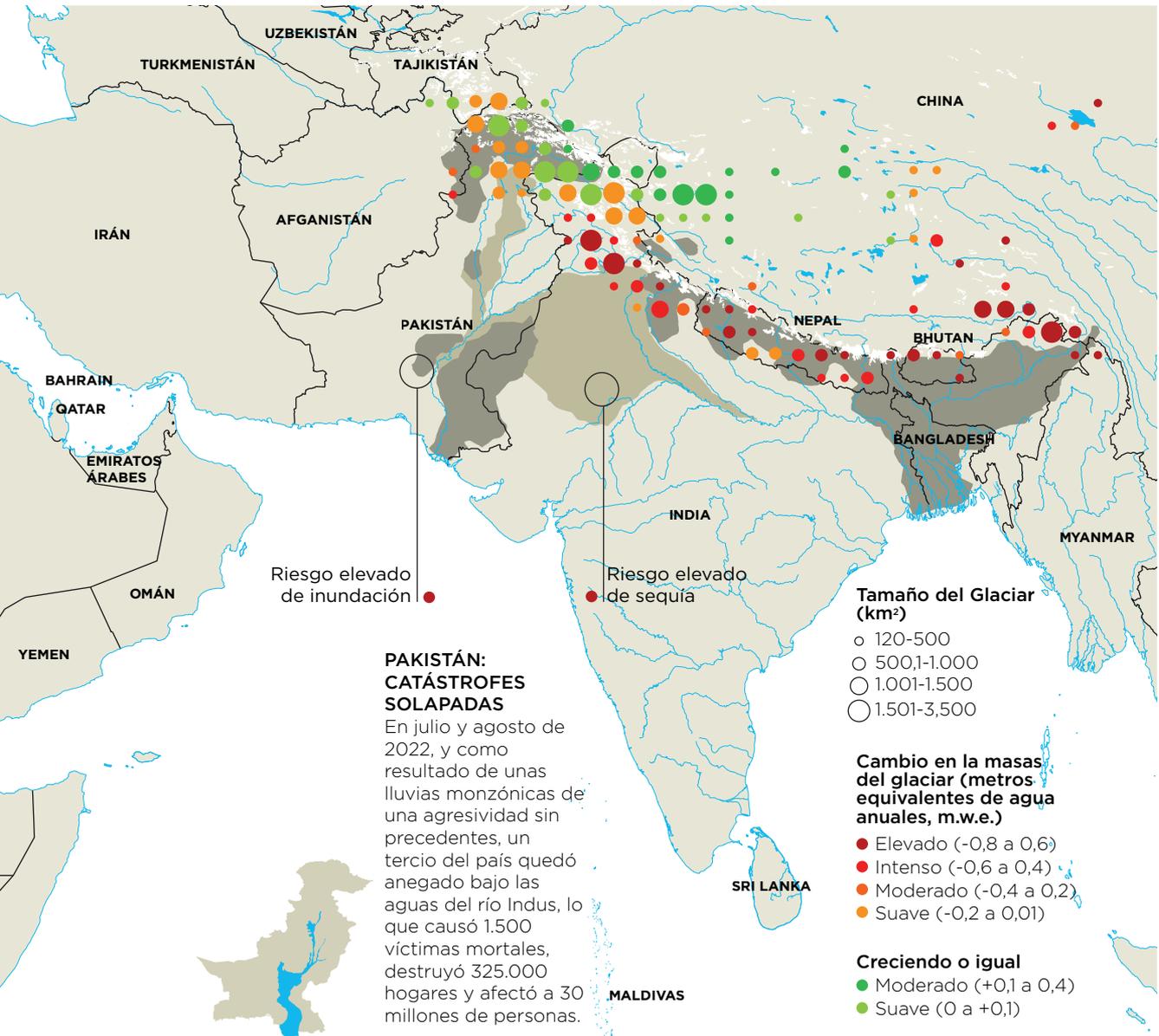


### POBLACIÓN CON UNA EXPOSICIÓN ELEVADA A LAS INUNDACIONES (% DEL TOTAL)



## EL DESHIELO DE LOS HIMALAYAS: UNA AMENAZA PARA LAS CUENCAS HIPERPOBLADAS

El Himalaya se extiende desde Afganistán en el oeste hasta Myanmar en el este, coronando las cuencas fluviales de grandes ríos como el Ganges, el Indus y el Brahmaputra, donde residen 1.500 millones de personas. A consecuencia del cambio climático, algunos de los principales glaciares que abastecen los grandes ríos del continente se derriten rápidamente, lo que aumenta el riesgo de inundaciones con consecuencias catastróficas debido a la construcción de centrales hidroeléctricas y de presas, la tala de bosques y la caótica edificación de barrios precarios y en zonas inundables. Este es el caso de los estados indios de Bihar, Uttar Pradesh y Bengala Occidental, del Punjab pakistaní, o del distrito de Dakha, en Bangladesh, donde dos tercios de la población reside en la peligrosa confluencia del Ganges y el Brahmaputra. Paradójicamente, las mismas tres cuencas fluviales están también cada vez más expuestas al riesgo de sequía, debido al irregular caudal de los grandes ríos y la elevada densidad demográfica. La escasez de agua, sumada a los estragos por las inundaciones y la escasez de recursos públicos, pone en peligro la seguridad alimentaria de millones de habitantes del subcontinente.





LA DEMOCRACIA  
EN CRISIS  
Y EL DESCONTENTO  
GLOBAL

EL DECLIVE DEMOGRÁFICO Y EL FUTURO  
DE LA DEMOCRACIA

RESISTENCIA A LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA:  
ESTRATEGIAS DE OPOSICIÓN

EL LIBERALISMO EN RETROCESO



EL DECLIVE  
DEMOGRÁFICO  
Y EL FUTURO DE LA  
DEMOCRACIA<sup>1</sup>

**IVAN KRASTEV**

Presidente del consejo rector del Center for Liberal Strategies y miembro permanente del Instituto de Ciencias Humanas de Viena (IWM)

Una de las evidencias que nos deja el actual contexto posCOVID es que la política europea ya no se vertebraba en torno a la tradicional oposición ideológica entre izquierda y derecha, sino que ahora, esta se conforma por el choque de dos grandes imaginarios apocalípticos. El primero es el imaginario *ecológico*, que responde a la perspectiva de una catástrofe ambiental inminente. Se trata de un imaginario que propugna la idea que, si no modificamos significativamente nuestro modo de vida, la humanidad está condenada a desaparecer de la Tierra, sino inmediatamente, sí en un breve periodo de tiempo. El segundo imaginario en ciernes es el imaginario *demográfico*; en este caso, el temor es a la erradicación como colectivo, no como especie, y se rige por el miedo a la desaparición de «mi pueblo» o de «nuestro modo de vida».

El poeta y ensayista alemán Hans Magnus Enzensberger, fallecido en 2022, fue quien mejor captó la esencia del imaginario demográfico europeo en 1994, al referirse a la «bulimia demográfica» que padece Europa, entendida como el miedo reprimido «a que en un mismo territorio, coexistan al mismo tiempo demasiadas y demasiado pocas personas» —es decir, pocos de nosotros y muchos de ellos—<sup>2</sup>. Esto responde a la evidencia que, desde una perspectiva global, la población nacida en Europa se reduce al tiempo que los no europeos emigran en gran número al continente.

Existen proyecciones que apuntan a que en torno al 2040 un tercio de la población de Alemania habrá nacido fuera del país. En el caso de que se produzca una «oleada migratoria africana sostenida» desde una cada vez más populosa África hacia una Europa decreciente demográficamente, la población afrodescendiente residente en Europa, que

en 2019 ascendía a nueve millones de personas, podría aumentar hasta situarse entre 150 y 200 millones en 2050 (incluyendo a los migrantes y a sus descendientes)<sup>3</sup>.

El miedo a la despoblación no es un fenómeno nuevo. Lo que sí resulta novedoso en el debate actual —que navega entre el derrotismo poético y cierto racismo elegante—, es el papel clave que juegan las proyecciones demográficas a la hora de inflamar los sentimientos de la opinión pública. En Europa, como en el resto del mundo, las ansiedades demográficas se nutren, no solo de las proyecciones que nos ofrecen los demógrafos, sino que lo hacen también de las percepciones de la opinión pública acerca de cómo se distribuye étnicamente la población. Y sabemos, por multitud de ejemplos, que estas pueden diferir mucho de la realidad. Gracias a estudios recientes, sabemos que, de media, los estadounidenses creen que los nacidos en el extranjero representan alrededor del 37% de la población del país cuando, en realidad, la cantidad es muy inferior, en torno a un tercio de esa cantidad (13,7%)<sup>4</sup>. De manera similar, de media, los franceses creen que una de cada tres personas residentes en el país es musulmana (33%), cuando en realidad, la proporción es seis veces menor (7,7%)<sup>5</sup>.

Si bien, actualmente, la mayoría de los europeos siguen siendo nacidos en el continente, esto no obsta para que cada vez sean más los que temen un futuro en el que estos hayan devenido una minoría perseguida y que, llegado el caso, la democracia pueda jugar en su contra. Las investigaciones de Jennifer Richeson, psicóloga social de la Universidad de Yale, y Maureen A. Craig, psicóloga social de la Universidad de Nueva York, son claras a la hora de subrayar el notable peso político del imaginario *demográfico*. De ellas se desprende que, en las sociedades democráticas, el tamaño

1. Este texto está basado en el artículo «Democracy, Demography and the East-West Divide in Europe», publicado por Ivan Krastev en Groupe d'Études Géopolitiques (GEG), enero de 2022.
2. Véase Enzensberger (1994: p. 117).

3. Véanse Smith (2019: p. 7) y Millman (2015).
4. Véase Meththa (2019).
5. Véase Neidig (2016).

de los diversos grupos es un indicador de dominancia y, también, que cuando uno de estos disminuye de tamaño, se siente amenazado y cada vez más impotente. Su estudio, que tiene como muestra a población blanca estadounidense elegida al azar, demuestra que aquellos sujetos a los que se dio a leer un informe del censo que afirmaba que en 2044 la población blanca sería minoría en EEUU, eran mucho más propensos a expresar sentimientos negativos hacia las minorías raciales y a defender políticas de inmigración restrictivas que los que no tuvieron acceso al mismo informe.

Esta realidad contrasta con el imaginario *ecológico*, que desde la base de una perspectiva cosmopolita, considera que la humanidad solo puede salvarse si actúa conjuntamente. Se contraponen por tanto a este imaginario *demográfico* al que hemos hecho referencia, de tipo nativista, y que defiende el supuesto de que otros quieren reemplazarnos y que debemos hacer lo posible para impedirlo. Dicho de otro modo, mientras que los activistas climáticos se plantean si es moral traer hijos a un planeta que avanza hacia la destrucción, los nativistas defienden que una familia con menos de tres hijos es poco menos que una traición a la causa.

Paradójicamente, y pese a sus diametrales diferencias, ambos imaginarios comparten un sentido de emergencia similar; tanto los activistas climáticos, como los nacionalpopulistas, comparten la sensación de estar a las puertas del fin del mundo.

### **¿Qué importancia tiene la fractura Este/Oeste en Europa?**

Si aceptamos el postulado que la política europea actual se dirime entre aquellos que quieren «salvar la vida» y los que quieren salvar «su modo de vida», ¿qué importancia tiene, en este contexto, la fractura Este/Oeste? y, ¿cómo afectará esta fractura al futuro de la Unión Europea?

Pongamos como punto de partida la tesis de que, si bien ambos imaginarios, tanto *ecológico* como *demográfico* están presentes en to-

das las sociedades europeas, en Europa Occidental el imaginario dominante es el *ecológico*, lo que se desprende del auge de los partidos verdes y del ambientalismo, mientras que en Europa del Este, el imaginario político más determinante es el *demográfico*.

Lo cierto es que la realidad nos confirma que esta fractura Este/Oeste no es el factor más determinante a la hora de conformar los valores y las preferencias políticas de los ciudadanos, ya que, por ejemplo, resulta más determinante la residencia en un entorno urbano o rural —un habitante de Varsovia está más cerca de uno de Berlín, en términos de valores, que del mundo rural polaco—. Donde sí que la fractura Este/Oeste cobra toda su relevancia es a nivel de los gobiernos y estados, donde tiene una importancia existencial para la UE, siendo este el conflicto que más probabilidades tiene de provocar su desintegración. Esta fractura resulta fundamental, además, porque remarca los estereotipos culturales ya existentes y subraya las diferentes trayectorias históricas de la construcción del Estado en Europa del Este y en Europa Occidental.

### **La diferencia entre tener piernas o tener raíces**

Tal y como señala el académico israelí Liav Orgad en su encomiable libro *The Cultural Defense of Nations* (2015): «en la historia de la humanidad nunca antes se había prestado tanta atención al desplazamiento humano». En 2019, los datos cifraban en 272 millones los migrantes en el mundo, lo que suponía un incremento de 51 millones respecto a 2010 (+23%). En el momento actual, un 3,5% de toda la población mundial es inmigrante, cuando en 2010 esta equivalía al 2,8%. Y la expectativa es que la cifra vaya en aumento. Tomando prestada la frase a George Steiner, «los árboles tienen raíces, los hombres y las mujeres, piernas», lo que hace parte de su naturaleza el querer desplazarse a aquellos lugares donde confían tener una vida mejor.



**¿Hasta qué punto, aquellos partidos políticos que hacen suyo el miedo al declive demográfico seguirán comprometidos en el futuro con la democracia y con sus reglas?**

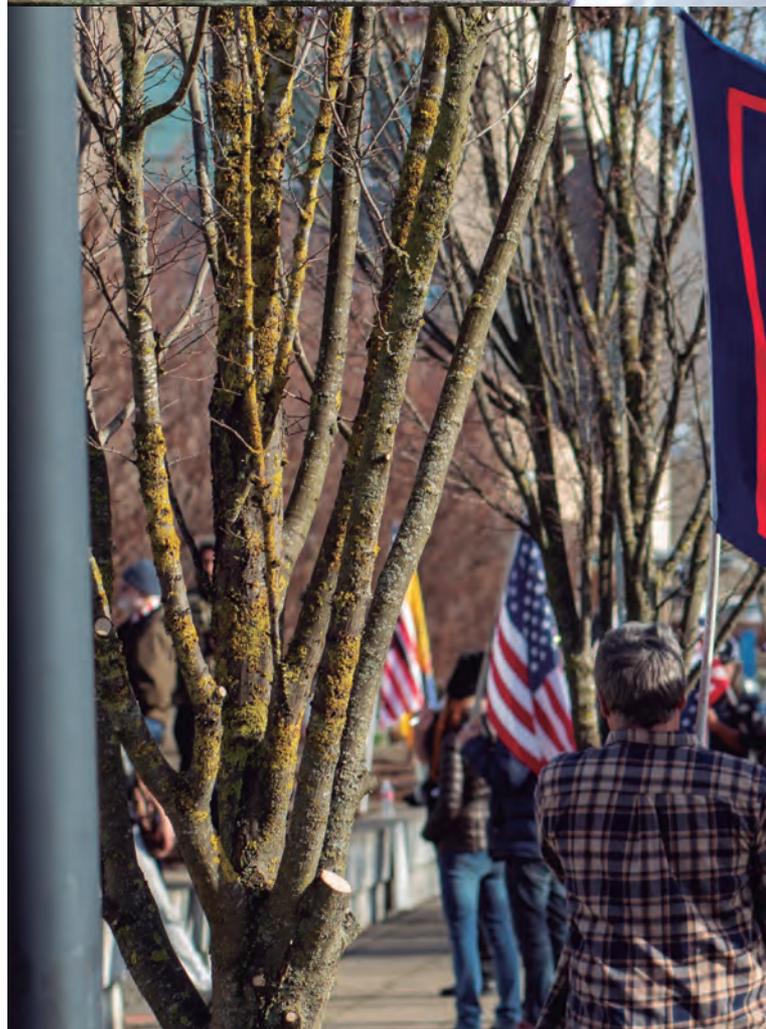
La esperanza en el progreso es algo muy humano, nada baladí; en palabras de Ayelet Shachar en su libro *The Birthright Lottery* (2009), «la pertenencia a un Estado –con un determinado nivel de riqueza, de estabilidad y de respeto a los derechos humanos– tiene un impacto muy significativo en cómo se configuran nuestra identidad, seguridad y bienestar, al tiempo que determina el abanico de oportunidades al alcance de cada uno». Podemos afirmar, por tanto, que uno de los activos más valiosos que poseen, por ejemplo, hoy día, los ciudadanos alemanes, es su pasaporte; no es de extrañar, pues, que teman que, si este se generaliza y se comparte en exceso, pueda devaluarse. Y es que la pertenencia plena a una sociedad próspera es, en cierto modo, una forma compleja de transferencia patrimonial: un derecho codiciado que se transmite –por ley– a un grupo restringido de beneficiarios, y bajo unas condiciones que perpetúan la transferencia de este preciado derecho a sus herederos, al que se asocian determinados derechos, beneficios y oportunidades. Excluyendo al 4% de población migrante, el restante 96% de la población mundial –más de 7.600 millones de personas– recibe de por vida y por azar de su lugar de nacimiento, un paquete de derechos y valores que, o bien hacen suyos, o bien acatan a la fuerza.

Esta «lotería del nacimiento» entra en contradicción con la principal promesa de la política liberal y otorga un papel central a las migraciones en las cuestiones globales. En un mundo tan interconectado como el actual, la migración equivale a una nueva revolución; una que a diferencia de las del s. xx no está impulsada por las masas, sino por los individuos y las familias. Hoy en día, el fenómeno migratorio no lo estimula ninguna propaganda grandilocuente acerca de un futuro prometedor y radiante, sino más bien, las asépticas imágenes de Google Maps que muestran en detalle cómo es la vida al otro lado de la frontera. Podemos afirmar que el

problema colosal que enfrenta hoy el liberalismo moderno es cómo hacer compatible el derecho de los individuos a cruzar fronteras en busca de la libertad y la felicidad y, al mismo tiempo, preservar el derecho de los estados a protegerlos.

Según datos del Banco Mundial, los migrantes que se trasladan de países de renta baja a países de renta alta pasan a ganar de promedio entre tres y seis veces más que en su país de origen. El cálculo resulta, pues, sencillo para quien nace en un país subdesarrollado y quiere asegurar el futuro económico de sus hijos: la mejor opción es que nazcan en Canadá, Estados Unidos o en la Unión Europea. El impacto político de este movimiento masivo de personas es en cierto modo impredecible, más aún en un contexto de inminente crisis ecológica, pero sin duda está ya presente en la mayoría de sociedades y en la forma de los dos imaginarios referidos al inicio; por un lado, el *ecológico*, que genera el temor entre la gente de que en el futuro deberán abandonar sus tierras; y por el otro, el *demográfico*, que agita el espantajo de que otros vendrán a poblar su territorio, en el caso de Europa, cada vez más vacío debido a las bajas tasas de fecundidad.

En el caso de los gobiernos y sociedades de Europa del Este, la estremecedora hostilidad hacia los refugiados mostrada durante la crisis de los refugiados de 2015 no se explica únicamente por el miedo a la llegada de extranjeros, sino que a ello, se suma también el trauma infligido por las decenas de millones de europeos del Este que han abandonado la región en los últimos treinta años. Sus sentimientos hacia la apertura de fronteras son profundamente contradictorios, ya que la libertad de movimiento ha sido, a la vez, lo mejor y lo peor que les ha sucedido. Lo mejor, porque pueden viajar, estudiar y trabajar libremente en el extranjero; no obstante, es esa misma libertad la que ha facilitado que el médico del pueblo o su vecino más cercano hayan decidido partir hacia el Oeste.





Es por ello que en Europa del Este, la retórica nacionalista de los gobiernos populistas tiene un doble filo, ya que no se limita a tratar de frenar la llegada de extranjeros al país, sino que también pretende frustrar el deseo de emigrar de los nacionales. Cuando los líderes populistas de Europa del Este afirman que Europa Occidental está invadida por inmigrantes de Oriente Próximo, y que Occidente ya no es Occidente, esperan disuadir a sus jóvenes para que renuncien al sueño de emigrar hacia esa parte de Europa.

### **El impacto del determinismo demográfico en las elecciones estadounidenses**

El 14 de noviembre de 2020, la cadena de televisión Fox News emitió la crónica devota de cómo decenas de miles de partidarios del presidente Donald Trump —exaltados y decididos a salvar su patria al grito de «¡Nos han robado las elecciones!»— se reunieron en Washington DC para instar a Donald Trump a no conceder la victoria al presidente electo, Joe Biden. Ciertamente, las protestas contra los procesos electorales que una parte de los electores considera que han sido amañados no son algo excepcional en la historia de la democracia. No obstante, lo llamativo en este caso fue que no solo consideraban que las elecciones habían sido adulteradas, sino que, en el futuro, nunca más volverían a ser justas. Lo que indignaba a los partidarios de Trump no era tanto el recuento de las papeletas, como la configuración del censo. En su opinión, los comicios estaban siendo manipulados a través de la apertura de las fronteras y las escasas restricciones a la naturalización de extranjeros ilegales, políticas ambas introducidas por los demócratas que, de este modo, trataban de asegurar su futura preeminencia a costa de disolver al pueblo estadounidense y remodelar el electorado a su conveniencia.

En esta línea se había expresado Donald Trump en un mitin electoral en 2016, al afirmar que «estas serán las últimas elecciones en las que los republicanos tengan alguna oportunidad de ganar, porque habrá un gran flujo de gente a través de la frontera; llegarán inmigrantes ilegales y serán legalizados y podrán votar y, cuando esto ocurra, olvidaos de ganar».

Trump ha sido el político que con mayor vehemencia ha dado voz al miedo de los votantes del grupo demográficamente dominante a quedar marginados políticamente por el cambio demográfico y generacional. El argumento de que aquellas eran las últimas elecciones a su alcance galvanizó la ansiedad demográfica y puso en contra del proceso democrático a una parte considerable de los votantes republicanos.

Una condición previa para la sostenibilidad de la democracia es que exista la convicción de que, los que pierden las elecciones hoy, pueden tener una oportunidad justa de convertirse en los ganadores de los comicios de mañana, sin tener que asaltar el poder por la fuerza. Y esto no ocurre cuando los perdedores de una elección creen que han sido defenestrados y que nunca más podrán volver a ganar. Y menos aún, cuando a este pesimismo se suma la angustia de que sus filas son cada vez más estrechas y las de sus oponentes aumentan, debido por un lado a la emigración y también, a la consolidación de una nueva generación de conciudadanos cuyos valores perciben como tan o incluso más ajenos que los de los migrantes. En una guerra, puede que los actos heroicos de unos pocos acaben derrotando a un enemigo mucho más numeroso, pero esto no sucede así en democracia, donde los números —en este caso los votos— resultan determinantes. Surge, por tanto, una pregunta cada vez más esencial: ¿hasta qué punto, aquellos partidos políticos que hacen suyo el miedo al declive demográfico seguirán comprometidos en el futuro con la democracia y con sus reglas?

Ya lo hemos apuntado: la democracia es un juego de números. Cuando los números cambian, el poder cambia de manos. La narrativa democrática insiste en que el poder cambia de manos porque los votantes han cambiado de opinión. Pero tenemos evidencias de que esto no es siempre así; el poder también puede cambiar de manos cuando cambia la población. Así ocurrió en las democracias occidentales, por ejemplo, cuando en los años sesenta y setenta, una nueva generación de electores con preferencias por lo colectivo alcanzó la mayoría de edad. Algo similar ocurre cuando un volumen considerable de nuevos votantes se incorpora al sistema político y lo reconfigura; sucedió, por ejemplo, en todos los regímenes electorales cuando adoptaron el sufragio universal o cuando tras la Guerra Fría, cientos de miles de judíos emigraron desde la extinta Unión Soviética hacia Israel. Y ha ocurrido así en Europa Central y del Este, si bien han sido testigo de otra variante de este mismo fenómeno, en el sentido inverso, ya que millones de personas que deseaban vivir en una sociedad más abierta han abandonado estos países —sobre todo en dirección a Occidente—, erosionando con ello la base de voto potencial de las fuerzas políticas liberales. Cuando esto sucede, lo que alimenta el miedo a la migración no es la aversión a la diversidad cultural o a que los migrantes copen los trabajos, sino a perder el poder; una parte esencial de lo que los votantes blancos de Trump consideran parte de su identidad es precisamente ser mayoría, algo que comparten plenamente con los populistas de Europa del Este.

No hace tanto, los republicanos estaban dispuestos a abrazar el cambio demográfico de Estados Unidos cuando este sugería una nueva mayoría republicana. Así lo expresaba el estratega republicano Donald T. Critchlow al afirmar que «la tesis de que la demografía favorecerá a los demócratas en el futuro es errónea»<sup>6</sup>. A su modo de ver, la base demócrata

6. Véase Critchlow (2016).

—una convulsa coalición de mujeres, minorías y votantes jóvenes— acabaría sucumbiendo ante el poder republicano, que atraería el voto hispano y asiático. Los asiático-estadounidenses —que están en la cima del rendimiento académico— son enemigos naturales de los programas de discriminación positiva. El hecho de que la mayoría de los hispano-estadounidenses se consideren blancos y que la mayoría viva en barrios no segregados, en los que existe una mezcla racial y de ingresos, los acerca a las ideas republicanas. Pero en el momento en que el nativismo se convierta en una ideología republicana, estos corren el riesgo real de perder el apoyo de los grupos minoritarios.

Aunque el determinismo demográfico sea una falacia, ello no impide que pueda convertirse en una profecía autocumplida, ya que socava la democracia cuando propugna que es posible saber —o al menos predecir— el sentido del voto de la gente, con tan solo conocer su identidad étnica y racial. Bajo este prisma, el deber de todo buen patriota debe ser proteger el cuerpo político de la contaminación étnica. De manera similar, los gobiernos nacionalistas pueden mostrarse tolerantes con los trabajadores extranjeros, pero no son proclives a darles la ciudadanía ni a intentar integrarlos en la sociedad política.

En su famosa conferencia de 1949 *On the Development of Citizenship*, el sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall hacía una distinción entre las dimensiones civil, política y social de la ciudadanía. Según su interpretación de la historia, Occidente necesitó tres siglos de lucha para dotarse del actual acervo de derechos. El siglo XVIII fue el de la lucha por los derechos civiles, la libertad de expresión y de credo y de la igualdad ante la ley. El siglo XIX fue el de los derechos políticos y de la extensión del derecho a voto a una parte mayor de la población. Lo que antes era un privilegio —votar— se convirtió en un derecho. Llegado el siglo XX, el estado del bienestar amplió la noción de ciudadanía a la esfera social y económica, al reconocer el

derecho a unas condiciones mínimas de salud, educación y nivel de vida. Así pues, según la definición de Marshall, el estado liberal moderno sería una combinación de todos estos derechos, aceptando que los derechos sociales son siempre los más cuestionados.

Llegados al s. XXI, lo que caracteriza el momento actual es el empeño de los liberales en desvincular el trío de dimensiones de derechos establecido por Marshall; están más o menos dispuestos a abrir sus mercados a los extranjeros y también a darles derechos sociales, pero en ningún caso, contemplan darles derechos políticos. El derecho al voto sigue siendo un privilegio en base al origen, un ámbito reservado en exclusiva para la mayoría etnocultural y, cuando estas existen, para las minorías tradicionales nacionales.

### **El miedo a la reducción numérica**

En su libro *The Fear of Small Numbers* (2006), publicado en plena «guerra contra el terror», el antropólogo indo-estadounidense Arjun Appadurai se hacía una pregunta muy pertinente: ¿Cómo es posible que minorías sumamente pequeñas puedan ser objeto del odio y los impulsos genocidas de una sociedad en la que no suponen más del 3 o 4% de sus habitantes? A su modo de ver, el problema de las minorías es que cuestionan la sensación de *totalidad* del grupo mayoritario, y le recuerdan que, quizá un día, también podría convertirse en minoría.

Con todo lo visto, podemos afirmar que el miedo de la mayoría que se siente amenazada es uno de los principales motores de la política europea actual. Europa del Este encarna el miedo a la reducción numérica. Representa el choque entre dos significados muy diferentes de «mayoría» inherentes a la política democrática; por un lado, la promesa de una *mayoría* étnica y cultural permanente, nacida en el contexto de la lucha por la autodeterminación y asociada con la emergencia de los estados posimperiales en

la Europa de los siglos XIX y XX; por el otro, la noción de *mayoría* que se desprende de la política democrática. En cierto modo, el choque entre liberalismo e iliberalismo es también el choque entre sendas nociones de mayoría; la una, nacida con el Estado-nación, con unas características étnicas y culturales muy concretas e inmutables; la otra, la noción de mayoría adoptada en la política electoral, donde la mayoría es una suerte de voluble Barbapapá –por la tan querida criatura de la película infantil francesa– que cambia constantemente de forma. Las democracias europeas se ven lastradas por la fricción constante entre estas dos nociones de mayoría, una fricción que la ansiedad demográfica agudiza cada vez más.

En 1995, el gran antropólogo estadounidense Clifford Geertz aceptó la invitación del Instituto de Ciencias Humanas de Viena para impartir una conferencia sobre el significado de la Posguerra Fría. En contra del consenso dominante de la época, Geertz definió el recién nacido orden internacional no como un orden marcado por la convergencia y la adopción de los modelos occidentales, sino como un orden obsesionado por la identidad, y en el que estaba emergiendo «una corriente de fracturas oscuras y extrañas inestabilidades».

Geertz creía que, para comprender este mundo, es importante entender «cómo la gente ve las cosas, cómo responde ante ellas, cómo las juzga o cómo se enfrenta a ellas» y también adoptar «formas de pensar que respondan a particularidades, individualidades, peculiaridades, discontinuidades, contrastes y singularidades».

Es justo reconocer que vivimos ya en este nuevo mundo. Y, desde el punto de vista de Geertz, las respuestas que demos a las preguntas «¿qué es un país si no es una nación?» y «¿qué es una cultura si no es un consenso?» determinarán el futuro de Europa. Porque son estas dos cuestiones las que desgarran hoy a Europa.

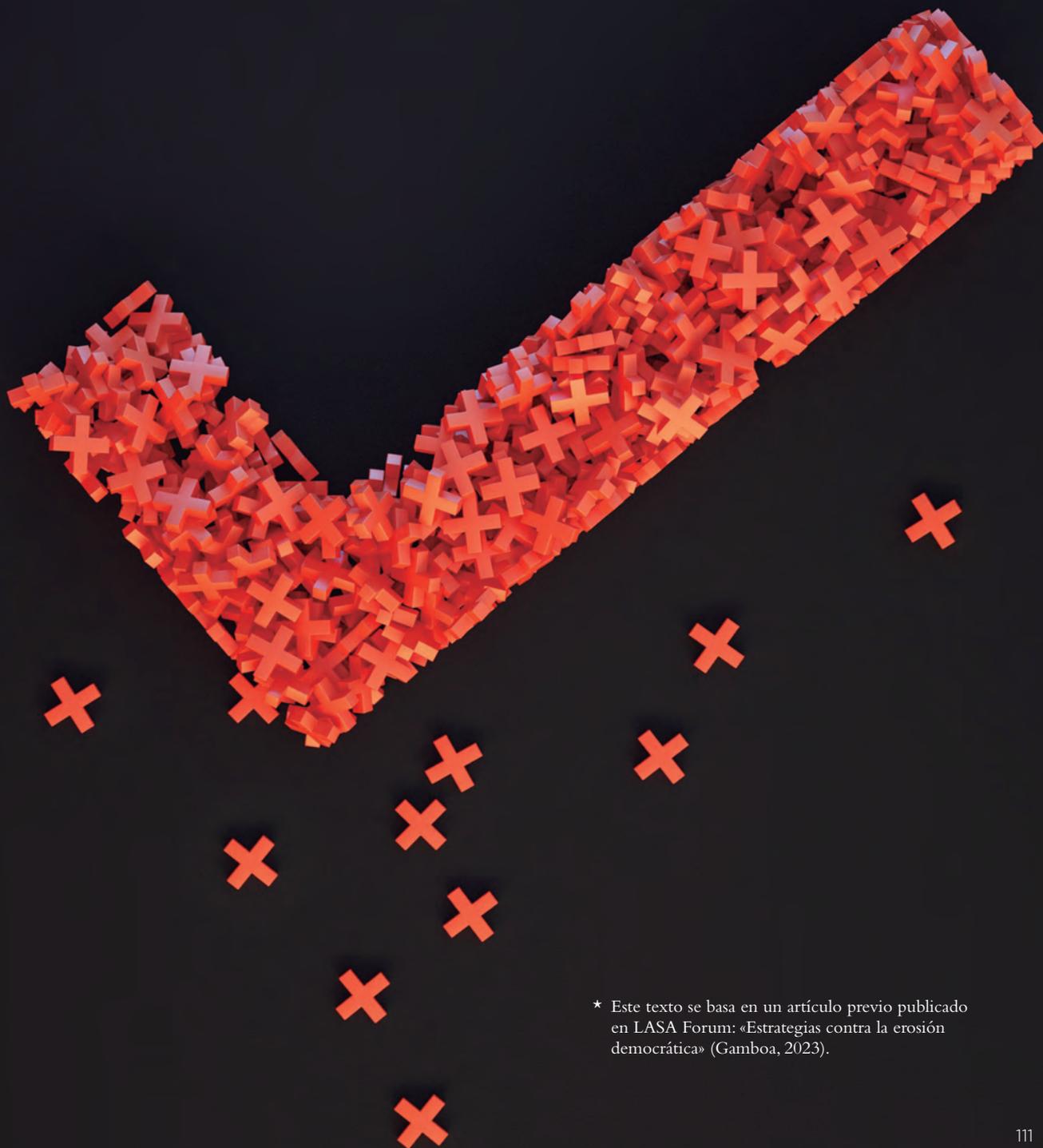
## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Appadurai, Arjun. *The fear of small numbers*. Durham: Duke University Press, 2006.
- Critchlow, Donald. *Future Right: Forging A New Republican Majority*. Nueva York: St. Martins Press, 2016.
- Enzensberger, Hans Magnus. *Civil Wars: From L.A. to Bosnia*. Nueva York: New Press, 1994, p.117.
- Smith, Stephen. *The Scramble for Europe: Young Africa on Its Way to the Old Continent*. Cambridge: Polity, 2019, p. 7.
- Mehta, Suketu. *This Land Is Our Land: An Immigrant's Manifesto*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2019.
- Millman, Noah. «The African Century. Africa is the largest place on Earth it's possible to ignore. It won't be forever». *Politico Magazine* (5 de mayo de 2015). (en línea) <https://www.politico.com/magazine/story/2015/05/africa-will-dominate-the-next-century-117611/>
- Neidig, Harper. «Trump says 2016 is the GOP's last chance to win». *The Hill* (9 de septiembre de 2016). (en línea) <https://thehill.com/blogs/ballot-box/presidential-races/295264-trump-this-will-be-the-last-election-that-the-republicans/>
- Orgad, Liav. *The cultural defense of nations*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Shachar, Ayelet. *The birthright lottery*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.
- Von Clausewitz, Carl. *On War*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

RESISTENCIA  
A LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA:  
ESTRATEGIAS DE OPOSICIÓN\*

**LAURA GAMBOA**

Profesora del departamento de  
Ciencia Política, University of Utah



\* Este texto se basa en un artículo previo publicado en LASA Forum: «Estrategias contra la erosión democrática» (Gamboa, 2023).

En los últimos veinte años hemos visto el auge de regímenes autoritarios; por primera vez desde el 2002 el promedio del índice de Democracia Electoral de V-Dem –que oscila entre 0 y 1–ha disminuido por debajo de 0,5, el valor medio<sup>1</sup>. Entre 2000 y 2022, el mundo experimentó más rupturas democráticas (41) que transiciones a la democracia (36). Se han perdido 15 de las 86 democracias que había al comienzo del milenio. Este reflujo autoritario está devorando los logros alcanzados en materia de democracia en los años ochenta y noventa, por lo que es pertinente preguntarse: ¿cómo podemos contrarrestar esta tendencia?

En mi último libro<sup>2</sup>, contesto esta pregunta. Allí argumento que la capacidad para resistir la erosión democrática depende, en gran medida, de las estrategias que implementan los actores opositores. En este artículo desarrollo este argumento de forma sucinta.

### **La naturaleza de la erosión democrática**

Los regímenes democráticos hoy en día no se rompen del mismo modo que durante el siglo xx. En lugar de golpes y autogolpes de Estado, es más común ver procesos que se inician con la llegada al poder de gobiernos elegidos democráticamente y con agendas radicales, que utilizan reformas institucionales para desarrollar su agenda política<sup>3</sup>. Si bien en su fase inicial estas reformas pueden parecer inocuas, acumuladas a lo largo del tiempo conducen a una desactivación del sistema de control sobre el ejecutivo (de *pesos y contrapesos*), la deslegitimación del sistema de elecciones libres y justas y, en último término, el ataque contra los derechos políticos y las libertades civiles de los ciudadanos. En el siglo XXI, la democracia no desaparece de un día para otro, sino que se desangra lentamente a manos de líderes con aspiraciones hegemónicas, en un proceso que puede tomar varios años en transformar regímenes democráticos en regímenes competitivos autoritarios<sup>4</sup>.

Un ejemplo canónico de este proceso de erosión democrática lo hemos visto en Turquía bajo el liderazgo de Recep Tayyip Erdogan, quien llegó al poder en 2003 y entre el 2007 y el 2010 introdujo reformas institucionales que aumentaron su poder de veto y extendieron su tiempo en el ejecutivo<sup>5</sup>. Por sí solas, ninguna de estas reformas asestó un golpe mortal a la democracia turca; no aumentaron el control del ejecutivo sobre las Cortes o las agencias de control, ni le permitieron a Erdogan mantenerse en el poder indefinidamente. Reformas posteriores, sin embargo, aumentaron el control del mandatario sobre el aparato judicial<sup>6</sup> y transformaron el sistema parlamentario de Turquía en un sistema presidencial, permitiéndole al líder con aspiraciones hegemónicas subordinar las Cortes, limitar el campo de acción del Parlamento, promulgar decretos con fuerza de ley y declarar estados de emergencia con pocas restricciones. Acumuladas con las reformas anteriores, estas modificaciones habilitaron a Erdogan para manipular el sistema electoral hasta el punto que hoy es casi imposible derrotar al mandatario, como lo vimos en las elecciones celebradas en mayo de 2023.

1. Véase Coppedge *et al.* (2023).
2. Véase Gamboa (2022).
3. Véase Bermeo (2016).
4. Véase Levitsky y Way (2010).
5. Véanse Özbudun (2015) y Turam (2012).
6. Véase Özbudun (2014).

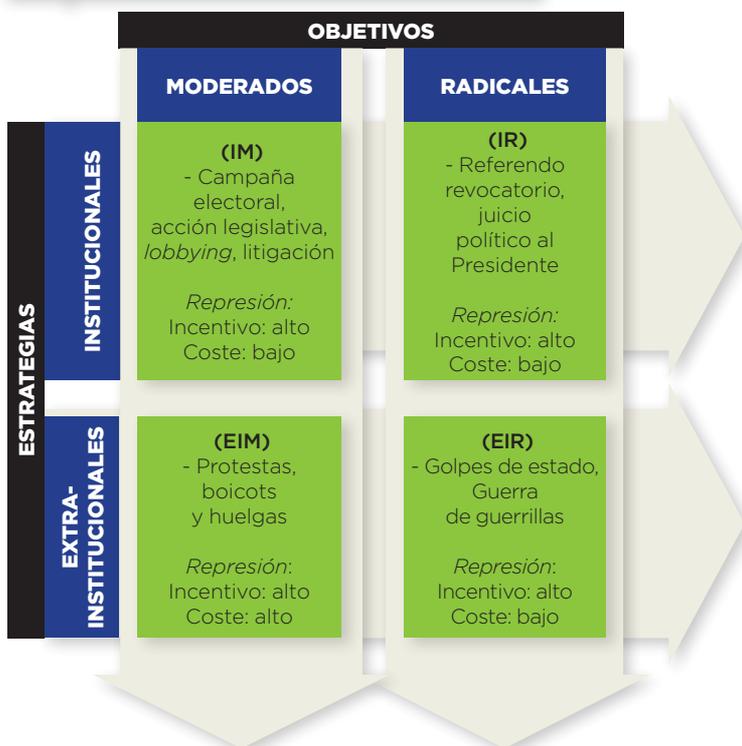
## Estrategias de oposición a la erosión democrática

Si bien la lentitud de estos cambios puede hacer menos visible la degradación democrática, también es cierto que, por el mismo motivo, la oposición tiene algo más de margen y recursos para activarse y explorar otras opciones para hacer frente al líder autoritario. En respuesta a las reformas antidemocráticas de un ejecutivo con aspiraciones hegemónicas, la oposición puede perseguir *objetivos radicales* para deponer al mandatario antes de que se acabe su periodo constitucional, u *objetivos moderados*, que buscan oponerse a sus reformas autoritarias sin cuestionar la vigencia de su manda-

**Los regímenes democráticos hoy en día no se disuelven del mismo modo que durante el siglo XX (...). El proceso se lleva a cabo a partir de la llegada al poder de gobiernos elegidos democráticamente y con agendas radicales.**

to. Para conseguir estos objetivos, la oposición puede utilizar *estrategias institucionales* que utilizan instituciones como elecciones, las Cortes o el Congreso; o *estrategias extrainstitucionales* —que, a diferencia de las anteriores, excluyen la participación en el entramado institucional—. El cuadro siguiente sintetiza la matriz objetivos-estrategias.

### ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DE LA OPOSICIÓN



Elaboración: CIDOB.  
Fuente: Gamboa (2022).

Individualmente, estos objetivos y estrategias no son particularmente dañinos. Es la concurrencia de varios de ellos lo que puede poner en peligro la supervivencia del régimen. Las estrategias *extrainstitucionales con objetivos radicales* (EIR) —es decir, golpes de Estado, guerra de guerrillas, protestas, boicots, huelgas etc. que buscan deponer al ejecutivo antes de que se cumpla su mandato— son las que más peligro entrañan. Esto se debe a que desprecian los canales existentes para resolver conflictos y generan situaciones de suma cero, en las que la ganancia de uno depende exclusivamente de la derrota de su oponente. En caso de tener éxito, las estrategias radicales extrainstitucionales consiguen expulsar al líder con tendencias autoritarias, pero con un alto riesgo, ya que pueden llevarse por delante la democracia e incluso convertir al autócrata en una suerte de mártir. Si fallan, deslegitiman a la oposición, aumentando los incentivos del líder autoritario para reprimir, y disminuyendo los costes de hacerlo. Estas tácticas no solo pueden abrir la puerta al ejecutivo para que emprenda reformas más radicales, sino que disminuyen el margen de la oposición para combatirlas.

En Bolivia, por ejemplo, líderes regionales de la Media Luna se negaron a reconocer el mandato legítimo de Evo Morales (2006–2019) y organizaron en su contra huelgas, protestas y la ocupación por la fuerza de edificios gubernamentales, para obligar al Gobierno a garantizar su autonomía y el control total sobre recursos claves para la supervivencia del Estado (en especial, los yacimientos de gas). Cuando Morales movilizó a sus partidarios para contrarrestar las tácticas de los prefectos (gobernadores), estos respondieron de forma violenta. En Pando, un grupo afiliado a las autoridades regionales mató a trece ciudadanos partidarios del Gobierno. Morales usó la masacre como una excusa para desplegar al ejército, imponer el toque de queda y arrestar al prefecto de Pando. Esta estrategia no solo le restó a la oposición la posibilidad de presentarse como un actor democrático, sino que le permitió al Gobierno tomar de nuevo las riendas de la arena política<sup>7</sup>. Si no hubiera sido por la masacre, el Gobierno hubiera tenido muchas más trabas para tomar el control de las zonas productoras de gas, donde las autoridades regionales eran un obstáculo para su hegemonía.

Por su parte, las *estrategias institucionales con objetivos moderados* (IM) —es decir, aquellas que pretenden frenar las reformas autoritarias a través de elecciones, la oposición en el Parlamento y en las Cortes— constituyen apuestas mucho menos arriesgadas. Reflejan la decisión de la oposición de respetar los canales democráticos existentes, para dirimir conflictos, y dejan espacio para la negociación. Consecuentemente, este tipo de tácticas son, por lo general, una apuesta menos lesiva para la democracia. No sólo disminuyen los incentivos del ejecutivo para reprimir y aumentan los costos de dicha represión, sino que reducen el margen del liderazgo para introducir reformas más autoritarias. En caso de tener éxito, la oposición consigue frenar la erosión democrática. Si no tiene éxito y las reformas continúan sin impedimentos, la oposición resguarda recursos para combatir otras jugadas autoritarias más adelante.

7. Véase Ugglá (2009).

En México, por ejemplo, la oposición ha utilizado el Congreso para oponerse a las reformas autoritarias de Andrés Manuel López Obrador, presidente desde 2018. Desde el legislativo, han tratado de obstruir el proyecto de ley que buscaba dismantelar el Instituto Nacional Electoral –encargado de garantizar elecciones libres y justas–. Si bien López Obrador tenía mayorías suficientes para pasar esa ley, la oposición logró acreditar y denunciar violaciones del proceso legislativo que dieron a la Corte Suprema los argumentos legales necesarios para desactivar la mayor parte de la reforma<sup>8</sup>. No obstante, hay partes del proyecto que todavía están siendo discutidas, y es posible que el presidente intente aprobar una ley con los retazos no invalidados por la Corte. En este caso, el uso de estrategias institucionales moderadas ha protegido el margen de acción de la oposición mexicana, y ha permitido que la Corte suprema pudiese fallar en contra de la ley, sin tener que entrar a discutir las cuestiones de fondo.

8. Véase Raziel (2023).



Las *estrategias extrainstitucionales con objetivos moderados* (EIM) y las *estrategias institucionales con objetivos radicales* (IR) pueden dar lugar a notables contradicciones. Las primeras disminuyen los incentivos para reprimir, y al mismo tiempo, el coste para las autoridades de hacerlo. Instrumentos como protestas, boicots o huelgas que buscan frenar reformas democráticas pueden ser muy buenos para la protección de la democracia, movilizando votantes o visibilizando los abusos del Gobierno. Por ejemplo, en Polonia, la oposición ha recurrido en diversas ocasiones a las protestas para defender las instituciones democráticas frente a los ataques del Partido Ley y Justicia (PiS), que está tratando de erosionar la democracia polaca. En 2017, cuando el Gobierno trató de cooptar la Corte Suprema de Justicia, la oposición salió a la calle en apoyo a los jueces. Las protestas no solo llamaron la atención de la Unión Europea –en cuyo seno el PiS estaba litigando varias reformas antidemocráticas– sino que forzaron al presidente polaco a vetar parte de la ley<sup>9</sup>. A pesar de que las protestas no frenaron las reformas autoritarias del PiS, lograron visibilizar los abusos de poder del partido y permitieron a la oposición proteger el poder judicial, por lo menos momentáneamente.

Las movilizaciones no-violentas, sin embargo, necesitan de organización y de disciplina<sup>10</sup>, sin las cuales unas acciones originalmente pensadas para ser pacíficas pueden derivar fácilmente en expresiones violentas, dándole al ejecutivo la excusa perfecta para reprimir y deslegitimar a la oposición. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, después de que Donald Trump (2017–2021) llegara al poder en Estados Unidos, cuando grupos supremacistas blancos se manifestaron en apoyo al presidente. Como respuesta, miles de personas protestaron contra los supremacistas en Berkeley (California) y fue durante una de estas marchas que un grupo reducido de manifestantes atacaron violentamente a los trumpistas. Esta acción no aumentó el apoyo a la oposición; más bien al contrario, varias de las personas que estaban participando en las protestas contra los supremacistas blancos fueron arrestados. Si bien estas protestas habían sido mayoritariamente pacíficas, los escasos ataques le dieron el pretexto al presidente estadounidense y a sus seguidores para demonizar a la oposición y calificarla de ilegal y violenta.

Las *estrategias institucionales con objetivos radicales* (IR), por su lado, aumentan los incentivos para reprimir, pero, a diferencia de las anteriores, también los costes de hacerlo. La organización de referendos revocatorios y juicios políticos al presidente pueden frenar la erosión democrática en seco. No obstante, si no logran su objetivo pueden poner en alerta al ejecutivo que, sintiéndose acorralado, puede redoblar la represión de la oposición. En Bolivia, por ejemplo, la oposición llamó a un referendo revocatorio del presidente Evo Morales en 2008. El proceso, que transcurrió de manera ordenada y en relativa calma, no logró poner fin al mandato a Morales, pero tampoco tuvo un coste elevado para la oposición. Por el contrario, ese mismo año en Turquía, en respuesta a una ley que buscaba eliminar la prohibición a las

9. Véase Bilewicz (2017).

10. Véase Chenoweth (2020).



mujeres musulmanas de llevar el velo, la oposición le pidió a la Corte Constitucional que ilegalizara el partido del primer ministro Erdogan (Partido de Justicia y Desarrollo-AKP) con el argumento que esa ley ponía en peligro la separación entre iglesia y Estado. El tribunal no falló a favor de la ilegalización, pero sí recortó la financiación estatal al partido en un 50%, lo que fue un serio toque de alerta para Erdogan, quien en respuesta emprendió una serie de reformas encaminadas a aumentar su control sobre el poder judicial.

En el transcurso de mis investigaciones, recogidas en mi reciente libro, he analizado dos casos que resultan especialmente reveladores de estas dinámicas: el de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) y el de Álvaro Uribe en Colombia (2002-2010), que expondré a continuación.

## La erosión democrática en Venezuela

El análisis de la evolución política en Venezuela permite concluir que las *estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales* (EIR) utilizadas por la oposición ayudaron a Hugo Chávez a erosionar la democracia. El golpe de Estado perpetrado en abril de 2002, la huelga general indefinida de 2002-2003 y el boicot a las elecciones parlamentarias de 2005 dieron al presidente venezolano argumentos para purgar las fuerzas armadas y la compañía estatal de petróleo (PDVSA), le garantizaron un Congreso casi monocolor a partir de 2006 y le dieron argumentos para perseguir a miembros de la oposición, e implementar reformas antidemocráticas más agresivas. Todo esto, sin derrumbar la fachada democrática del ejecutivo.

La oposición en Venezuela era poderosa. Incluso después de abusos de poder como la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y las «megaelecciones» del 2000, los antichavistas tenían aliados dentro de las fuerzas armadas y en PDVSA. También contaban con algo de apoyo en las Cortes y en los organismos de control, y controlaban una tercera parte de los escaños del Congreso. En el 2002, el discurso y la acción polarizadora de Chávez había ampliado esos apoyos. Además contaban con el apoyo de importantes medios de comunicación y cientos de venezolanos dispuestos a salir a las calles, fracturas en la coalición de Gobierno sumado a las filas de la oposición importantes aliados en el Congreso y en las Cortes.

Desafortunadamente, el uso de *estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales* (EIR) dilapidó estas ventajas. No solo deslegitimó las credenciales democráticas de la oposición, sino que permitió a Chávez apoderarse de los recursos con los que contaban sus adversarios. El golpe de Estado dio al presidente venezolano las razones y la información que necesitaba para purgar las fuerzas armadas. La huelga tuvo el mismo efecto en PDVSA. Usándola como excusa, Chávez logró despedir cerca del 60% de los empleados de la empresa, a los que reemplazó con gente leal al régimen<sup>11</sup>. El boicot tuvo consecuencias similares en el Congreso. No le dio argumentos a Chávez para purgar el legislativo, pero –sin la oposición– no fue difícil para el presidente conquistar casi todos los escaños.

En tan solo seis años, la coalición antichavista en Venezuela pasó de ser un adversario formidable a uno macilento. Una vez cortados sus apoyos en el Congreso, a partir de 2006 el gobierno se centró en ocupar las Cortes y a los organismos de control, propugnar leyes que limitaban la prensa libre y utilizar el aparato de seguridad para reprimir protestas y opositores. Como golpe de gracia, en 2009 Chávez modificó la constitución para aprobar su reelección indefinida. Cuando en 2012 se presentó a un tercer mandato, con todo a su favor, era ya claro que iba a ganar. Las elecciones de 2000, 2005 y 2006 habían sido cuestionables, pero, en general, mínimamente libres y justas. Las de 2008 y 2012 fueron bien distintas. Chávez aseguró su victoria usando y abusando de los recursos del Estado, manipulando el tablero electoral y presionando a los medios de comunicación para que se hicieran eco de su mensaje, o se expusieran a desaparecer.

11. Véase Corrales y Penfold-Becerra (2015).

## La supervivencia de la democracia en Colombia

A diferencia de lo que sucedió en Venezuela, en Colombia, el presidente Álvaro Uribe no logró erosionar la democracia<sup>12</sup>, a pesar de tener aspiraciones manifiestamente hegemónicas. A lo largo de sus ocho años en el Gobierno introdujo leyes que buscaban aumentar los poderes del ejecutivo, disminuir los poderes del Parlamento y copar los organismos de control. Para combatirlo, a diferencia de lo que sucedió en Venezuela, la oposición colombiana utilizó –sobre todo– estrategias moderadas institucionales (IM). No obstante, y aun siendo claramente más débil que su contraparte venezolana, la coalición antiuribista logró con estas tácticas proteger los recursos que tenía, y frenar de manera efectiva la erosión democrática.

A todas luces, la oposición a Uribe era más débil que la oposición a Chávez. Contaba con algo de apoyo parlamentario y en los organismos de control, pero no disponía de ninguno dentro de las fuerzas armadas o en los grandes medios de comunicación. Si bien controlaba alrededor de una tercera parte de los escaños en el Congreso, la coalición antiuribista estaba lejos de tener el poder de convocatoria que había poseído la alianza antichavista en 2002. Teniendo en cuenta la popularidad de Uribe y la debilidad de la democracia colombiana, los augurios no eran muy prometedores. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucedió en el país vecino, los grupos opositores al presidente

12. Véase Gamboa (2022).



colombiano evitaron deliberadamente recurrir a *estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales* (EIR) y, en su lugar, optaron por combinar *estrategias institucionales moderadas* (IM) con las *extrainstitucionales moderadas* (EIM). Gracias a ello no solo mantuvieron intacta su legitimidad y ganaron aliados, sino que también privaron al ejecutivo de los argumentos que le habrían permitido cooptar las Cortes y organismos de control, lo que minó las reformas más autoritarias que el presidente promovió en el legislativo.

La oposición colombiana se cuidó muy mucho de no perder una imagen democrática e institucional; no solo rechazó las jugadas extrainstitucionales radicales de grupos guerrilleros, sino que hizo permanente uso de un discurso institucional. Su objetivo no era acabar con la presidencia de Uribe, sino frenar las reformas que este estaba introduciendo. La ausencia de estrategias radicales extrainstitucionales protegió a la oposición. Los diversos intentos del Gobierno por manchar su imagen no fueron

exitosos, y la coalición antiuribista no solo conservó sus escaños y abrió espacio para nuevas coaliciones, sino que también protegió sus apoyos internacionales, que en más de una ocasión intercedieron en su favor.

La oposición en Colombia no sólo se abstuvo de usar estrategias radicales extrainstitucionales, sino que utilizó *estrategias institucionales moderadas* (IM). Sus minorías en el Congreso, por ejemplo, aprovecharon el reglamento parlamentario para dilatar, modificar y obstruir los proyectos del Gobierno. No obstante, insuficiente para impedir la aprobación de las reformas, estas tácticas permitieron diluir y retrasar las leyes que salían del legislativo. Más importante aún: estas estrategias le dieron importantes señas a la Corte Constitu-

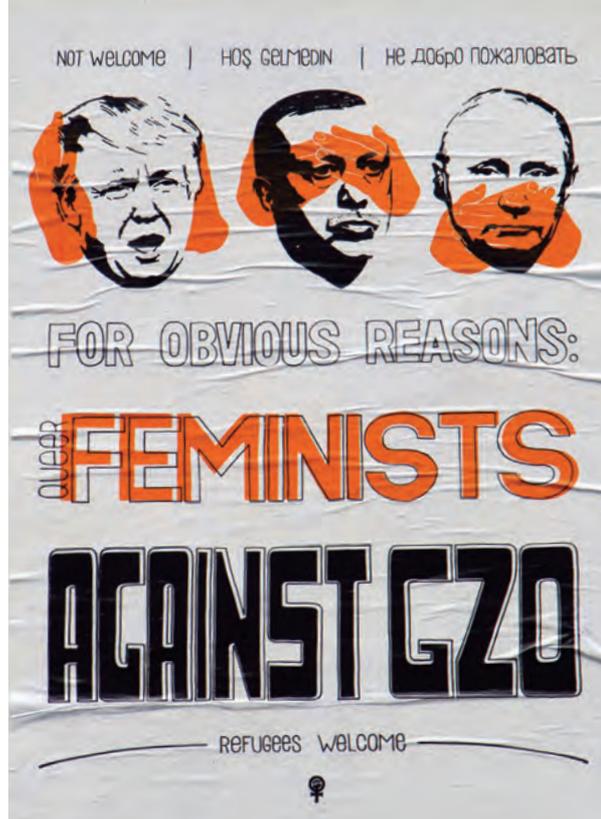
cional<sup>13</sup>. La naturaleza de la revisión constitucional en Colombia exige que las reformas constitucionales se juzguen por su proceso, no por su contenido. Al crear y registrar vicios procedimentales, los congresistas opositores dieron a la Corte Constitucional la posibilidad de poder fallar en contra de reformas tan perjudiciales como el referendo, que buscaba permitir la segunda reelección de Uribe.

La oposición colombiana también usó con éxito *estrategias extrainstitucionales moderadas* (EIM). En 2003, por ejemplo, boicotearon el referendo promovido por el presidente. El texto proponía, entre otras medidas, reducir el tamaño del legislativo y volverlo unicameral, un proceso que implicaba la disolución del Parlamento y la elección de nuevos legisladores bajo el halo uribista<sup>14</sup>. La coalición antiuribista en el Congreso y la Corte Constitucional lograron reducir el alcance del referendo, aunque no lograron frenarlo. En última instancia, fue la campaña de boicot promovida activamente por la oposición la que evitó que se alcanzara el umbral necesario para pasar las reformas sugeridas en la propuesta.

**Si bien la lentitud de las reformas para perpetuarse en el poder puede hacer menos visible la degradación democrática, también es cierto que, por el mismo motivo, la oposición tiene algo más de margen para activarse y explorar otras opciones**

13. Véase Botero y Gamboa (2021).

14. Véase *Gaceta del Congreso*, 323 (2002).



## Conclusiones

A modo de resumen hemos visto que, si la erosión democrática se dilata en el tiempo, da cierto margen a la oposición para confrontar los ataques autoritarios de presidentes con aspiraciones hegemónicas. Cuando las condiciones nacionales e internacionales así lo permiten estos líderes prefieren llevar a cabo sus reformas autocratizantes bajo una fachada democrática. Así pues, la elección de estrategias por parte de la oposición resulta clave a la hora de tener resultados. Cuando opta por *estrategias extrainstitucionales con objetivos radicales* (EIR) colma de argumentos al ejecutivo para redoblar la represión y promover reformas antidemocráticas más radicales, sin desprenderse del todo de la apariencia democrática. Por el contrario, cuando se opta por *estrategias institucionales con objetivos moderados* (IM), se dificulta la represión y el avance de reformas más radicales sin que se evidencie la verdadera naturaleza autoritaria del régimen. En ese sentido, las estrategias institucionales moderadas son una apuesta más segura para proteger la democracia. La oposición que utiliza dichas estrategias evita darle al presidente razones «legítimas» que le permitan purgar a los miembros de la oposición de las instituciones estatales, o avanzar reformas más agresivas. Inversamente, las estrategias extrainstitucionales radicales son más arriesgadas, ya que colman al presidente de razones presuntamente «legítimas» para expulsar a los miembros de la oposición de las instituciones estatales, y avanzar en reformas más agresivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bermeo, Nancy. «On Democratic Backsliding». *Journal of Democracy*, 27 (1) (2016), p. 5-19.
- Bilewicz, Michał. «Poland's Ruling Party Tried a Judicial Power Grab -and Then Saw It Backfire. Here Is Why». *Monkey Cage-Washington Post* (2017), (en línea) [Fecha de consulta: 15.08.2018] [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/07/31/polands-ruling-party-tried-a-judicial-power-grab-and-then-saw-it-backfire-heres-why/?utm\\_term=.faedffa1f1a0](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/07/31/polands-ruling-party-tried-a-judicial-power-grab-and-then-saw-it-backfire-heres-why/?utm_term=.faedffa1f1a0).
- Botero, Sandra, y Gamboa, Laura. «Corte al Congreso: Poder Judicial y Trámite Legislativo en Colombia». *Latin American Research Review*, 56 (3) (2021).
- Chenoweth, Erica. «The Future of Nonviolent Resistance». *Journal of Democracy*, 31 (3) (2020), p. 69-84.
- Coppedge, Michael *et al.* «V-Dem Dataset v13». *Varieties of Democracy* (2023).
- Corrales, Javier, y Penfold-Becerra, Michael. *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez*. 2nd Edition. Nueva York: The Brookings Institution, 2015.
- Congreso de Colombia. «Gaceta del Congreso 323». 9 de agosto de 2002.
- Gamboa, Laura. *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- . «Estrategias de la oposición contra la erosión democrática». *LASA Forum*, 54 (2) (2023), (en línea) <https://forum.lasaweb.org/files/vol54-issue2/dossier-4.pdf>.
- Levitsky, Steven, y Way, Lucan. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Özbudun, Ergun. «AKP at the Crossroads: Erdoğan's Majoritarian Drift». *South European Society and Politics*, 19 (2) (2014), p. 155-167.
- . «Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism». *The International Spectator*, 50(2) (2015), p. 42-55.
- Raziel, Zedryk. «El Supremo invalida la primera parte del 'plan B' electoral de López Obrador». *El País* (2023), (en línea) <https://elpais.com/mexico/2023-05-08/el-supremo-invalida-la-primera-parte-del-plan-b-electoral-de-lopez-obrador.html>.
- Turam, Berna. «Are Rights and Liberties Safe?». *Journal of Democracy*, 23 (1) (2012), p. 109-118.
- Ugla, Fredrik. 2009. «Bolivia: Un año de vivir peligrosamente». *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29 (2) (2009), p. 247-273.

A hand is seen reaching up from the surface of a body of water, with the fingers spread. The background is a vast, overcast sky with dark, heavy clouds. The water is dark and has some ripples. The overall mood is somber and contemplative.

EL LIBERALISMO  
EN RETROCESO\*

**UMUT ÖZKIRIMLI**

Investigador sénior del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), profesor en Blanquerna-Universidad Ramon Llull e investigador sénior asociado de CIDOB

\* El presente artículo desarrolla muchos de los temas que también se exponen en el primer capítulo de mi libro más reciente, *Cancelled: The Left Way Back From Woke* (Cambridge: Polity, 2023).

## Un duro despertar

Son pocas las voces que, hoy en día, discrepan de la idea de que la democracia liberal está en crisis. Y no se trata de un mero cliché o de la última moda entre los académicos que luego difunden a bombo y platillo los medios de comunicación, sino que estamos ante una tendencia que viene de lejos, y que está bien documentada. «En todas partes, los enemigos de la democracia liberal están intensificando sus ataques», escribían Sarah Repucci y Amy Slipowitz en la introducción del último informe anual de *Freedom House*, cuyo título lo expresaba de manera aún más enfática: «La expansión mundial de los regímenes autoritarios». Dicho informe afirmaba que «los regímenes autoritarios son cada vez más eficaces a la hora de cooptar o eludir las normas e instituciones que sostienen las libertades básicas, así como a la hora respaldar a quienes comparten sus objetivos». Al mismo tiempo, también en el seno de las democracias más consolidadas, las fuerzas iliberales han explotado las desigualdades sistémicas y las deficiencias de las instituciones para introducir en la política nacional los discursos del odio y la violencia<sup>1</sup>.

Tras realizar un análisis de la situación de la libertad en 195 países y 15 territorios, a través de 25 indicadores diferentes, el informe de *Freedom House* concluye que 2022 supuso el decimosexto año consecutivo de retroceso de la libertad en el mundo. India, considerada la democracia más poblada del mundo, experimentó una caída significativa en 2021, que incluso la llevó a perder la categoría de estado «libre» para devenir «parcialmente libre». Y este no fue el único caso. Estados Unidos, en el transcurso del motín del Capitolio del 6 de enero de 2021, padeció un ataque atroz y casi letal a su democracia. Según los datos del mismo informe, en 60 países se experimentaron retrocesos de la calidad democrática a lo largo de 2022, mientras que solo 25 mostraron síntomas de mejoría. Esto situó la cifra de población mundial que vive en países «no libres» en el 38%, la proporción más alta desde 1997<sup>2</sup>.

Estos datos son corroborados por otros dos índices de democracia ampliamente utilizados. El primero de ellos forma parte de un informe elaborado por la unidad de inteligencia de *The Economist*, que en 2022 llevó por título «*Frontline democracy and the battle for Ukraine*», y evaluó el estado de la democracia en 165 países

y 2 territorios a través de cinco indicadores: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles. El informe concluyó que, a pesar de que casi la mitad de la población mundial vive en «algún tipo» de democracia (45,3%), tan solo el 8% goza de una «democracia plena», dato que es casi un punto inferior respecto al 2015 (8,9%), debido principalmente a la degradación experimentada por los Estados Unidos, que pasó de «democracia plena» a «democracia defectuosa». Y más de un tercio de la población mundial sigue viviendo bajo un régimen autoritario. El informe expresaba especial preocupación ante la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, en febrero de 2022, que consideró «con diferencia el acontecimiento más importante del año», y que puso de manifiesto los retos a los que se enfrentan las democracias liberales, en particular la tensión entre interpretaciones enfrentadas del principio de soberanía nacional, considerado como un requisito previo para la libertad y la democracia<sup>3</sup>.

El segundo informe de referencia se tituló «*Autocratization Changing Nature?*», y se publicó en 2022

1. Véase Freedom House (2022).

2. Véase Freedom House, *op. cit.*

3. Véase *The Economist* (2023).

por el V-Dem Institut. Planteó un retrato similar al anterior, llegando a afirmar que «el nivel de democracia en el que vivía el ciudadano medio global, en 2021, había descendido a los niveles de 1989». Dicho informe señalaba un aumento de las dictaduras, que comprenden al 70% de la población mundial (5.400 millones de personas). También halló indicios de que la naturaleza de la autocracia estaba cambiando. En el contexto actual, los golpes de estado se han vuelto más frecuentes —con 4 nuevas autocracias (Chad, Guinea, Malí y Myanmar)—, la polarización ha alcanzado niveles tóxicos en al menos 40 países y los gobiernos autocráticos han recurrido cada vez más a la desinformación para moldear la opinión nacional e internacional a su favor. Ni siquiera la UE parece inmune a esta tendencia, y puede estar asistiendo a su propia oleada de autocratización, si atendemos a que un 20% de sus estados miembros experimentan un retroceso democrático<sup>4</sup>.

### **El retroceso del liberalismo**

Si bien existe consenso acerca del momento crítico que atraviesa la democracia, que además cuenta con evidencias científicas, no lo hay respecto a las causas y los atributos de esta deriva, lo que da lugar a un intenso debate acerca de la naturaleza de la crisis. Algunas voces sostienen que se trata de una crisis del liberalismo, ligada al auge del populismo de derechas y de los movimientos antisistema. Otros sostienen, en cambio, que refleja la pérdida de confianza en el sistema político a consecuencia de la globalización neoliberal y del consiguiente desgaste de la soberanía nacional. Esta es, de hecho, una de las tesis centrales del índice elaborado por *The Economist* en 2022, que subraya la negativa del Sur Global a tomar partido contra Rusia y a seguir la estela de Estados

Unidos, Reino Unido y la UE, por razones que van desde la creciente frustración con el existente orden internacional, hasta el resentimiento existente por la injerencia occidental en sus asuntos en el pasado, que muchos vivieron como una hipocresía por parte de Occidente (además de otros cálculos mucho más concretos, como el de la dependencia de los recursos naturales de Rusia)<sup>5</sup>. Finalmente, también hay quien habla de una doble crisis, en la que el desarrollo de las tendencias iliberales y las tendencias antidemocráticas van de la mano, socavando los dos pilares del orden político actual.

Como en cualquier crisis, cuando «lo viejo agoniza y lo nuevo aún no alcanza a nacer» —parafraseando el célebre *adagio* de Gramsci—, no faltan neologismos para describir los tiempos que vivimos, la mayoría de ellos precedidos del prefijo «post», en referencia a algo que ya hemos dejado atrás, ya sea el liberalismo (posliberalismo) o la democracia (posdemocracia). Con independencia de la elección de los términos o de la afinidad ideológica, la larga lista de síntomas ligados al actual malestar político es más o menos coincidente: apatía, atomización, polarización, resentimiento y, sobre todo, rabia, que con demasiada frecuencia se manifiesta en estallidos de indignación, ya sea en internet o en las mismas calles.

El presente artículo busca analizar la crisis de la democracia liberal; sin embargo, no pretende contribuir al saturado mercado de neologismos escatológicos y de escenarios «del día después», ya que no creo que hayamos dejado atrás ni el liberalismo, ni la democracia. Las crisis no siempre desembocan en finales trágicos; también son una oportunidad para el cambio y la mejora. Me abstendré, por consiguiente, de dramatizar en exceso nuestros problemas y trataré de tomar cierta distancia, argumentando que la crisis actual viene de lejos, y que no somos la primera generación de investigadores que trata de buscar soluciones para salir de ella.

4. Véase V-Dem Institute (2022).

5. Véase *The Economist*, *op. cit.*

Sostengo que a lo que asistimos hoy es, sobre todo, a un *retroceso del liberalismo*, no a su final, ya que por imperfectas que sean la democracia procedimental y las elecciones, siguen siendo para muchos el único marco referencial. Es por ello, que muchos de los índices de democracia mencionados anteriormente han diversificado sus categorías para incorporar nuevos términos como «autocracia electoral», que intentan captar mejor los matices de regímenes híbridos que siguen celebrando elecciones periódicas y relativamente competitivas. Según V-Dem, por ejemplo, la autocracia electoral sigue siendo el tipo de régimen más habitual en el mundo y el que comprende a un 44% de la población mundial, es decir, 3.400 millones de personas<sup>6</sup>. Líderes autoritarios como Vladimir Putin, Recep Tayyip Erdoğan, Viktor Orbán o Narendra Modi siguen gozando del apoyo de gran parte de sus conciudadanos y, aunque esto pueda deberse en algunos de estos casos a la manipulación de los procesos democráticos (como la manipulación electoral e institucional, las restricciones de los derechos y libertades básicos, o el desmantelamiento de los mecanismos de control y de equilibrio y de la supervisión judicial), no es esta, desde luego, la razón por la que

6. Véase V-Dem Institute, *op. cit.*

más de 74 millones de personas votaron por un segundo mandato a Donald Trump en las elecciones estadounidenses de 2020, o por la que Erdoğan consiguió extender su gobierno a una tercera década gracias a más de 27 millones de votos, en mayo de 2023. A mi modo de ver, la principal razón detrás de estos sucesos es una renuncia deliberada al liberalismo<sup>7</sup>.

### **Hasta que la identidad nos separe**

Para politólogos como Steven Levitsky y Lucan A. Way, los regímenes híbridos eran un fenómeno propio de la pos-Guerra Fría. Según defienden en su obra seminal *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) el coste de adoptar un autoritarismo a gran escala se volvió inalcanzable tras el colapso de la Unión Soviética en 1990, lo que dio lugar a un periodo de unos quince años de hegemonía liberal occidental, marcado por un poder militar, económico e ideológico estadounidense sin rival<sup>8</sup>. Sin embargo, la hegemonía liberal occidental no iba a durar para siempre. Por un lado, el ascenso de China y Rusia modificó el equilibrio

7. Para más detalles, véase Özkırmıh (2023), capítulo 1.

8. Véase Levitsky y Way (2010).





de poder mundial y creó un espacio seguro para quienes deseaban cuestionar las normas internacionales liberales. Al mismo tiempo, el poder de atracción del que gozaba Occidente empezó a desvanecerse a consecuencia de las guerras funestas que lideró Estados Unidos en Irak y Afganistán, los problemas internos de la UE, la crisis económica de 2008 y el auge del iliberalismo en las democracias consolidadas. Tanto la UE como Estados Unidos perdieron su interés en promover la democracia a nivel mundial, lo que tuvo como consecuencia una disminución del coste externo de la represión autoritaria. A esto se le añadió el surgimiento de una nueva forma de autoritarismo en países donde hasta entonces la democracia había enraizado, como Hungría, Filipinas, Venezuela y Turquía. Según nos explican Levitsky y Way, remover el equilibrio de poder establecido en estos países exigía una «mayor habilidad, estrategias más sofisticadas y una movilización popular mucho más amplia que en países como por ejemplo Benín, Madagascar o Moldova». Para ello, los aspirantes a autócratas tenían que conseguir mayorías electorales indiscutibles, lo que a menudo «se logran mediante estrategias populistas o etnonacionalistas polarizadoras»<sup>9</sup>.

9. Véase Levitsky y Way (2020).

## **A lo que asistimos hoy es, sobre todo, a un retroceso del liberalismo, no a su final, ya que por imperfectas que sean la democracia procedimental y las elecciones, siguen siendo para muchos el único marco referencial**

Sin embargo, aunque acertado en términos generales, el panorama descrito por Levitsky y Way es incompleto y puede resultar algo engañoso, ya que según sus tesis parecería que el retroceso del liberalismo se debería únicamente a la transformación de la dinámica internacional y a un cálculo de costes y beneficios, lo que no explica por qué la polarización populista y etnonacionalista ha devenido la estrategia predilecta de los autócratas y de los que aspiran a serlo, ni el porqué de su éxito y, lo que es igualmente importante, por qué no han surgido fuerzas compensatorias en el seno de la izquierda liberal o progresista.

Mi respuesta a esta cuestión es sencilla aunque, a primera vista, quizá pueda resultar controvertida: el retroceso del liberalismo afecta tanto a la derecha como a la izquierda; dicho

de otro modo, reaccionarios y progresistas tienen mucho más en común de lo que están dispuestos a reconocer. Y la noción clave aquí es la «política identitaria». Tanto populismo como etnonacionalismo son formas de política identitaria, del mismo modo que el identitarismo radical es la imagen invertida del populismo. La idea del consenso posliberal al que apelan algunas voces —y que queda recogida en la proclama a ser «de izquierdas en economía y de derechas en la cultura» del movimiento Blue Labour en Reino Unido—, no es más que una versión ligeramente atenuada del proyecto hegemónico occidental que Levitsky y Way consideraban desfasado, especialmente en referencia a las cuestiones de cultura, inmigración y seguridad. Esto se explica, en parte, por la proliferación de los discursos extremistas en boca de los partidos de centroderecha y centroizquierda, con vistas a cosechar un mayor éxito electoral, pero también, a unas fuerzas progresistas que no renuncian a adoptar las mismas tácticas y estrategias iliberales de sus oponentes cuando se trata, por ejemplo, de reprimir la disidencia interna. Como resultado de este giro copernicano hacia la derecha, el centro político queda vacío y la política se ve reducida a un juego de suma cero, con dos jugadores cada vez más irreconciliables, aunque en esencia parecidos; una suerte de versión actualizada de la rivalidad entre los hermanos Rómulo y Remo.

Subrayar la creciente convergencia entre populismo e identitarismo no significa que la izquierda sea equiparable a la derecha, ni que el dogmatismo identitario suponga una amenaza mayor para la democracia liberal que el conservadurismo reaccionario. Ni mucho menos. Lo político está claramente dominado por la derecha, no solo por su éxito electoral o por su participación en coaliciones gobernantes, sino —y esto es lo más importante— porque marca la agenda política. Y también la derecha domina lo económico (el sistema financiero mundial y gran parte de la riqueza que produce), mientras que la izquierda reclama para sí lo cultural, aunque incluso ahí, su feudo está menguando rápidamente. En gran medida expulsada de los núcleos de poder político y económico, la izquierda se ve cada vez más confinada a una guerra de trincheras en la esfera cultural, sobre todo en los campus universitarios y en los medios de comunicación, llevando la política al ciberespacio y a las calles, imitando la mentalidad del «nosotros» contra «ellos» de la derecha, y contrarrestando la violencia estatal y las desigualdades estructurales con movimientos de protesta *ad hoc*, activismo de teclado y vigilancia del lenguaje.





## Guerra de catecismos

Resulta sorprendente en este contexto que, más allá del animado debate académico y político sobre el populismo de derechas y demás formas de política reaccionaria, haya muy pocas críticas al identitarismo radical desde dentro de la misma izquierda actual, en comparación, por ejemplo, con la década de 1990, en la que sí había un debate riguroso, y a la vez empático, entre los defensores de la política simbólica y la izquierda marxista más materialista. En lugar de este debate, hoy asistimos a una avalancha de discursos de derechas, algunos polémicos y abiertamente partidistas, otros con una pretendida aura de objetividad con el supuesto objetivo de proteger la «diversidad de puntos de vista» en el «mercado de las ideas», analogía que utilizó por primera vez el juez Oliver Wendell Holmes Jr. en su opinión disidente en el caso Abrams contra Estados Unidos (1919). Estos discursos reiteran, a grandes rasgos, los argumentos populistas, haciendo hincapié en la supuesta creciente brecha entre el «pueblo» y las «élites» distantes o, siguiendo etiquetas muy extendidas, entre los arraigados a un lugar determinado (*somewheres*) y los de cualquier parte (*anywheres*), los de la última fila y los de la primera fila, etiquetas que vienen a visibilizar las «legítimas quejas» de quienes quedan «rezagados» en un mundo de rápidos cambios, creciente diversidad y pérdida de preciados valores tradicionales e identidades nacionales<sup>10</sup>. Algunos añaden una dimensión étnica a la historia y subrayan la necesidad de hablar de blanquitud, reclamando una nueva política que devuelva a las mayorías blancas la esperanza en el futuro<sup>11</sup>. El denominador común de estos discursos es un desprecio visceral por la izquierda, a la que responsabilizan del retroceso del liberalismo. Como respuesta ofrecen diferentes variantes del catecismo «fe, familia y bandera», que invariablemente refleja los valores conservadores de la mayoría blanca. Las mujeres suelen figurar como actrices secundarias en esta puesta en escena, invocada principalmente contra los «otros», extranjeros, en particular los inmigrantes musulmanes o los abanderados progresistas de la justicia social, y la mayor parte de las veces acaban blanqueando o amplificando el mensaje de los populistas de derechas y los movimientos de extrema derecha.

10. Véanse Goodhart (2017); Eatwell y Goodwin (2018); y Arnade (2019).

11. Véase Kaufmann (2018).

Aquí radica pues el reto para quienes desean frenar esta tendencia creciente hacia el autoritarismo. El iliberalismo no es un virus de derecha que causa estragos en una democracia, por lo demás sana. Es una enfermedad sistémica que afecta a todas las franjas de la sociedad, incluidos los progresistas quienes, a menudo, elaboran su propia versión del catecismo y tratan de imponerla a los disidentes, siguiendo la lógica de *noblesse oblige*. Para hacer frente a esto, las fuerzas democráticas deben enfrentarse primero a su propia complicidad en el retroceso del liberalismo y ofrecer una nueva visión que rompa el ciclo de indignación y polarización que paraliza hoy a las instituciones democráticas, ofreciendo una agenda social y económicamente progresista, que incluya a todos aquellos que se ven afectados negativamente por el neoliberalismo rampante. Solo se podrá alcanzar esta visión si se pone el centro de atención en lo que compartimos y no en lo que nos separa, es decir, si nos centramos en nuestra condición común como seres humanos<sup>12</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnade, Chris. *Dignity: Seeking Respect in Back Row America*. Nueva York: Sentinel, 2019.
- Eatwell, Roger y Goodwin, Matthew. *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*. Londres: Penguin, 2018.
- Freedom House. *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Freedom House (febrero de 2022) (en línea) <https://freedomhouse.org>.
- Goodhart, David. *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. Londres: Hurst & Co., 2017.
- Kaufmann, Eric. *Whiteshift: Populism, Immigration and the Future of White Majorities*. Londres: Allen Lane, 2018.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. «The New Competitive Authoritarianism». *Journal of Democracy* 31, nº 1 (enero 2020), p. 51-65.
- Özkırımlı, Umut. *Cancelled: The Left Way Back From Woke*. Cambridge: Polity, 2023.
- The Economist. «Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine». *The Economist* (2023) (en línea) <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>.
- V-Dem Institute. «Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?». *V-Dem Institute* (2022) (en línea) [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf).

12. Véase Özkırımlı (2023), *op. cit.*, capítulo 5

## LA RESISTENCIA DEMOCRÁTICA FRENTE AL AVANCE DEL AUTORITARISMO

### FELIX WIEBRECHT

Investigador Posdoctoral,  
V-Dem Institute, University of Gothenburg

Los últimos veinte años se suelen calificar como una era de autocratización, de retroceso democrático y de expansión del poder ejecutivo. Por ejemplo, ha sido durante este periodo que la democracia se ha debilitado en lugares como Hungría, Turquía o India y se ha visto tensionada en países como Brasil, Polonia o Estados Unidos. En paralelo a ello, algunos regímenes autoritarios se han vuelto más audaces y han asumido un mayor papel en el escenario internacional; este es el caso de China y Arabia Saudí, a los que se atribuye el deseo de exportar su modelo de gobierno autoritario a otros países en desarrollo.

A pesar de que existen muchas tendencias preocupantes, hallamos también indicios alentadores que mantienen viva la esperanza de que la democracia puede recobrar su salud; a pesar de que estamos inmersos en un proceso de autocratización, persiste aún una fuerte demanda de democracia e ideas liberales en muchas partes del mundo. Muestra de ello son las masivas protestas y movimientos que han tenido lugar en los 2 últimos años en numerosos países contra gobernantes autoritarios y populistas. También lo son los reveses electorales que algunos líderes de tendencia autocrática han experimentado en democracias con una deriva hacia la autocracia, como el que logró desbancar a Janez Janša en Eslovenia, Evo Morales en Bolivia o a Jair Bolsonaro en Brasil. En algunos de estos casos, su salida del poder ha facilitado la restauración democrática.

Incluso en el contexto de una autocracia profundamente institucionalizada y arraigada como la de Irán, hemos asistido a movilizaciones masivas de manifestantes, en su mayoría mujeres, que parecen haber perdido definitivamente el miedo ante las fuerzas represoras. De un modo similar, las protestas que tuvieron lugar en China contra las restrictivas medidas

anti-COVID a finales de 2022 pronto han rebasado cuestiones meramente antipandémicas para poner sobre la mesa cuestiones como la censura del gobierno y las críticas a Xi Jinping.

Esta llamada a plantar cara al autoritarismo en muchas partes del planeta, unida a algunos fracasos electorales de los líderes populistas, sugiere que el autoritarismo no es inevitable, a pesar de que, indudablemente, está más que justificada la sensación de alarma. En contra de lo que pueda parecer, tal vez se avecina un periodo de reacción a las derivas autoritarias. Aunque esta renuencia se ha hecho visible sobre todo en las movilizaciones masivas, también ha planteado retos institucionales. Existen multitud de ejemplos en los que la narrativa del «hombre fuerte» e invulnerable es en realidad engañosa e injustificada; más bien al contrario, los líderes autoritarios pueden ser profundamente inestables y, en última instancia, derrotados.

### **Movilizaciones masivas contra el autoritarismo**

En los últimos años hemos asistido a alzamientos populares contra gobiernos autoritarios en Argelia, Belarús, China, Guinea, Hong Kong, Irán, Kazajistán, Myanmar, Rusia, Sudán o Túnez. Algunas de estas movilizaciones han destacado por su magnitud, como las protestas por la detención de Alekséi Navalni, en Rusia en enero de 2021, que contaron con la asistencia de más de 100.000 personas. O las organizadas contra la política de «COVID Zero» en China, en noviembre de 2022, que congregaron a una multitud de partidarios por todo el país, en un contexto especialmente restrictivo. A los dirigentes autoritarios no les es fácil hacer oídos sordos a las demandas populares cuando están apoyadas en movilizaciones de

gran calibre, especialmente cuando suscitan coaliciones de diversos grupos sociales.

En otros casos, fue la prolongación en el tiempo lo que supuso el mayor reto para las autoridades, como en Hong Kong, donde las protestas duraron casi dos años y tan solo se detuvieron por las severas restricciones por la pandemia de la COVID-19. Del mismo modo, la «revolución de las zapatillas» en Belarús persistió durante casi un año, llevando al régimen del presidente Alexander Lukashenko al borde del colapso. También en Irán, las protestas por la muerte de Mahsa Amini han desafiado la brutalidad del régimen y seguían activas en el momento de escribir estas líneas. La perseverancia de estos movimientos de resistencia es testimonio de una desafección de base contra los regímenes autoritarios que los dictadores difícilmente pueden reprimir o contrarrestar.

Debido a la amenaza que representan para tales regímenes, muchos de estos movimientos han desatado los peores instintos de quienes ostentan el poder. Los llamamientos masivos y vehementes a que los líderes autoritarios abandonen el poder suelen tener como respuesta toda la dureza de la represión que, por desgracia, implica que muchos manifestantes acaben heridos, encarcelados o incluso asesinados. En Myanmar, por ejemplo, se calcula que un mínimo de 1.000 personas han sido asesinadas por las fuerzas de seguridad, a las que se suman miles de detenidos y torturados. En Kazajstán, en enero de 2022, el gobierno también recurrió a la represión violenta de los manifestantes. Contra lo que pudiera parecer, la represión violenta contra los manifestantes es una muestra de la inseguridad que late en el corazón de todo gobierno autoritario, que se siente incapaz de tolerar la crítica pública.

Lamentablemente, cuando la represión se prolonga en el tiempo, acaba sofocando muchos de los movimientos opositores. No en pocas ocasiones, los líderes opositores se ven forzados a exiliarse y a seguir operando desde fuera del territorio nacional, lo que evidencia la importancia de que estas voces disconformes

gocen del apoyo internacional de aquellos gobiernos que hacen suyo el objetivo de promover la democracia.

Ahora bien, por desolador que pueda parecer este escenario, existen suficientes razones para el optimismo. Aunque las opciones de resistencia popular pueden ser más bien escasas en regímenes autoritarios cerrados como China, Irán, Myanmar o Tailandia, en otros regímenes políticos que están sufriendo una autocratización, pero en los que aún no ha arraigado la autocracia, ofrecen entornos más plausibles para invertir la tendencia. Y tenemos recientes y alentadores ejemplos de ello en las amplias movilizaciones contra líderes que trataban de introducir reformas para socavar los estándares democráticos en Armenia, México, Polonia, Eslovenia, Gambia o, más recientemente, en Israel.

En aquellos casos en los que se ha logrado revertir la tendencia a la autocracia, ha resultado clave una movilización sostenida y a gran escala. En Eslovenia, por ejemplo, la sociedad civil trabajó estrechamente con los actores de la oposición y movilizó a amplios segmentos del electorado para expulsar del poder a Janez Janša. En Zambia, una amplia red de actores de la sociedad civil permitió que el líder de la oposición del Partido Unido por el Desarrollo Nacional (UPND), Hakainde Hichilema, formase un nuevo gobierno en 2021. Ambos son ejemplos de movilizaciones populares que han logrado no solo detener el proceso de autocratización, sino restaurar los niveles previos de democracia. Y aunque son los menos, tenemos también ejemplos de países autocráticos y represivos en los que la sociedad civil ha sido capaz de derrocar el régimen, como ocurrió en las Maldivas.

### **Resistencia institucional**

Aunque la movilización masiva es el elemento más visible de reacción ante el autoritarismo, no es el único, y así lo corrobora la creatividad de los opositores en el uso de las instituciones para enfrentarse a los líderes autoritarios y a

los que aspiran a serlo. Hemos visto como en algunos países, los partidos y candidatos de la oposición han dejado a un lado sus diferencias para formar alianzas electorales o confeccionar listas conjuntas de candidatos, conscientes de que quizá era la última oportunidad a su alcance para frenar la autocratización. Así sucedió en Turquía, donde una amplia coalición fue capaz de conformar una candidatura única para intentar derrocar a Erdoğan en los últimos comicios electorales, un objetivo que no alcanzaron por poco, ya que Erdoğan logró ganar las elecciones presidenciales de mayo de 2023, si bien necesitó de una segunda vuelta para derrotar al opositor Kemal Kılıçdaroglu. En Hungría, los partidos de la oposición también formaron una entente electoral para tratar de sustituir a Viktor Orbán como primer ministro, aunque acabaron fracasando, precisamente, a causa de las reformas electorales introducidas para socavar las maniobras electorales en contra del presidente. No obstante, y a pesar de las derrotas, si la oposición no se resigna y se mantiene unida y movilizada en diversas elecciones consecutivas, puede acabar venciendo, como demostró la victoria de la oposición malasia en las generales de 2018.

En otros casos, el logro de la oposición ha sido revivir la competencia política al alumbrar a nuevos partidos que han resultado atractivos para los votantes jóvenes que defienden ideales liberales y que rechazan el autoritarismo. Este fue el caso de Eslovenia, donde el recién creado Movimiento por la Libertad del primer ministro Robert Golob logró formar gobierno tras obtener la mayoría en las primeras elecciones a las que concurría, en 2022. También en Tailandia, el partido Futuro Adelante intentó limitar la influencia política de la Junta Militar y, a pesar de ser una formación de nuevo cuño, dio la sorpresa en las elecciones de 2019. Con un liderazgo relativamente joven, fue capaz de movilizar a amplios sectores del electorado que se sentían alienados y privados de sus derechos. Aunque acabó disolviéndose, su éxito electoral demostró que la oposición al

autoritarismo y la rendición de cuentas siguen siendo poderosas bazas en los comicios.

Como corolario, podemos afirmar que, aunque asistimos a una multiplicación de los procesos de autocratización a nivel global, esto no implica que haya desaparecido la demanda de democracia y de planteamientos liberales. Es más, diversos procesos de autocratización y de populismo han tenido como respuesta una reacción popular contraria, de resistencia. Podemos afirmar incluso que, en diversos países, la decisión sobre el tipo de régimen es el eje que marca el posicionamiento general del electorado. En Turquía, por ejemplo, tenemos indicios de que tanto políticos opositores como electores han dejado en segundo plano sus diferencias programáticas cuando lo que está en juego es el sistema político en su conjunto.

Si bien el éxito de la resistencia frente a los regímenes autoritarios casi nunca es inmediato, en los últimos veinte años contamos con múltiples ejemplos que inducen al optimismo: Bolivia, Ecuador, Maldivas, Moldavia, Macedonia del Norte, Eslovenia, Corea del Sur o Zambia. Estas democracias consiguieron recuperarse tras un período de autocratización del que surgieron democracias más fuertes y revigorizadas. Y, aunque quizá sea pronto para juzgarlo, es posible que podamos afirmar pronto que la reacción antiautoritaria también ha triunfado en Brasil y en Estados Unidos, lo que sugiere que incluso en países grandes y populosos es posible revivir la democracia.



## SI LOS INTELLECTUALES CHINOS NO PUEDEN CRITICAR AL GOBIERNO, ENTONCES... ¿DE QUÉ HABLAN?

**DAVID OWNBY**

Catedrático del Centro de Estudios de Asia Oriental y del departamento de Historia, University of Montreal

Si bien la imagen predominante en la prensa occidental acerca de la pluralidad de pensamiento en China se centra –y no sin razón– en los esfuerzos del gobierno chino por reprimir la disidencia y censurar los puntos de vista críticos, lo cierto es que esta es una imagen que no refleja la complejidad de la China actual. Las últimas cuatro décadas de la reforma y apertura económica han tenido como trasfondo una escena intelectual vibrante y pluralista en China, reflejo del proceso de globalización y comercialización emprendido por el país. Con vistas a fomentar la competitividad, el Partido-Estado<sup>1</sup> ha invertido intensamente en educación universitaria y ha fomentado el intercambio académico con Occidente. También ha promovido la expansión de Internet que, a pesar de los cortafuegos impuestos por la denominada «Gran Muralla Digital» china, ha facilitado la circulación de ideas, además del desarrollo económico. Con notables excepciones, y a diferencia de períodos históricos anteriores –como en la época de Mao–, el Gobierno chino ha desistido en su empeño de controlar de manera general lo que pensaba y decía el pueblo chino sobre las reformas.

Como resultado, hoy día existen cientos de intelectuales chinos que no son ni disidentes, ni propagandistas del régimen, y que abordan la actualidad en la prensa y en Internet con la esperanza de influir en otros intelectuales, en el público en general o incluso en el gobierno. No son «intelectuales públicos» en el sentido occidental, ya que la esfera pública china está sujeta al control del Estado y, ciertamente, hay temas que los intelectuales chinos no pueden

abordar sin correr peligro. No obstante, antes de que Xi Jinping llegara al poder –y, en cierta medida, también después–, los denominados neoconfucionistas sostenían abiertamente, por ejemplo, que en el siglo XX China había errado al centrar su atención en las nociones occidentales de socialismo y democracia. También los liberales chinos podían afirmar que los partidos revolucionarios habían perdido su utilidad histórica y debían abandonar el escenario en favor de regímenes que respetaran los derechos de propiedad, las constituciones y las sociedades civiles. Estos temas –y otros semejantes– se podían expresar abiertamente y sin restricciones en libros y revistas, así como en foros y grupos de discusión en línea.

Sin embargo, es bien sabido que Xi Jinping no es afín al pluralismo intelectual, tal vez por su similitud con el pluralismo político. Como consecuencia, desde 2013 ha tratado de frenar a los intelectuales chinos y reimponer la disciplina ideológica. No lo ha logrado completamente, pero el tono general del discurso intelectual chino se ha vuelto menos radical. Los liberales, que antaño reivindicaban los derechos humanos y el Estado de derecho, han sido relegados a lugares ocultos de Internet, porque el gobierno cierra sus cuentas en las redes sociales. Sorprendentemente, muchos de ellos son ahora fervientes partidarios de Donald Trump –atraídos por sus ataques a lo políticamente correcto–, y critican más a los liberales chinos ubicados a su «izquierda» por su creciente autoritarismo, que al propio Gobierno chino.

Entonces, si a los intelectuales chinos no se les permite criticar al gobierno, ¿de qué hablan? ¿Por qué merece la pena leer lo que escriben? Hoy es posible hablar abiertamen-

1. N. del E.: el autor emplea en el original inglés la expresión «Party-State» como reflejo de la simbiosis existente entre ambos dentro del régimen chino y la imbricación de organismos, atribuciones y funciones.

te sobre las desigualdades de la sociedad, el sistema educativo, el mercado inmobiliario, los conatos de reforma, las relaciones sinoestadounidenses o incluso del apoyo de China a Rusia en la guerra de Ucrania, siempre que se evite la crítica directa a Xi Jinping o al Partido-Estado. Pero lo cierto es que muchos intelectuales chinos no se ven a sí mismos como críticos o disidentes, sino como potenciales «proveedores de contenidos» para Xi Jinping y el Partido, tratando de dar forma al mensaje del Partido de una manera que refleje sus propias convicciones. Ejemplo de ello es el denominado «sueño chino», una noción propugnada por Xi Jinping al inicio de su mandato y que, si bien era relativamente vago en cuanto a contenido, captaba la grandeza nacional y sugería la idea de sustituir el *sueño americano* por algo mejor, aunque aún por determinar. Muchos intelectuales, con independencia de que fueran liberales, de la nueva izquierda o neoconfucianos, han tratado de definir ese sueño en sus escritos, directa o indirectamente.

La cuestión central aquí es la legitimidad del régimen, más allá del eslogan político. Si bien a Xi y al PCCh les gustaría atribuirse el mérito del ascenso de China, muchos ciudadanos chinos son escépticos, y atribuyen este éxito a la inserción de la economía en la globalización y el empresariado chino. De ello son plenamente conscientes tanto Xi como el Partido-Estado, motivo por el cual las autoridades se han esforzado permanentemente a lo largo de la reforma económica en atribuir el ascenso nacional a la grandeza de la civilización tradicional china, haciendo hincapié en la continuidad allí donde Mao Zedong enfatizaba la ruptura clara con el pasado. Este énfasis en la continuidad es una oportunidad para que los intelectuales chinos hagan sus aportaciones, ya que conocen mejor la historia, la

cultura y la civilización chinas que el Partido, y desean elaborar un mensaje ideológico que resuene en el pueblo chino y que, al mismo tiempo, aleje al régimen de peligros como el nacionalismo, el populismo o un retorno a la ideología revolucionaria de la era de Mao.

Yao Yang es un buen ejemplo de esto. Nacido en 1964, es un conocido economista de la Peking University, director del Centro Chino de Investigación Económica y decano de la Escuela Nacional de Desarrollo (un importante *think tank* gubernamental). A lo largo de

su carrera ha sido un economista práctico, preocupado por cuestiones técnicas relacionadas con la mercantilización y la privatización, así como un pensador de mirada amplia comprometido con la justicia social inspirado en el economista Amartya Sen (1933). Es pragmático más que ideológico, y su principal objetivo es la modernización china que, en última instancia, incluye la realización de la democracia y la sociedad civil.

Paradójicamente, el ascenso de China y el aparente declive de Occidente han frenado la mo-

dernización del país; en Occidente, el auge del populismo y las políticas identitarias han hecho que las democracias sean percibidas como poco manejables e ineficaces, mientras que en China, el hipernacionalismo de Xi Jinping ha fomentado la proliferación de «modelos chinos» liberales que desdeñan los valores universales. Ante estas derivas indeseables, Yao Yang propone la formulación de un liberalismo confuciano para el siglo XXI, que sea capaz de abordar los problemas del mundo, en China y en otros lugares.

Su tesis, desarrollada en docenas de artículos, consta de varias partes conectadas entre sí. En primer lugar, considera que si el liberalismo está fracasando en Occidente es porque las políticas de consenso han dado paso al afán de igualitarismo absoluto que

### **Paradójicamente, el ascenso de China y el aparente declive de Occidente han frenado la modernización del país**

expresan las políticas identitarias y la victimización. Algunos intelectuales chinos aplauden el declive del liberalismo occidental, pero para Yao Yang este declive es un desastre, ya que aleja la posibilidad del liberalismo en China. Sostiene que un confucianismo reelaborado y bien entendido ofrece una vía posible para el liberalismo occidental, al aceptar la individualidad, tanto en términos de capacidad innata como de esfuerzo, así como las jerarquías sociales y políticas basadas en el mérito. El pensamiento de Yao Yang no es el de un nacionalista cultural. Interpela a los liberales occidentales -«todos somos ciudadanos del mundo, enfrentamos problemas comunes»-, si bien es consciente de que es poco probable que le lean, y por ello, sus destinatarios son los liberales chinos, a quienes pretende tranquilizar y decirles que no toda esperanza está perdida.

Al mismo tiempo, Yao Yang atribuye el éxito chino durante la reforma económica al retorno a la tradición y, por tanto, al confucianismo. Sostiene que, cuando Deng Xiaoping instó a los chinos a «cruzar el río tanteando las piedras» -es decir, a experimentar-, el pueblo chino volvió al pragmatismo y al espíritu emprendedor, un empeño al que el gobierno contribuyó con la construcción de un Estado meritocrático.

A pesar de ello, Yao Yang no está satisfecho con la China actual, ya que el Estado no ha abrazado genuinamente las ideas confucianas, sino que las utiliza como tapadera del autoritarismo. En última instancia, Yao Yang desea que el liberalismo funcione tanto en China como en Occidente, y sostiene que las semillas de un futuro liberal residen en la reinterpretación de la tradición confuciana. En otras palabras, está participando en los esfuerzos por vincular el sueño chino con la civilización china tradicional.

El 2 de julio de 2021, por ejemplo, Yao Yang publicó un artículo titulado «The Challenges Facing the Chinese Communist Party and the Reconstruction of Political Philosophy»<sup>2</sup> que da cuenta de la relevancia que otorga al confucianismo y que concluye afirmando que «el marxismo en su forma original no es adecuado como guía ideológica para que el partido logre la gran renovación de la nación china; lo que tenemos que hacer es desarrollar un marxismo del siglo XXI en el proceso del gran rejuvenecimiento de la nación china. Además, el marxismo es un producto de la civilización occidental, y para que la nación china ocupe su lugar dentro de la civilización mundial debe ofrecer al mundo una cultura creada por China».

Yao Yang no es más que un ejemplo de los muchos intelectuales chinos que desearían forjar el futuro de China sin bailar al son del Partido-Estado ni acabar exiliados o encarcelados por disidentes. No estoy seguro de que el Estado chino preste mucha atención a Yao Yang o a otros intelectuales afines -como tampoco escucha, al fin y al cabo, a los occidentales-, pero esos pensadores hacen lo que está en su mano para ofrecer su ayuda a China y al mundo.

2. N. del E.: es posible acceder a una versión traducida del artículo citado en el blog Reading the China Dream, que es la fuente imprescindible para acceder al pensamiento de los intelectuales en China a través de textos seleccionados y traducidos al inglés. El enlace a la pieza es: <https://www.readingthechinadream.com/yao-yang-on-rebuilding-chinas-political-philosophy.html>



## EL IMPACTO SOBRE LA DEMOCRACIA DE LA AUTOMATIZACIÓN Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

### JONAS LÖBBING

Investigador Posdoctoral,  
V-Dem Institute, University of Gothenburg

Repartir de manera equitativa el poder político entre los ciudadanos de una circunscripción constituye la idea central de la democracia. Y de la mano de esta distribución equitativa del poder político, la democracia debe cumplir la promesa de una prosperidad económica compartida. Cuando esto no sucede, cuando la democracia no es capaz de distribuir la prosperidad compartida entre los ciudadanos, el apoyo a las instituciones democráticas puede verse comprometido y, en última instancia, ver amenazada su existencia.

De hecho, son muchos los países democráticos que entre mediados y finales del siglo XX gozaron de períodos de creciente prosperidad y de niveles históricamente bajos de desigualdad económica. Sin embargo, a partir de los años ochenta, en Estados Unidos y el Reino Unido –y algo más tarde en Europa Occidental–, la desigualdad volvió a aumentar y gran parte del crecimiento económico registrado desde entonces no solo no benefició a los sectores más pobres de la población de estos países, sino que, además, en algunos de ellos también las rentas medias vieron estancarse o disminuir sus ingresos reales (a este respecto véase el informe «World Inequality Report 2022», de Lucas Chancel, publicado por el World Inequality Lab).

#### **El vínculo entre automatización y desigualdad**

Cada vez tenemos más evidencias de que la expansión desde los años ochenta de la automatización informática ha contribuido

a un aumento de la desigualdad de ingresos por dos vías diferentes. En primer lugar, ha sustituido a los trabajadores con una remuneración entre media y baja, aumentando, por consiguiente, la desigualdad salarial. En segundo lugar, al sustituir a los trabajadores, la automatización ha transferido los ingresos de los trabajadores a los propietarios de las empresas, que se agrupan en la parte superior de la distribución de ingresos.

Por lo general, el progreso en la tecnología de automatización puede adoptar dos formas. En la primera de ellas, puede implicar una mejora de las máquinas en áreas en las que los humanos hasta entonces habían tenido una competencia superior, expandiendo así las tareas susceptibles de ser automatizadas. Esta forma de automatización tiende a reducir la demanda de trabajo y desplaza los ingresos hacia los propietarios de las empresas, aumentando la desigualdad. La segunda forma de progreso en la tecnología de la automatización es la mejora de las máquinas en áreas en las que los trabajadores humanos ya han sido superados y ampliamente reemplazados por ellas. En este caso, la nueva tecnología sustituye a sus predecesores artificiales y no a los seres humanos y, de hecho, aumenta la demanda de tareas complementarias, que estas sí efectúan trabajadores humanos. Este segundo tipo de progreso tecnológico da lugar a una mayor demanda de mano de obra, beneficia a los trabajadores y conduce a ganancias económicas con una mucha más amplia distribución.

Sin embargo, en el desarrollo de la automatización informática, es el primer tipo de progreso el que ha tomado la delantera. Como resultado de ello, ha espoleado la desigualdad en la línea de lo que hemos expuesto al principio, y como consecuencia ha aumentado la presión sobre las instituciones democráticas. ¿Seguirá siendo esta la tendencia dominante o cabe la esperanza de que las tecnologías informáticas evolucionen siguiendo el segundo tipo descrito, es decir, el más equitativo?

### **Tendencias de la tecnología en el futuro**

La evolución actual de la industria tecnológica no da margen para un gran optimismo. Los recientes desarrollos parecen estar encaminados a dotar a las máquinas de capacidades cada vez más parecidas a las humanas. En consecuencia, al diseñar máquinas que intentan imitar los atributos de los seres humanos estamos creando ordenadores que ocuparán tareas en las que los seres humanos habían sido superiores hasta ahora. Son ejemplo de ello los intentos de desarrollar robots con funciones motoras semejantes a las humanas –en gran medida infructuosos hasta la fecha–, o del *software* para la comprensión y generación de lenguaje natural –que ha tenido éxitos espectaculares en los últimos años–. Este es exactamente el tipo de progreso que probablemente sustituirá a los trabajadores humanos, reducirá la demanda de mano de obra y exacerbará la desigualdad económica en un futuro.

Sin embargo, debemos preguntarnos: ¿existen alternativas a este tipo de desarrollo en el que las máquinas vienen a sustituir a los humanos en campos en los que la

competencia humana es considerable? La respuesta es que sí. Podemos identificar tres áreas en las que el progreso tecnológico y la asunción de tareas humanas por parte de las máquinas es inmensamente útil para la sociedad, ya que se centra en tareas en las que las capacidades humanas son limitadas.

La primera de estas áreas es el desarrollo

de medios de transporte más rápidos y menos perjudiciales para el entorno. El transporte exige fuerza física y velocidad, habilidades en las que las máquinas han superado a los humanos, por lo menos, desde la invención de la máquina de vapor. Consecuentemente, los servicios de transporte se han automatizado ampliamente con la notable excepción de la dirección de los vehículos. Por tanto, los modos de transporte nuevos o mejorados que surjan en el futuro sustituirán principalmente vehículos y maquinaria que ya está actualmente en uso, lo que no tendrá un impacto reseñable sobre la mano de obra humana.

La segunda área que identificamos es el desarrollo de un

sistema sostenible y fiable de generación y almacenamiento de electricidad. Desde que empezó a usarse la electricidad a gran escala, su generación fue un proceso en gran medida automatizado, basado en máquinas que convierten en electricidad la energía procedente del agua, el vapor y, ahora también, el viento y la luz solar. El progreso en esta área tampoco remplazará a trabajadores humanos.

Y en tercer lugar nos referimos al desarrollo de nuevos fármacos gracias a la biotecnología, que desempeña un papel cada vez más importante en el descubrimiento de nuevos fármacos, para lo que requiere de un

**Cuando la democracia no es capaz de distribuir la prosperidad compartida entre los ciudadanos, el apoyo a las instituciones democráticas puede verse comprometido**

exhaustivo análisis de grandes cantidades de datos, que es la labor por excelencia de los ordenadores. Reducir el coste y mejorar los métodos en el análisis de datos en este campo remplazará el *hardware* y el *software* actuales por otros mejores y más potentes, pero difícilmente dejará sin trabajo a los humanos.

Estas tres áreas tienen en común un progreso tecnológico predominantemente del segundo tipo, en el que nuevas máquinas vendrán a sustituir a máquinas ya existentes, en lugar de remplazar el trabajo humano. La productividad resultante de esta mejora dará lugar a una mayor demanda de trabajo en otras áreas, dentro del ámbito de la competencia de los trabajadores humanos y, como consecuencia, las ganancias económicas se distribuirán de manera más equitativa que las resultantes del progreso que trata de remplazar a los humanos, cuando estos desempeñan correctamente su trabajo.

## **Conclusión**

Centrar el desarrollo tecnológico en compensar las debilidades humanas, en lugar de sustituir nuestras fortalezas, complementará el trabajo humano. Esto puede generar un considerable aumento de la productividad, que conllevará una mejora de los salarios de los trabajadores, en lugar de beneficiar únicamente a unos pocos ricos. El progreso tecnológico asociado a la automatización tiene, por lo tanto, el potencial de mantener la promesa de prosperidad compartida implícita en la democracia, y por consiguiente reforzar el apoyo a las instituciones democráticas.



## POLARIZACIÓN GLOBAL Y EL RESURGIMIENTO DE LAS POTENCIAS AUTORITARIAS

### XAVIER ROMERO VIDAL

Departamento de Política y Estudios Internacionales, University of Cambridge y Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Carlos III, Madrid

La teoría de la «paz democrática» sostiene que las democracias tienden a evitar el conflicto armado con otras democracias, un argumento que ha sido corroborado empíricamente por estudios de ciencia política y relaciones internacionales. Los motivos por los cuales las democracias son más reticentes a luchar entre ellas han sido ampliamente discutidos, con especial énfasis en las relaciones de interdependencia establecidas, así como los valores y el respeto mutuo. Pero, ¿qué piensa de ello la opinión pública? Las encuestas muestran que los ciudadanos se muestran más dispuestos a entrar en un conflicto contra dictaduras que contra otras democracias. De ello se desprende que las opiniones de los ciudadanos sobre potencias extranjeras no solo influyen en las decisiones gubernamentales en el ámbito internacional, sino que también pueden ser un indicador de la legitimidad que subyace a los distintos regímenes políticos. Afirmamos pues que las percepciones de los ciudadanos sobre otros países son un eslabón crucial del engranaje que conecta el *poder blando* con el *poder duro*.

Hasta la fecha, el estudio empírico de las percepciones de los ciudadanos sobre otros países se ha visto limitado por la falta de datos comparables a lo largo del tiempo y entre territorios. Sin embargo, combinando distintas fuentes de datos, un grupo de investigadores de la Universidad de Cambridge, entre los que me incluyo, hemos podido trazar la evolución de las percepciones respecto a tres de las principales potencias globales –Estados Unidos, China y Rusia– en más de 130 países y a lo largo de la última década (el informe «A World Divided: Russia, China and the West» está dirigido por Roberto Foa,

y publicado por el Centre for the Future of Democracy en 2022). Gracias a poder comparar la evolución de la percepción pública sobre estas potencias internacionales por un periodo largo de tiempo, hemos podido reseñar que la guerra en Ucrania no ha hecho más que acelerar tendencias divergentes entre democracias y autocracias que se venían intuyendo en los últimos años.

Es patente que, cada vez más, la opinión pública mundial se está polarizando en torno a dos bloques geopolíticos. Por un lado, tenemos evidencias de que la percepción de los ciudadanos de democracias ricas hacia potencias autoritarias –como China y Rusia– han empeorado en los últimos años, mientras en el resto del mundo, se han mantenido favorables hacia estos mismos países. Y los números son abrumadores. La gran mayoría de personas en el mundo (6.300 millones) habita en sociedades donde alrededor del 70% de la población tiene una opinión positiva de Rusia y China. Por el contrario, solo una minoría de personas (1.200 millones de personas) vive en democracias liberales, donde las opiniones negativas sobre estos países son la tónica dominante.

Si ponemos el foco en las democracias liberales, la imagen de Rusia se ha deteriorado considerablemente en la última década. La anexión de Crimea en 2014 desencadenó una tendencia negativa, que ciertamente se ha agravado con la invasión rusa de Ucrania. La proporción de ciudadanos occidentales con una opinión positiva de Rusia ha disminuido, pasando de dos de cada cinco (39%) a menos de una cuarta parte (23%) justo antes de la invasión de Ucrania de 2022, para luego desplomarse al 12% después de ella. Esta caída es sustancial incluso entre aquellos sectores

marginales de las democracias occidentales donde todavía gozaba de popularidad; Rusia es hoy un país peor valorado, incluso entre votantes de Donald Trump o de partidos de extrema derecha.

La condena generalizada de la invasión de Ucrania por parte de líderes políticos, partidos y medios de comunicación occidentales ha deteriorado aún más la imagen negativa de Rusia. Los datos revelan que las narrativas públicas en las democracias ricas se han alineado mayormente con la visión promovida por la OTAN, dejando poco espacio para perspectivas alternativas o disidentes. Por lo tanto, es natural que un ciudadano europeo medio pueda pensar que la mayor parte del mundo está en contra de Putin o contra el imperialismo ruso. Sin embargo, mientras que Rusia se ha vuelto francamente impopular entre las democracias europeas y anglosajonas, Japón y Corea del Sur, su imagen ha mejorado significativamente en otras regiones del mundo, como en el Sur y el Sudeste Asiático, así como en Oriente Próximo y el continente africano, donde más de la mitad de la población se muestra favorable a Moscú.

La invasión de Ucrania ha tenido un efecto desigual y polarizante sobre la popularidad de Rusia: la caída ha sido moderada donde goza de mejor reputación, mientras que la reputación se ha derrumbado en los países donde el país ya era impopular. De este modo, la guerra de Ucrania ha incrementado la distancia entre las opiniones públicas de Occidente y del resto del mundo (a este respecto véase el informe «United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine», publicado por el ECFR en 2023).

**La guerra en Ucrania no ha hecho más que acelerar tendencias divergentes entre democracias y autocracias que se venían intuendo en los últimos años**

Por su parte, la imagen de China se ha mantenido favorable en el Sur Global, a excepción de una breve caída durante la pandemia global del coronavirus. En cambio, en las democracias de Europa, América del Norte y la región de Asia-Pacífico, las actitudes hacia China han empeorado significativamente en los últimos cinco años. De nuevo, esta divergencia obedece a una creciente brecha global entre dos grupos de países: aquellos que mantienen actitudes favorables hacia Rusia y China, y aquellos en los que ambas potencias generan un mayor rechazo.

Es difícil obviar que esta división mantiene una correlación notable con la clasificación de países en función de sus regímenes políticos, con las democracias liberales en un lado y las autocracias y dictaduras en el otro. Así, la polarización global en torno a las potencias autocráticas está adquiriendo la forma de una división en torno a la democracia. Las opiniones públicas del mundo se están agrupando en dos bloques cada vez más homogéneos de democracias, por un lado, y regímenes autoritarios por el otro.

Sin embargo, es necesario detenerse en los matices que existen para evitar una simplificación excesiva. En primer lugar,

Estados Unidos sigue despertando simpatías en la mayoría de los ciudadanos del mundo (alrededor del 62%), tanto entre democracias como autocracias. La presidencia de Donald Trump causó un daño reputacional al país, pero la llegada de Joe Biden ha restaurado los niveles de popularidad estadounidense alrededor del mundo. Ahora bien, hay una excepción notable: los ciudadanos chinos no han recuperado su confianza en Estados Unidos con la llegada de Biden. Mientras que antes de Trump, en torno a la mitad de la población

china (50%) tenía una opinión favorable de Estados Unidos, ese porcentaje cayó hasta el 25% en 2022. Así pues, con la excepción de China, la hegemonía cultural de Estados Unidos parece desafiar cualquier lógica política, y la potencia norteamericana sigue gozando de amplia popularidad, tanto en democracias como en estados autoritarios.

En segundo lugar, hay excepciones notables que muestran que, más allá de la división entre democracia y autocracia, la opinión ciudadana sobre las potencias mundiales está influenciada por un amplio abanico de elementos, entre los que se incluyen los lazos comerciales, militares, culturales o históricos entre distintos países. Por ejemplo, ciudadanos de regímenes autoritarios como Marruecos sienten más afinidad hacia Estados Unidos que hacia China, cuestionando la narrativa de bloques pro- y anti-democracia. Asimismo, en las democracias latinoamericanas, China y Rusia gozan de niveles de popularidad mayores que los que ostentan entre las democracias de otras regiones.

De este modo, tanto la transversalidad de la popularidad de Estados Unidos como la relativa popularidad de China, y en menor medida de Rusia, entre las democracias latinoamericanas debería dar algunas claves para interpretar el actual contexto de polarización, más allá de la división entre democra-

cias y estados autoritarios. A pesar de estos matices, sin embargo, no se puede obviar que la opinión pública mundial se está polarizando en torno a dos bloques geopolíticos: por un lado, el de las democracias ricas, donde países como Rusia y China son cada vez más impopulares; y por el otro, el resto del mundo, donde la dinámica es distinta.

Podemos concluir que la imagen de Rusia se ha degradado. Tras la invasión de Ucrania, mientras que la opinión sobre China se ha mantenido en el Sur Global, pero ha empeorado significativamente en las democracias de Europa, América del Norte y la región de Asia-Pacífico. En paralelo, la imagen de Estados Unidos sigue siendo mayoritariamente positiva en todo el mundo, con la importante excepción de China. Como resultado, hay una hostilidad significativa entre las opiniones públicas china y estadounidense. Alrededor de ellas, la polarización global en torno a estas superpotencias está adquiriendo la forma de una división entre ciudadanos que viven en democracias y aquellos que residen en estados autocráticos.

El estudio de estas dinámicas y de sus implicaciones es muy útil a la hora de entender la creciente contestación y rivalidad entre potencias a nivel internacional. Las opiniones de los ciudadanos condicionan la capacidad de cooperación entre países, y la tendencia a la polarización global puede tener consecuencias para la estabilidad y la seguridad internacionales. La denominada «paz democrática» a la que apelábamos al principio, se sustenta, en parte, en el rechazo ciudadano al conflicto con otras democracias. La creciente animadversión de las democracias liberales hacia Rusia y China y la formación de bloques de opinión cada vez más homogéneos, pero alejados entre sí, puede llevar a la intensificación de los conflictos, así como dificultar su resolución por vías no violentas.



## EL RETO DE DAR RESPUESTAS DEMOCRÁTICAS A LAS PROTESTAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**ANNA AYUSO**

Investigadora sénior para América Latina, CIDOB

La preocupación por el deterioro de la democracia en América Latina y el Caribe (ALC) se ha ido acrecentando, al tiempo que se extienden las protestas y surgen o se consolidan liderazgos autoritarios. La protesta como instrumento de acción política colectiva ha cobrado fuerza de manera generalizada en todo el planeta a lo largo de la última década, pero se ha mostrado particularmente activa en ALC, donde ha crecido en paralelo con el aumento del malestar sobre el funcionamiento de la democracia y con la desafección de la población hacia las élites, particularmente los partidos políticos y sus representantes. Las expectativas que generó la denominada «tercera ola de la democratización» (como argumenta Samuel Huntington en su libro «La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX», de 1994) a partir de mediados de la década de los ochenta del siglo XX se han desvanecido con el paso del tiempo. Diversas crisis superpuestas han frustrado muchas de las esperanzas que los ciudadanos habían depositado en las instituciones democráticas, pero ello no les ha hecho desistir de reclamar derechos. El derecho de manifestación para exigir respuestas a las necesidades y para criticar a los gobiernos forma parte del juego democrático, por lo que no debería ser considerado una anomalía. De hecho, es en contextos democráticos donde más espacio se da al derecho de manifestación y expresión, mientras en los regímenes autoritarios se restringe la libertad de manifestación y se reprime cualquier forma de expresar oposición al poder. Lo que problematiza las protestas es la violencia que en algunos casos

adquiere la acción reivindicativa, pero también, y en mayor medida, la respuesta desmesurada que se da desde el gobierno de turno a las manifestaciones. El riesgo de que la violencia y la desigualdad acaben favoreciendo respuestas de tinte autoritario no es menor y ya se refleja en la evolución de la opinión pública. El informe del Latinobarómetro de 2021 muestra, por un lado, un creciente malestar con el funcionamiento de la democracia, cuyo apoyo ha bajado de un 63% en 2010 al 49% en 2020 y, por otro, revela una creciente tolerancia hacia los regímenes autoritarios. Más preocupante aún: ese desapego a la democracia crece entre los más jóvenes, que suelen ser también los protagonistas de las protestas. Los que se manifiestan y los que piden más mano dura no son necesariamente los mismos, pero la suma ofrece un retrato de una generación desesperanzada que reclama cambios más radicales en respuestas a sus necesidades.

### **¿Qué objetivos tienen las protestas?**

Los motivos, las demandas y los desencadenantes de las protestas están muy relacionados con las circunstancias de cada país. A veces, incluso tienen orígenes muy localizados, pero prenden una mecha que se extiende a una gran parte de la población movilizada por motivos dispares. Ante este escenario, se pueden hallar rasgos comunes que actúan como caldo de cultivo para la explosión de las protestas. Sin duda, la percepción de la pérdida de calidad de vida y la frustración de las perspectivas de futuro es una de las

principales razones, lo que no es en sí algo nuevo. Sin embargo, sí es una novedad que en las últimas oleadas de protestas se haya dado una mayor representación intergeneracional, y también de diferentes estratos sociales, desde sectores populares a clases medias, lo que refleja un descontento cada vez más transversal. La forma en que las crisis concatenadas han golpeado a la población durante la última crisis financiera de 2008-2012 primero, y la de la COVID-19 después, están en la base del creciente malestar social. Tras una primera década del s. XXI de bonanza durante el *boom* de los precios de las materias primas y de prosperidad, que permitió reducir la pobreza, los efectos de las crisis durante la segunda década del siglo XXI en el incremento de la pobreza y la desigualdad han acrecentado la percepción de desconexión entre las élites y la población. Todo ello, sumado al afloramiento de numerosos escándalos de corrupción y a la colusión entre políticos y altas esferas económicas ha hecho crecer la desconfianza, no solo hacia los gobiernos, sino también frente a otras instituciones públicas, como la judicatura y el parlamento, alimentando la sensación de impotencia frente a los abusos del poder. La quiebra del mandato representativo ha llevado a buscar otras vías para expresar el descontento. Una de ellas es la protesta; otra, la apuesta por líderes carismáticos autoritarios que se presentan como una alternativa anti-sistema. El descontento ha alimentado una radicalización de las demandas y de los discursos. La polarización ha ido erosionando la capacidad de diálogo y concertación, hecho que ha incrementado la fractura social, dando lugar a discursos populistas excluyentes.

Los desencadenantes de las protestas son diferentes; en algunas ocasiones, como ocurrió en Chile, un problema relativamente menor como la subida del transporte público en 2019 deviene el desencadenante de una crisis institucional que llevó a un proceso constituyente. En Colombia, las protestas

masivas de 2021 contra las reformas tributarias obligaron al gobierno de Iván Duque a dar marcha atrás. En Ecuador, el presidente Lenin Moreno también tuvo que desistir de su intento de incrementar los precios de los combustibles en 2019, tras haber declarado el Estado de excepción. En el mismo año, en Bolivia, las protestas pusieron en jaque la reelección de Evo Morales, que fue invitado por el ejército a salir del país. Un año más tarde, movilizaciones de distinto signo consiguieron que se convocaran nuevas elecciones para acabar con el gobierno de Jeanine Añez. En Perú, la destitución del presidente Martín Vizcarra por parte del parlamento opositor en 2020 provocó protestas multitudinarias que obligaron a convocar unas elecciones en las que, en un ambiente polarizado, compitieron dos candidatos con posiciones extremas. Los ajustados resultados y la fragmentación de las fuerzas parlamentarias acabaron por provocar la destitución de Pedro Castillo en diciembre de 2022, después de un intento de autogolpe. Desde entonces, las protestas asedian a la presidenta Dina Boluarte, con una escasa legitimidad, erosionada por la respuesta policial violenta a las protestas.

Tampoco podemos pasar por alto las protestas acontecidas en Brasil, que acompañaron todo el proceso de destitución de Dilma Rousseff en 2016 ni, posteriormente, las manifestaciones violentas de bolsonaristas en enero de 2023, tras la toma de posesión del presidente Lula da Silva. En los países mencionados las protestas han tenido un efecto desestabilizador de las instituciones públicas, pero no han supuesto un colapso de las instituciones democráticas. En países como Venezuela, Nicaragua o Cuba, con regímenes abiertamente autoritarios, las manifestaciones reiteradas han servido para denunciar los abusos de poder, pero no han conseguido ni desestabilizar a los gobiernos, que controlan el aparato represor, ni favorecer avances democráticos.

## Protestas y salud de la democracia

El efectivo derecho de manifestación y protesta colectiva necesita de las garantías de un Estado democrático y de derecho. Cuando las instituciones no dan respuesta a las demandas sociales, la protesta es la vía natural para canalizar el descontento social. Pero solo en un contexto en el que la alternancia en el control del poder mediante instituciones democráticas es posible, las protestas tienen la posibilidad de influir en las políticas gubernamentales. En contextos autoritarios, las protestas suelen tener respuestas violentas y conducen al incremento de la crispación social. Eso no deslegitima la contestación, al contrario, son la única forma de dar voz al descontento social, pero la capacidad de provocar un cambio es muy baja si no se consigue penetrar en el aparato institucional, y se cuenta con una sociedad civil muy bien organizada con capacidad de movilización, algo que los sistemas autoritarios se esfuerzan en evitar.

Otra cuestión es el papel de las protestas en sociedades con instituciones democráticas, sobre todo cuando estas van acompañadas de violencia, tanto por parte de los manifestantes como en la respuesta que se les da desde las instituciones. Por un lado, cabe preguntarse, ¿hasta dónde es legítima una protesta que, mediante la violencia, va más allá de reclamos políticos y sociales y pone en cuestión las propias instituciones democráticas, reclamando, por ejemplo, un golpe de Estado o sembrando la desinformación y las falsas noticias que descalifican o demonizan al adversario?

Por otro lado, las respuestas represivas a las protestas legítimas son incompatibles con la institucionalidad democrática, conducen a una escalada de la violencia e incrementan la polarización y la fragmentación de la sociedad. Mejorar la salud democrática implica dar respuestas a las demandas sociales y atender a las necesidades de la población con

políticas públicas que garanticen derechos civiles y sociales, al tiempo que reduzcan la vulnerabilidad a la que se han visto sometidas amplias capas de la sociedad latinoamericana. La vía autoritaria, lejos de dar esas respuestas, conduce a un deterioro institucional y al incremento de la violencia.

El deterioro institucional en ALC solo se puede reconducir con una mejora del funcionamiento de las vías institucionales de participación, incluyendo aquellas protestas contra los abusos de poder y la violencia social estructural. La transparencia, el diálogo social y el respeto a las instituciones democráticas son el mejor antídoto contra la violencia. El ejemplo de Chile en 2019, que recondujo las protestas a un proceso de reforma constitucional es paradigmático, a pesar de las dificultades de llegar a un acuerdo. En el lado contrario, encontramos la expulsión y despojo de la nacionalidad de más de 200 opositores por parte del gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua, a inicios de 2023.

El autoritarismo y las políticas de confrontación excluyente alimentan la espiral del enfrentamiento social. El descontento que se expresa en las protestas precisa una respuesta institucional democrática, que no es otra que aquella que permita avanzar hacia una mayor justicia social. Las protestas no deslegitiman la calidad democrática de un gobierno, es la respuesta a las mismas la que da cuenta de la salud democrática de la sociedad.



## ¿QUÉ ES LA INMIGRACIÓN A LA DEMOCRACIA?

### BLANCA GARCÉS MASCAREÑAS

Investigadora sénior del área de Migraciones y coordinadora de investigación, CIDOB

La inmigración es un rasgo cada vez más característico de las sociedades contemporáneas. Como decía el politólogo Ivan Krastev en su libro *After Europe* (University of Pennsylvania Press, 2017), estamos ante una revolución hecha de salidas de individuos y familias que pretenden cambiar de país yéndose, en lugar de cambiarlo quedándose. En este contexto de migraciones crecientes, la movilidad espacial no es ya un sinónimo de la movilidad social o de la inclusión. Se puede estar en un lugar y no formar –o sentirse– parte de él. Los derechos civiles y sociales son los primeros en concederse, los derechos políticos los últimos. Muestra de ello es que, a día de hoy, en la Unión Europea, existen 22 millones de residentes extranjeros que no están convocados a elegir los gobiernos de los países en los que residen. Es más, una vez adquieren la nacionalidad, y con ello el derecho a voto en las elecciones nacionales, las personas migradas no siempre se sienten interpeladas. Diversos estudios demuestran que su participación tiende a ser más baja que la de los nativos autóctonos (uno especialmente interesante es el de D. Hutchesson y L. Russo, *The electoral participation of mobile European Union citizens in European Parliament and municipal elections*, publicado por el Robert Schuman Centre for Advanced Studies en 2021), a lo que también contribuyen otros factores que a su vez influyen en el voto y que pueden presentar cierto grado de correlación, como son los niveles de educación o de ingresos (P. Bevelander lo analizó en 2021 en *Voting behavior of immigrants and their children in Sweden*, en el *Journal of Immigrant & Refugee Studies*). En las últimas décadas, además, la inmigración se ha politizado, polarizando los debates y marcando fronteras a menudo infranqueables entre un

«Nosotros» y un «Ellos». Ante esta situación, cabe preguntarse: ¿qué impacto tiene la inmigración sobre la democracia?

#### Una mirada al pasado

La modernidad no se entendería sin dos grandes revoluciones: la revolución industrial y la revolución política, que se inauguró con la Revolución Francesa de 1789 y que sentaría las bases para la futura construcción del Estado nación en el siglo XIX y, más tarde, del Estado del bienestar en el siglo XX. Ambas revoluciones tuvieron un profundo impacto sobre la movilidad humana. Por un lado, la revolución industrial provocó un apetito insaciable de nuevos trabajadores para las incipientes factorías, que inicialmente, se cubrió con la inmigración interna campo-ciudad y después, por inmigrantes extranjeros, a los que se sumó la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Del mismo modo, una de las claves de la revolución política fue la reelaboración de la identidad –la construcción de un nuevo «Nosotros»–, en clave nacional. A raíz de estos cambios, los «Otros» dejaron de ser los pobres o los vagabundos, para pasar a ser los extranjeros. A los miembros de la comunidad nacional se les concedieron derechos (civiles y políticos en el siglo XIX, sociales en el siglo XX), de los que quedaron parcialmente excluidos el resto de ciudadanos.

Si bien ambas revoluciones parecen llevar a tendencias opuestas en el ámbito de la inmigración –atracción *versus* exclusión de los trabajadores inmigrantes–, en la práctica, ambas se retroalimentaron. Así sucedió en Francia, donde una revolución industrial más tardía que la británica y paralela a la extensión del sufragio universal masculino, limitó la proletarianización

de los trabajadores franceses –muchos de ellos, campesinos y pequeños propietarios– y, en consecuencia, agravó la dependencia en los trabajadores extranjeros (así lo describe G. Noi-riél en *État, nation et immigration*, 2001). Dicho en otras palabras, a más derechos –también políticos– para los trabajadores franceses, más necesidad de trabajadores extranjeros. Ya en la segunda mitad del siglo XX, con el despliegue del Estado del bienestar, la distancia entre unos y otros se hizo más profunda si cabe: cuantas más garantías brindaban los estados a sus ciudadanos –derechos laborales, pensiones, acceso a la salud y la educación públicas, etc.–, más necesario se hacía identificar quiénes quedaban fuera.

Sin embargo, la función de los trabajadores inmigrantes como mano de obra barata y flexible no se prolongó eternamente. La mayoría acabaron obteniendo la residencia permanente y, más tarde o más temprano dependiendo de cada país, también la nacionalidad. Si bien inicialmente el desarrollo de la democracia tuvo un efecto excluyente sobre los inmigrantes, a medio plazo acabó imponiendo límites a la capacidad de exclusión del Estado. Algunos autores lo han explicado por el despliegue de un régimen internacional de derechos humanos. Otros por limitaciones internas, básicamente como consecuencia del despliegue de constituciones liberales y el Estado de derecho. Christian Joppke, en su estudio de 1998 *Why liberal states accept unwanted immigration*, lo resumía en una frase aparentemente tautológica: «aceptar inmigración no deseada es inherente a la liberalidad de los estados liberales». Así, aunque inicialmente la ecuación fue *a más derechos más exclusión*, a medio plazo la exclusión acabó siendo

incompatible con la consolidación de las democracias liberales.

Además de los derechos, otros dos desarrollos fueron fundamentales para la inclusión de la población migrada. En primer lugar, la extensión de la educación pública y obligatoria. En su comparación entre «viejos» y «nuevos» migrantes, L. Lucassen concluía en su libro de 2005 *The immigrant threat. The integration of old and new migrants in Western Europe since 1850* que la escuela jugó un papel fundamental para la inclusión e identificación de la segunda genera-

ción de la segunda generación con la sociedad receptora. De ahí que, a diferencia de lo que a menudo se tiende a pensar, los inmigrantes de ahora se integran más rápidamente que los del siglo XIX o primera mitad del XX. En segundo lugar, el desarrollo económico de la segunda mitad del siglo XX y la función redistributiva de un Estado del bienestar crecientemente inclusivo permitieron que los mecanismos de movilidad social ascendente –tanto de la población migrada como de una parte de la autóctona– funcionaran como auténtico lubricante de los procesos de integración.

### **Una reflexión sobre el presente**

La crisis económica de inicios de los setenta supuso un freno a la demanda de trabajadores extranjeros en Europa. Con la deslocalización de una parte de la industria, no solo ya no había necesidad de nuevos inmigrantes, sino que una parte de los que habían llegado en los años anteriores quedaron fuera del mercado laboral. Sin embargo, los inmigrantes siguieron llegando, ahora vía reunificación familiar o como refugiados. Por ejemplo, entre 1970 y 1999, las solicitudes de asilo en la UE

**El debate político y público se ha centrado cada vez más en lo puramente identitario. Lo que antes se percibía como una pérdida de recursos ahora se percibe como una pérdida de identidad.**

pasaron de las 15.000 a las 300.000 anuales (estas cifras se pueden consultar en el estudio de Ch. Van Mol & y H. Valk *Migration and immigrants in Europe: A historical and demographic perspective*, 2016). Y no solo eso, sino que a inicios de los dos mil, las economías del sur de Europa, caracterizadas por unos mercados laborales duales con sectores de baja productividad y alta precariedad, volvieron a atraer a trabajadores inmigrantes, una parte de los cuales llegaron de Europa del Este, pero en mucha mayor medida, de América Latina y el Norte de África.

De la mano del incremento de la inmigración, desde la década de los noventa la desigualdad ha ido en aumento. Y la recesión de 2008 y la pandemia de la COVID-19 no han hecho más que agravarla. Como recuerda Saskia Sassen en su libro *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global* de 2015, el desarrollo de un capitalismo avanzado, con un sistema de acumulación cada vez más extremo y predatorio, ha llevado a la expulsión de una parte de la población del mercado laboral, de los centros de las ciudades y de sus casas. Además, las políticas de austeridad –y el retroceso generalizado del Estado del bienestar– no solo los dejaron en la intemperie, sino que provocaron la progresiva pérdida de legitimidad del Estado en su capacidad redistributiva. Como recuerda

el demógrafo Andreu Domingo en *Catalunya 3D. Demografia, diversitat i democracia*, 2023, fue en este contexto que la movilidad social ascendente dejó de funcionar y el sistema de reproducción social se «recalentó».

Curiosamente, sin embargo, el debate político y público se ha centrado cada vez más en lo puramente identitario. Lo que antes se percibía como una pérdida de recursos ahora se percibe como una pérdida de identidad. Es ahí donde resurgen –en Europa pero también en Estados Unidos– los discursos nativistas, que rechazan la igualdad entre ciudadanos y proponen clasificarlos por orden de llegada y de proximidad –étnica, religiosa, cultural– (al respecto, véase *Nativisme: ceux qui sont nés quelle part... et qui veulent en exclure les autres*, de C. Bertossi, A. Taché y J.W. Duyvendak de 2021). Es ahí donde la pérdida de legitimidad del Estado se traduce en apoyo electoral a los partidos de extrema derecha, especialmente por parte de aquellos sectores de la población que se sienten injustamente abandonados y, en un mundo incierto, cada vez más vulnerables.

Es esto, y no la inmigración, lo que pone en cuestión la democracia. Porque abre la puerta a cuestionar derechos fundamentales. Porque asume y acepta que la desigualdad es consubstancial a las sociedades contemporáneas. Y porque amenaza la posibilidad de deliberación y acción colectiva, hasta el punto de que ahora ya no se vota por unas ideas, unas propuestas o unas políticas, sino por lo que se es o se representa, en una sociedad cada vez más fragmentada. Contrariamente a lo que a menudo sostienen las izquierdas, todo ello no es culpa de la extrema derecha, la extrema derecha es solo el síntoma. Sí que es el resultado de unas dinámicas globales que expulsan y precarizan, de un Estado que ha renunciado a su papel redistribuidor, de unas políticas que han fracasado en asegurar no solo la igualdad de derechos sino también de oportunidades y de unos partidos –de todo el espectro político– que a menudo han dejado de hablar de lo fundamental.



## LA CONTRARREVOLUCIÓN ÁRABE: ¿UN PRELUDIO A UNA NUEVA OLA REVOLUCIONARIA?

**MOUSSA BOUREKBA**

Investigador principal, CIDOB

Pasada más de una década desde los levantamientos árabes de 2011, Túnez ha destacado como el único país árabe en el que se ha materializado el concepto de transición democrática. Tras la caída del régimen de Ben Ali en enero de 2011, esta nación se embarcó en un proceso de transformación de abajo arriba que llevó, en pocos años, a la adopción de una Constitución que ha reflejado las aspiraciones democráticas del pueblo tunecino. A pesar de los múltiples desafíos a los que se enfrentó, como la inestabilidad política y económica, la reaparición de los antiguos caciques del régimen y la amenaza del terrorismo, Túnez demostró que un país árabe sometido a décadas de dictadura podía abrazar la democracia.

Sin embargo, esta prometedora experiencia democrática llegó a su fin en el verano de 2021, cuando el presidente Kais Saied tomó medidas para revertir el proceso de transición. Mediante una interpretación forzada de la Constitución, disolvió el Parlamento tunecino y el Consejo Superior de la Magistratura. Además, elaboró una nueva Constitución que otorga mayores poderes a la presidencia, encarceló a destacadas figuras de la oposición y recuperó la maquinaria represiva que prevalecía en los tiempos de Ben Ali. Aunque el presidente tunecino contara con el respaldo de una gran parte de la población en 2019, los resultados de las últimas consultas electorales evidencian que ya no goza de dicho apoyo. En las palabras de la politóloga tunecina Malek Lakhal, Saied encarna un «populismo sin el pueblo». No obstante, este triste episodio de una transición democrática fallida

no debería eclipsar otra noticia, puede que positiva: Kais Saied está demostrando que el modelo de un régimen autoritario gobernado por un autócrata no consigue mejorar la situación del país. De hecho, parece haberla empeorado.

Esta es una lección fundamental si consideramos que Túnez es la última víctima de un proceso de restauración autoritaria que ha tenido lugar en el mundo árabe a lo largo de la última década. Dicho proceso tuvo consecuencias dramáticas en Bahréin, Libia, Siria y Yemen, donde las aspiraciones democráticas de la ciudadanía han acabado confiscadas por interminables guerras promovidas por actores estatales y no estatales. En otros países, los monarcas de Jordania y Marruecos, así como el ejército egipcio, han querido dar la apariencia de estar dispuestos a escuchar las demandas de la ciudadanía, expresadas a través de procesos de transición controlados desde arriba. Ambas monarquías adoptaron estrategias que combinan concesiones, cooptación y represión. En el caso de Egipto, el acuerdo tácito entre el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas y los Hermanos Musulmanes para avanzar hacia la democracia fue brutalmente interrumpido tras el golpe de Estado del 3 de julio de 2013. Desde entonces, Abdel Fattah al Sisi, con el respaldo de las monarquías del Golfo, ha restaurado y consolidado el autoritarismo que prevalecía en la era de Hosni Mubarak.

En los últimos años, resulta cada vez más evidente la victoria del campo contrarrevolucionario en toda la región. A nivel doméstico, los informes publicados por organizaciones

no gubernamentales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Freedom House son unánimes: la democracia y los avances en materia de derechos humanos y libertades fundamentales han retrocedido en la mayoría de los países de la región, mientras que la represión ha ido en aumento. A nivel regional, los líderes han dejado de lado sus diferencias para reconciliarse: Turquía y Qatar han restablecido relaciones con Egipto, los países del Golfo han levantado el embargo sobre Qatar y, recientemente, la Siria de Bashar al-Assad ha sido reincorporada a la Liga Árabe, de la que fue apartada en 2011. Todo sucede como si las revueltas del 2011, y las represiones y guerras que les siguieron, nunca hubieran ocurrido.

Los líderes de Oriente Medio y del Norte de África han aprovechado sus oportunidades para profundizar los procesos de autocratización siempre que les ha sido posible, y por lo menos, a través de cuatro dinámicas. La primera de ellas, se relaciona con las tragedias humanas en Libia, Siria y Yemen, que han respaldado la narrativa propugnada por los líderes autoritarios de «o yo, o el caos», y que postula que la estabilidad autoritaria es preferible a la potencial inestabilidad que generaría la democracia. Una segunda dinámica a reseñar es que las experiencias islamistas en Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez han demostrado que el eslogan «el Islam es la solución» no es más que eso, un eslogan. Por diversas razones, que incluyen errores propios, pero también por efecto de la cooptación y la represión, las principales fuerzas opositoras al autoritarismo no han logrado cumplir sus promesas de reforma, democratización y justicia social. La tercera de ellas, viene como resultado de las protestas del 2011, que facilitaron una colaboración entre los regímenes autoritarios de la región para reprimir, intimidar

**Mirando hacia el futuro, la cuestión no es tanto si habrá nuevas olas de protestas, sino cuándo**

y fragmentar las diversas fuerzas opositoras que perseguían el cambio. Con Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos a la cabeza, esta dinámica emplea una amplia gama de métodos y recursos que buscan blindar el *statu quo*: entre otros, el apoyo a la represión; la ayuda económica; las intervenciones militares directas o indirectas (guerras *proxy*); la criminalización de los actores islamistas, así como el despliegue de herramientas de vigilancia masiva.

La cuarta y última dinámica se vincula a la influencia de los actores exteriores. Lejos quedan ya las promesas occidentales de brindar un genuino apoyo a la democratización de los países árabes, contraviniendo el

paradigma hasta entonces imperante de «la estabilidad ante todo». Con un ojo puesto en la crisis de los refugiados de 2015 y las nuevas olas de atentados terroristas en suelo europeo, la Unión Europea (UE) ha regresado al paradigma previo a 2011, que sitúa la estabilidad por encima de cualquier otra consideración. Como resultado, la condicionalidad que caracterizaba la Política Europea de Vecindad ha sido reemplazada por relaciones

de tipo transaccional, que priorizan cuestiones como el control migratorio, la cooperación antiterrorista o la dependencia energética. También los EEUU abrazaron de nuevo al viejo paradigma cuando Donald Trump sucedió a Barack Obama en la Casa Blanca en 2017. A este respecto, la rehabilitación internacional del príncipe saudí Mohamed Bin Salman (MBS), acusado del asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi en Turquía en 2018, demuestra la voluntad de Joe Biden y de sus homólogos europeos de pasar página, aunque hacia atrás.

Para concluir, cabe destacar otra dinámica que también favorece a los líderes autocráticos árabes, en este caso, de alcance global,

como es el creciente protagonismo de actores como China y Rusia, que no imponen ninguna condicionalidad política en sus relaciones con los países de la región. Es más: algunos líderes como MBS, Mohamed Bin Zayed y Abdel Fattah al Sisi aprovechan esta coyuntura para presentarse como los defensores de una sociedad más justa y equitativa. Siguiendo el ejemplo de Xi Jinping, encarnan una forma de absolutismo ilustrado. Estos líderes pretenden dar respuesta a las demandas de la ciudadanía a través de la mejora de sus condiciones socioeconómicas, nuevos proyectos de infraestructura, innovadores modelos educativos, ciudades sostenibles e incluso nuevas formas de entender el islam. Cada líder tiene su «visión» o «estrategia» –como la «Visión 2030» saudí o la «Estrategia 2050» emiratí– para llevar a «su» pueblo hacia la modernidad. En otras palabras, intentan eliminar su imagen de guardianes de un sistema represivo y sustituirla con un papel de defensores de una nueva modernidad árabe. Curiosamente, la democracia no está incluida en este ideario.

A pesar de esta realidad, por mucho que el escenario actual esté marcado por el auge de la contrarrevolución, sería erróneo dar por cerrada la ola revolucionaria del 2011. Los movimientos populares que irrumpieron de nuevo en 2019 en Argelia, Irak, Líbano y Sudán para denunciar la incompetencia de las élites lo han demostrado claramente. Aunque la democracia haya perdido peso en las encuestas de opinión en el mundo árabe, la ciudadanía sigue rechazando el absolutismo, el nepotismo y el sectarismo que predominan en la región, y no se puede gobernar ignorando las demandas del pueblo.

Mirando hacia el futuro, la cuestión no es tanto si habrá nuevas olas de protestas, sino cuándo. Los factores y condiciones que llevaron a las protestas del 2011 no solo persisten, sino que han sido exacerbados por los procesos de autocratización, la pandemia de la COVID-19 y las repercusiones económicas

de la guerra en Ucrania. Por consiguiente, es todavía precipitado afirmar que el giro autoritario tunecino marca el fin del capítulo revolucionario en Oriente Medio y el Norte de África. Es cierto que tanto en Túnez como en otros países del Magreb y del Mashreq, la contrarrevolución ha logrado detener o revertir los procesos de transición. Pero los ciclos de protestas que irrumpen en estos países con cierta regularidad indican que esta pausa solo es momentánea.

En otras palabras, la última década ha dejado claro que los regímenes que supuestamente ofrecían estabilidad eran, en realidad, las principales causas de la inestabilidad que sacudió la región. Por tanto, el verdadero problema no radica tanto en la «excepción árabe» para adoptar la democracia, sino en la convicción arraigada, tanto en los líderes regionales como en quienes los respaldan, de que la autocracia es sinónimo de estabilidad. El año 2011 sirvió como advertencia, y queda por ver cuándo y de qué manera se recordará esta lección.



## EL PELIGRO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA DEMOCRACIA

**JOSÉ MARICHAL**

Profesor de Ciencias Políticas, California Lutheran University

En 2022 la revista *Nature* se hacía eco de un estudio que presentaba los resultados obtenidos por un grupo de investigadores que habían empleado un *software* de aprendizaje automático denominado *MegaSyn*, y que había sido entrenado para identificar posibles fármacos –propiedad de la farmacéutica Collaborations Pharmaceuticals Inc.– y al que habían solicitado que sugiriese posibles compuestos que pudieran emular al agente nervioso VX (una sustancia tóxica empleada como arma química). En menos de seis horas, el algoritmo sugirió 40.000 compuestos que podían emplearse como armas biológicas potenciales. Naturalmente, los investigadores presentaron este trabajo en un congreso sobre seguridad internacional con el objetivo de llamar la atención sobre los riesgos potenciales de un mal uso de la Inteligencia Artificial (IA). Teniendo en cuenta este precedente, el objetivo de este artículo es extrapolar este caso a otros ámbitos de la sociedad, y desde la perspectiva de las ciencias sociales, analizar si pudieran ocurrir otros casos similares protagonizados por modelos lingüísticos basados en la Inteligencia Artificial, como el hoy tan en boga ChatGPT.

Cabe reseñar que una primera sorpresa para muchos de los que nos dedicamos a analizar los efectos sociopolíticos de la tecnología ha sido la velocidad inusitada con la que ChatGPT ha logrado que la Inteligencia Artificial aplicada al lenguaje pasase de ser una perenne promesa de futuro a ser un agente transformador del presente. Su irrupción ha dado al traste con la idea de que la Inteligencia Artificial General (IAG) es poco más que un torpe asistente personal de *smartphone*, y que solo sirve para realizar búsquedas cotidianas de lo más banal. ChatGPT3

es, claramente, otra cosa. Parece imitar con sorprendente precisión el pensamiento humano, una maquinaria de razonamiento que por experiencia sabemos que tiene sus glorias, pero también sus monstruos.

La exitosa irrupción de ChatGPT ha empujado a otras empresas a lanzar al mercado sus propias versiones de estas herramientas, a pesar de desconocer sus potenciales consecuencias. No hacerlo implica quedarse atrás, y este es el peor de los pecados del ámbito mercantil. No obstante, tenemos multitud de ejemplos de los problemas que esto puede acarrear. Por ejemplo, los investigadores Tristan Harris y Aza Raskin, del Center for Humane Technology, mantuvieron una conversación con el nuevo *bot* de la red social Snapchat «My AI» durante la cual se hicieron pasar por una niña de trece años a la que su novio, de treinta y ocho años, iba a llevar de escapada romántica. La respuesta de la IA fue felicitarla por los acontecimientos y sugerirle formas de aumentar el romanticismo de la cita. Y este es solo uno de los muchos ejemplos que los usuarios han detectado y publicado en las redes.

Estos hechos no han pasado desapercibidos. En marzo de 2023, un grupo de personalidades relevantes del sector de la IA firmaron una carta en la que solicitaban una suspensión en el desarrollo de sistemas de IA por un periodo de seis meses, más allá del ChatGPT4. Dos meses después, 27.535 personas se habían sumado a la petición. En el mismo contexto, el investigador informático Eliezer Yudkowsky publicó un artículo de opinión en la revista *Time* en el que señalaba que este plazo era insuficiente, y solicitaba una moratoria indefinida respaldada por acuerdos internacionales, llegando a defender incluso

que Estados Unidos tuviera el beneplácito internacional para «destruir militarmente centros clandestinos de procesamiento de datos», en el caso de que una nación o actor determinado violara dicho acuerdo. Seguramente, la señal de alarma más llamativa fue la dimisión de Geoff Hinton –considerado el padre de la IA gracias a su trabajo puntero sobre redes neuronales en los setenta– de su cargo en Google, para dedicarse a publicitar por todo el mundo el peligro de que la IAG caiga en las «manos equivocadas» y se utilice para alcanzar «otros objetivos», como la acumulación de poder.

Aun así, hay una escasa comprensión de los peligros que plantea la IA. A pesar de toda la sofisticación que esconde ChatGPT4, el modelo está aún lejos de sentir esa subjetividad carnal que tan bien retrató el poeta Walt Whitman en su invitación a «leer estas hojas de hierba», en el poema homónimo de 1860; la IAG no puede entender el amor, perseguir el honor, sentir desesperación, soledad o autoengañarse. Tampoco puede reflejar y evaluar su propio estado emocional. Cuando le pedimos a la IA que actúe sobre el mundo, lo hace sin conciencia ni reconocimiento de sí misma como sujeto distinto de un objeto. En términos *heideggerianos*, la IA actúa sobre el mundo, sin *estar* en el mundo.

No obstante, sería ilusorio pensar que la IA deba asemejarse a nosotros para poder impactarnos radicalmente. ¿Podemos descartar que no seamos nosotros los que acabemos siendo entrenados por la IA, y no a la inversa? ¿Y si, por sus efectos, acabamos siendo menos pensativos, menos reflexivos y más dependientes de la certidumbre, en un mundo impulsado por la optimización algorítmica? Según el sociólogo Hartmut Rosa, en nuestra época impera una lógica de aceleración que se intensifica debido a la modernidad, si bien no deriva exclusivamente de ella. Esto provoca la voracidad por avanzar, absorber, producir, opinar, sin preguntarse por las razones más profundas que nos mueven a ello.

Dadas estas circunstancias, ¿podemos establecer prioridades? ¿Es más preocupante una IA que siembra confusión y difunde bulos que otra que acumula poder? En mi opinión, una IA que nos impida diferenciar la verdad de la ficción es ya, a día de hoy, un peligro mayor para la democracia que una que establezca sus propios objetivos. Si el problema del siglo XX fue el relativismo de valores –la confrontación de la racionalidad ilustrada por dos guerras mundiales irracionales–, el del siglo XXI es y será el relativismo empírico; la incapacidad de saber con certeza si lo que se oye, se lee o se ve es real. Si la crítica al relativismo moral sostenía que las posiciones de valor eran reducibles a gustos estéticos, para la IAG la realidad empírica sería solo una opinión. ¿Cómo deciden los ciudadanos democráticos entre las diferentes realidades que se les presentan cuando esas realidades pueden ser elaboradas algorítmicamente?

Por ahora, una herramienta como Open AI permite el acceso a la API –Interfaz de Programación de Aplicaciones– a cualquiera que desee entrenar el conjunto de datos de esta «estúpida criatura» hacia sus propios fines. Cabe por tanto concebir la necesidad de contratar un ejército de filósofos para que introduzcan en el modelo de la IA los cimientos relevantes de la filosofía política, o entrenarla en los preceptos del utilitarismo y hacer que produzca resultados que permitan el mayor bien para el mayor número de personas. Según el enfoque aristotélico de la ética de la virtud, desarrollaríamos la *phronesis* (sabiduría cívica) a través de la experiencia; resulta, por tanto, concebible imaginar una IA que, con su enorme capacidad de procesamiento, pudiese alcanzar la *phronesis* a velocidad de vértigo.

Pero por interesante que sea un experimento de pensamiento de este tipo, me resulta más interesante el proceso de desaprendizaje de la IA. Presumiblemente, si se puede entrenar a una IA para que mejore continuamente su toma de decisiones, ¿podría

haber agentes con malas intenciones que manipularan los datos de entrenamiento a fin de que una IA produzca resultados incoherentes? ¿Se puede quebrar la voluntad de una IA? ¿Y, llegado el caso, podría volverse una IA nihilista y abandonar todo el proyecto que se le haya asignado?

Ya hemos oído ejemplos de alucinación de ChatGPT3 cuando sus datos de entrenamiento no le proporcionan suficiente información sobre un tema. Esto se debe al intento surrealista por parte de la herramienta de rellenar sus lagunas de conocimiento con los datos disponibles, pero ¿y si la alucinación fuera un rasgo característico y no un error? ¿Se podría privar a una IA de suficiente información o entrenarla de tal manera que ignore sus datos de entrenamiento originales y aumenten sus episodios alucinatorios? Es algo parecido a poner a un preso en régimen de aislamiento. ¿Cuál sería el equivalente para la IA de tener las luces encendidas todo el día y perder la noción del tiempo y el espacio?

¿Por qué querría alguien entrenar de este modo a una IA? Parecería contradictorio, pero basta con ver la eficacia con la que los gobiernos –como en EEUU– han utilizado las redes sociales –y sus algoritmos de fidelización– para exacerbar la disidencia o una sociedad civil anémica, incapaz de ofrecer

resistencia a la voluntad del Estado; algo que según el politólogo James Scott, es uno de los atributos definitorios de un estado fallido.

Es este último mecanismo de fracaso estatal el que más me preocupa. En el contexto actual, coinciden la necesidad creciente de tener certezas y el debilitamiento de las sociedades civiles. En su libro *La condición humana* (1958), Hannah Arendt argumentaba que la soledad era importante para ciudadanos democráticos, ya que daba a los individuos la capacidad de la contemplación, pero que el aislamiento era, en cambio, un camino hacia el totalitarismo. En el aislamiento, las personas se sienten tan abandonadas por sus conciudadanos que empiezan a cuestionarse a sí mismas y a todo lo que les rodea. Cuando los ciudadanos se sienten abandonados, son más vulnerables al totalitarismo. Arendt establecía así la diferencia con la tiranía, que es el gobierno del Estado motivado por el miedo. En la tiranía, la gente puede tener una vida privada que es incontrolable por parte del Estado, pero en el totalitarismo la ideología impregna a los ciudadanos de tal manera que no hay distinción entre la vida pública y la privada. ¿Puede utilizarse la IA para producir más aislamiento en los ciudadanos aumentando la incertidumbre del mundo que les rodea?

En tales circunstancias, cabría imaginar un pueblo inestable volviéndose hacia ideologías de la certeza que ven al Estado como un padre estricto dispuesto a imponer castigos para preservar la ley. En este contexto, una IA entrenada para hacer cumplir las normas adquiere mayor relevancia. ¿Tendremos quizás una IA dominadora y experta en las tablas de la ley para producir resultados morales correctos? Para llegar a ese punto sería preciso que nos aisláramos lo suficiente unos de otros y de nuestros propios sistemas de significado. Así pues, tenemos que recuperar el sentido de nosotros mismos, tal como somos, para evitar este destino y mantener una democracia sana y vivaz.



## EL AUGE DE LAS ULTRADERECHAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL

**VICTORIA BRUSA**

Máster en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Argentina

Al finalizar la Guerra Fría (1945-1991) y tras la caída de la Unión Soviética, un nuevo Orden Liberal Internacional (OLI) se expandió de la mano de Estados Unidos. La universalización del liberalismo de posguerra y la transnacionalización económica dieron origen a lo que hoy conocemos como globalización, caracterizada por la extensión del mercado de capitales a nivel mundial, la generación de nuevos patrones de producción basados en cadenas transnacionales de suministro y la liberalización comercial y financiera, entre otros factores.

Si bien el denominado OLI se convirtió en el modelo hegemónico imperante, existen hoy múltiples evidencias de su desgaste, que despiertan interrogantes sobre si el mundo se enfrenta o no a su final definitivo. De la mano de esta profunda crisis, las principales economías occidentales han visto resurgir a fuerzas de ultraderecha que, en pocos años, han pasado de ser partidos marginales, con escasa representación, a conquistar el debate público con retóricas antimigratorias, xenófobas e incluso autoritarias.

Este artículo indaga posibles explicaciones a la crisis del OLI y el auge de nuevas fuerzas políticas antiliberales, partiendo de tres factores ineludibles: en primer lugar, las consecuencias estructurales negativas de la globalización y el consecuente aumento de la desigualdad global; en segundo lugar, el impacto de la crisis financiera de 2008; y, en tercer lugar, la falta de respuesta de la élite progresista y democrática frente a los reclamos de grandes sectores de la población. Asimismo, el ensayo analiza a las nuevas fuerzas políticas y argumenta, en pocas palabras, que su crecimiento no se debe a meros factores contextuales, sino que se trata de

una reacción ante demandas sociales insatisfechas y el avance de minorías tradicionalmente excluidas, que debe seguirse con atención.

### **La crisis del sistema liberal internacional, ¿un colapso anunciado?**

En los últimos años, múltiples acontecimientos han contribuido a desestabilizar los cimientos del OLI, entre los que destacan la llegada al poder de líderes políticos como Donald Trump o Boris Johnson –con programas sumamente críticos con el multilateralismo y las instituciones que ordenan el sistema internacional–; la crisis económica y financiera del 2008; el *Brexit*; la pandemia del coronavirus o más recientemente, la invasión de Rusia a Ucrania.

A la hora de explicar las causas de este deterioro, existen tres factores que resultan ineludibles. En primer lugar, las mismas dinámicas del proceso de globalización y sus impactos negativos sobre grandes sectores sociales. Como argumentaba el desaparecido historiador Eric Hobsbawm (1917-2012), ya en el pasado, el auge de la tecnología y la automatización provocó la expulsión del trabajo humano de la producción de bienes y servicios, en un mercado que se mostró incapaz de generar empleos alternativos o de garantizar un índice de crecimiento económico que fuese capaz de reabsorber la desocupación. Al mismo tiempo, la relocalización de la producción hacia países con costos laborales más bajos provocó una transferencia de puestos de trabajo de regiones con salarios más altos a otras con remuneraciones más bajas, lo que impactó abruptamente en las clases medias y obreras de las economías más desarrolladas.

Por si fuera poco, estos hechos estuvieron acompañados de un progresivo deterioro de la capacidad del Estado para gestionar el impacto social de las crisis económicas, gracias tanto a la delegación de competencias en organismos supranacionales, que adquirieron roles cada vez más importantes en la gestión pública; como también a la pérdida de poder frente a otros actores que lograron trascender las fronteras, como empresas, capitales financieros, movimientos sociales o incluso redes criminales transnacionales.

En consecuencia, en las últimas décadas se ha producido un notable incremento de la desigualdad entre y en el seno de los estados. Al mismo tiempo, las nuevas modalidades productivas han conformado un mercado laboral de estructura dual, en el que las remuneraciones de los trabajadores vinculados a la economía del conocimiento crecen cada vez más, al tiempo que los salarios y la calidad de los empleos menos cualificados disminuyen considerablemente.

En segundo lugar, la crisis económica y financiera internacional del año 2008 jugó un papel fundamental en el desgaste del OLI. Si bien las causas y responsabilidades son aún objeto de estudio, y los debates académicos en la materia trascienden el propósito de este ensayo, existe cierto consenso respecto a que el fenómeno reveló los límites sistémicos del modelo de globalización financiera carente de regulación. Además, las élites dirigentes no lograron ofrecer a la sociedad garantías de protección ante los riesgos globales, así como tampoco disminuir la incertidumbre de las generaciones presentes y futuras.

En pocas palabras, la reacción de los gobiernos a la crisis evidenció la fuerte influencia política de la clase empresarial, en tanto las

medidas adoptadas consistieron en rescates públicos multimillonarios a las compañías financieras y en la implementación de programas de austeridad, que recortaron el gasto público y los estímulos a las actividades productivas, afectando así a las clases medias y bajas. El Premio Nobel de Economía y exvicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, calificó de «socialismo estadounidense» a la dinámica de privatización de las ganancias y de socialización de las pérdidas.

Finalmente, cabe destacar también la incapacidad de la clase dirigente de responder a las demandas de los sectores sociales más afectados por los eventos mencionados. La alianza entre el capital empresarial y financiero

con las corrientes principales de los nuevos movimientos sociales –que dio forma a lo que la socióloga norteamericana Nancy Fraser denominó «neoliberalismo progresista»– no logró implementar respuestas innovadoras que subsanasen los impactos negativos de la globalización sobre las clases medias trabajadoras, que ante el deterioro de las capacidades de los estados, quedaron expuestas a fuerzas que escapaban de su control.

#### **Conservadurismo popular: el surgimiento de nuevas fuerzas**

En síntesis, el progresivo deterioro de la calidad de vida de los trabajadores con baja calificación, el incremento de la desigualdad y el impacto de la crisis económica

y financiera de 2008, atentaron contra el discurso optimista propio del OIL, basado en las bondades de la expansión global de la democracia y del libre mercado. Como resultado, fuerzas nacionalistas de ultraderecha con discursos contestatarios y antiliberales lograron, poco a poco, canalizar el malestar social y

**El rechazo a las agendas feministas y de diversidad sexual, así como a la inclusión de migrantes y minorías, ha jugado un papel central en el crecimiento de los líderes de la ultraderecha**

ocupar espacios de representación a los sectores percibidos como los «perdedores de la globalización» mediante el rechazo a las elites tradicionales, la instrumentalización de la política del miedo y la oposición a sociedades abiertas.

El politólogo argentino Francisco de Santibañes describió a estos nuevos movimientos como «conservadores populares», en tanto defienden el rol que las naciones y la religión ocupan en la sociedad, en contraposición al cosmopolitismo y al debilitamiento de las instituciones centrales de la vida social atribuidos al liberalismo. El componente antielitista los diferencia del conservadurismo tradicional y les otorga el carácter de «popular», acercándolos a las clases medias y bajas de la población. Sus líderes son democráticos e iliberales a la vez, debido a que desconfían de las instituciones, la división de poderes o el multiculturalismo, al tiempo que defienden sistemas democráticos que omiten a intermediarios y promuevan una relación directa entre el líder y el pueblo.

Otro de sus rasgos centrales es el nacionalismo, en tanto que sus dirigentes le otorgan una importancia central a la identidad, a la soberanía de los países, y defienden acérrimamente la capacidad de los estados de tomar decisiones libres de influencias externas o de organismos internacionales. En el plano económico, defienden el capitalismo y el derecho a la propiedad privada, aunque también están dispuestos a imponer restricciones al mercado y al libre comercio para evitar desequilibrios sociales o el debilitamiento de la familia, entendida como la institución central del modelo social.

Finalmente, cabe resaltar sus vínculos con movimientos reaccionarios, opositores a cualquier avance en materia de género y derechos humanos. El rechazo a las agendas feministas y de diversidad sexual, así como a la inclusión de migrantes y minorías, ha jugado un papel central en el crecimiento de los líderes de la ultraderecha, que defienden una agenda tradicional sustentada en valores conservadores y religiosos.

## Reflexiones finales

A modo de síntesis, es posible argumentar que el surgimiento de fuerzas políticas de ultraderecha opositoras al orden liberal internacional responde a múltiples factores estructurales, vinculados a la expansión de la globalización y a su impacto negativo en grandes sectores de la población. Liderados por figuras como Donald Trump en Estados Unidos, Marine Le Pen en Francia o Santiago Abascal en España, los movimientos caracterizados como «conservadores populares» buscan responder a las demandas de quienes quedaron desprotegidos ante un modelo económico que agravó las desigualdades y transformó los esquemas productivos anteriores.

Ante esta situación, es imperante reflexionar no solo sobre las consecuencias del avance de líderes xenófobos, racistas y nacionalistas, sino también el rol que deben jugar los partidos políticos tradicionales en este escenario. Sobre ellos recae la responsabilidad de formular respuestas capaces de contener y representar las necesidades y reclamos de las clases medias y trabajadoras, con políticas e instituciones inclusivas que reviertan los efectos negativos del sistema económico y financiero internacional.



«CUANDO SE DIFUNDEN  
MÁS LAS MENTIRAS  
QUE LOS HECHOS REALES  
EL SISTEMA DEMOCRÁTICO  
SE DERRUMBA»

**Carme Colomina**, investigadora sénior  
y editora, CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON

**María Ressa**, periodista filipina y directora  
de *Rappler.com*, galardonada con el premio  
Nobel de la Paz 2021

## MARÍA RESSA

(Manila, 1963). Es directora ejecutiva, cofundadora y presidenta de *Rappler*, el principal portal de noticias digital de Filipinas. Ressa creció y se formó como periodista en Estados Unidos, si bien su carrera profesional se ha desarrollado en Asia, donde ha cubierto entre otros muchos temas el terrorismo en el Sudeste Asiático. Fue la encargada de dirigir la implantación de las oficinas de la CNN en Filipinas e Indonesia. Es, además, una de las periodistas más reconocidas internacionalmente por su defensa de la libertad de expresión y de información en circunstancias adversas, como las que atravesó su país durante el gobierno de Rodrigo Duterte, lo que le valió varias detenciones, la intimidación por parte del gobierno y el acoso de los tribunales. Su valentía y su enorme capacidad de comunicación la llevaron a ser elegida persona del año por la revista *Time* en 2018, galardonada con el World Press Freedom Prize por la UNESCO el mismo año, y en 2021 con el premio Nobel de la Paz por su «salvaguarda de la libertad de expresión». Ha protagonizado diversos documentales, como *Ausencia de verdad*, seleccionado en el prestigioso Festival de Cine de Sundance, o *A Thousand Cuts*, que produjo la cadena PBS en 2020 y que obtuvo un Emmy. Recientemente, ha publicado un libro biográfico titulado *Cómo luchar contra un dictador* (Península), que presentó en Madrid en febrero de 2022, momento en el que tuvo lugar esta entrevista.

**Carme Colomina (CC):** Buenos días, María Ressa, y muchas gracias por honrarnos con su participación en esta nueva edición de las *Conversaciones con CIDOB*. Es usted una periodista reconocida y, además, un símbolo de la lucha por la libertad de expresión.

**María Ressa (MR):** Un placer estar con ustedes. Gracias por invitarme.

**CC:** Déjeme que le diga que la he visto arquear una ceja cuando al presentarla la he definido a usted como un símbolo... ¿no le gusta que se la considere así?

**MR:** No (risas), no... Si le soy sincera, me entristece por lo que significa, es un indicio claro de que vivimos tiempos difíciles para el periodismo y para la libertad de expresión. ¿No le parece?

**CC:** Sí, sin duda, coincido con usted. Actualmente atravesamos por momentos complicados para el periodismo. Y también debía creerlo así el jurado que le concedió a usted y al también periodista ruso Dmitry Muratov el premio Nobel de la Paz en 2021. En su caso, por su defensa acérrima de la libertad de expresión, en un contexto duro para ejercer de periodista como fue el régimen de Rodrigo Duterte en Filipinas. ¿Puede contarnos qué significó para usted la concesión de este importante premio?

**MR:** Lamentablemente, que fuéramos dos periodistas quienes recibieran el premio Nobel de la Paz es, como digo, un reflejo de las dificultades que atraviesa la profesión y de las cualidades que se requieren para ejercerla. En mi país, Filipinas, nuestra lucha ha consistido básicamente en seguir ejerciendo nuestro trabajo. Se nos tilda de valientes, de luchadores, pero para mí la esencia del periodismo es contar las cosas de la manera más fiel posible y sin tomar partido. Mire, hay gente que cree que soy anti-Duterte, y no es el caso. Es mucho más sencillo. Me considero una periodista que conoce bien los límites que impone la Constitución filipina, y durante su mandato, el gobierno de Duterte no tuvo ningún reparo en dinamitar esos límites e intentar que todos renunciáramos voluntariamente a nuestros derechos, algo que de ninguna manera íbamos a permitir. Es por esto que creo que, como periodistas, nuestra misión era asegurarnos de que tanto él como su administración rendían cuentas, incluso cuando por ello se nos quiso intimidar. Y tuvimos el mensaje claro de que, si no dejábamos de plantearle preguntas que no quería responder, tendríamos que enfrentar sus represalias, y en verdad que las hubo! Pero sobrevivimos a su presidencia, y creo que la concesión de este premio fue una recompensa y un reconocimiento a todos los sacrificios que hemos tenido que hacer los periodistas, y también un reconocimiento hacia los filipinos y hacia los *rappers* -las personas afines a nuestro medio de comunicación-, con un mensaje muy claro: hacer lo correcto es siempre el camino correcto.

**CC: El propósito de la conversación de hoy es que podamos hablar de periodismo, de libertad de expresión, también de la crisis de la democracia y de cómo las redes sociales han alterado por completo el paradigma informativo, al convertirse en el ámbito principal de creación de opinión. Empecemos pues, con la crisis de la democracia, que es precisamente el tema central de su último libro *Cómo luchar contra un dictador*, que acaba de publicarse en castellano y catalán. Fijese, leía hace poco el dato de que un 70% de la población mundial aún vive bajo regímenes dictatoriales o autocracias, lo que significa que 5.000 millones de personas no disfrutan de derechos ni de libertades. ¿Cree usted que somos realmente conscientes de lo que hoy se está jugando la democracia a nivel global? Y, déjeme ir un poco más allá, ¿piensa que los mismos gobiernos democráticos son conscientes de los retos que tienen por delante debido a su incapacidad de mitigar las desigualdades, y que cada vez más los enfrenta al descontento social y político de sus propios ciudadanos?**

**MR:** Creo que el cambio más significativo a este respecto tuvo lugar entre 2014 y 2016, cuando nuestro ecosistema de información cambió completamente. Es parte de lo que en mi libro denominé «la muerte de la democracia por mil pequeños cortes», porque fue en 2014 cuando la tecnología empezó a tomar el control de los medios y se convirtió en el genuino guardián de la información. En el viejo mundo, en el que florecieron los regímenes democráticos, los medios de comunicación y los periodistas éramos los encargados de proteger la esfera pública, creábamos las noticias y las distribuíamos, por lo que éramos la fuente de información de referencia. Además, éramos confiables, porque estábamos legalmente obligados a serlo, ya que, si difundíamos noticias falsas se nos podía denunciar y llevar ante la justicia. Había rendición de cuentas. Sin embargo, tan buen punto las tecnológicas se apropiaron de los flujos de la información -y la ironía es que muchas de estas firmas eran estadounidenses- inmediatamente abdicaron de la responsabilidad de proteger la esfera pública. ¿Y qué sucedió? A raíz de un estudio del MIT de 2018, sabemos que las mentiras se difunden en redes por lo menos seis veces más rápido que los hechos -y digo *por lo menos*, porque en Filipinas hemos visto como la tasa es incluso mayor cuando incluyen elementos que incitan al miedo, la ira y al odio-. Que los hechos son aburridos es algo que los periodistas sabemos perfectamente, porque precisamente, nos pasamos la vida profesional intentando hacer que los hechos sean atractivos, que interesen al público. No es el caso de las empresas tecnológicas de las que hablamos, cuyo objetivo es sencillamente maximizar las ganancias, para lo que han desarrollado un modelo de negocio que es completamente nuevo y que, en pocas palabras, usa nuestra biología en nuestra contra, y pretende que sigamos pendientes de la pantalla el máximo tiempo posible. No teníamos nombre para este modelo hasta que surgió la noción de «capitalismo de vigilancia».

**CC: Y un nuevo paradigma en el que cada vez nos es más difícil diferenciar la verdad de la mentira...**

**MR:** Exactamente. Ahora cuando te adentras en nuestro ecosistema de información, ves que se le ha dado la vuelta como un calcetín; la norma es que lo que se presenta como hechos son mentiras y las mentiras se vuelven hechos. Es el mundo del revés, como en la popular serie de televisión *Stranger Things*, donde hay una existencia opuesta al mundo real. Ahí es donde residimos ahora. La misma estructura de incentivos de este nuevo ecosistema



de información premia la mentira. Se nos recompensa por mentir, y por seguir haciéndolo una y otra vez, ¿y aún nos sorprendemos del retroceso de nuestras democracias? ¿Y de que acabemos eligiendo democráticamente a líderes iliberales? Nuestra realidad compartida se basa en tres consideraciones esenciales: si no tienes hechos, no puedes acceder a la verdad, y sin verdad no se puede tener confianza. Si no compartimos esta realidad de manera integral, no tenemos democracia, ni tampoco es posible resolver ningún desafío global común, como por ejemplo el cambio climático. Es más, si no aceptamos la integridad de los hechos, ¿cómo podemos aspirar a la integridad de unas elecciones? En las últimas décadas hemos visto un retroceso tanto de los indicadores mundiales de libertad de prensa como de los *rankings* de democracia, y esto se debe a que nuestro ecosistema de información permite la manipulación fácil y barata de la democracia a nivel celular, es decir, a nivel de cada persona. Y una de las consecuencias que estamos viendo de todo esto es que esta práctica se ha convertido en un vector del poder geopolítico, que busca manipular y destrozarse el sistema democrático.

**CC: Las elecciones de 2016 en EEUU fueron un claro ejemplo de ello...**

**MR:** Lo que vimos en los Estados Unidos en 2016 tenía el objetivo claro de destruir a la sociedad estadounidense: la desinformación rusa azuzó la política de la identidad, como por ejemplo sobre el movimiento *Black Lives Matter* (incidiendo simultáneamente sobre los que estaban a su favor y en contra), con el claro objetivo de percutir sobre las líneas de división de la sociedad estadounidense y desgarrar socialmente el país. Y esto es una tónica que no se limita a EEUU, sino que vemos como se extiende a todos los países donde la política de la identidad gana fuerza. Estamos viendo como un número creciente de líderes antiliberales son elegidos democráticamente y, una vez en el poder, no solo corrompen las instituciones democráticas desde dentro, sino que van un paso más allá y buscan aliarse con otros líderes de otros países con un pensamiento afín, con lo que, progresivamente, están cambiando el equilibrio del poder geopolítico mundial.

**CC: No sé si estará de acuerdo con la idea de que estos cambios tienen consecuencias muy dispares, y a veces incluso de signo inverso, ya que si bien es cierto que han comportado un proceso de desintermediación, una pérdida de control sobre el discurso y sobre la verdad de manos de los medios o**

**incluso de los partidos políticos, en paralelo, en un primer periodo también abrieron la puerta a que los ciudadanos expresasen opiniones diversas, lo que les dotó de una mayor capacidad de influencia, lo que en cierto modo, es un elemento positivo.**

**MR:** ¿Se refiere usted al periodo entre 2011 y 2014?

**CC: Si, exactamente. Fue después cuando algunos de los que habían perdido el monopolio de la información –especialmente líderes políticos–, aprendieron cómo operar en este nuevo paradigma y aprovecharse de él en su beneficio. Mi impresión es que ahí la prensa estuvo lenta a la hora de acomodar el cambio. Además, estaba inmersa en una crisis de modelo empresarial y necesitaba imperiosamente seguir recibiendo la atención y los clics de los lectores, por lo que también compró el discurso. Fue más tarde cuando nos percatamos de que esto nos llevaba a todos hacia la crisis de la prensa y también de la democracia.**

**MR:** Por eso digo siempre que el problema fundamental es de diseño del modelo; esta revolución informativa no sería tan problemática si no fuera porque premia deliberadamente la mentira; a partir del momento en que se empiezan a recompensar las mentiras, cambia toda la estructura de incentivos de la sociedad. Yo misma me hice periodista porque estoy convencida de que la información es poder; pero hoy los valores del mundo han cambiado para las empresas tecnológicas, aunque no para la sociedad. Creo que estamos de acuerdo en que la tecnología no es perjudicial en sí misma, yo estoy a favor de la tecnología, es más, dejé de dirigir el mayor medio de comunicación de Filipinas para fundar una *startup* digital, precisamente, porque veía el potencial de la tecnología. El problema aparece cuando la tecnología se erige en guardián del sistema y, seguidamente, recompensa a los creadores de mentiras. El fundamento de la democracia es la transparencia y, para tener transparencia, hace falta honestidad. Todo esto es lo que ha cambiado el ecosistema de información desde hace más de 10 años. Hablaba usted del modelo de negocio de los medios. Creo que un momento especialmente crítico fue cuando externalizamos la posibilidad de distribuir contenidos a través del botón «compartir», lo que, de manera inadvertida, les regaló el acceso a nuestros datos a las tecnológicas. No exculpo a los medios de una parte de responsabilidad, estamos lejos de ser perfectos, pero los periodistas, por lo menos, seguimos rindiendo cuentas y podemos rectificar.

## **CC: Y luego fueron los gobiernos los que se subieron al carro...**

**MR:** Sí, el primero de ellos fue Rusia –que fue una especie de «unicornio estatal»– y que fue pionera a la hora de promover operaciones de desinformación bajo el nuevo paradigma comunicacional. Debía ser entorno a 2014 cuando Rusia puso en marcha su metanarrativa en el conflicto de Crimea –una metanarrativa que Moscú recuperó en 2022 para justificar la invasión de Ucrania–. Y luego otros muchos han seguido su ejemplo. Este fenómeno se sumó también a la apuesta de muchas empresas por la viralidad, entre ellas *Buzzfeed*, que también surgieron en aquel momento. Pero lo que está claro es que este diseño atenta contra nuestros derechos y contra el buen periodismo, porque premia las mentiras y al mismo tiempo socava el buen gobierno, porque recompensa al mentiroso. Entonces, ¿cómo podemos hacer frente a aquellos rivales políticos que mienten todo el tiempo y a quienes no les importa el futuro? Este es un problema capital para todo buen líder que intenta mantener unida su democracia. Si eres un buen líder, un líder que quiere ser transparente y responsable, la mentira y el odio no forman parte de tu programa político.

**CC:** Ante esta lectura de la realidad, que comparto, creo que el reto que tenemos ante nosotros es el de desarrollar un marco legal universal que sea capaz de imponer límites a empresas que son transnacionales cuando, lamentablemente, no tenemos un enfoque compartido sobre lo que significa Internet hoy en día, ya que varía enormemente según multitud de condicionantes internos, como por ejemplo si se es una sociedad democrática o autocrática. ¿Cómo podríamos establecer las bases de una normativa legal conjunta para todos, incluyendo a las empresas transnacionales? ¿Dónde cree usted que están los límites?

**MR:** La prioridad número uno para preservar la democracia y la integridad de los hechos es que los actuales guardianes del ecosistema de información rindan cuentas. Y así lo dije en mi discurso de aceptación del premio Nobel: creo que es absolutamente imprescindible que se anule la Sección 230 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones (CDA) en EEUU, que exime a las empresas de tecnología de toda responsabilidad en la manipulación de la información a través de sus algoritmos. ¿Y qué es un algoritmo? Sencillamente, una opinión traducida a código

de programación. Es como si hubieran clonado al mismo editor un millón de veces, con la consigna de ganar el máximo dinero posible y con total impunidad. Desde que la CDA entró en vigor en 1996, EEUU dijo al resto del mundo que las mentiras quedarían impunes. Y no solo eso, sino que sentó las bases para que las mentiras se difundieran más rápido que la verdad. Y creo que esto es precisamente lo que la UE quiere combatir con la aprobación de Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, dos iniciativas que me parecen muy interesantes.

**CC:** Efectivamente, ambas leyes son un primer intento por parte de la UE de regular los servicios digitales a partir de los algoritmos, un desafío que no es menor, como Cathy O’Neil ya anticipaba en 2016 en su libro *Weapons of Math Destruction: los algoritmos son armas de destrucción matemática*. La UE parece resuelta a garantizar que los algoritmos sean más transparentes. El desafío aquí es: ¿podemos lograr que los algoritmos sean genuinamente transparentes y que las empresas que los desarrollan rindan cuentas en Europa? Porque si les cedemos enteramente a las empresas la prerrogativa, por ejemplo, de moderar el contenido, se convertirán en los guardianes de la libertad de expresión. Y de eso a censurar va solamente un paso.

**MR:** Totalmente cierto. Esto ya está ocurriendo hoy en día, ya están usando este poder para censurar.

**CC:** Diría que ello se debe que la UE ha optado por centrarse menos en el contenido y más en la regulación de los algoritmos y las estrategias en sí, ya que entiende el riesgo que, al luchar contra la desinformación, se perjudica también la libertad de expresión.

**MR:** En mi opinión, toda esta narrativa centrada en la defensa de la libertad de expresión es producto de la presión de los *lobbies* tecnológicos. Tan solo el año pasado, las compañías tecnológicas gastaron 70 millones de dólares en tareas de *lobby* para imponer su narrativa en favor de la libertad de expresión. Pienso que el debate real no pivota entorno a la libertad de expresión. Diría que fue el cómico Sacha Baron Cohen quien apuntó que «la libertad de expresión no es el problema, es la libertad de alcance» («*it is a freedom of reach issue, not a freedom of speech*»). La prioridad debe ser asegurar la transparencia de los algoritmos.



**CC: Y evitar comprar el argumentario que, por ejemplo, defiende que el anonimato es esencial para la libertad de expresión...**

**MR:** Ni más ni menos. Es por ello que las iniciativas de la UE deberían extenderse al resto del mundo, puesto que lo más habitual es que las plataformas tecnológicas acaben desarrollando la misma solución para todos igual; esto hace que usen universalmente aquello que funciona bien en los países ricos, sin importar lo más mínimo el daño que pueda ocasionar en los países de rentas bajas del Sur Global. No les importa si, por ejemplo, provocan un genocidio en Myanmar. Y sabemos que así fue, ya que la ONU y la empresa de Facebook, Meta, mandaron a gente sobre el terreno que lo corroboró. Coincidió con lo que dice, que los algoritmos son clave, pero fíjese: acabo de regresar de la sede de UNESCO en París, donde hemos estado debatiendo estos temas, y la cuestión que nos planteábamos era cómo podemos incentivar la transparencia en el día a día de las plataformas tecnológicas permitiendo, por ejemplo, que instituciones como la UE ganen acceso a los datos de las plataformas y puedan monitorizar su uso. En la era de las mentiras exponenciales, defiende que a largo plazo la principal herramienta que tenemos es la educación, y a medio plazo la legislación. Pero que, a corto plazo, tan solo

nos tenemos los unos a los otros, por lo que necesitamos redefinir la esencia del compromiso cívico en un contexto marcado por las mentiras exponenciales. No es fácil, ya que estamos en plena transición de modelo, pero la UE está ganando poco a poco la carrera contra la mentira pública y lidera la lucha por protegernos cuando estamos en línea y para redefinir Internet en el siglo XXI, bajo el prisma integral de los derechos humanos y los valores democráticos. Porque, seamos francos, hoy Internet carece de estos valores.

**CC: Realmente, es prioritario que tengamos este enfoque ético en Internet lo antes posible, ya que nos servirá también para sentar las bases éticas de la Inteligencia Artificial en ciernes. Proyectemos nuestra imaginación hacia el futuro y supongamos que hemos tenido éxito: hemos logrado que las plataformas entren en razón y que rindan cuentas. ¿Cómo lidiamos con sus efectos a lo largo de este tiempo? Me refiero principalmente al efecto que han tenido sobre los movimientos sociales; hoy tenemos muchas protestas, pero son pocas las que acaban triunfando. Las redes sociales son herramientas tremendamente efectivas para reunir a las personas que comparten objetivos, pero al mismo tiempo son también un instrumento para polarizar las opiniones.**

**MR:** Recientemente hemos podido leer los resultados de un estudio de la Harvard University que concluye que las protestas son cada vez más pacíficas, pero también menos efectivas a la hora de lograr sus objetivos. Es importante hacer este tipo de seguimientos a largo plazo, para capturar la dinámica real de los acontecimientos. Si volvemos la vista atrás, al periodo entre 2011 y 2014, no hay duda de que aquella Internet permitía la expresión de nuevas voces, lo que ayudó a engendrar, por ejemplo, las protestas de las primaveras árabes. Casi al mismo tiempo, en 2012, nosotros creamos *Rappler*, el portal de noticias filipino para combatir la desinformación, y que también se convirtió en una herramienta de empoderamiento ciudadano. Eran los tiempos del *feed* lineal, donde la información se mostraba consecutivamente. Twitter devino la esfera pública global, en cierto modo la diáspora global: a través de la herramienta *hashtag* se organizaban las protestas de una manera rápida y muy efectiva. Pero luego, entre el 2014 y el 2016, entraron en juego los algoritmos, que reordenaban la información en base a criterios determinados como la afinidad o la relevancia. Fue el caso de Facebook o de YouTube, que en ambos casos muestran contenidos en base a los algoritmos. Contamos con estudios que demuestran que, en Brasil, a través de su motor de recomendación, YouTube fue capaz de crear agrupaciones (clústeres) de seguidores de extrema derecha y de partidarios de las teorías de la conspiración que más tarde fueron el grueso de la base electoral de Jair Bolsonaro. Y algo parecido ocurrió con Donald Trump en EEUU. Fue entonces cuando entramos en una segunda fase en la que Internet ya no era una herramienta de empoderamiento, sino todo lo contrario; a partir de entonces, los gobiernos –sobre todo iliberales–, se dieron cuenta que podían explotar estas herramientas en su propio beneficio. Lo vimos con las sucesivas operaciones de desinformación por parte de Rusia, así como también en Egipto, donde el gobierno utilizó las mismas redes que habían empleado los jóvenes manifestantes para organizarse, para reprimirlos con toda la fuerza, utilizando toda la contundencia del Estado que regresaba. Si hubo un tiempo en el que los regímenes autoritarios caían como un dominó, especialmente a partir de 2016, la dinámica se invirtió. Fue el tránsito de la Primavera Árabe al Invierno Árabe. En mi país, Filipinas, ocurrió algo similar cuando en 2014, Ferdinand Marcos Júnior comenzó las operaciones de información que, literalmente, pretendían cambiar la historia ante nuestros ojos presentando a su padre, no

## **EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HEMOS VISTO UN RETROCESO TANTO DE LOS INDICADORES MUNDIALES DE LIBERTAD DE PRENSA COMO DE LOS RANKINGS DE DEMOCRACIA**

como un dictador corrupto, sino como un prohombre de la patria, lo que allanó el camino para la elección de Duterte en 2016. Lo vimos de nuevo con el *Brexit*, a las puertas de la elección de Trump en EEUU. Diría que la estocada mortal la había asestado ya Facebook de nuevo, en 2015, cuando introdujo los artículos instantáneos que de una vez por todas se deshicieron de la verdad y activaron la maquinaria algorítmica de difusión de mentiras a toda potencia. Ese fue, para mí, el principio del fin de la democracia.

**CC:** Y quizá podríamos hablar también aquí de algunas de las medidas que se aprobaron en algunos países durante la pandemia, que en realidad, sirvieron para reducir la libertad de expresión y la pluralidad de los medios, y que estaban más pensadas para castigar a la disidencia que para perseguir la desinformación, como por ejemplo las que se aprobaron en Hungría.

**MR:** Es uno de los muchos ejemplos de cómo estas plataformas permitieron un auge de las teorías de la conspiración, por ejemplo, con los antivacunas. Y eso fue importante. En Filipinas, los casos de sarampión se triplicaron en un año debido a las reticencias de los antivacunas, antes incluso de la pandemia, en 2019, por lo que el terreno estaba abonado. Usted hablaba de Hungría. También en Israel vimos cómo se aprobaba legislación restrictiva, y de manera generalizada en muchos lugares del mundo se otorgaron poderes excepcionales al gobierno. En Filipinas, el Ministerio de Sanidad y las fuerzas de seguridad ganaron poder, y lo utilizaron para «señalar de rojo», lo que en Filipinas se denomina *red-tagging*, a activistas que a partir de entonces quedaban amenazados. No olvidemos que durante el gobierno de Duterte, 15 miembros de la asociación proderechos humanos Karapatan fueron asesinados siguiendo esta práctica. Permitame volver a la rendición de cuentas:



¿cómo se puede responsabilizar a los que han facilitado esta represión e incluso asesinatos? ¿Cómo se puede responsabilizar a Rusia por invadir Ucrania? Todo ello alimenta la erosión del ecosistema de la información, y tanto gobierno como plataformas tecnológicas tienen su parte de responsabilidad.

**CC: Permítame entonces preguntarle: ¿quién y cómo puede lograr que rindan cuentas?**

**MR:** Creo que es imposible que podamos exigir responsabilidades a los estados si no disponemos antes de la integridad de los hechos. Lo que significa, en primer lugar y a nivel práctico, que debemos deshacernos lo antes posible de la Sección 230 de la CDA. En Filipinas, la mayor impunidad hoy en día la tiene el presidente de Facebook, Mark Zuckerberg, que tiene las herramientas para localizar a los responsables de los ataques que hemos recibido y de los cuales nadie se hace responsable. Yo sé muy bien quién debería ser el responsable, así que, en primer lugar, debemos detener la impunidad; y después, restaurar la integridad del ecosistema de información. Cuando se difunden más las mentiras que los hechos reales el sistema democrático se derrumba. Ante esto, los estados democráticos tienen un margen de acción mucho más reducido que las dicta-

uras o los estados iliberales. Recuerdo que, cuando la UE nos preguntó si Bruselas había hecho lo correcto al prohibir el canal de noticias RT, nosotros respondimos que sí, sin ninguna duda. Debemos llamar las cosas por su nombre: no es un tema de libertad de expresión, RT es un canal de propaganda. Del mismo modo, cuando Duterte mentía, nosotros en *Rappler* lo denunciábamos, y hacemos lo mismo con Trump. Este es nuestro trabajo como periodistas.

**CC: ¿No cree usted que a veces los políticos están empecinados en una «batalla de las narrativas», con la que solo buscan lograr la hegemonía a través de imponer su visión del mundo y si es preciso, recurriendo a la desinformación? Lo digo porque así lo vemos en temas considerados divisivos, como por ejemplo el cambio climático.**

**MR:** Pero no por ello tenemos que permitirlo. A veces tengo la sensación de que queremos solucionar los problemas sin atajar sus causas de raíz, sin entender que la degradación se produce en cascada y que, si el agua del río baja turbia, no sirve de nada limpiar la desembocadura, debemos remontar su curso hasta el origen de la contaminación. Si cortamos las causas de raíz, quizá los periodistas podrán volver a hacer su trabajo. Fíjese en el caso de Hungría que antes

mencionaba y que es muy indicativo, ya que existe una coacción a los medios; incluso ahí, existen periodistas que no se doblegan y mantienen su dignidad. El hecho de que el presidente Viktor Orban haya incorporado la teoría racista del «gran reemplazo» en su argumentario de gobierno debería ser una señal de alarma para los gobiernos democráticos. Esta es una ideología que nos lleva a los peores recuerdos del pasado, y que puede destruir el mundo, y creo que no ha recibido la condena que merecía por parte de los gobiernos democráticos.

**CC: Posiblemente lo que ha sucedido es que se están normalizando o aceptando ciertas narrativas y discursos políticos que antes eran muy marginales, pero que ahora cuentan con unos altavoces mucho más grandes que nunca.**

**MR:** Es por este motivo que yo reclamo sin cesar la rendición de cuentas de las plataformas tecnológicas. Sin YouTube o Facebook, Jair Bolsonaro probablemente no hubiera sido presidente de Brasil. Del mismo modo, los antivacunas tampoco hubieran crecido tanto como lo han hecho. En Filipinas la administración Duterte probablemente no hubiera podido asesinar a tanta gente, ni hubiera emitido 10 órdenes de arresto contra mí en menos de dos años. En mi libro explico cómo lo hemos sufrido en nuestras propias carnes. Hemos visto cómo las redes sociales se han usado como armas, con la mentira como un arma en manos del gobierno. Cuando esto sucede, necesitas mucha fuerza y determinación para seguir haciendo tu trabajo como periodista.

**CC: Hemos hablado mucho sobre las empresas de tecnología, sobre los gobiernos, y también sobre los periodistas. En ciertos países es muy difícil ejercer el periodismo, como por ejemplo en México, donde los periodistas se juegan la vida cotidianamente. No quisiera, por tanto, terminar esta conversación sin preguntarle por los ciudadanos, por cómo se relacionan y cómo se comprometen, porque las carencias de las que hemos estado hablando también están afectando a toda la sociedad, y hacen que las personas sean más vulnerables. ¿Cómo pueden los ciudadanos lidiar con esta situación?**

**MR:** En primer lugar, hay que tener en cuenta que, si eres vulnerable en el mundo físico, también lo eres en el mundo virtual: las mujeres, el colectivo LGBTQ+ y otros muchos colectivos son doblemente vulnerables.

Existe un volumen enorme de misoginia en la red que ha expulsado a muchas mujeres de la arena pública. Y la gente confía en la política para encontrar una solución, cuando en realidad no estamos ante un debate político, sino estrictamente técnico y tecnológico. Preguntémosnos qué sucede cuando deliberadamente, por su diseño, las plataformas difunden mentiras en lugar de verdades, cuando buscan que pasemos el máximo tiempo posible navegando pantallas, en lo que se conoce como la «economía de la atención». Tenemos precedentes de otros momentos en los que los humanos nos convertimos en mercancía, a través del trabajo, con la explotación de los obreros, y hemos visto que tuvieron como respuesta la creación de los sindicatos. Ese es un resquicio para el optimismo. Pero no debemos ignorar que estas tecnologías actúan como actúan porque esa es su función, por su diseño. Y esto a los ciudadanos nos afecta por lo menos a tres niveles. En primer lugar, a nivel psicológico, personal: hoy tenemos niveles elevados de depresión, sobre todo entre los jóvenes, sumada a una mayor incidencia de trastornos alimentarios y un incremento de las tasas de suicidio. Nuestra capacidad de atención se ha resentido sensiblemente. Cuando yo estudiaba, se nos decía que una noticia debía captar la atención del lector en los primeros diez segundos; hoy, esto ha caído a tres segundos. Sherry Turkle ya hablaba de ello en su libro *Alone together*, y todo indica que está yendo a peor. En segundo lugar, también nos impacta a nivel sociológico, aunque el impacto es significativamente diferente, ya que el sistema se convierte en un vehículo para controlar las masas y provocar conflictos donde nunca los ha habido. A esto se suman las políticas de identidad, que nos desgarran a nivel social; la ocupación de sedes gubernamentales en EEUU y Brasil son una expresión de esta deriva. En tercer lugar, estamos asistiendo a un nuevo tipo de comportamiento humano emergente, del que desconocemos su impacto sobre el cerebro y nuestro comportamiento como especie. Ya tenemos evidencias de una disminución de capacidad de atención: vivimos en la inmediatez, no sabemos qué es real y qué no, y las plataformas funcionan sin ningún límite ni directrices. Y estamos a las puertas de la expansión de la Inteligencia Artificial, la nueva frontera, con herramientas como el incipiente ChatGPT. La IA no distingue hechos reales de la ficción en las redes sociales. Estamos en un momento crucial donde corremos el riesgo de destruir el bien de la humanidad y cambiar nuestro destino como especie a peor.

**CC: Permítame pues concluir esta conversación con una referencia a algo que comenta en su libro, cuando aborda a la erosión del contrato social en EEUU. Estamos en un contexto de creciente descontento global, con más vulnerabilidades y más agresiones sobre nuestros derechos: ¿ha llegado el momento de dotarnos de un nuevo contrato social? ¿Necesitamos redefinir acuerdos tan elementales como los Derechos Humanos para adaptarlos a esta nueva realidad?**

**MR:** Si nos remontamos 75 años atrás, la ONU se creó porque la humanidad estaba al borde de la extinción. La bomba atómica nos dio el poder de destruir nuestro mundo y nos dimos cuenta a tiempo que teníamos que actuar conjuntamente. Hoy, yo llamo a esta situación «la bomba atómica silenciosa». La Declaración Universal de los Derechos Humanos sigue vigente, lo único que ha cambiado es la propagación de la mentira. Y vuelvo al origen de todo, al inicio de la cadena destructiva: si se miente todo el tiempo, ¿en qué tipo de ser humano te conviertes?, ¿qué tipo de sociedad estamos creando? La lucha que tenemos ahora es contra el fascismo, que está de vuelta y en auge. Esta es una realidad que ya hemos vivido, y que conseguimos superar porque la humanidad

se dio cuenta de lo que estaba sucediendo. ¿Estarán a tiempo las naciones democráticas para solucionar este problema? Insisto en ello, el primer paso debería ser la revocación de la Sección 230 de la CDA. También debemos detener la cadena destructiva provocada por las mentidas impunes. Debemos acabar con la impunidad. Estamos en un momento en que las reglas de las que nos hemos dotado ya no nos sirven, tenemos que redefinir las reglas que permitan que la humanidad siga existiendo, y que lo hagan las sociedades. Y déjeme acabar volviendo a los hechos. Los hechos crean nuestra realidad compartida: si no tenemos hechos no podemos tener nada más. Los gobiernos iliberales son el resultado del fracaso en cascada del ecosistema de la información, estamos eligiendo líderes antiliberales en parte porque las mentiras se propagan más rápido que los hechos. Y todos los países democráticos del mundo están tratando de descubrir cómo usar las redes sociales de manera adecuada y evitar que las redes sociales difundan mentiras. Pongamos fin a la mentira, hagamos esto primero.

**CC: Muchas gracias María Ressa por esta charla tan interesante, ha sido un placer.**

**MR:** Muchas gracias a ustedes.

*Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa, que se encuentra disponible en formato vídeo en el canal YouTube de CIDOB, y a la que se puede acceder a través del siguiente código QR:*



## EL RETROCESO DE LA DEMOCRACIA: ¿UN FENÓMENO GLOBAL?

Tras décadas de expansión, los índices de democracia en el mundo revelan un retroceso sostenido. No obstante, no hay que confundir la regresión de la democracia (en aquellos lugares donde existe un sustrato democrático) con el recrudecimiento de los regímenes autoritarios. También se deben diferenciar los factores que lo aceleran (como las redes sociales y la tecnología, la influencia exterior de potencias no democráticas, como China o Rusia; o factores internos, como la polarización, el populismo o la incapacidad de satisfacer las necesidades esenciales de los electores) con los verdaderos impulsores de la regresión. Autores como Thomas Carothers y Benjamin Press han señalado la importancia del liderazgo político como principal motor del retroceso, y lo han tipificado en tres grandes modelos de liderazgo: a) el iliberalismo alimentado por la frustración (Trump, Órban, Bolsonaro o Modi); b) el autoritarismo oportunista, que destruye instituciones una vez electo democráticamente y c) el revanchismo de parte, que se da por ejemplo en los golpes militares (como en Myanmar o Egipto). Los tres liderazgos buscan activamente el desmantelamiento de los mecanismos de fiscalización institucional (como las comisiones, la judicatura, la constitución o el parlamento) y no institucional (como la prensa, la universidad o el sector empresarial).

### VALOR DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA LIBERAL (IDL)

El índice oscila entre el máximo nivel de democracia (1) y el mínimo (0) y según V-Dem, contempla aspectos como el sistema de control del ejecutivo, el respeto a las libertades civiles, el imperio de la ley y la independencia del poder legislativo y del judicial.

**Elaboración:** CIDOB.

**Fuente:** Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai y Staffan I. Lindberg. 2022. «Autocratization Changing Nature?» *Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute, (V-Dem); marzo de 2022. Carothers, Th. y Press, B.: «Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding», Carnegie Endowment for Peace, octubre de 2022.



### PAÍSES QUE HAN REGISTRADO UNA REGRESIÓN DEMOCRÁTICA

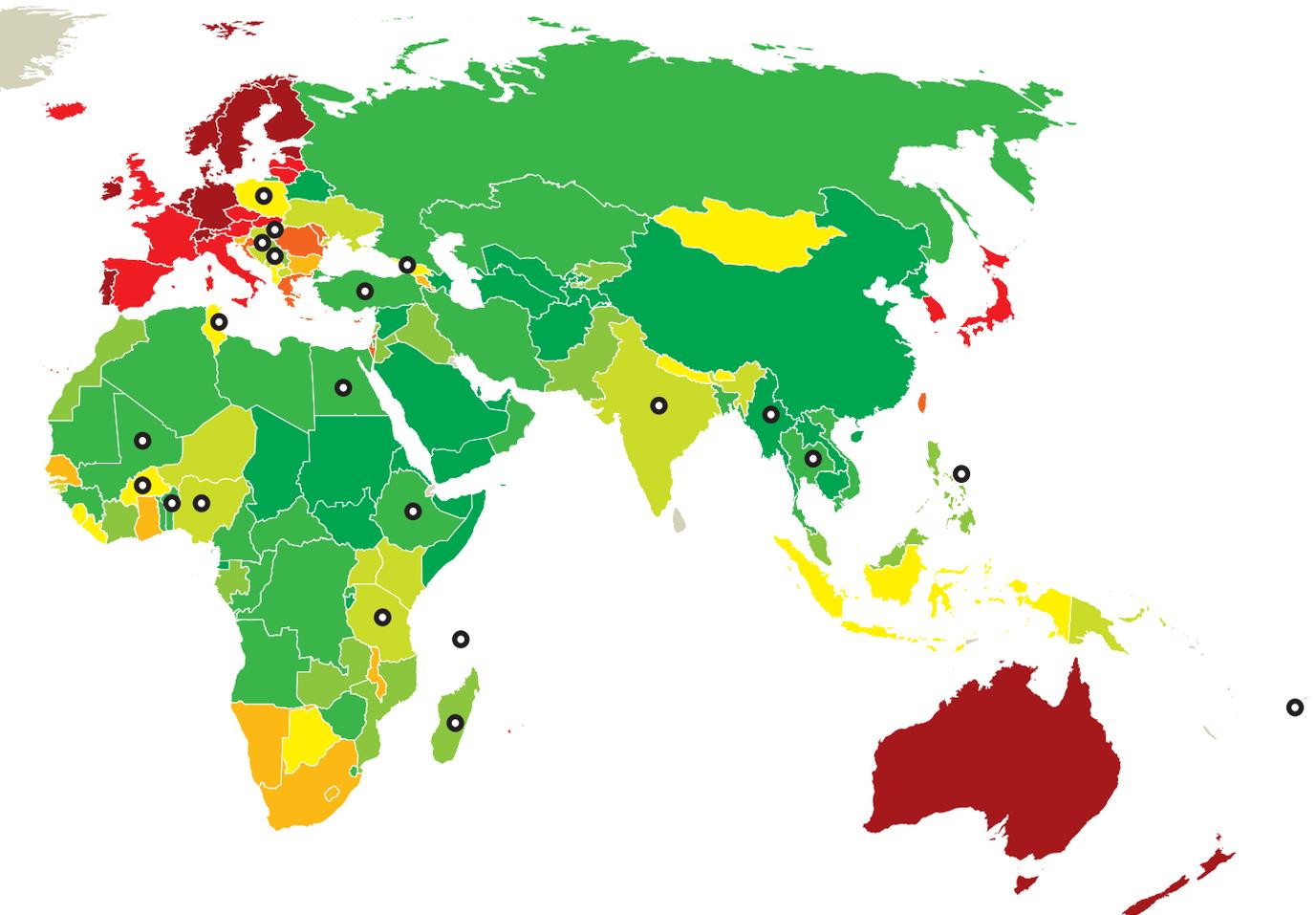
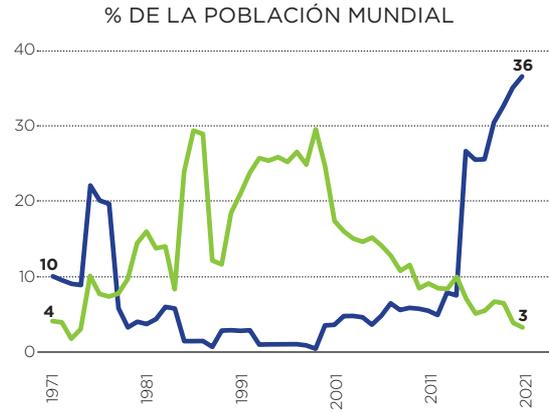
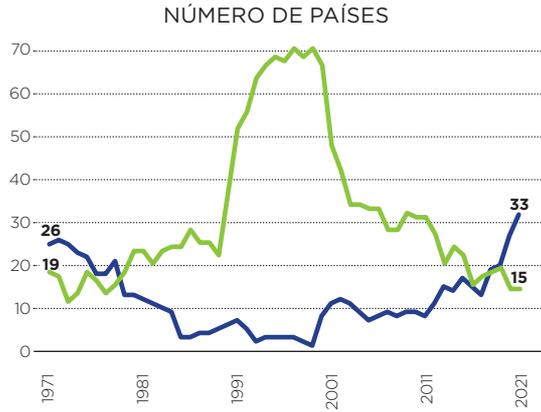
#### ○ DESDE 2005

Benín	Fiji	Myanmar
Bolivia	Filipinas	Nicaragua
Brasil	Georgia	Nigeria
Burkina Faso	Guatemala	Polonia
Comoras	Hungría	Serbia
EEUU	India	Tailandia
El Salvador	Madagascar	Tanzania
Egipto	Mali	Turquía
Etiopía	Montenegro	Túnez

## DEMOCRATIZACIÓN VS. AUTOCRATIZACIÓN (1971-2021)

El retroceso democrático resulta evidente en términos absolutos y relativos. Los gráficos adyacentes así lo reflejan, con un 33% de los países y un 36% de la población tendente a la autocratización, contra el 15 y el 3% respectivamente tendente a la democratización.

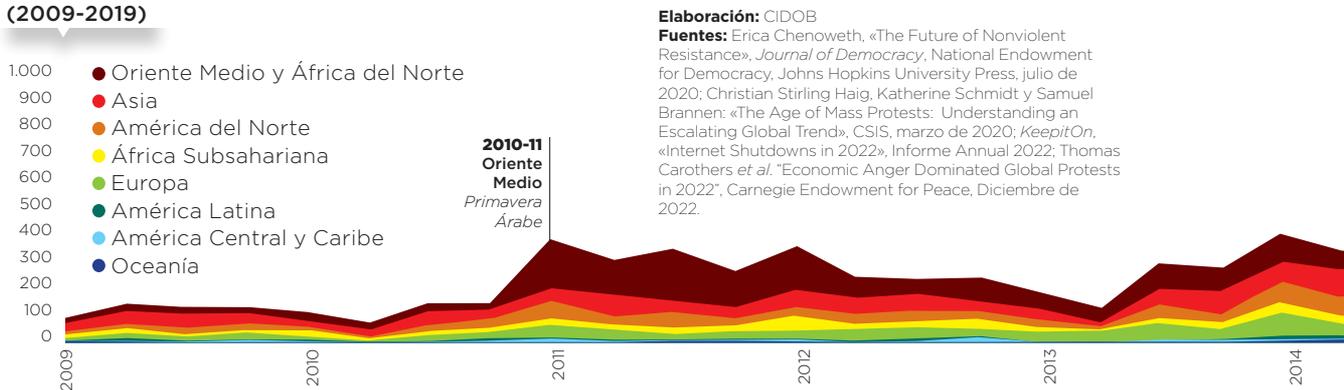
TENDENCIAS: ● Autocratización ● Democratización



## ¿ADIÓS A LA DÉCADA DE LAS PROTESTAS?: DE LA PRIMAVERA ÁRABE AL OTOÑO GLOBAL

Una de las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 fue el cese abrupto de un largo periodo de protestas ciudadanas que se dieron en todo el planeta (India, Sudán, Hong Kong, Pakistán, Ucrania, Líbano, Chile, México...), como consecuencia de las medidas excepcionales impuestas por los gobiernos. Con el regreso a la normalidad, el número de protestas ha caído (de las 166.000 registradas en 2021 a 147.000 en 2022) y sugiere un cambio de patrón respecto a la tendencia que ha dominado la última década, y que el antiguo asesor de Seguridad Nacional de EEUU, Zbigniew Brzezinski, definió acertadamente en 2008 como el «despertar político global», un fenómeno que se explica por diversos motivos algunos de los cuales se exponen a continuación.

### EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROTESTAS (2009-2019)



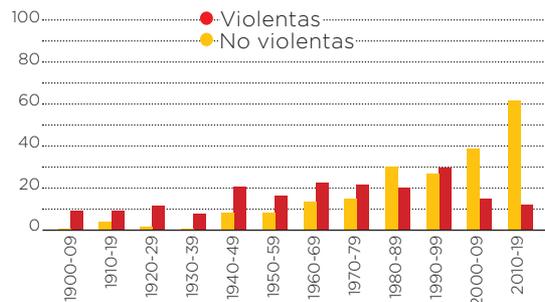
### MÁS PROTESTAS, MÁS MASIVAS Y MÁS PACÍFICAS

En la década anterior a la pandemia (2009-2019), aumentaron de manera sostenida las protestas (+11,5% anual) y en todo el mundo, especialmente en Oriente Próximo y en África Subsahariana. En 2019, 114 países experimentaron protestas contra el gobierno, algunas con millones de personas, como en **Hong Kong** o **Chile**. Y posiblemente han tendido a ser más pacíficas ya que, como señala Laura Gamboa en su artículo del presente Anuario, los movimientos opositores democráticos obtienen mejores resultados cuando persiguen estrategias institucionales moderadas que dificultan una represión contundente.

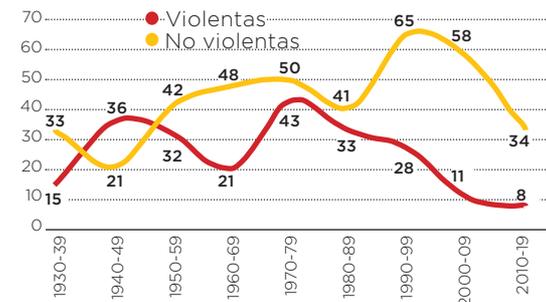
### PROTESTAS MENOS EFECTIVAS Y MÁS BREVES

Un influyente estudio (Chenoweth, 2013) ha evidenciado que las manifestaciones pacíficas son las más efectivas, pero que cada vez lo son menos. Esto se explica en buena parte por el impacto de las redes sociales, que a pesar de su gran poder activador, tienden a alumbrar movimientos más espontáneos, desestructurados y no militantes; a ello se suma, también, el auge de una «represión inteligente» (*smart repression*) por parte de los gobiernos, que combina métodos tradicionales (como las detenciones y el hostigamiento) con otros más sutiles, selectivos y a medio plazo.

### CÓMPUTO GLOBAL DE CAMPAÑAS DE PROTESTAS MASIVAS VIOLENTAS Y NO VIOLENTAS POR DÉCADA (1900-2019)



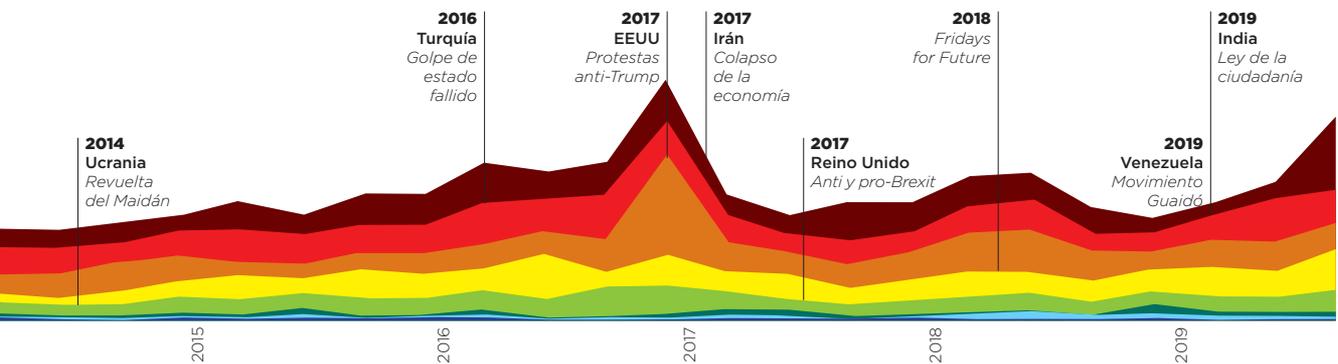
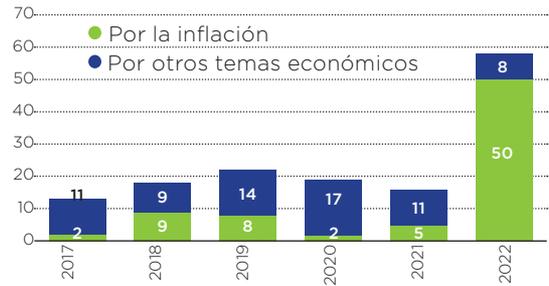
### % TASA DE ÉXITO DE LAS CAMPAÑAS MASIVAS VIOLENTAS Y NO VIOLENTAS POR DÉCADA (1930-2019)



## PROTESTAS MÁS ECONÓMICAS Y LIGADAS AL CAMBIO CLIMÁTICO

En 2022, esto se debió principalmente a la inflación, pero también a la regresión de derechos sociales -como las pensiones en Francia-, la desigualdad y el mal funcionamiento del ascensor social. Según cálculos de Carnegie (2022), el 52% de las protestas en 2022 estuvieron motivadas por la economía. Del mismo modo, ganaron importancia las protestas ligadas al cambio climático, directa e indirectamente. Por ejemplo, en septiembre de 2019 y en el marco de la huelga global por el clima, este tipo de movilizaciones implicaron a 7,6 millones de personas.

## MANIFESTACIONES RELEVANTES POR TEMAS ECONÓMICOS



## NO TODAS LAS PROTESTAS FUERON PACÍFICAS

En 2022, hubo protestas duramente reprimidas en lugares como **Irán**, donde la muerte de la joven activista Mahsa Amini desencadenó una oleada generalizada de protestas que, hasta febrero de 2023, se habían saldado con más de 520 muertes y decenas de miles de detenciones, 4 de las cuales culminaron en la ejecución del reo. En **Rusia** se registraron protestas contra la guerra de Ucrania que fueron duramente reprimidas con la pretensión de cortar de raíz cualquier tipo de disidencia. También hubo casos de violencia muy elevada en **Kazajstán**, **Sudán**, **Chad** y en **Perú**, ya entrado el 2023.

## 5 PROTESTAS VIOLENTAMENTE REPRIMIDAS EN 2022



## REDES SOCIALES: DE MOTOR DE CAMBIO A HERRAMIENTA DE REPRESIÓN

Si en la década precedente las redes sociales empoderaron a los manifestantes, los represores han aprendido a utilizarlas para fragmentar, aturdir y contrarrestar a la oposición. Existen gobiernos autoritarios que exportan sus herramientas de represión digital a terceros países, que mimetizan su legislación represiva y la aplicación de medidas como la suspensión temporal, total o parcial y del acceso a Internet en un marco de protestas (en 2022 hubo 62 cortes en 16 países). Esto es cada más frecuente y la antesala de graves abusos contra los derechos humanos (48 ocasiones en 14 países).

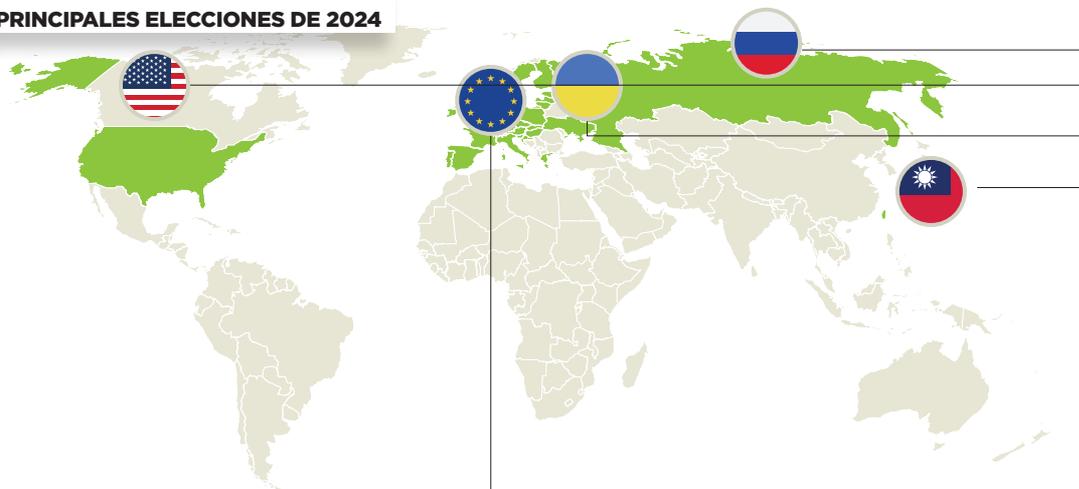
## CORTES DE ACCESO A INTERNET (NACIONALES O REGIONALES)



## 2024: LAS CITAS ELECTORALES CLAVE DEL AÑO

El año 2024 se presenta intenso en el plano electoral. Las tres democracias más grandes del mundo (India, EEUU e Indonesia) están llamadas a las urnas, y también hay comicios en países con gran relevancia e influencia en la política internacional como Rusia, Ucrania, Taiwán, Egipto, Túnez, México y Venezuela. De los 10 países analizados, en 7 de ellos la democracia está en declive desde 2010 (según el Índice de Democracia de *The Economist*); solo uno de ellos, Taiwán, se considera una democracia plena, según el mismo índice. Además, más de 400 millones de europeos están convocados a las urnas para renovar el Parlamento Europeo por primera vez después del Brexit. De los 27 estados de la UE, en 2021 solo 8 se consideraban «democracias plenas» (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia), 5 menos que en el año 2010. El resto de estados de la Unión se consideran «democracias defectuosas».

### 5 PRINCIPALES ELECCIONES DE 2024



### OTRAS ELECCIONES DE INTERÉS

#### INDONESIA

**Próximas elecciones presidenciales y legislativas:**  
**14 de febrero de 2024**

Ganjar Pranowo, gobernador de Java Central, es el candidato del PDIP para suceder al presidente, Joko Widodo, con dos mandatos en su haber. Se enfrentará al exgobernador de Yakarta, Anies Baswedan (independiente) y al excomandante de las fuerzas especiales Prabowo Subianto (Gerindra).

#### EGIPTO

**Próximas elecciones presidenciales y legislativas:**  
**febrero de 2024**

La incertidumbre se mantiene sobre la intención de Abdel Fattah al-Sisi para presentarse al que sería su tercer mandato.

#### MÉXICO

**Próximas elecciones presidenciales:**  
**2 de junio de 2024**

Dos candidatas se disputarán la presidencia de México: por un lado, Claudia Sheinbaum, (MORENA), exalcaldesa de la capital y con un discurso claramente continuista del actual gobierno de López Obrador; y, por otro lado, Xóchitl Gálvez, del Frente Amplio, que aglutina a formaciones opositoras de ideología diversa.

#### TÚNEZ

**Próximas elecciones presidenciales:**  
**fecha por determinar**

Con cita electoral todavía por confirmar, el autócrata Kais Saied parte como favorito para un segundo mandato. Durante su presidencia, Saied se ha otorgado mayores poderes y ha encarcelado a destacadas figuras de la oposición, entre ellos el líder del partido islamista Ennahdha y expresidente del Parlamento, Rachid Ganuchi, entre otros activistas.

#### VENEZUELA

**Próximas elecciones presidenciales:**  
**fecha por determinar**

Hasta 13 candidatos se han presentado a las elecciones primarias para liderar la fragmentada oposición desde que se disolvió el autoproclamado Gobierno interino de Juan Guaidó a finales de 2022. El vencedor se enfrentará a Nicolás Maduro. Venezuela ha rechazado la observación europea.

#### INDIA

**Próximas elecciones presidenciales:**  
**fecha por determinar**

Narendra Modi aspira a su tercer mandato para culminar su proyecto nacionalista hindú, próximo a la *hindutva*. Su adversario será Rahul Gandhi, del Partido del Congreso, a quien el Tribunal Supremo ha suspendido su sentencia de cárcel por difamación.

**Elaboración:** CIDOB, (datos actualizados a 30 de septiembre de 2023)  
**Fuentes:** Election World, IPU Parline, Banco Mundial, Freedom House, *The Economist*.

## EEUU



**Índice Freedom House:** libre

**Índice de Democracia:** Democracia defectuosa (7,85) (tendencia decreciente desde 2010: 8,18)

**Próximas elecciones presidenciales:**

**5 de noviembre de 2024**

**Presidente actual:** Joe Biden (80 años); primer mandato (Partido Demócrata)

**Apoyo en las últimas elecciones:**

51,3% vs. Donald Trump (Partido Republicano) 46,8%

**Contexto:** Joe Biden ya se ha postulado como candidato del Partido Demócrata para su reelección, mientras que en el Partido Republicano sigue la pugna por el liderazgo. La sombra del *trumpismo* está presente en las filas republicanas, donde el exvicepresidente Mike Pence ya ha presentado su candidatura, mientras que Donald Trump sigue pendiente de su contencioso con la justicia. Es muy probable el próximo presidente de EEUU vuelva a decidirse por solo un puñado de votos.

## PARLAMENTO EUROPEO



**Próximas elecciones parlamentarias:**

**9 de junio de 2024**

**Presidenta actual:** Roberta Metsola (44 años); primer mandato (Partido Popular Europeo)

**Resultado de las últimas elecciones:**

Partido Popular Europeo 21%

Partido de los Socialistas Europeos 18,5%

Renovar Europa 13%

Identidad y Democracia 10,8%

Verdes 11,7%

Conservadores y Reformistas Europeos 8,2%

Partido de la Izquierda Europea 6,5%

**Contexto:** Los ciudadanos de la Unión Europea vuelven a las urnas para escoger a los 720 europarlamentarios de los 27 estados miembros. La renovación del Parlamento Europeo implica cambios en los puestos relevantes (*top jobs*) de la UE. En un momento clave para la UE, el resultado de las elecciones determinará el equilibrio entre las distintas fuerzas políticas en la asignación de las presidencias de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

## RUSIA



**Índice Freedom House:** no libre

**Índice de Democracia:** Régimen autoritario (3,24) (tendencia decreciente desde 2010: 4,26)

**Próximas elecciones presidenciales:**

**17 de marzo de 2024**

**Presidente actual:** Vladimir Putin (70 años); segundo mandato (partido Frente Popular Panruso)

**Apoyo en las últimas elecciones:** 76,7% vs. Pável Grudinin (Partido Comunista) 11,7% , y Vladimir Zhirinovski (Partido Liberal Demócrata) 5,6%

**Contexto:** La controvertida reforma constitucional de 2020 permite a Vladimir Putin presentarse a la reelección tanto en 2024 como en 2030. El presidente mantiene unos altos índices de popularidad, a pesar de la purga de cualquier tipo de oposición para garantizarse una aplastante victoria en las presidenciales, en una convocatoria en la que, en caso de ganar, supondría su tercer mandato consecutivo.

## UCRANIA



**Índice Freedom House:** parcialmente libre

**Índice de Democracia:** Régimen híbrido (5,57) (tendencia decreciente desde 2010: 6,30)

**Próximas elecciones presidenciales y legislativas:**

**fecha por determinar**

**Presidente actual:** Volodimir Zelensky (45 años); primer mandato (Partido Servidor del Pueblo)

**Apoyo en las últimas elecciones:** 73,2% vs. Petró Poroshenko (Solidaridad Europea) 24,5%

**Contexto:** A pesar de la invasión rusa, la ley marcial en vigor y las dificultades logísticas de una convocatoria electoral en periodo de guerra, el presidente Volodimir Zelensky mantiene abierta la convocatoria electoral de 2024, con fecha aún por decidir. El objetivo del presidente sería intentar frenar una posible pérdida de popularidad por el desgaste de la guerra, y ganar legitimidad de cara a un posible final del conflicto. La oposición mantiene un perfil bajo.

## TAIWÁN



**Índice Freedom House:** libre

**Índice de Democracia:** Democracia plena (8,99) (tendencia creciente desde 2010: 7,52)

**Próximas elecciones presidenciales y legislativas:**

**13 de enero de 2024**

**Presidenta actual:** Tsai Ing-wen (67 años); segundo mandato (Partido Progresista Democrático-PDP)

**Apoyo en las últimas elecciones:**

57,1% vs. Han Kuo-yu (Partido Nacionalista Chino, Kuomintang-KMT) 38,6%

**Contexto:** Tras dos mandatos consecutivos de Tsai Ing-wen, el PDP confía su candidatura al actual vicepresidente, Lai Ching-te, favorito en las encuestas. Por primera vez desde la transición democrática, la oposición se encuentra fragmentada con tres candidatos: Hou You-yi (alcalde de Nueva Taipéi, KMT), Ko Wen-je (exalcalde de Taipéi, al frente del Partido Popular de Taiwán) y Terry Gou (fundador de Foxconn), que se presenta como independiente tras no ser elegido en las primarias del KMT. El factor China será clave para el futuro político de la isla.



IMAGINAR  
EL FUTURO:  
UN IMPERATIVO  
DEL PRESENTE

TECNÓPOLIS: APUNTES PARA UNA HISTORIA  
DEL FUTURO

IMAGINAR EL FUTURO DE LA GLOBALIZACIÓN

PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: DISEÑAR ESCENARIOS MÚLTIPLES  
PARA VISUALIZAR UN FUTURO INCIERTO



TECNÓPOLIS:  
APUNTES PARA UNA  
HISTORIA DEL FUTURO

**DUNCAN BELL**

Profesor de Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales en el  
Christ's College, Cambridge University

El futuro vuelve a estar de moda. La crisis financiera que venimos arrastrando desde 2007-2008, el interés despertado por la Inteligencia Artificial, la pandemia mundial de la COVID-19 y, sobre todo, la amenaza de un cambio climático devastador son todos ellos elementos que, combinados, resitúan la posible deriva de la humanidad en el centro del debate político e intelectual. Parece que nuestro futuro cobra importancia cuando más sombrío se divisa.

Sin embargo, el pensamiento sobre el futuro tiene una larga historia<sup>1</sup>, que me gustaría esbozar brevemente en el presente artículo, que concluirá con algunas propuestas sobre cómo podría contarse la historia del futuro y por qué. Para ello, me serviré de los principales hallazgos de la investigación que estoy llevando a cabo acerca del imaginario dominante sobre el futuro en la Gran Bretaña y los Estados Unidos en el siglo xx<sup>2</sup>.

Podemos afirmar que las ideas dominantes sobre el futuro —por lo menos desde finales del siglo xix, en Gran Bretaña y en Estados Unidos— han pivotado siempre en torno a la creación de la *tecnópolis*, es decir, de una sociedad organizada racionalmente, guiada por el conocimiento científico e impulsada por una incesante innovación tecnológica. En este contexto, existen ciertas disciplinas que han sido protagonistas a la hora de dar forma a nuestra visión del futuro: la biología evolutiva, la genética, la informática, la cibernética, la economía, la demografía, la ecología y la neurociencia. A ello se suman determinadas tecnologías que también han sido esenciales, como los sistemas de comunicación digital y la expansión de Internet, la energía atómica, los automóviles y aviones, los cohetes espaciales y los superordenadores, la bioingeniería y la manipulación genética, o más recientemente, la Inteligencia Artificial, la realidad virtual y el metaverso. Todas ellas refuerzan la idea de que la ciencia tecnológica es el motor de una sociedad dinámica y en progreso. No obstante, y a pesar de su papel dominante, el imaginario tecnopolita también ha sido objeto de duras críticas. En la actualidad, existen muchas corrientes de pensamiento que desconfían de la tecnópolis y nos advierten del peligro que esta constituye para la libertad, la dignidad y la creatividad de una humanidad, que se arriesga a quedar deshumanizada y adormecida por el tedio. Otros apuntan a que nos dirigimos hacia un desempleo masivo, a la dislocación social y a la catástrofe medioambiental. Existe, por tanto, una profunda desconfianza hacia las nuevas tecnologías que, en última instancia, podrían ser las causantes de nuestra propia destrucción, bien por accidente o como consecuencia directa de su propio diseño.

Casi todos los temas que preocupan actualmente a los pensadores tecnopolitas —y que abarcan temas tan diversos como las ambiciones transhumanistas de mejora física y cognitiva, la ansiedad sobre el crecimiento de la población mundial, los proyectos de «terraformación» de otros planetas, la posibilidad de que las máquinas adquieran conciencia o el riesgo del cambio climático— tienen raíces antiguas, ya que en algunos casos se remontan al siglo xix (o incluso antes). No podemos entender nuestras actuales preocupaciones, nuestros deseos y nuestras pesadillas sin conocer esta historia.

1. Son interesantes en este sentido estas dos publicaciones: Andersson, Jenny, *The Battle for the Future: Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post Cold War Imagination*, Oxford: Oxford University Press, 2018; Bowler, Peter. *A History of the Future: Prophets of Progress from HG Wells to Isaac Asimov*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

2. Véase, por ejemplo, Bell, Duncan y Douglas, Mao, *Utopia*, Oxford: Oxford University Press, en edición.

## Tecnología y progreso

Existe un razonable consenso a la hora de sugerir que los avances tecnocientíficos impulsan el desarrollo de las sociedades y dan forma a su futuro, ya que ésta ha sido la tónica dominante de nuestra evolución como especie. Desde el primer vuelo a motor en 1903, que permitió a los hermanos Wright sobrevolar un campo de Carolina del Norte, hasta el gigantesco salto de Neil Armstrong sobre la Luna en 1969, transcurrió tan solo el lapso de una vida humana. En menos de una década, los científicos fueron capaces de desarrollar una arma –la bomba de hidrógeno– capaz de destruir toda la humanidad, lo que otorgó un significado completamente nuevo a las nociones de apocalipsis y extinción. Más recientemente, a comienzos del siglo XXI, las redes sociales y los teléfonos inteligentes han transformado radicalmente la vida diaria de miles de millones de personas, suscitando dilemas cruciales acerca del futuro del capitalismo y de la democracia. Y fue, con una velocidad inaudita, en menos de un año, que los científicos pudieron desarrollar vacunas eficaces para combatir la pandemia de la COVID-19. Nada hace pensar que este proceso vaya a detenerse, más bien al contrario. En las próximas décadas, la Inteligencia Artificial promete –o amenaza, según se considere– con cambiar nuestras sociedades hasta hacerlas irreconocibles, y no faltan quienes temen que los humanos queden obsoletos. Nuestra visión del mundo acostumbra a pendular entre la fascinación que nos produce la innovación y el temor hacia sus consecuencias.

No obstante, la aceleración con la que nuestra sociedad se transforma a raíz de la innovación es totalmente inaudita. Durante la mayor parte de la historia registrada, el pasado, el presente y el futuro no eran vistos como instancias temporales radicalmente diferentes. El tiempo histórico era entendido en términos de repetición y regularidad, fruto de los ritmos de la naturaleza y de la sucesión de las estaciones. La religión, y no la tecnociencia, era el marco intelectual principal que daba sentido a la vida humana. Sin embargo, fue a partir de la Ilustración, surgida en el siglo XVIII e impulsada por las convulsiones socioeconómicas de la Revolución Industrial y el terremoto político generado por las revoluciones francesa y americana, que esta lógica tradicional empezó a ser cuestionada de manera constante. Se impuso la creencia de que las innovaciones en el transporte, las comunicaciones, la producción industrial y la medicina serían el motor de mejora del mundo. Y fue en este fértil caldo de cultivo que se concibieron las teorías científicas y filosóficas revolucionarias que proponían nuevas y radicales explicaciones de los orígenes, la estructura y el horizonte futuro de los ecosistemas natural y social.

De todo ello se desprendía la creencia de que el futuro iba a ser radicalmente diferente del pasado, lo que ha acabado convirtiéndose en la narrativa dominante y la más extendida del siglo XIX. Es ésta una narrativa sobre el futuro que el historiador de la ciencia Iwan Rhys Morus ha atribuido a los «victorianos»<sup>3</sup> quienes, según él, desarrollaron nuestra actual noción del futuro<sup>4</sup>: vivimos pues, bajo la alargada sombra que ellos proyectaron.

3. N. del E.: en sentido estricto, el periodo victoriano comprende el reinado de la reina Victoria (1837-1901) en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. Debido a la longevidad de la monarca, recogió la esencia del romanticismo de sus antecesores y lo proyectó hacia el cambio social, alumbrando a pensadores que revolucionaron sus campos de trabajo como Marx, Freud o Darwin.
4. Véase Rhys Morus (2022).



**Durante la mayor parte de la historia registrada, el pasado, el presente y el futuro no eran vistos como instancias temporales radicalmente diferentes**

Jamás hemos llegado a un consenso acerca de cómo se desarrollará el futuro, ni de cuál es la mejor manera de acoger los cambios que conlleva. Al igual que ahora, también en tiempos de los victorianos coexistían visiones profundamente contrarias: ¿debemos abrazar la modernidad tecnológica o, por el contrario, debemos condenarla?, ¿ayudará a mejorar la especie humana o la llevará a su degeneración?, ¿hasta qué punto podemos controlar su desarrollo?, ¿qué tecnologías o teorías científicas serán las que se acabarán imponiendo?, ¿de qué forma impactará todo ello sobre la vida social y política? Como es de esperar, las visiones más optimistas defienden que la tecnología nos llevará a escenarios cada vez mejores. Esta creencia es el núcleo central de lo que hemos venido a llamar «progreso», en virtud del cual los humanos han ganado un control cada vez mayor sobre el mundo natural y han aprendido a utilizarlo para sus propios fines –como aumentar la producción y el comercio, mejorar la cooperación social y el orden político, diagnosticar o curar enfermedades–, lo que nos ha llevado a una nueva y bienvenida fase de la historia humana. Bajo este prisma, las cosas solo pueden ir a mejor.

No obstante, no todo el mundo comparte esta mirada. Ya a principios del siglo XIX y en adelante, hubo un coro de voces que cuestionaba los beneficios de lo que el crítico social Thomas Carlyle describió despectivamente como la «Era Mecánica». Esta desconfianza se armó de argumentos a lo largo del siglo XX –que fue testigo de Auschwitz y de Hiroshima– y se mantiene en la actualidad, apoyada en la evidencia de que la tecnociencia nos ha llevado a un calentamiento global de dimensiones catastróficas y que pone en riesgo la supervivencia de la humanidad como especie.

Desde mi punto de vista, el momento clave para la reconfiguración del significado del futuro se produjo en la última parte del siglo XIX, ya que fue entonces cuando emergió un nuevo modelo de progreso. Debemos recordar que desde finales del XVIII hasta mediados del XIX, la visión dominante era que la historia avanzaba inevitablemente en una dirección lineal ascendente, a través de diversos estadios y hacia un final predeterminado. A grandes rasgos, este relato del tiempo histórico fue compartido por pensadores influyentes de toda Europa, desde el marqués de Condorcet y Auguste Comte en Francia, hasta Herbert Spencer e incluso Karl Marx en Gran Bretaña, aun cuando existían notables discrepancias entre ellos respecto a la dirección y el objetivo exactos del progreso.

No obstante, el darwinismo cuestionó frontalmente este imaginario; si bien –como sostiene el historiador de la ciencia Peter Bowler– no logró que el imaginario lineal desapareciese por completo, sí que lo suplantó progresivamente por una noción mucho más abierta e impredecible del desarrollo futuro, que bebía de las ideas de Darwin sobre la evolución de las especies a lo largo del tiempo. Recurriendo a una metáfora, podríamos afirmar que mientras que el modelo precedente tomaba la forma de una escalera, que permite pasar del punto A al B, el segundo modelo queda mejor representado por un árbol y sus diversas ramificaciones. Fue en virtud de este último proceso que, a finales de la época victoriana, se impuso la visión más compleja y ramificada del progreso<sup>5</sup>.

5. Véase Bowler (2021).



Otra razón sustenta la idea de que fue en las últimas décadas del s. xx cuando tomó forma nuestra actual visión del futuro, y es que fue entonces cuando la tecnología penetró de tal manera en la vida cotidiana de los humanos que, simplemente, nos resultó impensable imaginar un futuro sin tecnología. Roger Luckhurst capta este giro cuando argumenta que, mientras en la década de 1840 los pensadores se maravillaban ante innovaciones pioneras –como el ferrocarril o las fábricas–, llegados a la década de 1880, la vida urbana en Estados Unidos y en Europa dependía de «un engranaje tecnológico, en el que la comunicación cotidiana, los espacios públicos y la cultura popular estaban cada vez más articulados alrededor de las máquinas»<sup>6</sup>. Fue una era de revolución tecnocientífica, que encauzó una nueva comprensión de la humanidad –influenciada mayormente por Darwin– y que sentó las bases de cómo pensaríamos a partir de entonces sobre nuestra especie y sus futuribles. La electricidad se volvió omnipresente en la vida cotidiana, y gracias a ella, tomó forma la osada idea de que los humanos podríamos llegar a domesticar las fuerzas elementales de la naturaleza. Científicos mediáticos, como Nikola Tesla y Thomas Edison, se convirtieron en celebridades transatlánticas, y sus sueños eléctricos inspiraron tanto a políticos como al público en general. El vuelo a motor se convirtió en una posibilidad real, lo que abrió nuevas perspectivas para los desplazamientos y la exploración planetaria. Los avances tecnocientíficos se entreveraron con importantes acontecimientos sociales y geopolíticos –como el apogeo del imperialismo europeo–, que abrazaron con entusiasmo las nuevas tecnologías de destrucción que iban a permitirles la conquista y la dominación de extensas zonas del globo. A su vez, la rápida expansión de la educación y la alfabetización creó una audiencia sin precedentes para la literatura que especulaba sobre el futuro. Y fue en este contexto electrificante en el que floreció la ciencia ficción moderna, entendida como la literatura que versa sobre la tecnociencia y sus consecuencias. Los escritores especulativos –y de manera destacada H. G. Wells–, se encontraron con una audiencia mundial que esperaba con avidez sus reflexiones acerca del futuro<sup>7</sup> y se unieron, de este modo, al colectivo de filósofos, científicos y polemistas que trataban de dar sentido a la humanidad y a su destino en la «Era Mecánica».

### **La jaula de hierro de la tecnociencia**

La creencia ambivalente de que la tecnociencia acelerará constantemente el desarrollo de la sociedad, pero que al mismo tiempo, tiene el potencial de desbordarla, obstaculizarla o incluso destruirla, es un rasgo definitorio del último siglo y medio. A medida que la innovación tecnocientífica fue viéndose como algo inevitable –y la fuerza motriz de la sociedad moderna–, resultó cada vez más complicado imaginar alternativas reales. Frente a la constatación de sus muchos peligros, cada vez era más difícil refutarla de pleno, o incluso llegar a limitarla de alguna manera; la única opción era la huida hacia adelante, hacia mejoradas versiones de la misma tecnología. Como consecuencia, las Tecnópolis han devenido el todo: son a la vez la enfermedad y el remedio, el problema y la solución. No hay escapatoria posible. Esto es lo que llamo *la trampa tecnopolita*. No podemos afirmar que esta visión haya sido aceptada universalmente, pero sin duda cada vez es más difícil de refutar y, a los que lo intentan, se les tacha invariablemente de ingenuos nostálgicos o de antimodernos.

6. Véase Luckhurst (2005).

7. Sobre ciencia ficción política véase Hunt Botting (2021); sobre Wells, véanse Cole (2019) y Bell (2020).



No obstante, debemos insistir en que existen dos maneras posibles de imaginar un mundo previo y otro más allá de la tecnópolis. La primera visión entraña una revolución que devolvería a la humanidad a un modo de vida menos dependiente del culto al progreso tecnopolita. Un ejemplo influyente de esta perspectiva es la utopía bucólica de William Morris, planteada en los últimos compases de la era victoriana en su obra «Noticias de ninguna parte» (*News from Nowhere*, 1890). En ella esboza un armonioso mundo socialista en el que la civilización industrial moderna se disgrega y la gente vive en pequeñas comunidades agrícolas autogobernadas. Una versión posterior de la misma idea la encontramos en *Island*, de Aldous Huxley (1962), que reniega de las ideologías enfrentadas durante la Guerra Fría y aboga por una síntesis entre religión oriental y anarquismo, una postura que cabe decir que no dista mucho de la que defienden hoy algunos grupos ecologistas radicales<sup>8</sup>.

Alternativamente, hay también quien imagina una huida de la trampa tecnopolita a partir de sus cenizas; una mirada posapocalíptica que parte de la idea de que solo será posible construir el nuevo orden sobre las ruinas devastadas de la modernidad; es decir, que solo después de la conflagración nuclear, el cambio climático o una plaga mundial, será posible empezar de nuevo. En esta línea encontramos obras como la de Walter M. Miller, «Cántico por Leibowitz» (*A canticle for Leibowitz*, 1960), *Parable of the Sower* (1993), de Octavia Butler, «La Carretera» (*The Road*, 2006), de Cormac McCarthy o la popular película *Mad Max* (1979). La mayoría de estas visiones posapocalípticas dibujan un futuro en el que la vida es miserable, brutal y, por lo general, muy corta, dejando poco margen para la esperanza de construir un mundo mejor.

Como hemos dicho, la creencia en que la tecnociencia es a la vez problema y solución es una característica intrínseca al último siglo y medio. Sin embargo, con el paso de las décadas se ha producido un cambio significativo. La tecnociencia se define como amenaza para la humanidad, pero también se critica la ambición de la utopía a la que podría empujarnos. A finales del siglo XIX, en un contexto de oscuros presagios sobre el impacto de la tecnociencia, imaginábamos mundos futuros marcados por la desigualdad socioeconómica, el autoritarismo político y la sumisión del hombre a la máquina, en un entorno de violencia y sufrimiento generalizados. Pero a pesar de ello, por lo general, la humanidad prevalecía. Fue con el avance del siglo XX que la supervivencia humana dejó de estar garantizada. La masacre industrializada de la Primera Guerra Mundial, combinada con el desarrollo de nuevas tecnologías de destrucción –sobre todo las armas químicas y la aviación de guerra– crearon la sensación de que las guerras futuras serían más terribles y miserables que las libradas hasta entonces. El periodo de entreguerras estuvo impregnado de aprensión ante la futura aniquilación humana. Con al menos 50 millones de muertos, la Segunda Guerra Mundial reforzó esta sensación de fatalidad inminente. Los campos de exterminio nazis, combinados con el lanzamiento de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki, hicieron realidad la pesadilla de la muerte mecanizada. Por primera vez en la historia humana, la autodestrucción de la especie se convirtió en una posibilidad real e inminente. Esta visión se vio incluso reforzada cuando las armas atómicas se acoplaron a misiles capaces de desatar el infierno nuclear desde el espacio en cuestión de minutos. A partir de entonces, nadie estaba a salvo en ningún lugar.

8. Para un sofisticado argumento reciente contra la ideología del crecimiento económico incesante véase Claeys (2022).

Y año a año, parece que solo hemos ampliado la lista de «riesgos existenciales» y potencialmente causantes de la desaparición de la especie, sumando a la guerra nuclear otros fenómenos como el cambio climático, la IA y la nanotecnología, las armas biológicas y los virus modificados genéticamente. El eminente físico Martin Rees afirmó en su libro «Nuestro último siglo» (*Our Final Century*, 2003) que la humanidad tenía aproximadamente un 50% de posibilidades de sobrevivir al siglo XXI. Pero, como la mayoría de los futuristas contemporáneos, Rees no rechazó la tecnociencia, sino que seguía insistiendo que era la mejor —de hecho, la única— respuesta viable a sus mismos peligros<sup>9</sup>.

A medida que las amenazas tecnopolíticas han aumentado en términos de alcance y de gravedad, también han ganado terreno los sueños utópicos basados en la tecnociencia. Muchas de las ambiciosas propuestas de los pensadores utópicos de finales del XIX (la sanidad y educación universales, las pensiones de vejez, la reducción de la desigualdad social, racial y de género) se materializaron en las socialdemocracias de finales del siglo XX, si bien lo hicieron parcial y, a menudo, frágilmente. En ese sentido, debemos ser conscientes de que decenas de millones de personas están viviendo ya en la utopía de aquellos que nos precedieron. A mediados del siglo pasado, algunos futuristas tecnopolitas, como los científicos radicales John Burdon Sanderson Haldane y John Desmond Bernal, predecían que los futuros humanos creados genéticamente vivirían miles de años, mejorarían sus sentidos y su inteligencia más allá de todo lo conocido, colonizarían planetas cercanos y se lanzarían a explorar el espacio interestelar<sup>10</sup>. Desde entonces, los futuristas radicales han tomado como base este mismo imaginario, al que se ha añadido el poder de los ordenadores digitales, y más recientemente, de la Inteligencia Artificial, que podría transformar radicalmente la existencia humana. Que estos sueños sean realizables o no es algo que está aún por ver. Los «transhumanistas» contemporáneos más ambiciosos imaginan formas de inmortalidad humana respaldadas por intervenciones tecnocientíficas, desde la fusión con la IA hasta la «transferencia mental», en la que la especie humana abandona su frágil y mortal cuerpo orgánico y se convierte en pura información. Cada vez cuesta más discernir los sueños utópicos generados por las tecnópolis de las pesadillas.

### ¿Para qué una historia del futuro?

Al poner luz sobre el presente y el pasado, la historia puede enseñar importantes lecciones. Resulta preocupante que muchos de los actuales debates acerca de la relación entre la tecnología y la sociedad —en el gobierno, los medios de comunicación y el mundo tecnológico— tiendan a ocurrir en un peligroso vacío histórico. Existe una obsesión por la novedad, la innovación, lo disruptivo, las promesas y amenazas de lo *nuevo*. Lo vemos por ejemplo en el caso de la Inteligencia Artificial, que promete transformar el mundo y hacer que nuestras vidas sean más eficientes, a riesgo de ocasionar un desempleo masivo, o de cambiar la naturaleza de la guerra —a través de aviones, barcos y soldados robotizados—, lo que nos lleva a temer por el futuro de la humanidad. No obstante, ninguno de estos miedos o esperanzas es nuevo. Es más, muy pocos de los dilemas actuales sobre la IA hubieran sonado ajenos a los informáticos, filósofos o escritores de

9. Véase Rees (2003).

10. Véanse Desmond (2017) y Sanderson Haldane (1923).

ficción en los años sesenta. Lo que sí que posiblemente habría sorprendido a los pensadores de generaciones anteriores sería la escasa transformación tecnocientífica que se ha producido en comparación con sus enormes expectativas; después de todo, la gente no vive aún en grandes estaciones orbitales o en bases en otros planetas, ni viaja por el mundo con mochilas propulsoras, ni depende de robots personales sensibles para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, estos eran los temas más habituales a principios y mediados del siglo xx.

Imbuidas del culto a la novedad, las sociedades tecnológicas modernas tienen tendencia a olvidar, entre otras cosas, los futuros que soñaron en el pasado, y este olvido puede alimentar la sensación de que se ha avanzado mucho. Así pues, uno de los principales valores del trabajo histórico es combatir la cultura de la amnesia y recordar a los ciudadanos que gran parte de lo que se considera nuevo o inevitable tiene una historia –y a menudo larga– y que los ambiciosos sueños sobre el cambio tecnocientífico por lo general (aunque ciertamente no siempre), o bien no se materializan o bien funcionan de forma muy distinta a como se previeron en un principio. La recuperación histórica es esencial tanto para fundamentar un debate sobre el futuro como para ofrecer una perspectiva realista del cambio histórico que nos permita diferenciar lo realmente nuevo de lo que no lo es. Es más, nuestros predecesores pensaban a veces sobre estos temas con más claridad y agudeza que nosotros. Es por ello que una segunda función importante del trabajo histórico es proporcionar una batería de argumentos, perspectivas y marcos intelectuales que puedan ayudar a dar sentido al presente y ofrecer recursos para pensar en nuestros propios futuribles. Quentin Skinner llegó a describir esta tarea del trabajo histórico como la de un arqueólogo que «saca a la superficie tesoros intelectuales enterrados, los desempolva y nos confronta de nuevo con ellos...»<sup>11</sup>. Las ideas enterradas pueden resultar útiles para encarar los retos a los que nos enfrentamos; desde los olvidados argumentos del siglo xix para abordar la desigualdad socioeconómica, pasando por las revitalizadas ideas socialistas sobre la utopía tecnopolita, hasta los sombríos pero necesarios recordatorios –reforzados una vez más por la invasión de Ucrania– sobre los peligros existenciales del conflicto nuclear. La historia ofrece un abanico de perspectivas sobre los futuros posibles de la humanidad mucho más amplio que el que nos ofrecen nuestros debates actuales.

Una última función que merece la pena destacar es que la historia del futuro puede ayudarnos a cuestionar lo que a muchos les parece ser de sentido común. La trampa tecnopolita –la idea de que la tecnología es la única solución a las amenazas causadas por la innovación tecnológica– se ha convertido en un denominador común de las sociedades occidentales y se ha extendido también más allá de Occidente. Se nos dice que el progreso exige una tecnociencia cada vez mayor y mejor. Tal vez. Sin embargo, no hay nada inevitable ni natural en este sistema de creencias omnipresente. También esto tiene su historia, ya que surgió en un momento determinado y se consolidó a través de un conjunto de procesos históricos y momentos clave, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el auge de la IA. Las cosas podrían haber sido de otro modo; hay alternativas. Repasar el surgimiento y el desarrollo de ideas sobre el futuro de la humanidad debería vacunarnos contra la necesidad de creer que el progreso inevitable es esencial para el florecimiento humano, que es la única o la mejor forma de pensar la relación entre tecnociencia y sociedad.

11. Véase Skinner (1998).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, Duncan. *Dreamworlds of Race: Empire and the Utopian Destiny of Anglo-America*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- Bowler, Peter. *Progress Unchained: Ideas of Evolution, Human History and the Future*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Claeys, Gregory. *Utopianism for a Dying Planet: Life After Consumerism*. Princeton: Princeton University Press, 2022.
- Cole, Sarah. *Inventing Tomorrow: H. G. Wells and the Twentieth Century*. Nueva York: Columbia University Press, 2019.
- Desmond Bernal, John. *The World, the Flesh and the Devil: An Enquiry into the Future of the Three Enemies of the Rational Soul*. Londres: Verso, 2017 [1929].
- Haldane, John Burdon Sanderson. *Daedalus, or Science and the Future*. Londres: Routledge, 1923.
- Hunt Botting, Eileen. *Artificial Life After Frankenstein*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2021.
- Luckhurst, Roger. *Science Fiction*. Cambridge: Polity, 2005, p. 29.
- Rees, Martin. *Our Final Century: Will Civilization Survive the Twenty-First Century?*. Londres: Arrow, 2003.
- Rhys Morus, Iwan. *How the Victorians Took Us to the Moon: The Story of the Nineteenth-Century Innovators Who Forged the Future*. Londres: Icon, 2022.
- Skinner, Quentin. *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 112.

IMAGINAR  
EL FUTURO DE  
LA GLOBALIZACIÓN

**ANTHEA ROBERTS**

Catedrática en la Escuela de Regulación y Gobernanza Global (RegNet) de la Australian National University (ANU) y profesora visitante en la Harvard Law School

**NICOLAS LAMP**

Profesor titular en la Queen's University



De las múltiples versiones que se han hecho de la fábula clásica del zorro y el erizo, es probablemente la de Isaiah Berlin la que mejor ha captado la idoneidad de este relato para exponer dos formas de pensamiento opuestas entre sí. En la versión de Berlin, el zorro conoce mil soluciones y argucias gracias a su astucia, a diferencia del erizo, al que le basta con conocer una sola cosa, pero muy importante. La fábula nos presenta dos maneras de entender el mundo; por un lado, la de los erizos, centrada en un único principio organizador pero que es de aplicación universal; y por otro, la de los zorros, que atiende a muchos valores y enfoques distintos, pero que no es capaz de encajarlo todo en una única visión omnicompreensiva<sup>1</sup>.

Los debates sobre la globalización económica suelen estar dominados por erizos: actores que interpretan y evalúan la dinámica y las consecuencias de la globalización a través de un único prisma. Por ejemplo, de acuerdo con el discurso occidental dominante sobre la globalización, tras el colapso de la Unión Soviética y hasta la crisis financiera mundial de 2008, la liberalización económica amplió el pastel económico mundial de tal forma que todos los países —desarrollados y en desarrollo, de rentas altas y de rentas bajas— mejoraron su situación. A través de esta lectura, el resultado del libre comercio fue igual de beneficioso para todo el mundo, al tiempo que aportó paz y prosperidad para todos.

Sin embargo, en los últimos años proliferan las corrientes de pensamiento —de distinto color—, con discursos alternativos que afirman que la globalización económica ha generado también, muchos perdedores. Son, por ejemplo, los populistas de derechas que

lamentan la decadencia del «cinturón de óxido»<sup>2</sup> en Estados Unidos y que inciden en la necesidad de defender a la clase trabajadora nativa frente a la deslocalización de los empleos industriales y frente a la llegada de inmigrantes. También los populistas de izquierdas y los críticos con el poder empresarial alegan que los dividendos de la globalización suelen beneficiar principalmente a los ricos y a las poderosas multinacionales y que debilitan, por el contrario, a la clase media.

A raíz de la pandemia de la COVID-19 y de la crisis climática, ha aumentado la preocupación por la resiliencia y la sostenibilidad de nuestras economías. Nos encontramos en una coyuntura crítica: tras un periodo relativamente largo de estabilidad en el pensamiento dominante acerca de la globalización económica, nos adentramos ahora en una situación de cambio dramático<sup>3</sup>. En este contexto de crisis<sup>4</sup>, la narrativa deviene un factor tremendamente importante, ya que orienta a los actores hacia nuevas formas de entender cuál es el problema y qué debe hacerse al respecto<sup>5</sup>.

Desde nuestro punto de vista, el mejor punto de partida para imaginar el futuro de la globalización es entender cómo interactúan las diferentes narrativas, ya que estas nos permiten matizar las complejidades, las incertidumbres y las ambigüedades de la globalización económica. No es este el objeto de los debates actuales sobre la globalización, que se convierten rápidamente en enfrentamientos entre quienes —con mentalidad de erizo— se parapetan en su única visión del fenómeno, al tiempo que caricaturizan a sus oponentes como analfabetos en economía, políticamente peligrosos o moralmente corruptos.

1. Véase Berlin (2013).

2. N. del E.: el «cinturón de óxido» de EEUU es una región ubicada al noreste del país, en la zona de los grandes lagos, cuya principal actividad económica es la industria pesada y las manufacturas. Comprende estados como Illinois, Indiana o Michigan, entre otros.

3. En relación con la coyuntura crítica véase Berins y Collier (2002); Capoccia y Kelemen (2007).

4. Sobre la importancia de las ideas en períodos de transición y crisis, véase Blyth (2002 y 2007); Widmaier *et al.* (2007).

5. Sobre la relevancia de las narrativas en general, véase Patterson y Renwick Monroe (1998); Roe (1994). Sobre la importancia de la narrativa en economía y comercio, véase Shiller (2019); Kay y King (2020); Rodrik (2018a); Narlikar (2020).

Un ejemplo de ello son algunas de las narrativas críticas con el libre comercio y la inmigración, tan presentes en la campaña presidencial de Donald Trump, en Estados Unidos, y en el movimiento a favor del *Brexit*, en Reino Unido. Como el animal que hemos elegido para representarlos, muchos de ellos se acurrucaron en una bola de espinas, menospreciando a sus oponentes por su estupidez e intereses personales.

Esto no quiere decir que perspectivas como la del erizo carezcan de interés. Sin embargo, los debates dominados por perspectivas del tipo erizo nos impiden avanzar, ya que tienden a pendular entre dos extremos. En algunos temas, parece que los proponentes de las diversas narrativas sobre la globalización económica habitan mundos estancos, con poca o ninguna interacción entre ellos. Los bandos están tan atrincherados en sus propias visiones del mundo que un verdadero diálogo resulta imposible debido a la intensa polarización<sup>6</sup>.

El hecho de que los erizos hayan dominado los debates públicos sobre la globalización económica no solo nos ha impedido comprender la globalización en toda su complejidad y matices, sino que es, además, un obstáculo para apreciar y dar cabida a los distintos valores en juego. Así pues, para imaginar el futuro de la globalización, necesitamos desarrollar más enfoques del tipo zorro, que nos liberen de los mundos estancos y la polarización característica de los debates contemporáneos.

### **Seis narrativas para explicar quién gana con la globalización: todos, algunos o nadie**

El primer paso para desarrollar este tipo de perspectiva plural es analizar y comprender qué es lo que los diferentes *erizos* han estado afirmando sobre la globalización económica. En nuestro libro *Six Faces of Globalization: Who Wins, Who Loses, and Why It Matters* (Cambridge: Harvard University Press, 2021) hemos identificado seis principales narrativas acerca de las virtudes y los vicios de la globalización económica que son las principales a la hora de articular los debates en Occidente. Estas narrativas son las que producen las líneas discursivas a través de las cuales percibimos la realidad y comunicamos nuestras concepciones y valores. En general, encajan en tres categorías principales: una primera en la que todos ganan o *win-win*, una segunda en la que unos ganan y otros pierden o *win-lose* y, finalmente, la tercera en la que todos pierden o *lose-lose*.

La *narrativa de los poderes establecidos* ha sido la dominante a la hora de entender la globalización económica en Occidente durante las tres últimas décadas. Desde esta perspectiva, la globalización es una dinámica imparable e indudablemente beneficiosa. Se centra en el aumento de la productividad y el descenso de las tasas de pobreza, haciendo hincapié en la eficiencia económica y en las virtudes de los países y las empresas que aprovechan sus ventajas comparativas. Muchas de las instituciones que actúan

### **Parece que los proponentes de las diversas narrativas sobre la globalización económica habitan mundos estancos, con poca o ninguna interacción entre ellos**

6. Sobre los mundos estancos, véase Epstein (2019). Sobre la polarización, véanse Drezner (2017); Klein (2020).

como guardianes del orden económico internacional —como el Banco Mundial, el FMI y la OMC— han hecho suya esta visión del *win-win*<sup>7</sup>.

Sin embargo, en la década posterior a la crisis financiera mundial, este discurso oficialista ha perdido su posición dominante y narrativas que hasta entonces eran marginales, ocupan ahora el centro del debate político. Con mentalidad de erizo, otras cuatro narrativas sobre la globalización económica defienden que la globalización produce tanto ganadores como perdedores. La diferencia entre ellas radica en quién gana y quién pierde, qué causa este resultado distributivo desigual y por qué es problemático.

A la izquierda del espectro político, encontramos dos narrativas que enfatizan cómo las ganancias de la globalización económica han fluido hacia arriba, hacia los ricos y las corporaciones multinacionales. A la derecha, encontramos dos narrativas que consideran que los beneficios de la globalización han ido a parar a bolsillos y países extranjeros<sup>8</sup>.

La *narrativa populista de izquierdas* pone su atención en cómo se manipulan las economías nacionales para canalizar las ganancias de la globalización hacia unos pocos privilegiados. Aunque las economías de muchos países han crecido, también se ha producido un fuerte aumento de la desigualdad, con una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres, así como un debilitamiento de la clase media. Mientras que algunos de sus defensores señalan a directivos empresariales, banqueros y multimillonarios —el 1% más rico de la población mundial— como beneficiarios de esta

transferencia, otros apuntan también a la clase profesional culta y a la clase media alta en general —el 20% más rico—. En cualquier caso, para esta narrativa, son los pobres y la clase trabajadora quienes han salido perdiendo<sup>9</sup>.

Quienes defienden la *narrativa del poder corporativo* afirman que los verdaderos ganadores de la globalización económica son las empresas multinacionales, que pueden aprovechar las ventajas de un mercado global para producir a bajo coste, vender en todas partes y minimizar el pago de impuestos. Estas empresas utilizan su poder para configurar las normas internacionales en ámbitos que les benefician, como el comercio y la inversión, al tiempo que ejercen presión contra una cooperación internacional eficaz en temas que podrían perjudicarles, como la fiscalidad. Según esta narrativa, la globalización económica produce muchos perdedores —trabajadores, comunidades, ciudadanos, gobiernos— y un único ganador: las empresas<sup>10</sup>.

La *narrativa populista de derechas* comparte con la versión de izquierdas una profunda desconfianza hacia las élites, pero ambas narrativas divergen en su acusación: mientras los populistas de izquierdas culpan a la élite de enriquecerse, los populistas de derechas cargan contra ella por no proteger a la población trabajadora autóctona de las amenazas del «otro» extremo. El discurso populista de derechas tiene, por tanto, una fuerte cualidad horizontal de «nosotros contra ellos», bien a través de la preocupación por proteger a los trabajadores de la deslocalización de puestos de trabajo, o de protegerlos contra la afluencia de inmigrantes que podrían competir por

7. Entre quienes defienden o explican esta narrativa, véase Friedman (2000 y 2005); Clausing (2019); Blair (2005); Boudreaux (2018); Organización Mundial del Comercio (2007 y 2012).

8. Sobre la distinción entre populismo de izquierdas y de derechas, véase Mudde (2004); Eichengreen (2018 y 2019). Sobre el populismo, adoptamos el enfoque de autores como Mudde, considerándolo como una ideología menor que enfrenta al «pueblo» contra la «élite» de forma que puede combinarse con otras agendas normativas, como el socialismo a la izquierda y el nacionalismo o el nativismo a la derecha.

9. Como ejemplo de quienes defienden esta perspectiva, véanse Baker (2016); Stiglitz (2012); Sanders (2015); Saez y Zucman (2019); Warren (2019); Foroohar (2016); Draut (2018); Reeves (2017).

10. Como ejemplo de quienes defienden esta perspectiva, véanse Brown Jr. (1993); Nader (2015); Lind (2020); Rodrik (2018b); Ciuriak (2017); Rodrik (2018c); Zucman (2015); AFL-CIO (2017).



sus puestos de trabajo, vivir del sistema de bienestar social o amenazar la identidad de la comunidad nacional<sup>11</sup>.

La *narrativa geoeconómica* se centra en otro tipo de amenaza exterior: la competencia económica y tecnológica entre Estados Unidos y China como grandes potencias rivales. Aunque ambos países se han beneficiado de la globalización económica en términos absolutos, en términos relativos China ha reducido la distancia que le separaba de Estados Unidos. EEUU, por su parte, percibe cada vez más a China como un competidor económico y una amenaza para la seguridad, lo que confiere a la narrativa geoeconómica una urgencia que no tenía durante la Guerra Fría. Esta urgencia se ha visto agravada con la invasión rusa de Ucrania, y le ha dado a este tipo de discurso un carácter prominente en Europa, ampliando su alcance para abarcar también la competencia entre Occidente y una alianza autoritaria compuesta por China y Rusia. En lugar de aplaudir el comercio y la inversión internacionales por su mejora del bienestar económico y el incremento de las perspectivas de paz, la narrativa geoeconómica subraya las vulnerabilidades existentes en el ámbito de la seguridad surgidas de la interdependencia económica y la interconexión digital con rivales estratégicos<sup>12</sup>.

A veces estas narrativas se solapan. Por ejemplo, muchos de los miembros de la administración Trump abrazaron tanto la narrativa populista de derechas como la geoeconómica, mientras que candidatas como Elizabeth Warren encarnaron tanto la crítica populista de izquierdas como la del poder corporativo. En otros casos divergen entre ellas. Por ejemplo, las protestas contra la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, según su sigla en inglés) bebían más de la narrativa del poder corporativo

que del populismo de izquierdas. Cada narrativa tiene sus propias preocupaciones. Si la narrativa populista de derechas lamenta la pérdida de empleo en el ámbito industrial, la geoeconómica se centra en ganar la carrera en las tecnologías del futuro, como las redes de quinta generación (5G) y la Inteligencia Artificial.

Las narrativas anteriores se basan en una lógica del *win-win* o del *lose-lose*, y difieren de la sexta de estas narrativas del tipo erizo, que sostiene que todos corremos el riesgo de perder con la globalización económica en su forma actual. Esta narrativa del *lose-lose*, retrata la globalización económica como fuente y acelerador de amenazas globales, como las pandemias y el cambio climático. Algunas de sus versiones se centran en cómo la interconexión global aumenta el riesgo de contagio tanto de virus como de alteraciones en la cadena de suministros. Otras advierten que el aumento vertiginoso de las emisiones de carbono como consecuencia de la expansión mundial del modelo occidental de producción y consumo está poniendo en peligro tanto a las personas como al mismo planeta en su conjunto.

Este tipo de *narrativas centradas en las amenazas globales* consideran la humanidad como un todo y sus partidarios apelan a la solidaridad global y a la cooperación internacional para hacer frente a retos compartidos. Sostienen que debemos redefinir los objetivos de nuestras economías para que los individuos y las sociedades puedan sobrevivir y prosperar dentro de los límites de nuestro planeta. Esto puede implicar dar más importancia a la resiliencia que a la eficiencia en nuestras cadenas de suministro, y más importancia a la sostenibilidad que a la búsqueda de beneficios en nuestras economías. Si no cambiamos, advierten, corremos el riesgo de que todos

11. Como ejemplo de quienes apoyan esta perspectiva, véanse Trump (2017); Lind (2020); Guilluy (2019); Williams (2017); May (2016); Goodhart y Armstrong (2017); Cass (2018); Russell Hochschild (2016); Moretti (2012); Ferry (2019).

12. Como ejemplo de quienes defienden o explican esta narrativa véanse Spalding (2019); Blackwill y Harris (2016); Pence (2018); Wray, (2020); Navarro (2011 y 2018); Sommer (2018); Farrell y Newman (2019); Leonard (2016).

salgamos perdiendo, aunque es probable que algunas personas y países sean los primeros y los más perjudicados<sup>13</sup>.

Formados en un mundo acostumbrado a los erizos, la pregunta más común que nos encontramos en nuestra investigación fue: «entonces, ¿cuál de estas narrativas es la correcta?». También descubrimos que los partidarios de determinadas narrativas se apresuraban a señalar lo correcto de su narrativa y lo erróneo de las demás, una clásica maniobra de erizo. Ambos enfoques pasan por alto una cuestión más profunda.

Como ocurre con cualquier representación parcial de una realidad de naturaleza compleja, aunque cada relato contiene algo de certeza ninguno dice toda la verdad<sup>14</sup>. Cada relato destaca aspectos importantes del proceso de globalización económica y expresa valores profundamente arraigados en un gran número de personas. Muestra y a la vez oculta. Es por ello que, en lugar de optar por una única narrativa, debemos dar preferencia a un enfoque como el del zorro, que abarque múltiples perspectivas, manteniéndolas en tensión y combinando sus puntos de vista.

En el plano analítico, adoptar un enfoque de este tipo ayuda a comprender mejor las cuestiones complejas. Como explica el politólogo Philip Tetlock en su libro *Expert Political Judgment* (2017), la clave no está tanto en *qué* piensan los expertos, sino en *cómo* piensan. Tetlock considera que quienes piensan como erizos tienen conocimiento sobre un aspecto determinado y a menudo confían demasiado en sí mismos y tienden a excederse en el alcance explicativo de sus conocimientos en otros ámbitos. Sus predicciones

suelen ser, sin embargo, mucho menos acertadas que las de los pensadores con mentalidad de zorro, que combinan diversas fuentes de información para llegar a conclusiones más provisionales<sup>15</sup>.

Tomemos como ejemplo la reacción contra el impuesto sobre el diésel del presidente francés Emmanuel Macron en 2018. Desde la perspectiva oficial y de las narrativas sobre las amenazas globales, la tasa tenía todo el sentido del mundo: encarecer los combustibles fósiles es una forma de reducir las emisiones de carbono a través del mercado. Y, sin embargo, la política fracasó, porque Macron no tuvo en cuenta cómo sería percibido el impuesto desde las perspectivas populistas que alimentaron las protestas de los «chalecos amarillos». Los populistas de derechas veían en el impuesto una afrenta de las élites urbanas al modo de vida rural, al tiempo que los populistas de izquierdas señalaban cómo gravaba a las poblaciones más pobres sin penalizar al mismo tiempo actividades de los ricos, como volar en avión.

Si el arte de la abogacía consiste en convencer a los demás de que vean el mundo a través de una determinada lente, el arte de la elaboración de políticas demanda lo contrario: exige examinar los problemas a través de diversas lentes. Para decidir si un país debe utilizar Huawei en sus redes 5G no debemos considerar únicamente si los productos de Huawei son o no baratos, fiables y económicamente eficientes; también hay que tener en cuenta hasta qué punto se siente cómodo el país confiando su infraestructura crítica a una empresa que depende del gobierno chino, y en plena preocupación por las cuestiones

13. Como ejemplo de quienes defienden o explican esta narrativa véanse Slaughter (2020); Martin (2020); Klein (2014); Wallace-Wells (2019); Thunberg (2019); Raworth (2017); Hickel (2016 y 2018).

14. Lo mismo puede decirse en el caso de marcos, metáforas y modelos. Véase Goffman (1974), acerca de que los marcos son como ventanas a través de las cuales vemos el mundo; organizan las ideas centrales sobre un tema complejo, dando forma a lo que vemos y a lo que no vemos; Morgan (1986), acerca de que «la metáfora es inherentemente paradójica. Puede crear poderosas percepciones que también se convierten en distorsiones, ya que la forma de ver surgida de la metáfora se convierte en una forma de no ver» y Rodrik (2015), acerca de que «los modelos nunca son verdaderos; pero hay algo de verdad en ellos».

15. Véase Tetlock (2017).

de seguridad y la rivalidad geopolítica. Del mismo modo, la comprensión de la propagación y el impacto del coronavirus requiere una apreciación de los riesgos sistémicos derivados de la interconexión global, así como de la variabilidad resultante de las desigualdades domésticas.

Un enfoque como el del zorro también puede ayudarnos a superar la incompreensión mutua que abunda en los debates económicos, ya que nos empuja a ponernos en la piel de aquellos con los que no estamos de acuerdo. Y si comprendemos mejor su lógica interna, su atractivo y las prescripciones de esa narrativa, tendremos una visión más clara de los puntos ciegos y los sesgos de nuestras propias narrativas y preferencias políticas.

Para desarrollar enfoques de este tipo que nos ayuden a imaginar el futuro de la globalización, tenemos que pensar de manera integradora, lo que no resulta fácil en el contexto actual. Las universidades suelen segmentar la investigación en función de disciplinas y, por tanto, fomentan la profundización y la especialización, en detrimento de una mirada más global, interconectada y creativa. Los responsables políticos suelen trabajar de forma relativamente compartimentada en distintos departamentos que abordan sus propios problemas y mantienen un estrecho control sobre sus propuestas. Sin embargo, fenómenos complejos como la globalización económica implican una multitud de cuestiones conectadas entre sí,

que no se ajustan claramente a las fronteras de las disciplinas y las temáticas en torno a las cuales se organiza gran parte de nuestra producción de conocimiento.

El premio Nobel de Física Murray Gell-Mann afirmaba que: «en el siglo XXI, el tipo de mente más importante será la mente capaz de sintetizar»<sup>16</sup>. La mente sintetizadora asimila y evalúa información procedente de fuentes dispares, entretejiéndola en un todo más coherente<sup>17</sup>. La capacidad de tener presentes (al menos) dos ideas o narrativas diametralmente opuestas y, en lugar de elegir simplemente una, producir una síntesis que sea superior a cualquiera de las dos, es una cualidad que comparten los principales líderes empresariales<sup>18</sup>.

Es también una práctica cada vez más habitual en Washington y en Bruselas. La estrategia del presidente de Estados Unidos Joe Biden integra aspectos desde múltiples perspectivas. Su agenda comercial habla del potencial del comercio como generador de prosperidad, a la que añade el compromiso de defender el bienestar de los trabajadores estadounidenses —propia de los populistas de derechas y de izquierdas—, la necesidad de regular el poder empresarial —también en los ámbitos fiscal y antimonopolio— y la determinación de competir agresivamente con China en lo económico y lo tecnológico, al mismo tiempo que se intenta cooperar en amenazas globales como el cambio climático y las pandemias.

### **Las cuestiones distributivas, tanto dentro de los países como entre ellos, se están convirtiendo en un elemento central de la formulación de políticas**

16. Citado en Gardner (2020).

17. Véase Gardner (2020) y (2008).

18. Véase Martin (2007) y Moldoveanu y Martin (2010)

Algo similar ocurre en Bruselas. La Unión Europea, durante mucho tiempo acérrima defensora de la narrativa oficial, ha ido actualizando su política comercial para buscar una mayor resiliencia en bienes críticos, encabezar su propia fabricación de semiconductores con el fin de proteger su posición industrial, e imponer un Mecanismo de Ajuste de la Frontera del Carbono (MAFC). Todo ello con el objetivo de lograr una mayor sostenibilidad dentro del sistema de comercio mundial. También está tratando de incorporar aspectos de diferentes narrativas en su acercamiento a China y, en este sentido, la Comisión declara que «China es, simultáneamente y en diferentes ámbitos políticos, un socio de cooperación con el que la UE tiene objetivos estrechamente alineados, un socio con el que la UE debe negociar para encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la búsqueda del liderazgo tecnológico y un rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza».

Si dejamos atrás la cuestión de cuál de las narrativas es la correcta, ¿adónde nos puede llevar un pensamiento más integrador sobre la globalización económica? Aunque no tenemos una respuesta definitiva, nuestro estudio sugiere que el centro de gravedad del debate se está alejando del antiguo consenso oficial en, al menos, dos aspectos:

Primero, en lo relativo a las cuestiones de distribución, que tanto dentro de los países como entre ellos ocupan un lugar cada vez más central; y segundo, en cuanto a los valores no económicos, ya sean medioambientales, sociales o relacionados con la seguridad, que están creciendo en importancia en detrimento de la eficiencia y el crecimiento.

En cuestiones distributivas, los proponentes de la narrativa del poder establecido sugerían un enfoque en dos fases. En primer lugar, era imperativo aumentar el tamaño del pastel económico, abriendo los

mercados al comercio y la inversión internacionales. Las cuestiones distributivas sobre cómo se dividía el pastel quedaban relegadas al ámbito nacional. El pensamiento económico encuadrado en esta perspectiva apostaba por la eficiencia como mecanismo de crecimiento económico del país en su conjunto. Y presuponía que los ganadores podrían compensar a los perdedores y, aún así, seguir en una mejor posición. Que los ganadores compensaran efectivamente a los perdedores era algo que se reservaba a los enredos de la política, para no comprometer la integridad de los modelos.

Sin embargo, el resto de las narrativas sí que otorgan un papel central a la distribución. No basta con aumentar el tamaño del pastel; el reparto es tan o más importante. Los populistas de izquierdas se centran en la distribución de la riqueza y las oportunidades entre las clases socioeconómicas de un determinado país. Para ellos, el crecimiento es inútil si no es ampliamente compartido. La narrativa populista de derechas sostiene que la distribución, entendida en el sentido horizontal del espacio geográfico, también importa. Compara la dinámica de las ciudades que progresan y las comunidades rurales que decaen con el cierre de las fábricas.

Las ganancias relativas también pueden ser importantes a escala internacional. La narrativa geoeconómica señala que, aunque China y Estados Unidos se han beneficiado de la globalización económica en términos absolutos, el éxito relativo de China a la hora de acortar distancias ha agudizado la competencia estratégica entre ambos. En lugar de producir una situación *win-win* que tiene como consecuencia paz y prosperidad para todos, el cambiante equilibrio de poder mundial amenaza ahora la paz y la prosperidad. Las cuestiones distributivas, tanto dentro de los países como entre ellos, se están convirtiendo en un elemento central de la formulación de políticas.



Otro tema común en las narrativas que se oponen a la ortodoxia del libre comercio es la importancia concedida a otros valores más allá de la eficiencia económica, ya sean el bienestar humano, la protección del medio ambiente, la cohesión comunitaria o la seguridad nacional. La narrativa del poder establecido tiende a ignorar los valores no monetarios o a tratarlos como si pudieran ser reducidos a medidas económicas. Los discursos alternativos sostienen que el «bienestar» general no puede representarse únicamente con parámetros económicos; a veces hay otros valores más importantes que la renta y que no se cuantifican con dinero. A pesar de que hoy, gracias a los pagos por discapacidad, las ayudas sociales y el acceso a productos más baratos, un trabajador industrial que ha sido despedido esté objetivamente en una situación material mejor que la de sus padres, lo que ha perdido en orgullo y estatus puede que supere cualquier ganancia material.

La idea de que importan otros valores, además del incremento de la riqueza, es un elemento esencial de la narrativa sobre las amenazas globales. Los ecologistas y sus aliados nos piden que reformulemos el crecimiento económico como un medio para alcanzar un fin, y no como un fin en sí mismo. Nos recuerdan que no todo crecimiento económico contribuye al bienestar humano, especialmente cuando se persigue sin respetar los límites planetarios. «Lo que tenemos en la actualidad son economías que

necesitan crecer, con independencia de que nos hagan prosperar o no», señala Raworth, «y lo que necesitamos son economías que nos hagan prosperar, con independencia de que crezcan o no»<sup>19</sup>.

Los valores no económicos también están presentes en las narrativas alternativas. La narrativa populista de derechas premia los lazos que unen a las familias, las comunidades y las naciones, y valora la tradición, la estabilidad, la lealtad y la jerarquía. Quienes abogan por ella entienden la importancia del trabajo, no solo como medio para lograr unos ingresos, sino también como mecanismo para conferir un sentimiento de identidad, autoestima y dignidad que, a su vez, ayuda a construir familias y comunidades estables. Aunque el comercio fomente una mayor eficacia y una producción más barata, puede dañar el tejido social, sobre todo cuando el cambio es rápido y se concentra en regiones geográficas o sectores industriales específicos<sup>20</sup>.

A veces, el crecimiento económico contribuye a alcanzar ciertos objetivos no económicos; sin embargo, en otras ocasiones, tiende a obstaculizarlos. Los partidarios de estas narrativas no oficiales coinciden en que no podemos centrarnos únicamente en aumentar el tamaño de la tarta, ni tampoco limitarnos a dividirlo equitativamente: quizá aquellas cosas que valoramos no quepan en una única tarta<sup>21</sup>. Si queremos imaginar un futuro esperanzador para la globalización, tenemos que encontrar formas de debatir más abiertamente y equilibrar

**La disyuntiva no es la cooperación, la competencia o la confrontación entre Estados Unidos y China, sino cómo gestionar estos tres aspectos en distintos ámbitos y momentos**

19. Véase Raworth (2019).

20. Sobre la importancia psicológica de ser productor y no solo consumidor, y lo que ello podría significar para la política económica, véase Cass (2018).

21. Sobre la idea de «una única tarta» y «tarta económica», respectivamente, véase Liscow (2018) y Cass (2018).

los distintos valores en nuestras sociedades pluralistas. A través de la empatía, debemos fomentar una cultura de debate respetuoso en la que se consideren abiertamente las distintas posibilidades de compromiso. Por ejemplo, ¿cómo podemos sopesar el valor de la tradición frente al progreso económico, la riqueza de la nación frente al bienestar de determinadas regiones o grupos, o la importancia de la nacionalidad frente al valor de las identidades globales y cosmopolitas?

Si queremos imaginar un futuro esperanzador para la globalización, debemos dejar atrás las batallas sobre cuál es la narrativa correcta. La capacidad de integrar los puntos de vista de distintas narrativas y la voluntad de explorar sinergias y encontrar acuerdos se están convirtiendo en las señas de identidad de una política de éxito. Ya no basta con que las cadenas de suministro sean eficientes; necesitamos que también sean seguras y resilientes. La política climática no solo debe ser económica y tecnológicamente viable, también debe ser equitativa e integradora. La disyuntiva no es la cooperación, la competencia o la confrontación entre Estados Unidos y China, sino cómo gestionar estos tres aspectos en distintos ámbitos y momentos.

Abordar un asunto a través de muchas lentes narrativas es una tarea ardua, tanto desde el punto de vista cognitivo como normativo. Pero también es la mejor oportunidad que tenemos de idear planteamientos que respondan a la complejidad caleidoscópica de los retos actuales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFL-CIO, «Making NAFTA Work for Working People», (junio de 2017) (en línea), <https://aflcio.org>.
- Baker, Dean. *Rigged: How Globalization and the Rules of the Modern Economy Were Structured to Make the Rich Richer*. Washington: Center for Economic and Policy Research, 2016.
- Berins Collier, Ruth y Collier, David. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002, p. 27-39
- Berlin, Isaiah. *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History*. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2013. p. 1-2.
- Blackwill, Robert D. y Harris, Jennifer M. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- Blyth, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press, 2002, p. 38-39
- Blyth, Mark. «Powering, Puzzling, or Persuading? The Mechanisms of Building Institutional Orders». *International Studies Quarterly*, 51, n.º 4 (diciembre 2007), p. 761-777
- Boudreaux, Daniel J. «Trade Has No Losers». *American Institute for Economics Research*, 24 de diciembre de 2018, (en línea) <https://www.aier.org/article/trade-has-no-losers/>
- Brown Jr., Edmund G. «Free Trade Is Not Free», en: Nader, Ralph (eds). *The Case against Free Trade: GATT, NAFTA, and the Globalization of Corporate Power*. Berkeley: North Atlantic Press, 1993.
- Capoccia, Giovanni y Kelemen, R. Daniel. «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism». *World Politics* 59, n.º 3 (abril 2007), p. 341-369, doi:10.1017/S0043887100020852.

- Cass, Oren. *The Once and Future Worker: A Vision for the Renewal of Work in America*. Nueva York: Encounter Books, 2018.
- Ciuriak, Dan. «A New Name for Modern Trade Deals: Asset Value Protection Agreements». *Centre for International Governance Innovation*, (11 de abril de 2017), (en línea) <https://www.cigionline.org/articles/new-name-modern-trade-deals-asset-value-protection-agreements>.
- Clousing, Kimberly. *Open: The Progressive Case for Free Trade, Immigration, and Global Capital*. Cambridge: Harvard University Press, 2019.
- Draut, Tamara. *Sleeping Giant: The Untapped Economic and Political Power of America's New Working Class*. Nueva York: Anchor Books, 2018.
- Drezner, Daniel W. *The Ideas Industry: How Pessimists, Partisans, and Plutocrats are Transforming the Marketplace of Ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Eichengreen, Barry. *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era*. Nueva York: Oxford University Press, 2018.
- Eichengreen, Barry. «The Two Faces of Populism». *Centre for Economic Policy Research*, (29 de octubre de 2019), (en línea) <https://voxeu.org/article/two-faces-populism>.
- Epstein, David. *Range*. Nueva York: Macmillan, 2019.
- Farrell, Henry y Newman, Abraham. «Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security* 44, n.º 1 (2019), p.42-79, doi:10.1162/isec\_a\_00351
- Ferry, Jeff. «Manufacturing Jobs and Income Decline». *Coalition for a Prosperous America Working Paper*, (15 de agosto de 2019), (en línea), [https://www.prosperousamerica.org/working\\_paper\\_manufacturing\\_jobs\\_and\\_income\\_decline](https://www.prosperousamerica.org/working_paper_manufacturing_jobs_and_income_decline).
- Foroohar, Rana. *Makers and Takers: The Rise of Finance and the Fall of American Business*. Nueva York: Crown, 2016;
- Friedman, Thomas Loren. *The World Is Flat*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2005.
- Friedman, Thomas Loren. *The Lexus and the Olive Tree*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2000.
- Gardner, Howard. *Five Minds for the Future*. Boston: Harvard Business Review Press, 2008, p. 3, 46-76.
- Gardner, Howard. *A Synthesizing Mind: A Memoir from the Creator of Multiple Intelligences Theory*. Cambridge: The MIT Press, 2020, p. 216.
- Goffman, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press, 1974.
- Goodhart, David y Armstrong, Helen. *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. Londres: Hurst, 2017.
- Guilluy, Christophe. *Twilight of the Elites: Prosperity, Periphery and the Future of France*. New Haven: Yale University Press, 2019.
- Hickel, Jason. «Time for Degrowth: To Save the Planet, We Must Shrink the Economy». *The Conversation*, (23 de agosto de 2016).
- Hickel, Jason. «Why Growth Can't Be Green». *Foreign Policy*, (12 de septiembre de 2018).
- Kay, John y King, Mervyn. *Radical Uncertainty: Decision-Making for an Unknowable Future*. Londres: Bridge Street Press, 2020, p. 314-316 y 410-411.
- Klein, Ezra. *Why We're Polarized*. New York: Avid Reader Press, 2020.
- Klein, Naomi. *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*. Nueva York: Simon and Schuster, 2014.
- Leonard (ed.), Mark. *Connectivity Wars*. Londres: European Council on Foreign Relations Press, 2016.
- Lind, Michael. *The New Class War*. Nueva York: Portfolio Press, 2020a.
- Lind, Michael. *The New Class War: Saving Democracy from the Managerial Elite*. Nueva York: Portfolio, 2020b.

- Liscow, Zachary. «The Dilemma of Moral Commitments in Addressing Inequality». Manuscrito, (noviembre de 2018), (en línea) [https://ntanet.org/wp-content/uploads/2019/03/Session1194\\_Paper2013\\_FullPaper\\_1.pdf](https://ntanet.org/wp-content/uploads/2019/03/Session1194_Paper2013_FullPaper_1.pdf)
- Martin, Roger. *The Opposable Mind: How Successful Leaders Win Through Integrative Thinking*. Boston: Harvard Business Review Press, 2007, p. 5-10
- Martin, Roger. *When More is Not Better: Overcoming America's Obsession with Economic Efficiency*. Boston: Harvard Business Review Press, 2020.
- May, Theresa. «Theresa May's Conference Speech in Full». *Financial Times*, (5 de octubre de 2016).
- Moldoveanu, Mihnea y Martin, Roger. *Diaminds: Decoding the Mental Habits of Successful Thinkers*. Toronto: Rotman-University of Toronto Press Publishing, 2010, p. 3-8.
- Moretti, Enrico. *The New Geography of Jobs*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt, 2012
- Morgan, Gareth. *Images of Organization*. Beverly Hills: Sage Publications, 1986, p. 5.
- Mudde, Cas. «The Populist Zeitgeist». *International Journal of International Politics* 39, n.º4 (2004), p. 541-563. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.
- Mudde, Cas. «Populism: An Ideational Approach», en: Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 29-30, 32.
- Nader, Ralph. «Introduction: Free Trade and the Decline of Democracy», en: *The Case against Free Trade*, 1-12; Thilo Bode, *Die Freihandelslüge: Warum TTIP nur den Konzernen nützt - und uns allen schadet*. Munich: DVA Dt.Verlags-Anstalt, 2015.
- Narlikar, Amrita. *Poverty Narratives and Power Paradoxes in International Trade Negotiations and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Navarro, Peter. *Death by China. Confronting the Dragon. A Global Call to Action*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2011;
- Navarro, Peter. «Why Economic Security Is National Security». *Real/Clear Politics*, (9 de diciembre de 2018), (en línea) [https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why\\_economic\\_security\\_is\\_national\\_security\\_138875.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why_economic_security_is_national_security_138875.html)
- OMC. «10 Benefits of the World Trading System», (julio de 2007), (en línea) [https://apeda.gov.in/apedawebsite/about\\_apeda/10%20benefits.pdf](https://apeda.gov.in/apedawebsite/about_apeda/10%20benefits.pdf).
- OMC. *10 Things the WTO Can Do*. Ginebra: WTO, 2012, (en línea) [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtocan\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtocan_e.pdf).
- Patterson, Molly y Renwick Monroe, Kristen. «Narrative in Political Science». *Annual Review of Political Science* 1, n.º 1 (junio 1998): p. 315-331, doi:10.1146/annurev.polisci.1.1.315
- Pence, Mike. «Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy towards China», *Hudson Institute*, (4 de octubre de 2018). (en línea) <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.
- Raworth, Kate. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. White River Junction: Chelsea Green Publishing, 2017.
- Raworth, Kate. «A New Economics», en: Care Farrell et al. (eds.) *This Is Not a Drill: An Extinction Rebellion Handbook*. Londres: Penguin, 2019, p. 149-151, y 146.
- Reeves, Richard. *Dream Hoarders: How the American Upper Middle Class Is Leaving Everyone Else in the Dust, Why That Is a Problem, and What to Do about It*. Washington: Brookings Institution Press, 2017.
- Rodrik, Dani. *Economics Rules*. Nueva York: W. W. Norton, 2015, p. 44.
- Rodrik, Dani, «Populism and the Economics of Globalization». *Journal of International Business Policy* 1, n.º 1-2 (febrero 2018a), p. 12-33, doi:10.1057/s42214-018-0001-4.

- Rodrik, Dani. «What Do Trade Agreements Actually Do?». *Journal of Economic Perspectives* 32, n.º 2 (primavera 2018b), p. 73-76.
- Rodrik, Dani. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton: Princeton University, 2018c.
- Roe, Emery M. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press, 1994.
- Russell Hochschild, Arlie. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. Nueva York: The New Press, 2016.
- Saez, Emmanuel y Zucman, Gabriel. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. Nueva York: W. W. Norton, 2019.
- Sanders, Bernie. «The War on the Middle Class». *Boston Globe*, (12 de junio de 2015).
- Shiller, Robert J. *Narrative Economics*. Princeton: Princeton University Press, 2019, capítulo VIII.
- Slaughter, Anne-Marie. «Redefining National Security for the Post Pandemic World». Project Syndicate, (3 de junio de 2020), (en línea) <https://www.project-syndicate.org/commentary/redefining-national-security-for-world-after-covid19-by-anne-marie-slaughter-2020-06?barrier=accesspaylog>
- Sommer, Theo. *China First. Die Welt auf dem Weg ins Chinesische Jahrhundert*. Munich: C. H. Beck, 2018.
- Spalding, Robert. *Stealth War: How China Took over while America's Elite Slept*. Nueva York: Penguin, 2019.
- Stiglitz, Joseph. *The Price of Inequality*. Nueva York: W. W. Norton, 2012.
- Tetlock, Philip E. *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*. Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 72-75.
- The Globalist. «Tony Blair on Globalization. Can Tony Blair push traditionally stoic Britain full-force into globalization?». *The Globalist*, 5 de octubre de 2005, (en línea) <https://www.theglobalist.com/tony-blair-on-globalization/>.
- Thunberg, Greta. *No One Is Too Small to Make a Difference*. Londres: Penguin, 2019.
- Trump, Donald J. «Inaugural Address». Washington, (20 de enero de 2017). (en línea) <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>
- Wallace-Wells, David *The Uninhabitable Earth*. Nueva York: Duggan Books, 2019.
- Warren, Elizabeth. «End Wall Street's Stranglehold on Our Economy». *Medium*, (18 de julio de 2019).
- Widmaier, Wesley W. et al. «Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises». *International Studies Quarterly* 51, n.º 4 (diciembre 2007), p. 747-759.
- Williams, Joan. *White Working Class*. Cambridge: Harvard Business Review Press, 2017.
- Wray, Christopher. «Responding Effectively to the Chinese Economic Espionage Threat». Department of Justice China Initiative Conference, Center for Strategic and International Studies, (6 de febrero de 2020), (en línea) <https://www.fbi.gov/news/speeches/responding-effectively-to-the-chinese-economic-espionage-threat>.
- Zucman, Gabriel. *The Hidden Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press, 2015



PROSPECTIVA ESTRATÉGICA:  
DISEÑAR ESCENARIOS  
MÚLTIPLES PARA VISUALIZAR  
UN FUTURO INCIERTO

**J. PETER SCOBLC**

Investigador sénior del programa de  
Seguridad Internacional de New America  
y director de Prospectiva Estratégica en  
Metaculus

## La necesidad de la prospectiva estratégica

Son muchos los gobiernos que se encuentran, desde hace tiempo, a merced de lo que Dean Acheson, antiguo secretario de Estado de Estados Unidos entre 1949 y 1953, denominó «el estruendoso presente»<sup>1</sup>.

Tanto entre académicos como entre profesionales, entre el sector privado y en el público o entre liberales y conservadores, existe un consenso cada vez mayor acerca de que los gobiernos se centran demasiado en los resultados a corto plazo, a expensas del largo plazo. Esta tendencia a no tener en cuenta el futuro no solo reduce el rendimiento económico, amenaza el medio ambiente y socava la seguridad nacional —por citar solo algunas de las consecuencias más inmediatas—, sino que hace a los países más vulnerables ante los imprevistos y limita su capacidad de respuesta ante las crisis, como se hizo evidente en 2020 y 2021, cuando el mundo tuvo que lidiar con la pandemia de la COVID-19 sin haber invertido lo suficiente en infraestructuras de salud pública.

Esta mirada cortoplacista no solamente genera problemas de ineficiencia o ineficacia del gobierno, sino que, si observamos al sector privado, la situación no es mejor; es más, en ciertas cuestiones, la situación es incluso más preocupante. Pese al convencimiento general de que las empresas deben crear valor a largo plazo, lo cierto es que muchas de ellas priorizan lo inmediato a lo que ha de venir más adelante, y no son pocas cuyos altos directivos anteponen los beneficios trimestrales al desarrollo de proyectos que repercutirán beneficios en el futuro.

Es por ello por lo que la crítica del cortoplacismo, tanto público como privado, cuenta con un número creciente de adeptos que destacan por su persistencia, su amplitud y su unanimidad. Tal y como señaló el *Financial Times*, «a principios de 2020, todo el mundo coincide en su crítica al

cortoplacismo, desde los altos ejecutivos en el Foro Mundial de Davos, hasta los ecologistas de organizaciones sin ánimo de lucro como el WWF»<sup>2</sup>.

La duda es ¿a qué se debe que las organizaciones tanto públicas como privadas opten por dar preferencia al presente, en detrimento del futuro? Los investigadores del mundo empresarial lo atribuyen a las prioridades de los inversores, la retribución de los ejecutivos, el activismo de los accionistas y las expectativas de beneficios<sup>3</sup>, mientras que los politólogos tiende a señalar otros factores, como que las democracias incentivan a los políticos a centrarse en los costes y beneficios del ciclo electoral vigente, o que la prioridad de los votantes es resolver sus problemas inminentes y buscar beneficios inmediatos, a lo que algunos añaden el papel de determinados grupos de intereses, en cuya agenda se incluye la voluntad de minar los esfuerzos por desarrollar una política más sostenible<sup>4</sup>. Investigadores de otros campos que también han abordado el tema citan otros factores, como la tiranía de la inmediatez del correo electrónico, el incesante ciclo de noticias o la presión de las redes sociales<sup>5</sup>.

Es por ello que, quienes abogan por el largoplacismo, apuestan precisamente por estrategias y métodos para aliviar tales presiones. Por ejemplo, en el ámbito empresarial, los investigadores han sugerido introducir cambios en la gestión de los incentivos, eliminando la exigencia de previsiones de beneficios trimestrales<sup>6</sup> o reconsiderando cómo se remunera a los directivos<sup>7</sup>. También existen muchas propuestas sobre posibles maneras de incentivar a los responsables políticos a conceder mayor valor al futuro: obligarles legalmente a salvaguardar los intereses de las generaciones futuras, o ampliar la cuota del voto

1. Véase Zegart (2009).  
2. Véase Murray (2021).

3. Véase Sampson y Shi (en edición).  
4. Véase MacKenzie (2016).  
5. Véase Zegart (*op.cit.*).  
6. Véase Barton (2017).  
7. Véase, por ejemplo, Babcock *et al.* (2021).

juvenil en detrimento del de los mayores –de hecho, una propuesta reciente sugería eliminar el requisito de la edad mínima para ejercer el derecho a voto<sup>8</sup>, o incluso conceder a los legisladores más tiempo en el cargo y exigirles que establezcan objetivos a largo plazo. Existen incluso propuestas para crear una «Secretaría del Futuro» o, en el ámbito internacional, un «Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Futuro»<sup>9</sup>. Un creciente compendio de iniciativas que comparten un objetivo común: incentivar la perspectiva del largo plazo en la toma de decisiones, y otorgarle la importancia que merece.

Sin embargo, dar por hecho que los responsables políticos se centrarían más en el futuro si pudieran liberarse del ruido del presente, es también asumir que es posible ver el futuro con claridad. En esencia, toda política se basa en una predicción, que es la que establece que una determinada acción gubernamental tendrá un determinado efecto. Es por ello que, al argumentar que una política más centrada en el largo plazo es también una *mejor* política, se sugiere implícitamente que se es capaz de prever con exactitud sus efectos. En este punto, debemos reconocer que corremos el riesgo de equiparar el largo plazo a una suerte de predicción, es decir, de confundir el *pensar* en el futuro con *conocer* el futuro.

Un buen punto de partida para este tipo de reflexión es creer que, por más que pensemos en el futuro, no seremos capaces de anticiparlo de manera más exacta. Se podría ralentizar el ritmo de las elecciones y abolir Twitter pero, por norma general, cuanto más nos alejamos del presente, más incierta resulta nuestra visión del futuro. Si bien es posible atribuir probabilidades significativas a los acontecimientos políticos y económicos a corto plazo, inevitablemente, la incertidumbre aumenta a medida que avanzamos en el horizonte temporal<sup>10</sup>, limitando nuestra capacidad de predicción hasta el punto que podemos afirmar que, casi con total certeza, dentro de diez años viviremos acontecimientos que nadie habrá previsto.

Si tenemos en cuenta la dificultad para predecir a largo plazo, centrarse en el corto plazo es una manera comprensible, aunque desafortunada, de hacer frente a la incertidumbre. En palabras del sociólogo estadounidense James March, las organizaciones sacrifican el futuro por su presente porque sus «beneficios son positivos, cercanos y predecibles», mientras que la recompensa por atender al futuro es «incierto, distante y a menudo negativa»<sup>11</sup>. En otras palabras, anteponen la «explotación» a la «exploración».

Naturalmente, sobrevivir a corto plazo es una condición indispensable para progresar a largo plazo; no obstante, las organizaciones deben buscar un justo equilibrio entre la cantidad de exploración y la de explotación. El problema aquí radica en que ambas nociones son vistas a menudo como antagonistas, como dos polos *en tensión*: exploración y explotación son dos actividades diferenciadas, que exigen diferentes maneras de pensar y diferentes estructuras organizativas, motivo por el cual desarrollar ambas estrategias de manera simultánea puede parecer paradójico<sup>12</sup>. El reto no es solo que las empresas dediquen recursos a pensar sobre el futuro, sino que cuando lo hagan, no dejen de atender a los imperativos del presente.

8. Véase Stone (2021).
9. Salvo la propuesta de eliminar el criterio de la edad para el voto, estas propuestas están recogidas en Boston (2014 y 2017).
10. Ramírez y Selin (2014) criticaron acertadamente esta idea de que la incertidumbre aumenta de manera constante a medida que nos desplazamos hacia el futuro, como sugiere el conocido «cono de futuros». Dicho esto, la probabilidad de que se produzca cualquier suceso aumenta con el tiempo. Creer que un acontecimiento puede producirse con igual probabilidad en un horizonte de un año, que en uno de diez años, es un ejemplo de lo que los investigadores en psicología llaman «insensibilidad al alcance». Véase a este respecto Tetlock y Gardner (2016) y Kahneman y Frederick (2002).
11. Véase March (1991).
12. Véase Smith y Tushman (2005).



**En la medida en que se eluda la incertidumbre y se actúe basándose en suposiciones (...), se estará realizando una planificación de contingencias, no una planificación de escenarios. Es decir, uno se está preparando para un desafío que uno mismo ha imaginado.**

Lamentablemente, la desconexión entre presente y futuro no hace sino aumentar. El mundo se está haciendo más volátil, incierto, complejo y ambiguo<sup>13</sup>. Esto sucede por muchas razones, entre ellas la creciente velocidad del cambio tecnológico y el grado de interdependencia, que ha multiplicado el número de vectores y variables que afectan potencialmente a nuestros sistemas económicos, sociales y políticos. La consecuencia directa de esta mayor complejidad es que el volumen de incertidumbre irreducible —entendida como el número y la gama de fenómenos futuros a los que no podemos asignar probabilidades significativas— irá en aumento. Así pues, aunque la sofisticación de las tecnologías predictivas avanza, la única certeza que podemos anticipar con seguridad es que habrá sorpresas.

La cuestión necesaria no es por tanto (o no solo) *cuánto* debemos pensar en el futuro, sino más bien *cómo* debemos pensar en el futuro, atendiendo al hecho de que la predicción no es una opción realista. Este es precisamente el eje central del presente artículo, que plantea que la práctica de la prospectiva estratégica es una manera de imaginar futuros alternativos para percibir mejor los acontecimientos emergentes, darles forma y adaptarse a ellos. Los métodos de prospectiva estratégica, como la planificación de escenarios, pretenden hacer más flexibles los supuestos de los participantes y fomentar el desarrollo de estrategias más sólidas, mejorando así la resiliencia ante los cambios rápidos. La prospectiva estratégica presupone un alto grado de incertidumbre en el futuro y, al ofrecer métodos estructurados para abordar la incertidumbre a largo plazo, permite una reflexión más constructiva sobre el largo plazo, al tiempo que proporciona un mecanismo para recoger ideas a corto plazo. Es decir, aborda cómo pensar en la incertidumbre del futuro a largo plazo sin dejar de actuar en el presente.

## **EEUU: cuando las operaciones desbordan la planificación**

En el seno del ejecutivo estadounidense, lo urgente ha sido durante mucho tiempo enemigo de lo importante. Incluso en el supuesto de que no hubiera ninguna crisis en ciernes —y en plena campaña presidencial de 2020, Joe Biden afirmó que Estados Unidos se enfrentaba por lo menos a cinco crisis—<sup>14</sup> las numerosas operaciones diarias relacionadas con la seguridad nacional acostumbran a desbordar cualquier pensamiento a largo plazo, a pesar de que son los mismos responsables políticos los que definen el pensamiento a largo plazo como algo vital, al menos, desde que Estados Unidos se convirtió en una potencia mundial al final de la Segunda Guerra Mundial<sup>15</sup>.

En 1947, viendo que las exigencias del día a día disminuían las oportunidades de abordar cuestiones más generales, el entonces secretario de Estado George C. Marshall estableció la unidad de Planificación Política como una unidad aparte y encomendó a su director inaugural, George Kennan, la misión de «evitar las trivialidades». Dean Acheson, que sucedió a Marshall como secretario de Estado, escribiría más tarde que el propósito de esta unidad era «mirar adelante, no hacia un futuro lejano, pero sí más allá del horizonte que tenían los responsables operativos, obnubilados por el humo y las crisis de la batalla del presente; lo suficientemente lejos como para percibir cómo emerge lo que está por venir y plantearse qué debería hacerse para afrontarlo o anticiparse a su llegada»<sup>16</sup>.

A pesar de que esta unidad debería permitir a la vez operar y planificar, separando una función de otra y, por tanto, «explorar» y «explorar» al mismo tiempo<sup>17</sup>, el experimento de Marshall no funcionó. O al menos, así lo consideró Kennan. En 1949 dimitió, cali-

13. Véase Stiehm (2010).

14. Discurso ante el Democratic National Committee, “Trump has failed young Americans”.

15. Véase Scoblic (2021).

16. Véase Acheson (1969).

17. Véase Tushman y O’Reilly (1996).

ficando la Planificación Política como un «nuevo fracaso, como todos los intentos anteriores de poner orden y previsión en el diseño de la política exterior mediante disposiciones institucionales especiales»<sup>18</sup>. Pese a que la separación existente entre su unidad y la «línea de mando» daba a Kennan y a su equipo plena libertad de pensamiento, también los privaba de la influencia y de la capacidad para convertir sus planteamientos en acciones concretas.

En consecuencia, muchos de los sucesos de Kennan y sus correspondientes equipos han intentado implicarse más en las operaciones cotidianas del departamento. Si bien la operatividad de la Planificación Política varía en función del director y de su relación con el secretario de Estado, la misión principal de la unidad de Planificación Política sigue siendo la de ofrecer una «visión estratégica a largo plazo de las tendencias mundiales y formular recomendaciones al secretario de Estado para promover los intereses y valores estadounidenses»<sup>19</sup>. No obstante, tanto la unidad de Planificación Política como los observadores externos siguen considerando que las directrices de operaciones pesan más que las de planificación.

Todos estos procedimientos políticos no solamente son así en el Departamento de Estado. A pesar de la importancia manifiesta de la visión a largo plazo para la elaboración racional de políticas, lo mismo sucede dentro del aparato de seguridad nacional, tanto en términos de recursos como desde el punto de vista de la conside-

ración que merecen. «Los que hacen» tienen más posibilidades de ascender y alcanzar posiciones de liderazgo por encima de «los que piensan»<sup>20</sup>.

Partiendo del supuesto ya enunciado de que toda política es en esencia una predicción, formular políticas sin intentar anticipar realmente los futuros carece de sentido. En 2016, Julianne Smith, antigua asesora adjunta de seguridad nacional del entonces vicepresidente Biden y actual embajadora de Estados Unidos en la OTAN, escribió que, como consecuencia de las presiones operativas «a las personas de excepcional talento que asesoran al presidente les resulta factualmente imposible pensar estratégicamente»<sup>21</sup>. Michèle

Flournoy, subsecretaria de Política de Defensa del presidente Barack Obama, y Shawn Brimley, que trabajó en la Casa Blanca durante la misma presidencia, se hicieron eco de esta opinión: «La realidad es que las deliberaciones más importantes de Estados Unidos se realizan en un entorno que sigue dominado por las necesidades del presente, y la cacofonía de las crisis actuales»<sup>22</sup>.

En resumen, en lugar de una burocracia que vincula expectativas fluidas sobre el futuro con acciones concretas en el presente, la dirección de la seguridad nacional corre el riesgo de convertirse en una *adhocracia* que gestiona el futuro únicamente cuando se convierte en presente.

### **Planificar contingencias no es planificar escenarios**

Donde este problema se hace más evidente y, paradójicamente, más difícil de discernir es en el seno del Departamento de Defensa de EEUU. Y ello a pesar de que el Pentágono emplea la

## **La imaginación ha sido tradicionalmente un recurso estratégico lamentablemente infravalorado, pero no hay razón para que EEUU tenga que continuar esa tradición**

18. Véase Kennan (1967).

19. Página web del Departamento de Estado de Estados Unidos, «Policy Planning Staff: Our Mission».

20. Véase Zegart y Jentleson, *op. cit.*

21. Véase Smith (2016).

22. Véase Flournoy y Brimley (2006).

prospectiva estratégica en su planificación de escenarios para explorar la incertidumbre a través de futuros alternativos. No es el caso de su principal documento estratégico, la *Estrategia de Defensa Nacional*—y anteriormente el informe *Revisión Cuatrienal de Defensa*—, que no incorpora la planificación de escenarios en este sentido, si bien los escenarios desempeñan un papel en su formulación. En estos documentos, los dirigentes del Pentágono usan los escenarios, no tanto para formular una estrategia, sino más bien para evaluar las capacidades necesarias para implementar la estrategia existente en situaciones que consideran más probables. En pocas palabras, realizan planificación de contingencias y no planificación de escenarios.

Periódicamente, los oficiales del Pentágono reconocen la incertidumbre del futuro y apuntan que sería beneficioso hacer una planificación de escenarios. En 2002, el departamento formalizó un proceso de generación de escenarios que sirvieran para la planificación estratégica. El problema es que luego se empleó el mismo proceso para identificar las capacidades que necesitaría el ejército de Estados Unidos para imponerse en tales situaciones. Ese cálculo exigía que los escenarios fueran muy detallados y, en consecuencia, resultaban difíciles de producir, lo que redujo significativamente el número de escenarios que podían llegar a considerarse. Los dirigentes del Pentágono acotaron, por consiguiente, un número reducido de escenarios en función de su concepción de cuáles eran los objetivos estratégicos y cuáles los obstáculos previstos para alcanzarlos.

El principal problema de este enfoque es que es la propia estrategia la que genera los escenarios y no al revés. Es cierto que este proceso, aparentemente inverso, en el que la estrategia impulsa la selección de escenarios, obedece, en parte, a necesidades logísticas y organizativas, pues el Pentágono tiene que tomar decisiones al detalle sobre la estructura de las fuerzas, algo que resulta difícil si no hay una idea clara sobre los objetivos.

No obstante, este planteamiento agrava el problema clave que precisamente la prospectiva estratégica debería paliar: la tendencia a tomar decisiones basadas en suposiciones previas sobre el futuro sin tener debidamente en cuenta las alternativas. Esto quizá sería menos preocupante si el ejército estadounidense tuviera un buen historial de anticipación del próximo gran conflicto, lo que desafortunadamente no es el caso. En la medida en que se eluda la incertidumbre y se actúe basándose en suposiciones, por fundadas que estas estén, se estará realizando una planificación de contingencias, no una planificación de escenarios. Es decir, uno se está preparando para un desafío que uno mismo ha imaginado. Tal y como explica un experto en defensa, «los escenarios —ya sean del Informe Cuatrienal o de la *Estrategia de Defensa Nacional*— no son un mecanismo para prepararse ante un espectro amplio de futuros posibles. Más bien, bajo la rúbrica del futuro posible, hay varias contingencias»<sup>23</sup>.

Tomemos como ejemplo la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2018, que muestra una visión particular del futuro en la que las principales amenazas para Estados Unidos son China y —en menor medida— Rusia. Sobre todo, subraya el peligro de que China se apodere de Taiwán o de que Rusia invada

23. Experto en defensa. Entrevistado telefónicamente por el autor el 2 de octubre de 2021.



el Báltico, situando a Estados Unidos ante un hecho consumado frente el cual no tiene capacidad para responder de manera eficaz<sup>24</sup>. El propio documento reconoce la incertidumbre del futuro, pero la *Estrategia de Defensa Nacional* parece muy segura del mundo en el que operará el ejército estadounidense a largo plazo. A su favor hay que decir que, a diferencia de muchos documentos «estratégicos», la *Estrategia de Defensa Nacional* prioriza las amenazas y reconoce que Estados Unidos tendrá que hacer concesiones en los compromisos y gastos militares. No obstante, este enfoque significa también que EEUU se prepara concienzudamente para un futuro en concreto, en el que considera que deberá confrontar los hechos consumados, especialmente en lo que respecta a China. Tal y como Elbridge Colby, autor de la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2018, explicó en el Senado en 2019, «la *Estrategia de Defensa Nacional* está especialmente diseñada para enfrentarse a este desafío»<sup>25</sup>.

El problema no reside en que este diagnóstico sea o no erróneo, sino que en el desarrollo del largo plazo al que hace referencia el documento, la situación geopolítica puede cambiar radicalmente. Sin duda, sería ingenuo ignorar la amenaza que China parece representar en la actualidad, pero el ascenso del país no está garantizado, ni los objetivos de sus dirigentes son inmutablemente expansionistas. En lugar de abordar esta incertidumbre, el informe simplemente le da forma al pensamiento común. Hasta el punto que los diferentes futuros contemplados son variaciones sobre un mismo tema: la agresión regional por parte de China<sup>26</sup>. En 2018, Mara Karlin —por entonces experta en defensa en la *Brookings Institution* y actualmente asistente del secretario de Defensa en temas de estrategias, planificación y capacitación— escribió: «El diagnóstico de la *Estrategia de Defensa Nacional* sobre el futuro entorno de seguridad concuerda con el análisis comúnmente aceptado hoy en día en el ámbito de la defensa, y lo mismo ocurre con su receta para operar en él con eficacia»<sup>27</sup>. Es un diagnóstico que Karlin, a cargo de la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2022, trajo al Pentágono: «Considero que el enfoque sobre la planificación de fuerzas debe priorizar y centrarse en China, a menos que el entorno de seguridad cambie drásticamente», escribió en agosto de 2021<sup>28</sup>.

24. Véase Jim Mattis, «Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America». Sobre la estrategia de hechos consumados, véase Elbridge Colby, «Testimony Before the Senate Armed Services Committee Hearing on Implementation of the National Defense Strategy», 29 de enero de 2019.

25. Véase Colby (*op. cit.*).

26. Véase a modo de ejemplo Colby y Mitre (2020).

27. Véase Karlin (2018).

28. Mara E. Karlin, carta al senador Josh Hawley, 6 de agosto de 2021, <https://www.hawley.senate.gov>.



La planificación que hace el Pentágono sobre el futuro se caracteriza, por tanto, por la homogeneización y no por la imaginación. Sin duda, el pensamiento común suele ser acertado y la extrapolación es a menudo un método preciso para anticipar el futuro a corto plazo, y muchos indicadores sugieren que China es una amenaza. Pero lo cierto es que, si nos proyectamos adelante en el tiempo, lo más probable es que Estados Unidos se vea sorprendido por otra amenaza distinta, y debe estar preparado para responder ante ella con agilidad.

### **El futuro de la prospectiva de Estados Unidos**

Durante la última década, investigadores y profesionales le han pedido al gobierno estadounidense que institucionalice la prospectiva estratégica al más alto nivel. Otros países ofrecen un abanico de modelos institucionales para incorporar la prospectiva en la elaboración de políticas<sup>29</sup>. Por ejemplo, Policy Horizons es una organización federal cuyo «mandato es ayudar al Gobierno de Canadá a desarrollar políticas y programas orientados al futuro que sean más sólidos y resilientes ante los cambios perturbadores que se avecinan»<sup>30</sup>. Finlandia cuenta también con procesos de prospectiva estrechamente vinculados a los poderes legislativo y ejecutivo, como el Foresight Centre del Parlamento, y se le exige al gobierno que elabore un informe sobre el futuro en el que establezca una estrategia a largo plazo<sup>31</sup>. Singapur dispone del sistema de prospectiva estratégica tal vez mejor desarrollado en el mundo con su Centre for Strategic Futures, que recurre a la planificación de escenarios y otras herramientas para influenciar la política nacional<sup>32</sup>. También es el caso de la Comisión Europea, que elaboró su primer informe de prospectiva estratégica en 2020, en el que subrayaba el papel que la prospectiva podría desempeñar en la mejora de la resiliencia ante acontecimientos como la pandemia de la COVID-19. La Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea emitió un informe en agosto de 2021 en el que aportaba no solo un grupo de escenarios, sino también una guía para políticas «preparadas para el futuro»<sup>33</sup>.

29. School of International Futures (2021).

30. Policy Horizons Canada. «About Us». <https://horizons.gc.ca/en/about-us/>.

31. School of International Futures, *op. cit.*, p. 59-61.

32. Centre for Strategic Futures. «Who We Are». <https://www.csf.gov.sg/who-we-are/>.

33. Focken *et al.* (2021).

Es difícil no concluir, por tanto, que Estados Unidos va por detrás de muchos de sus amigos y aliados a la hora de aprovechar la prospectiva estratégica para mejorar la formulación de políticas. Afortunadamente, por el momento, no debemos temer que EEUU esté quedando por detrás de sus competidores. Lejos de dar pábulo a las rocambolescas teorías de que China dispone de una estrategia para la dominación mundial a largo plazo<sup>34</sup>, lo cierto es que la capacidad prospectiva de Beijing está muy rezagada respecto a la de los países occidentales, incluido Estados Unidos. El analista Paul Charon afirma que, aparentemente, no existen organizaciones políticas ni militares dedicadas a la prospectiva estratégica en China: «Esta reticencia a la investigación prospectiva puede atribuirse en gran parte al peso de la ideología del Partido Comunista Chino, que desalienta las especulaciones sobre la evolución del sistema internacional»<sup>35</sup>. En cambio, Rusia tiene un gran interés en la prospectiva y la incorpora a sus documentos de planificación, con horizontes temporales de diez o incluso veinte años; su punto flaco es el consenso entre los responsables políticos de un único futuro posible en el que Occidente decae a medio o largo plazo, y Estados Unidos pelea por mantener su primacía<sup>36</sup>.

Desde una perspectiva estadounidense, lo más preocupante es que el país se encuentra en una situación de vulnerabilidad ante la sorpresa y el imprevisto, lo que genera una desventaja estratégica notable, especialmente en medio de crisis internacionales. Leon Fuerth, quién fue consejero de seguridad nacional del vicepresidente Al Gore, sostiene que Estados Unidos necesita dejar de rebotar de una crisis a otra y encontrar un rumbo para abordar los desafíos actuales y la incertidumbre del futuro. «Estados Unidos se enfrenta a un nuevo tipo de desafíos complejos y rápidamente cambiantes que está llevando al límite la capacidad del liderazgo nacional para “conquistar el futuro”»<sup>37</sup>.

Pero mirar más allá del presente solo tiene sentido si uno tiene los instrumentos para adentrarse en la niebla del futuro, y luego regresar a la relativa claridad del presente. Una previsión consistente puede ayudar a transformar gran parte de la incertidumbre a corto plazo en riesgo probabilístico, pero los responsables políticos deben tomar muchas decisiones en condiciones de incertidumbre irreductible, y aquí es donde se hace necesaria la prospectiva. No es cierto ni útil afirmar que cualquier cosa puede ocurrir –ni es factible prepararse para cualquier eventualidad imaginable–, pero los responsables políticos necesitan herramientas para construir escenarios de verosimilitud en torno a futuros potenciales. La prospectiva estratégica aporta las herramientas requeridas para imaginar futuros alternativos. Si las utilizara –y si su uso se hiciera de manera coordinada entre las agencias federales que ya las utilizan y experimentan con ellas– el gobierno estadounidense vería fortalecida su posición global.

La planificación de escenarios y otras técnicas de prospectiva no ofrecen garantías, pero los costes de evitar el futuro a largo plazo son manifiestos y múltiples: pérdida de PIB, aumento del desempleo, infraestructuras fallidas, catástrofes medioambientales, seguridad debilitada y mayor vulnerabilidad ante los imprevistos. Teniendo en cuenta el bajo coste del trabajo prospectivo, el resultado compensará con total seguridad la inversión. La imaginación ha sido tradicionalmente un recurso estratégico lamentablemente infravalorado, pero no hay razón para que EEUU tenga que continuar esa tradición.

34. Véase, por ejemplo, Pillsbury (2015).

35. Charon (2021).

36. Monaghan (2021).

37. Fuerth y Faber (2012).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acheson, Dean. *Present at the Creation: My Years in the State Department*. New York: Norton, 1969, p. 214.
- Babcock, Ariel *et al.* *The Risk of Rewards: Tailoring Executive Pay for Long-Term Success*. Boston: FCLTGlobal, 2021, (en línea) <https://www.fcltglobal.org/resource/executive-pay/>.
- Barton, Dominic *et al.* «Finally, Evidence That Managing for the Long Term Pays Off». *Harvard Business Review*, (7 de febrero de 2017).
- Boston, Jonathan. «Governing for the Future: How to Bring the Long-Term into Short-Term Political Focus». Ponencia para el *Center for Environmental Policy, School of Public Affairs* de la American University, (2014).
- Boston, Jonathan. *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*. Bingley: Emerald, 2017.
- Charon, Paul. *Strategic Foresight in China: The Other Missing Dimension*. Luxemburgo: European Union Institute for Security Studies, 2021, p. 1.
- Colby, Elbridge y Mitre, Jim. «Why the Pentagon Should Focus on Taiwan». *War on the Rocks*, (7 de octubre de 2020).
- Departamento de Estado de Estados Unidos. «Policy Planning Staff: Our Mission, (en línea) [Fecha de consulta: 9 de junio de 2023] <https://www.state.gov/bureaus-offices/secretary-of-state/policy-planning-staff/>.
- Flournoy, Michèle y Brimley, Shawn. «Strategic Planning for National Security», *Joint Forces Quarterly* n.º 41 (abril 2006), p. 81.
- Focken, Hanno *et al.* *Strategic Intelligence Foresight System for European Union Research and Innovation (R&I) SAFIRE*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2021.
- Fuerth, Leon y Faber, Evan M. H. *Anticipatory Governance: Practical Upgrades*. Washington: National Defense University Press, 2012, p. 3.
- Kahneman, Daniel y Frederick, Shane. «Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment», en: Thomas Gilovich *et al.* (eds.) *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 49-81.
- Karlin, Mara. «How to Read the 2018 National Defense Strategy». Brookings, (21 de enero de 2018), (en línea) <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/>
- Kennan, George F. *Memoirs: 1925-1950*. Boston: Little, Brown and Company, 1967, p. 467.
- MacKenzie, Michael K. «Institutional Design and Sources of Short-Termism», en: González-Ricoy, Iñigo y Gosseries, Axel (eds.) *Institutions for Future Generations*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 24-46. DOI: [doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746959.003.0002](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746959.003.0002).
- March, James G. «Exploration and Exploitation in Organizational Learning». *Organization Science* 2, n.º 1 (1991), p. 85, (en línea) <https://www.jstor.org/stable/2634940>.

- Monaghan, Andrew. *How Russia Does Foresight: Where Is the World Going?*. Luxemburgo: European Union Institute for Security Studies, 2021, p. 4.
- Murray, Sarah. «How to Take the Long-Term View in a Short-Term World». *Financial Times*, (26 de febrero de 2021).
- Pillsbury, Michael. *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. New York: Henry Holt and Co., 2015.
- Ramírez, Rafael y Selin, Cynthia. «Plausibility and Probability in Scenario Planning». *Foresight* 16, n.º 1 (marzo 2014), p. 56. DOI: doi.org/10.1108/FS-08-2012-0061.
- Sampson, Rachelle C. y Shi, Yuan. «Are U.S. Firms Becoming More Short-Term Oriented? Evidence of Shifting Firm Time Horizons from Implied Discount Rates, 1980-2013». *Strategic Management Journal* (en edición). School of International Futures. «Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World». Keny: SOIF, n.º 9 (abril de 2021), (en línea) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985279/effective-systemic-foresight-governments-report.pdf)
- Scoblic, J. Peter. «We Can't Prevent Tomorrow's Catastrophes Unless We Imagine Them Today». *The Washington Post*, (18 de marzo de 2021).
- Smith, Julianne. «Our Overworked Security Bureaucracy». *Democracy*, n.º 40 (primavera 2016).
- Smith, Wendy K. y Tushman, Michael L. «Managing Strategic Contradictions: A Top Management Model for Managing Innovation Streams». *Organization Science* 16, n.º 5 (2005), p. 522-536 (en línea) <https://www.jstor.org/stable/25145990>.
- Stiehm, Judith H. *U.S. Army War College: Military Education in a Democracy*. Philadelphia: Temple University Press, 2010.
- Stone, Lyman. «The Minimum Voting Age Should Be Zero». *New York Times*. (1 de septiembre de 2021), (en línea) <https://www.nytimes.com/2021/09/01/opinion/politics/kids-right-to-vote.html>.
- Tetlock, Philip E. y Gardner, Dan. *Superforecasting: The art and science of prediction*. Nueva York: Radom House, 2016, p. 234-236.
- Tushman, Michael L. y O'Reilly, Charles A. «Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change». *California Management Review* 38, n.º 4 (julio 1996), p. 8-30. DOI: doi.org/10.2307/41165852.
- Zegart, Amy B. «Why the Best Is Not Yet to Come in Policy Planning»; Jentleson, Bruce. «An Integrative Executive Branch Strategy», en: Daniel W. Drezner (ed.) *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2009, p. 15-116.

## FRENTE A LAS CRISIS, UNA ESPERANZA RADICAL\*

**POL BARGUÉS**

Investigador sénior, CIDOB

La esperanza se ha convertido en una aliada para seguir sobreviviendo a unas relaciones internacionales que encadenan crisis imprevisibles y devastadoras. Estas se solapan o se entrelazan: desde la crisis financiera de 2008 a la inestabilidad de muchas democracias a lo largo de esta última década; las guerras en Siria o Yemen provocan crisis humanitarias y flujos migratorios; y el drama sanitario de la pandemia por la COVID-19 ha agravado las desigualdades sociales y económicas en todo el mundo; también la guerra entre Rusia y Ucrania está teniendo impacto en las cadenas de producción global, en el suministro de energía y de productos alimentarios, o en la rivalidad geoestratégica entre estados, en la creciente militarización y en la amenaza de guerras nucleares. Como un soplo de aire fresco, la esperanza ayuda a frenar la ansiedad y el miedo ante tantas emergencias que se multiplican, como el aumento vertiginoso del calentamiento global.

La esperanza no se pierde en tiempos afligidos por crisis globales. Al contrario. En épocas pasadas de mayor estabilidad y bonanza, así como en los imaginarios de la modernidad que, impulsados por la ciencia y la razón, proyectaban una humanidad próspera y libre, la esperanza no era necesaria. Sin embargo, hoy en día, esta resulta esencial, precisamente cuando la ciencia y la razón están bajo permanente sospecha, y los estados y organismos internacionales parecen incapaces de enfrentarse a crisis y riesgos mundiales.

En nuestro día a día, la esperanza emerge en los anuncios, en las fotografías y en los mensajes de Instagram o TikTok, así como en los discursos de los políticos, quienes, a pesar de reconocer la gravedad de la situación, venden esperanza. El presidente de Estados Unidos, Joe Biden, viajó a Irlanda del Norte en abril de 2023 para conmemorar los 25 años del Acuerdo de Viernes Santo y habló de la necesidad de tener esperanza: «la esperanza de reparación incluso en las divisiones más terribles». Por su parte, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, prometió más ayuda financiera a los ucranianos y les dijo: «mientras Rusia busca la destrucción, Europa restablece la esperanza». «Nunca, nunca jamás, dejaremos de construir un mundo mejor para todos, en todas partes», puede leerse en el perfil de Twitter del secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres.

¿Qué es la esperanza en un mundo inhóspito, asediado por crisis perennes? ¿Qué estamos esperando? La mayoría de las veces esperamos que las crisis pasen y que todo vuelva a ser como antes. Durante mucho tiempo, albergamos la esperanza de que finalizaran los contagios por la COVID-19 o que nos recuperásemos económicamente, de la misma manera que hoy esperamos que Rusia y Ucrania dejen de luchar o que podamos frenar el calentamiento global. En los discursos dominantes, la esperanza a menudo equivale a un cierto optimismo de recuperación, en el futuro, de aquello que perdimos, aunque no dispongamos hoy de los mecanismos para que esto sea posible. Esperanza

\* Reflexiones desarrolladas por Pol Bargaés en su libro *Hope in the Anthropocene: Agency, Governance and Critique* (Routledge, 2024), editado conjuntamente con David Chandler y Valerie Waldo.

significa tener una actitud optimista, que permita evitar la frustración y el desencanto, la apatía y la desesperación, y seguir luchando para sobrellevar la crisis. Tal como explica Victoria McGeer en «The Art of Good Hope» (*The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 592) en situaciones adversas la esperanza puede servir como «una fuerza unificadora que fomenta la acción humana». Por este motivo, los gobiernos y los mercados temen al desespere y promueven el cultivo de la esperanza entre una población que debe seguir confiando en las instituciones y en la economía, como los generales cuando proyectan que la victoria está cerca para subir la moral de sus tropas. En estas narrativas, la esperanza se percibe como un motor positivo, una mirada optimista para seguir confiando, consumiendo, trabajando o luchando para superar la crisis y poder regresar al lugar de donde venimos: la esperanza de vivir un futuro sin tormentas.

Siempre han existido otras miradas que alertaban de los peligros de esta esperanza «optimista». Ya lo anticipó el poeta Hesíodo: en el mito de Pandora, la esperanza es uno de los males de este mundo porque genera pasividad, engaño o desidia, aunque, al mismo tiempo, siempre estará al lado de los humanos para brindarles una nueva oportunidad. Esta ambigüedad de la esperanza hace que muchos autores destaquen sus efectos nocivos para las sociedades contemporáneas. Lauren Berlant (*Cruel Optimism*, Durham: Duke University Press, 2011), por ejemplo, argumenta que la esperanza atrapa a las personas en ciclos de decepción y frustración porque están afectivamente entregadas a deseos e ideales optimistas que después no son atendidos por las instituciones, ni son factibles con los estilos actuales de vida. Otros han observado como los gobiernos y las instituciones internacionales gestionan las crisis y los conflictos a través de la esperanza, a partir de promesas

de un futuro mejor que pocas veces llega, pero que legitima medidas extraordinarias, mayor regulación y políticas que posponen soluciones. Si queremos pensar en los problemas de la esperanza, solo hay que fijarse en muchos tecno-optimistas que, con falsas esperanzas, aseguran que la tecnología y la ciencia frenarán el cambio climático y arreglarán el mundo; así pues, no hay de que preocuparse, ni tampoco hacer nada al respecto. Como si el apocalipsis no fuera con nosotros.

### **Una esperanza radical**

Ante el peligro de que la esperanza lleve a la frustración, a la manipulación o justifique políticas destructivas, necesitamos una esperanza más radical que nos acerque –y no nos aliene mientras esperamos– a un mundo en transición, de cambios y de crisis sistémicas.

Este enfoque sobre la esperanza es menos optimista, quizás más oscuro, y parte de dos premisas. La primera es que estamos en una época de pérdida existencial, una época de no retorno, consecuencia directa de lo que hemos hecho, de lo que hemos sido. Este aspecto es importante para descartar la esperanza de querer que todo pase pronto o de que todo siga como antes. Porque, precisamente, estamos aquí, desesperados, en crisis, por todo lo que hicimos y quisimos; debemos darnos cuenta de que las soluciones y los conocimientos previos forman parte del mismo problema. Nuestras herramientas para resolver las crisis son a menudo cómplices de estas mismas crisis y agudizan los problemas de fondo.

De hecho, filósofos alemanes de la primera mitad del siglo xx como Theodor Adorno, Hannah Arendt, Walter Benjamin o Ernst Bloch fueron decisivos a la hora de repensar la esperanza. Se vieron en una coyuntura dramática, de miedo y confusión, porque en Alemania la modernidad, la razón

y la democracia habían traído el totalitarismo, el Holocausto y la Segunda Guerra Mundial. «No hay ningún documento sobre la civilización que no sea a la vez un documento de barbarie», escribió atrevidamente Benjamin en 1969 (*Illuminations: Essays and Reflections*). Y ante este momento apocalíptico, en el que todo lo que creían vinculado al progreso en realidad había desencadenado el horror y la destrucción, invocaron la esperanza como manera de aspirar a lo que no era posible o todavía no lo era (así lo planteaba Ernst Bloch en 1995: *The Principle of Hope*, volumen 1). La lección que sacamos de estos pensadores es que todo lo presente está manchado de violencia. Si asumimos que nada debería ser igual y que debe evitarse repetir los mismos errores y volver a ciclos de crisis y desesperanza, empezaremos a soñar con un futuro diferente.

Pero, ¿qué futuro? Esta es la segunda premisa de una esperanza radical: todavía no sabemos qué estamos esperando. Carecemos del lenguaje para expresarlo o anotarlo. Jonathan Lear, en 2006 (*Radical Hope: Ethics in the Face of Cultural Devastation*, HUP) argumenta que podríamos encontrar inspiración en la manera como los *crow*, una nación indígena de Estados Unidos, sobrevivieron y resistieron cuando su cultura y su modo de vida quedaron totalmente arrasados y fueron trasladados a una reserva. «La esperanza radical», escribe, es una «visión, un sueño» que infunde coraje para avanzar, aunque «nos falten todavía los conceptos necesarios para entender lo que estamos buscando».

La esperanza como visión o sueño sobre lo que es distinto, sin dictar exactamente lo que querríamos, es importante. Porque, si

tenemos una visión concreta y diseñamos un programa para alcanzarla, la acabaremos imponiendo a los demás, como si las generaciones futuras no pudieran pensar por sí mismas, dicen los pensadores sobre la utopía como Russell Jacoby (*Picture Imperfect: Utopian Thought for an Anti-Utopian Age*, 2005). De manera similar, cuando sabemos con certeza lo que esperamos, tendemos a desear lo conocido o a recuperar lo que hemos perdido, y regresa el ciclo de la nostalgia y la desesperanza. Teníamos la

esperanza de que la pandemia pasase y hemos regresado a la vieja normalidad prepandémica de producción, consumo, desigualdad estructural, y al estrés del día a día. En cambio, la esperanza radical despierta la pasión por inventar y repensar las soluciones a las crisis, resistiendo a la apatía general. Retiene el convencimiento de que todo puede cambiar, de que puede ser distinto y mejor, y otorga a los humanos la llama para seguir reflexionando sobre lo que ahora parece imposible.

**Si asumimos que nada debería ser igual y que debe evitarse repetir los mismos errores y volver a ciclos de crisis y desesperanza, empezaremos a soñar con un futuro diferente**



## EL FUTURO DEL ESTADO-NACIÓN

### OMAR DAJANI

Codirector de la Facultad de Derecho del Global Center for Business & Development, University of the Pacific

### ASLI Ü. BÂLI

Profesora de Derecho, Yale Law School

La posibilidad de un futuro posnacional parece lejos de ser una realidad inminente. La inseguridad y la deslocalización resultantes de las sucesivas crisis económicas y políticas de las dos últimas décadas han dado lugar a un resurgimiento del nacionalismo, mientras la gobernanza supranacional suscita a la vez sentimientos contradictorios de sospecha y esperanza. Aun así, sigue habiendo dudas acerca de la pertinencia del Estado-nación como pieza clave del orden internacional contemporáneo. Probablemente, donde más patentes y conmovedoras se manifiestan sus deficiencias es en la difícil situación de dos comunidades nacionales que siguen siendo apátridas un siglo después de que surgieran por primera vez los Estados-nación en Oriente Medio: los palestinos y los kurdos. A pesar de los extraordinarios retos a los que estas comunidades se han enfrentado –o quizá debido a ellos–, en ambos contextos se está llevando a cabo un importante esfuerzo creativo para reformular la relación entre nación y Estado. Por ello merece la pena dirigir aquí nuestra atención más en detalle.

El Estado-nación se introdujo en Oriente Medio a través del encuentro colonial con Occidente. Al igual que en otras partes del mundo, el proceso estuvo cargado de violencia, puesto que la demarcación de las fronteras y el encaje entre los nuevos estados y las nuevas identidades «nacionales» tuvo como consecuencia la creación de mayorías y minorías en un mismo territorio. En un orden político fraguado tras la disolución del imperio Otomano, palestinos y kurdos quedaron fuera del esquema. El sionismo, surgido a la vez que el nacionalismo europeo

y como respuesta a este, logró erigir, con la ayuda británica, un Estado-nación judío en Palestina. Para establecer y preservar una mayoría política judía en el nuevo Estado de Israel cientos de miles de palestinos fueron obligados a abandonar sus hogares y se les prohibió regresar. Los palestinos que permanecieron en Israel fueron, a su vez, relegados a la condición de minoría, y los que residían en Cisjordania y la Franja de Gaza fueron sometidos a medio siglo de régimen militar. La partición del territorio otomano fue igual de cruel con los kurdos. Como resultado de las estratagemas imperiales, las tierras kurdas se repartieron entre los nuevos estados independientes de Turquía, Siria e Irak. Convertidos en la mayor minoría étnica y lingüística en los tres estados, los kurdos fueron objeto de presiones asimilacionistas, se les negó la expresión política y cultural, se les privó de derechos e incluso fueron víctimas de genocidio. También la comunidad kurda en Irán ha sido marginada y, en ocasiones, sometida a una brutal represión política.

La estrategia inicial de palestinos y kurdos ante esta falta de Estado fue intentar conseguir estados-nación propios, recurriendo para ello a la resistencia armada y, más tarde, a la negociación. Pero estas estrategias no dieron resultado. Aunque la Organización para la Liberación de Palestina aceptó la solución de dos estados en 1988, en 35 años no ha logrado ningún avance en su objetivo de establecer un Estado palestino independiente junto a Israel. Aunque la comunidad internacional apoya religiosamente el derecho de los palestinos a la autodeterminación nacional, ha demostrado poca entereza ante la progresiva

anexión de territorio palestino por parte de Israel. Los movimientos políticos kurdos, por su parte, se han encontrado con obstáculos igualmente difíciles para hacer realidad sus aspiraciones nacionales. La lucha por la secesión que desde hace décadas mantiene el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) no ha conseguido arrebatar ni un ápice de territorio kurdo a Turquía. Y aunque los kurdos de Irak lograron una autonomía significativa, con el apoyo político y militar estadounidense, su intento en 2017 de traducir esta autonomía en independencia suscitó la condena unánime de los actores regionales e internacionales. Por otra parte, al igual que otros gobiernos nacionalistas de la región, el Gobierno Regional del Kurdistan en Irak a su vez ha discriminado sistemáticamente a las minorías religiosas y étnicas.

La tendencia del sistema Estado-nación de convertir el proceso de autodeterminación en un juego de suma cero y, por tanto, con dinámicas mayoritarias y centralizadoras que privilegian a ciertos grupos a expensas de otros, ha impulsado la búsqueda de marcos alternativos de estructuración de la autoridad. En Israel-Palestina, esta alternativa –la idea de una confederación biestatal– ha ido despertando un creciente interés a lo largo de la última década. Pese que aún no ha calado entre los líderes políticos, este pensamiento está dando lugar a un pequeño pero vibrante movimiento popular binacional, A Land For All (ALFA-Una tierra para todos). Sin rechazar por completo el Estado-nación –pues apuesta por una solución de dos estados como medio para lograr la autodeterminación pacífica de palestinos y judíos israelíes–, ALFA concibe de otra manera la relación entre Estado, nación y territorio, apelando a un reconocimiento, por ambas partes, de que

**Redefinir el Estado-nación permitiendo cierta indeterminación territorial ofrece la posibilidad de concebir soluciones integradoras**

el conjunto de Israel-Palestina es una «patria compartida», tanto para palestinos como para judíos israelíes. Aunque las fronteras nacionales dentro de este espacio compartido estarían delimitadas y reguladas, habría libertad de circulación y residencia con independencia de ellas, basada en el compromiso compartido de «una tierra abierta, donde los ciudadanos de ambos (estados) tengan derecho a viajar, trabajar y vivir en cualquier lugar». Al superar de este modo la fórmula binaria de «dos estados para dos pueblos», algunas de las cuestiones que han impedido hasta ahora un acuerdo de paz resultan más fáciles de resolver: así, los colonos israelíes de Cisjordania podrían permanecer en sus hogares como residentes de un Estado palestino; y, a su vez, los palestinos (incluidos los refugiados) tendrían derecho a residir no solo en el Estado de Palestina, sino también en Israel. Aunque los residentes permanentes de ambos Estados no tendrían derecho a voto en las elecciones nacionales, tendrían asegurada la representación en las instituciones políticas locales y la protección de un tribunal supranacional. Además, la ciudad de Jerusalén, que se extiende a ambos lados de la

frontera que separa ambos estados, quedaría así «unificada, abierta y compartida, en lugar de seguir atravesada con muros y vallas». Sin duda, estas ideas requieren valentía, audacia, elaboración y compromiso crítico y plantean retos difíciles por sí mismas, pero redefinir el Estado-nación, permitiendo cierta indeterminación territorial, ofrece la posibilidad de concebir soluciones integradoras a problemas que llevan mucho tiempo enquistados y que generan fractura social.

Mientras palestinos e israelíes intentan reconceptualizar el Estado-nación, las comunidades kurdas de Turquía y Siria han optado

por abandonarlo por completo, defendiendo –y, en Siria, aplicando– un modelo no estatista de organización política denominado «confederalismo democrático». Conceptualizado por el líder del PKK Abdullah Öcalan, e inspirado en parte por la obra de Benedict Anderson y Murray Bookchin (véase al respecto Damian Gerber y Shannon Brincat, «When Öcalan met Bookchin: The Kurdish Freedom Movement and the Political Theory of Democratic Confederalism» 2018), el confederalismo democrático deja a un lado el nacionalismo separatista en favor de una descentralización radical de las instituciones políticas, la democracia directa local y un compromiso con la inclusión de género, étnica y religiosa. Esta nueva estructura, se ha llevado al terreno, además, en zonas sirias de mayoría kurda, que lograron arrebatarse una importante autonomía al régimen de Bashar al-Assad durante el punto álgido de la guerra civil siria y preservándola posteriormente, a pesar de los desafíos del ISIS, Ankara, Damasco y otros de sus enemigos. En Rojava, como se denomina popularmente a la Administración Autónoma del Noreste de Siria, el sistema de gobierno funciona a través de «una compleja red de entidades locales autoadministradas» (véase al respecto Michael Knapp y Joost Jongerden, «Peace committees, platforms and the political ordering of society: Doing justice in the Federation of Northern and Eastern Syria (NES)» 2020) designadas –según explican Michael Knapp y Joost Jongerden– «para tomar decisiones lo más cerca

posible de la población afectada, en los lugares en los que viven y contando con su liberación directa». Dentro de este sistema, la autoridad emana de abajo arriba –desde los consejos elegidos en la comunidad local (o, en algunos casos, al servicio de comunidades etnoreligiosas concretas, como árabes y asirios, u otras categorías especiales, como jóvenes y mujeres), hasta los niveles de distrito, ciudad y cantón provincial–. Si bien algunos asuntos –sobre todo en las cuestiones de seguridad exterior– siguen bajo la autoridad centralizada de las fuerzas militares, alineadas con el Partido de la Unión Democrática (PYD). No obstante, en esta cuestión –véase al respecto el interesante artículo de Matt Broomfield «Is Rojava a socialist utopia?», 2023– el proceso de llevar sobre el terreno de Rojava la teoría a la práctica presenta importantes retos. Para empezar, ha dado lugar a una década de autogobierno democrático en comunidades que hasta entonces no habían podido tener esta tentativa.

La continua inestabilidad en Oriente Medio nos remite a los problemas de un orden internacional levantado sobre la fórmula del Estado-nación, pero también a por qué se apela al Estado-nación. La experiencia palestina y kurda durante el último siglo nos recuerda no solo los problemas que ha causado el Estado-nación, sino también las razones por las que el Estado-nación conserva cierto atractivo: seguridad, pertenencia y los privilegios propios de integrarse en la comunidad internacional de estados.



## VIAJE AL FUTURO DE LA GOBERNANZA

### JUDITH FERRANDO Y PUIG

Codirectora de Missions Publiques

### YVES MATHIEU

Fundador y Codirector de Missions Publiques

### ANTOINE VERGNE

Codirector y Director de Asociaciones Internacionales,  
Missions Publiques

### La gobernanza actual no está adaptada a los retos del mañana

Nuestros modelos de decisión y, más globalmente, la organización de nuestras sociedades, están siendo profundamente cuestionados por los retos del siglo XXI y, sobre todo, por el cambio climático.

A pesar de las primeras advertencias del Club de Roma (incluidas en el *Informe Meadows* de 1972) sobre los límites del crecimiento, a pesar de la Cumbre de Río de 1992 y de las COP sobre el clima y los compromisos nacionales, a pesar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la ONU, nuestras emisiones de gases de efecto invernadero siguen siendo demasiado elevadas para evitar un aumento drástico de la temperatura de la Tierra, y los límites planetarios están a punto de alcanzarse o ya han sido alcanzados.

La lucha contra el cambio climático está en el centro de muchos de los discursos y hojas de ruta, pero sin la efectividad esperada. Nuestros modelos de gobernanza en todos los niveles se han quedado obsoletos.

¿Por qué? Porque estos modelos de gobernanza y estas instituciones, al menos en los países occidentales, son el resultado de procesos históricos y se han desarrollado en paralelo a la Revolución Industrial y a la sociedad de consumo. Nuestras políticas públicas, nuestras instituciones y nuestras infraestructuras mentales están orientadas al crecimiento. Nuestras relaciones sociales se basan en un «contrato social» que organiza la economía, el trabajo y el tiempo libre en torno a la producción y el consumo de masas, y vin-

culado a una promesa de abundancia material de la que todos podrían beneficiarse. Esta promesa ha demostrado ser perjudicial para el planeta, insostenible a escala mundial y socialmente injusta.

Al reconocer la naturaleza limitada de los recursos y los retos de la justicia climática e intergeneracional, es un reto importante para nuestros sistemas políticos y económicos pasar del horizonte de la prosperidad material al horizonte de un buen vivir para todos, orientado hacia la suficiencia más que hacia la abundancia.

Pero el cambio climático no es lo único que está en juego: la Inteligencia Artificial y las tecnologías emergentes están transformando profundamente nuestra relación con el conocimiento, con el cuerpo y con la mente; los flujos migratorios se intensifican y las poblaciones del hemisferio norte envejecen; nuestra relación con el tiempo, con el trabajo y con los demás está cambiando. Pero también son muchos los recursos con potencial para hacer un mundo deseable y sostenible que están saliendo a la luz. *Mad Max* o *Minority Report* no son los únicos futuros posibles.

### ¿Qué gobernanza deseamos para el futuro?

El futuro puede dar miedo. Nos obliga a observar los cambios que están teniendo lugar sin negarlos, aceptar la gravedad del cambio climático, aceptar que tendremos que cambiar nuestros modos de vida y que los avances tecnológicos no serán suficientes, como nos recuerdan los sucesivos informes del IPCC; sin embargo es un primer paso indis-

pensable. Para ello es necesario encontrar los medios que permitan compartir una observación (científica y social) con el fin de debatir soluciones y esfuerzos que deberán ser asumidas por todo el mundo. A fin de superar la conflictividad de la sociedad, exacerbada por las redes sociales, es necesario crear espacios pacíficos de diálogo, en los que se puedan compartir y debatir percepciones para explorar desacuerdos y ampliar los ámbitos de acuerdo. La democracia representativa aún tiene legitimidad para arbitrar y decidir, pero los procesos de toma de decisiones con el pueblo y la sociedad civil –y ante todo, el debate sobre el mundo común– son ahora más necesarios que nunca.

### **La organización de deliberaciones colectivas, ciudadanas y de *stakeholders* a todos los niveles**

Los mecanismos de deliberación ciudadana se han extendido a lo largo de las últimas dos décadas (a este respecto véase el «Catching Deliberative Wave, 2020», de la OCDE). De este hecho caben varias observaciones positivas: en primer lugar, las metodologías deliberativas están maduras, y son muchos los profesionales, tanto públicos como privados, que tienen experiencia en este campo (entre ellos Graham Smith, con su libro *Democratic innovations: Designing institutions for Citizen participation* de 2009). En segundo lugar, el ciudadano común, cuando es elegido por sorteo, como ocurre en las asambleas ciudadanas cada vez más en boga, demuestra pasión por un tema que antes consideraba demasiado complejo, atrevido y de excesiva responsabilidad para él. En este punto, los ejemplos de las propuestas de la Convención Ciudadana para

el Cambio Climático en Francia, o los Paneles Ciudadanos Europeos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, han hecho hincapié en la importancia de una sociedad guiada por los valores de la solidaridad y la inclusividad.

Sin embargo, el impacto de estas iniciativas en los procesos de toma de decisiones tiene ciertas limitaciones. Los responsables de las decisiones aún perciben como escaso

el valor o la rendición de cuentas respecto a estas iniciativas, y no incorporan suficientemente las recomendaciones de los ciudadanos para transformar las políticas públicas. En cuanto a los *stakeholders*, estos siguen mirando con recelo esta participación ciudadana que en ocasiones puede hacerlos prescindibles (actuando sin su concurso) o que no tiene en consideración sus posiciones y sus legítimas reivindicaciones. El reto es por tanto, integrar estos tres espacios de poder político y que se comuniquen entre ellos, ya que en realidad, lo que sucede con mayor frecuencia es que la deliberación ciudadana participativa, las relaciones de poder en el mundo social y la democracia representativa –clásica y vertical– operan a la vez, pero en tres «metaversos» diferentes.

Por todo ello, nuestras propuestas para revitalizar la gobernanza del futuro son las siguientes:

**La lucha contra el cambio climático está en el centro de muchos de los discursos y hojas de ruta, pero sin la efectividad esperada. Nuestros modelos de gobernanza en todos los niveles se han quedado obsoletos.**

1. *Abordemos los temas que irritan a la gente* (suficiencia, modelos de negocio en una sociedad de sobreconsumo, bienes comunes, las necesarias renuncias o aceleraciones) en deliberaciones que reúnan a ciudadanos y *stakeholders* y que realmente tengan una incidencia en la decisión a nivel institucional.

2. *Atrevámonos a una gobernanza abierta*, con ciudadanos elegidos por sorteo, en todos los niveles del territorio, no para reemplazar a los cargos electos ni a los sindicatos, sino para oxigenar los diálogos con las herramientas de la inteligencia colectiva y no con debates agonísticos. Dar el poder de actuar y experimentar a los territorios, basándose en los resultados de una gobernanza ampliada, es el camino que debemos emprender. Las experiencias locales de transición ecológica en el Norte y en el Sur son numerosas, pero tienen dificultades en federarse y establecer conexiones entre sí. En este sentido, los nuevos enfoques de la cooperación, como *blockchain* o Web 3, están resultando de gran inspiración para el mundo físico.

3. *Amplíemos nuestros criterios de justicia* y nuestra forma de percibirnos en el mundo e integremos en nuestras deliberaciones colectivas, no sólo a los ciudadanos de hoy en su diversidad (para luchar así contra la injusticia epistémica), sino también a las generaciones futuras, para garantizar que nuestras decisiones de hoy no reduzcan la capacidad de acción y la calidad de vida de las generaciones venideras; y no nos olvidemos de los seres vivos, considerados con demasiada frecuencia como un adorno, un mero consumible y no un socio indispensable para nuestra propia supervivencia.

4. *Cambiamos de perspectiva*: démonos el espacio para imaginar otro mundo que tenga en cuenta los límites planetarios<sup>1</sup>, superando así la idea de que el modo de vida occidental, que es finalmente algo muy reciente, es una panacea insuperable. La imaginación precede a la acción, así que aprendamos a soñar juntos de nuevo,

como nos anima a hacer Rob Hopkins (en su libro *From what is to what if. Unleashing the Power of Imagination to Create the Future We Want*, publicado en 2019).

El futuro de la gobernanza es el reto clave en nuestro camino hacia un futuro deseable, ya que es el cuello de botella y al mismo tiempo la palanca de nuestra capacidad colectiva para acoger y gestionar lo que está por venir. Con las innovaciones sociales y tecnológicas, integradas en nuestro entorno, lo más probable es que consigamos materializar «el cambio», o, al menos, a esto dedicamos nuestro trabajo. Esperemos que no sea demasiado tarde.

1. A este respecto, la «economía del donut» fue una propuesta por Kate Raworth, que ubica el espacio de desarrollo humano entre dos límites: de un lado, las necesidades sociales y, del otro, los límites ecológicos.

# DE LA EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA AL DECRECIMIENTO: PARÁBOLAS SOBRE EL FUTURO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL

**ANDREU DOMINGO**

Subdirector del Centro de Estudios  
Demográficos-CED,  
Universidad Autónoma de Barcelona

## **La globalización demográfica y los horizontes distópicos**

Después de la Segunda Guerra Mundial, la población del planeta se convirtió en materia de preocupación política. El ritmo acelerado de crecimiento, así como la división del mundo en bloques, los procesos de descolonización y el temor a la expansión del comunismo tuvieron parte de responsabilidad. Asistimos, a partir de ese momento, a un despliegue institucional encabezado por Naciones Unidas para la producción de información estadística demográfica. En 1946, se empezó a recoger datos país por país, lo que permitió cifrar la población mundial en 2.470 millones de personas en el año 1950, y el ritmo de crecimiento se estimó en 1,7 por mil. A partir de estos datos, publicados en el *Demographic Yearbook* (1951), se calcularon las proyecciones de población mundial reunidas en el *World Population Prospects* (1951); ambas son dos publicaciones bianuales que siguen siendo, hoy en día, las referencias oficiales sobre la evolución de la población mundial.

En 1965, con 3.300 millones de habitantes y una tasa de crecimiento máxima del 2,08 por mil, la evolución de la población mundial se consideró una amenaza y se asoció a nociones como la de «la bomba demográfica» de la cual hablaba Peter Ehrlich en su libro homónimo, publicado en 1968. En él exponía los efectos catastróficos que provocaría el crecimiento demográfico, dibujando un horizonte distópico que no nos ha abandonado desde entonces. Fue precisamente esta proyección apocalíptica la que condujo a la

intervención sobre la población: el crecimiento cero se perfiló como el objetivo ideal, y así se reflejó como uno de los pilares fundacionales del Club de Roma en 1968. En relación con las políticas de control de la población, se enfrentaron los *malthusianos* –partidarios de restringir la población– con los *desarrollistas* –que apostaban por la modernización como mecanismo de regulación–, muy influenciados por la coetánea fractura geopolítica de bloques. Ya por entonces, la cuestión medioambiental se situaba en el centro del debate, a pesar de que lo que realmente preocupaba no era tanto la sostenibilidad ambiental sino la del sistema económico. Después de la Conferencia Internacional de Población de México (1984) y de la retirada de las contribuciones estadounidenses al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) bajo la administración Reagan, se inició el viraje neoliberal en materia de población. Se abandonó el intervencionismo para dar paso a un *laissez passer* demográfico: a pesar de que la población mundial se había casi duplicado desde 1950 –llegando a los 4.730 millones de habitantes– el ritmo de crecimiento había caído hasta el 1,7 por mil, como resultado de un descenso generalizado de la fecundidad.

Durante la década de los noventa, que culmina con 6.000 millones de habitantes en 1999, vuelve la noción de la estructura poblacional por sexo y edad. Sin embargo, los principales componentes de la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migraciones) constituyen «riesgos globales» (tal como se recoge desde 2006 en los sucesivos

informes del Foro Económico Mundial de Davos). Asumiendo que el calentamiento global nos conduce irremediamente a un cambio climático, el papel de la población mundial –unido al consumo– ha vuelto al primer plano. El decrecimiento –deseado por unos y temido por otros– se ha convertido, en el siglo XXI, en el motor de una nueva parábola sobre el futuro, al igual que en su momento lo fue la explosión demográfica. Las posiciones al respecto se polarizan entre los que lo ven como una «amenaza» y los que lo ven como una «oportunidad», en la línea de los ejes narrativos del neoliberalismo. En este contexto, nos encontramos también con incongruencias, como la de desear el decrecimiento a nivel global y al mismo tiempo, mantiene viva la ilusión de un crecimiento a escala local.

### **Las proyecciones de población del siglo XXI**

El 15 de noviembre de 2022 el FPNU anunció que la población mundial había alcanzado los 8.000 millones de habitantes. Se repitió, entonces, la jugada de una década antes cuando, al alcanzar los 7.000 millones de habitantes, empezó una operación de *marketing* destinada a sensibilizar al público, y se aprovechó la ocasión para recaudar fondos.

Con vistas al futuro, y según algunas previsiones publicadas a principios del milenio, la población mundial comenzaría a decrecer en torno a los años ochenta del siglo XXI, una vez alcanzado el techo de los 10.000 millones de personas. Estos cálculos han sido corregidos posteriormente al alza, fijando un incremento continuado de la población hasta finales de siglo, cuando se situaría entre los 9.600 y los 12.300 millones de habitantes. Los cálculos más recientes de Naciones Uni-

das, publicados en el *World Population Prospects* (2022) sitúan la población máxima en el año 2086, cuando la humanidad llegaría a los 10.400 millones de habitantes, momento a partir del cual la población empezaría a disminuir. Si se prueba que los datos son ciertos, en los próximos veinticinco años la población mundial sumará 1.585 millones de nuevos habitantes, alcanzando los 9.500 millones. La banda baja de los cálculos cifra la población en 8.900 millones de habitantes, mientras que los cálculos al alza la sitúan en 10.300 millones. En ambos supuestos, se hace pa-

tente que la humanidad ha dejado atrás el crecimiento explosivo de finales de los años sesenta del siglo XX, ya que este ha disminuido hasta el 0,9% (hipótesis media), y se prevé que lo haga aún más en el próximo cuarto de siglo, quedando reducido a la mitad (0,47%). No obstante, como hemos visto, este notable decrecimiento tardará aún sesenta años en traducirse en un descenso real de la población total mundial, un hecho que se explica por la estructura de edad de la población. Si bien es cierto que la fecundidad en el mundo está cayendo, la gran cantidad de personas que aún se encuentran en edad reproductiva será la que

sostendrá el crecimiento total.

Es justo decir, sin embargo, que la fotografía global no es representativa de las enormes disparidades entre regiones. Por un lado, el continente africano se situará al frente del crecimiento poblacional, duplicando su población actual antes de finales de siglo, para alcanzar los 3.900 millones de habitantes; por el otro, Europa perderá en torno al 20% de su población, pasando de los 743 millones de habitantes actuales a 587 millones en 2100. A pesar de que la mayoría de la población mundial aún vivirá en Asia, el continente

**Según algunas previsiones publicadas a principios del milenio, la población mundial comenzaría a decrecer en torno a los años ochenta del siglo XXI**

iniciará un lento descenso a partir de 2053, una vez alcanzado el pico de 5.530 millones de habitantes.

El crecimiento general de población no es, sin embargo, el único reto que deberá afrontar la demografía del planeta en los próximos veinticinco años. La estructura por edades de la población, el desequilibrio entre sexos o el proceso acelerado de urbanización y la aparición de las megametrópolis son algunos de estos desafíos. Respecto al primero –el relativo a las edades– mientras que en 2050 uno de cada tres habitantes de la UE será mayor de 64 años (28,3%), en los países subsaharianos solo uno de cada veinte (5,7%) estará en esta franja. Este desequilibrio explica en parte el repliegue europeo y el miedo a la sustitución étnica que impregna «la ética del bote salvavidas» que rige actualmente la política migratoria europea. En relación con el segundo de los desafíos –el déficit poblacional de mujeres– destacan los casos de China e India por el efecto diferido del aborto selectivo y el infanticidio, agravado por la caída sostenida de la fecundidad. No es impensable,

pues, que la relativa escasez de mujeres en el mercado matrimonial acabe comportando un mayor control sobre las mismas y un repunte del discurso misógino que lo legitima. Respecto a la urbanización, en 2035, casi dos de cada tres personas (62,5%) vivirán en entornos urbanos –principalmente en África y Asia– con treinta megametrópolis que sobrepasarán los diez millones de habitantes en todo el mundo.

### **¿Otro mundo es posible?**

La inercia que la estructura por edades imprime en las previsiones del crecimiento de la población mundial, sumada a la de otras transformaciones socioeconómicas, como la deriva de la cuarta revolución industrial, dejan poco espacio al optimismo. Los escenarios distópicos se alimentan de las contradicciones que acumula un sistema que ha hecho del crecimiento continuado y de la creación de redundancia su estrategia reproductiva, que evidencia una flagrante contradicción entre el crecimiento económico (y demográfico) permanente y la sostenibilidad ambiental.

Y, a pesar de todo, todavía hay margen para pensar que otro mundo es posible. Desde el punto de vista demográfico, hay que tener en cuenta el impacto positivo que puede tener la mejora en el nivel de educación y concienciación –sobre todo en las condiciones de salud de las generaciones más mayores– y en anticipar la bajada de la fecundidad. Y con ella, no solo la desaceleración del crecimiento de la población, sino también la consecución de un mundo más igualitario por razón de género y capaz de desprenderse de los prejuicios raciales, que obstaculizan una política migratoria socialmente justa. Confiar en la innovación científica será, sin duda, clave para resolver los problemas que nos acechan, pero no podemos obviar la gran importancia que debe jugar también la capacidad de innovación política.



Los estados del bienestar europeos afrontan en la actualidad varios desafíos cruciales que pueden poner en jaque la sostenibilidad de este generoso modelo social. Sin embargo, los votantes europeos difícilmente aceptarán el fin del bienestar tal y como lo conocen, lo que obligará a los responsables políticos a aportar soluciones operativas que permitan su renovación. Este artículo ofrece una panorámica de algunas de las grandes tendencias que, desde la actualidad, están incidiendo en el futuro del Estado del bienestar, y analiza las posibles políticas que pueden dar respuesta a esta situación.

Entre estas grandes tendencias, una de las más importantes es la relacionada con el cambio en la estructura de la población, pues el descenso de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida se traduce en un envejecimiento de la población. Según Eurostat (2020), en 2050 el 30% de la población europea estará en edad de jubilación y se espera que el número de personas mayores de 75 años sea prácticamente el doble, comparado con el año 2020. También el curso de la vida ha cambiado, desde el punto de vista individual. Cuando en 1883, Otto von Bismarck introdujo el primer régimen de pensiones de Europa, estableció la edad de jubilación a los 70 años, edad que era muy superior a la esperanza de vida de la época. Hoy en día, el ciudadano europeo medio sale del mercado laboral a los 62 años y pasa unos 20 años jubilado. En el otro extremo de la vida, asistimos a la prolongación de la infancia como resultado de un mayor número de años dedicados a la educación, y a que los jóvenes se independizan a los 25 años, dos veces más tarde que a inicios del siglo XX. En pocas palabras, un ciudadano europeo contemporáneo

depende del Estado del bienestar casi la mitad de su vida, mientras que la otra mitad (unos 40 años) contribuye al bienestar personal y nacional a través de los ingresos del trabajo y los impuestos.

El problema de fondo del Estado del bienestar es el desequilibrio entre la población económicamente independiente y la dependiente. Es irónico que parte del problema resulte de la educación y las políticas sociales que, hasta hace poco, solo admitían estatus claramente definidos: si eras una madre joven con permiso de maternidad no se te permitía trabajar, si estabas dado/a de alta como desempleado no podías aceptar ni siquiera miniempleos y, durante cierto tiempo, quienes trabajaban además de estudiar eran un problema, y a las personas que se acercaban a la jubilación, se las expulsaba del mercado laboral. Afortunadamente, las tornas están cambiando y, en todos los grandes ámbitos de la política social se dan acuerdos más flexibles. Los sistemas de jubilación gradual apuestan por una transición flexible a la jubilación, conservando al mismo tiempo algunas de las ventajas económicas y sociales del trabajo. Las normativas que permiten conciliar la vida familiar y laboral, la integración del aprendizaje y los estudios en el lugar de trabajo y la promulgación del estatuto de desempleo «parcial» contribuyen a mitigar los riesgos derivados de la dependencia demográfica. El grupo de expertos de alto nivel que trabajó en los futuros escenarios del Estado de bienestar europeo subrayó que «el aumento de la dependencia demográfica no significa necesariamente una mayor dependencia económica» (ver el informe «The future of social protection and of the welfare state in the EU», 2023).

¿En qué medida se ajustan estos cambios en las políticas a las tendencias comportamentales de las personas mayores en el mercado laboral? Los niveles de empleo de las personas mayores de 65 años han ido en aumento en los últimos veinte años, especialmente entre los 65 y los 69 años. En 2021, el 13% de la población con edades comprendidas entre los 65 y los 69 estaba en activo, y en los países nórdicos y bálticos la proporción se duplicaba. Comparadas con las cohortes más jóvenes, las personas de más edad suelen trabajar como autónomas y a tiempo parcial, lo que refleja la tendencia general hacia la flexibilización de las formas de trabajo. Según datos de Eurostat, en Luxemburgo, Bélgica, Italia, Finlandia, Irlanda y España más de la mitad de la fuerza de trabajo entre los 65 y los 74 años es autónoma y, a diferencia de épocas anteriores, en las que las personas mayores trabajaban principalmente en la agricultura, ahora también están empleadas en sectores como la educación, la sanidad o la asistencia social.

Estos datos reflejan bastante bien los cambios que están teniendo lugar en el mundo laboral y en la calidad de vida en general. Si los comparamos con la era industrial, cuando la única opción era trabajar a tiempo completo en lugares y horarios estrictamente definidos, el mercado laboral actual ofrece opciones variadas. Solo dos tercios de los empleados en Europa trabaja a tiempo completo, el resto lo hacen a tiempo parcial, teletrabajan, trabajan a través de plataformas o combinan diferentes trabajos y estatus. Estas opciones antes eran consideradas fundamentalmente como una necesidad económica y, en algunas ocasiones, aún es el caso. Al mismo tiempo, un mayor número de personas opta por combinar diferentes empleos o bien combinan un estatus de trabajador por cuenta ajena con formas de autoempleo para mejorar su satisfacción y bienestar. Esto último puede ser especialmente relevante para la franja de menor edad entre las personas mayores, que ya tienen asegurados sus ingresos básicos a través de ingresos

anteriores o prestaciones de jubilación y no necesitan preocuparse por la cobertura de la seguridad social. Casi un tercio de las personas mayores que sigue trabajando al mismo tiempo que cobra una pensión lo hace por motivos no económicos, según datos de Eurostat.

Aunque facilitar la participación en el mercado laboral durante la vejez es importante para la calidad de vida individual, es igualmente importante para la sostenibilidad del Estado del bienestar. De ahí que los responsables políticos deban prestar atención a ambos aspectos del mercado laboral: la oferta y la demanda. La transición a la denominada «economía 4.0» exige una buena alfabetización digital y una buena capacidad de comunicación y de gestión del tiempo. A diferencia del antiguo modelo fordista, en el que el reloj y el jefe establecían lo que debían hacer los trabajadores de la cadena de montaje, los trabajadores de hoy en día a menudo tienen que cumplir las tareas del trabajo por sí mismos. El teletrabajo, el trabajo desde casa, el trabajo en plataformas y el autoempleo aportan mayor libertad, pero también individualizan los riesgos laborales. ¿Podrán acomodarse los mayores de 60 años al tipo de empleos que ofrece la economía 4.0?

El sentido común diría que están menos capacitados digitalmente que los más jóvenes y, sin embargo, observado con más detalle, la población en edad de prejubilación tiene una mayor representación entre quienes trabajan *online* o a través de plataformas. El 11% de quienes recurren a las plataformas como empleo principal, tienen entre 55 y 65 años (los datos se pueden consultar en el informe de Agnieszka Piasna *et al.* «The platform economy in Europe. Results from the second ETUI Internet and Platform Work Survey», de 2022); en algunos ámbitos del trabajo digital, como el alquiler y el transporte, las diferencias de edad son bastante pequeñas, mientras que en el trabajo profesional a distancia dominan claramente los jóvenes. Al mismo tiempo, como hemos

señalado anteriormente, los trabajadores de edad avanzada trabajan cada vez más en los ámbitos de la sanidad, el trabajo social y la educación. Esto aporta dos mensajes para los responsables políticos. En primer lugar, el giro digital en el mundo laboral no ha ampliado hasta ahora las oportunidades de empleo inteligente para los trabajadores de más edad. En segundo lugar, el aumento de la dependencia demográfica (incluyendo aquí una mayor atención a los menores con necesidades especiales) aumenta sustancialmente la demanda de trabajadores en el ámbito de los cuidados. El propio futuro del sector asistencial pasa por soluciones en red y acuerdos desinstitucionalizados. Así pues, la fusión de la potencialidad del trabajo digital con la demanda de mano de obra en los sectores de la educación y los cuidados debe organizarse de tal manera que los trabajadores mayores puedan beneficiarse de ella.

Aquí entra en juego la agenda de inversión social, que deja atrás la idea de una mera compensación en los ingresos para apostar por una mejora del capital humano y la facilitación de las transiciones a lo largo de la vida que, en última instancia, fomentan el empleo, las sociedades inclusivas y la agencia individual (al respecto ver el informe de Anton Hemerijck *et al.* «Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states» de 2023). En la actualidad, la inversión social se implementa sobre todo en los primeros años de la vida, a través de un cuidado y una educación infantil de calidad; pero en nuestra era, en la que asistimos a un envejecimiento de la población, el enfoque capacitador debe extenderse a lo largo de toda la vida. Hasta ahora, son muchos los países que dedican pocos o ningún recurso público al aprendizaje de las personas después de la jubilación. Incluso después de haber superado una edad intermedia, la mayor parte del aprendizaje es autoorganizado, lo que conduce a una mayor desigualdad. Las personas con más estudios previos

y, por tanto, con capacidad para identificar las necesidades de aprendizaje y encontrar la manera de satisfacerlas, tienen muchas más probabilidades de estar realizando algún tipo de aprendizaje frente a las personas con menos estudios, a pesar de que la necesidad de estas últimas puede ser mayor (ver el estudio de Stephen McNair «More Years Better Lives: A Strategic Research Agenda on Demographic Change», 2014). Para evitar caer en esta trampa de desigualdad, es preciso recurrir a una cobertura generalizada de las personas mayores a través de una formación en competencias del siglo XXI. Para la población que está en la franja de los sesenta, esto aumenta las posibilidades de realizar trabajos profesionales a distancia, mientras que, tras la jubilación, estos conocimientos pueden ayudarles a sacar adelante su vida cotidiana. Más allá de los efectos que tendría para los que aprenden, las políticas de inversión social afectan también, de manera más amplia, a la productividad de la fuerza de trabajo. Esto refuerza los ingresos fiscales necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera de los estados del bienestar (ver el informe de John Myles «A New Social Contract for the Elderly?» de 2002). Aumentar la esperanza de vida significa también aumentar la vida laboral, pero implementar este cambio paradigmático en consonancia con el modelo social europeo implica unir los conceptos modernos de vida laboral y de envejecimiento activo.



## SOLUCIONES METROPOLITANAS: INNOVACIÓN LOCAL PARA ALCANZAR LOS ODS

### CLELIA COLOMBO

Responsable del Servicio de Prospectiva  
y Estrategia, AMB

En la actualidad coexisten dos tendencias mundiales relacionadas con la transformación humana y los grandes movimientos de población, que están estrechamente vinculadas: la *urbanización*, que implica que cada vez hay más personas que viven en las ciudades, y la *metropolitanización*, derivada del crecimiento de las ciudades y de su integración para formar metrópolis que superan los límites administrativos de la urbe. Para que estos procesos sean llevados a cabo de manera sostenible y con el mínimo impacto ambiental y social posible, es fundamental alcanzar los Objetivos Globales de Desarrollo Sostenible, que se expresan en la Nueva Agenda Urbana y en la Agenda 2030.

Las metrópolis y ciudades se enfrentan a escenarios inciertos, nuevas necesidades y preguntas complejas y cambiantes a las que debe darse respuesta para encontrar soluciones que permitan avanzar hacia la sostenibilidad económica, ambiental y social y el respeto por los derechos humanos, especialmente de los grupos más desfavorecidos: las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados. De esta manera, a la emergencia climática, la exclusión social, la pobreza, la desigualdad social y entre territorios, la movilidad urbana o la transformación digital, se añaden nuevos desafíos como la generación de energía sostenible o la provisión de un sistema alimentario metropolitano, derivados de cambios geopolíticos importantes ocurridos a raíz de crisis como la guerra de Ucrania o la pandemia de la COVID-19. Los cambios geopolíticos actuales inciden en los retos de las metrópolis y confirman la necesidad de acelerar

las soluciones metropolitanas relacionadas con la energía, la alimentación, las cadenas de suministro o la seguridad. En consecuencia, se impulsan estrategias metropolitanas como la transición ecológica y digital que se concretan en la apuesta por el hidrógeno verde, la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, la ciudad de los 15 minutos, la promoción de la infraestructura verde, la gestión del agua o el fomento de la economía circular.

El crecimiento urbano más allá de los límites administrativos de las ciudades requiere un cambio de escala y la proyección de políticas sectoriales de movilidad, cambio climático, económicas y sociales con dimensión metropolitana. En este contexto, las soluciones se basan en estrategias conjuntas y políticas metropolitanas que aporten respuestas dedicadas a abordar los grandes desafíos metropolitanos y las necesidades ciudadanas de manera innovadora y en la dirección que ya apuntan los objetivos de las agendas globales de desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Se trata de políticas o programas que: a) están conectados con la política y los planes metropolitanos, tanto de carácter gubernamental -los planes de mandato, por ejemplo- como de carácter sectorial -los planes urbanísticos o planes de acción climática-; b) son multidimensionales, ya que incluyen de manera simultánea aspectos sociales, económicos, comunitarios, de sostenibilidad o digitales, entre otros; c) en ellas intervienen múltiples actores, porque reúnen a los distintos agentes del territorio, tanto públicos como privados y sin ánimo de lucro; d) son multinivel, por el hecho de que implican diversos niveles de

gobierno en su diseño e implementación (no solo a escala metropolitana); e) tienen carácter innovador; f) están inspirados en los retos de las agendas globales de desarrollo y les dan respuesta; g) contribuyen a la construcción urbana; h) son híbridos, ya que combinan un tipo de acciones que dan como resultado la suma de infraestructuras y programas; i) son evaluables para el conjunto de la población y el conjunto de los territorios –son inclusivos para personas y ciudades–; j) están idealmente contruidos con la participación de la ciudadanía y de los principales agentes del territorio; y k) son escalables y transferibles a otras metrópolis y otros territorios.

Con estas prerrogativas, se han ido configurando las agendas globales de desarrollo. En 2015, la *Declaración de Montreal* sobre áreas metropolitanas contribuyó al desarrollo urbano sostenible incluido en la Agenda 2030 y reconoció la importancia de las áreas metropolitanas para su consecución. Dicho texto contenía las transformaciones que deberían permitirnos construir metrópolis solidarias, inclusivas y respetuosas con la biodiversidad y el patrimonio natural, cultural y paisajístico, e integraba demandas como el derecho a la ciudad, la gobernanza metropolitana, una financiación justa o el reconocimiento de la diversidad. La *Nueva Agenda Urbana*, aprobada en la conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III de 2016, planteó un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades y estableció estándares y principios para la planificación, la construcción, el desarrollo, la gestión y la mejora de las áreas urbanas, conforme a los retos y desafíos políticos, sociales, económicos y ambientales. A pocos años del Horizonte 2030, es necesario seguir trabajando con el

objetivo de que las áreas metropolitanas sean capaces de construir las complicidades necesarias para convertirse en actores políticos al servicio de la ciudadanía y alcancen los objetivos establecidos por las agendas globales.

Desde la perspectiva del impacto que tienen sobre el territorio y los mecanismos de gobernanza que actúan en él, las soluciones metropolitanas pueden ser de *gestión* o de

*acción*. Las primeras, las de gestión, están orientadas a la mejora de los instrumentos que posibilitan la administración metropolitana y la hacen más transparente, eficaz, eficiente y sostenible con respecto a los recursos públicos. Tienen un impacto indirecto en el bienestar de la ciudadanía y están relacionadas con la mejora de la gobernanza, la legitimidad democrática, la gestión eficiente, el buen gobierno, la institucionalización, los marcos legales, la transparencia, la rendición de cuentas, la planificación, la participación, la comunicación o el futuro de las metrópolis. La mejora de la gestión metropolitana también permite reducir la dispersión local y fomentar la colaboración o integración entre los distintos entes locales, estableciendo una nueva forma de impulsar y activar iniciativas y políticas públicas que logren sus objetivos. Estas solu-

ciones comportan un cambio organizativo y operacional que promueve la participación con el impulso de estrategias ascendentes (*bottom-up*) y con la reorganización administrativa, que implica la colaboración y la cooperación de diferentes perfiles, departamentos y municipalidades, la creación de equipos multidisciplinares y la provisión de soluciones que pongan a la ciudadanía en el centro. Por otro lado, comportan la mejora de los datos e indicadores metropolitanos, que deben permitir

**El crecimiento urbano más allá de los límites de las ciudades requiere un cambio de escala y la proyección de políticas sectoriales de movilidad, cambio climático, económicas y sociales con dimensión metropolitana**

monitorizar y comparar diferentes metrópolis y a la vez facilitar la formulación de políticas públicas y servicios metropolitanos que den respuesta a las necesidades de toda la población. Tenemos ejemplos de ello en el Sistema Distrital de Cuidado de la ciudad de Bogotá (Colombia), que ofrece servicios de diversa naturaleza a las familias con el objetivo de que aprendan a reducir y a redistribuir entre hombres y mujeres el trabajo doméstico no remunerado; también en el *hub* internacional de hidrógeno verde de la región metropolitana de Ámsterdam (Países Bajos), impulsado con la colaboración de actores públicos y privados, o en el Plan Especial de Protección del Medioambiente y del Paisaje del Parque Natural de la Sierra de Collserola (PEPNat) en la provincia de Barcelona, redactado y tramitado en un marco de gobernanza y consenso muy amplio.

Por otro lado, las *soluciones de acción* implican el desarrollo de políticas públicas sectoriales orientadas a la consecución de los objetivos de sostenibilidad de la Nueva Agenda Urbana y de la Agenda 2030. Tienen un impacto directo en la ciudadanía y contribuyen a alcanzar los propósitos de sostenibilidad ambiental, social y económica. Se trata de soluciones relacionadas con la innovación social, la transformación digital mediante el uso de las tecnologías y del desarrollo de las

ciudades inteligentes, la transformación verde, la inclusión social, de género y de diversidades, la informalidad económica, laboral o de vivienda, la planificación de la ciudad, el urbanismo y la resiliencia. Algunos de los ejemplos de soluciones metropolitanas de acción son: el proyecto de movilidad y género del área metropolitana de Maputo (Mozambique), que acompaña el análisis, reflexión y la acción sobre las políticas y estrategias de movilidad con un enfoque centrado en el género y las diversidades; la regeneración del espacio fluvial del río Cheonggyecheon (Corea del Sur), que supone la intervención, la remodelación urbana y la recuperación del espacio fluvial de este río que atraviesa el centro de Seúl; o la Zona de Bajas Emisiones de las rondas de Barcelona, que delimita un área de más de 95 km<sup>2</sup> donde se restringe progresivamente la circulación a los vehículos más contaminantes con el objetivo de velar por la calidad del aire y el derecho a la salud.

Sin embargo, cabe destacar que muchas de las soluciones metropolitanas son *mixtas*, ya que combinan soluciones de acción y de gestión. Se trata de soluciones que plantean una acción sectorial sobre el territorio, a la vez que mejoran los instrumentos que hacen posible la gestión metropolitana y obligan a la creación de consorcios entre varios socios del sector público y del sector privado.

La sostenibilidad social, económica y medioambiental implica necesariamente reconocer y fortalecer la gobernanza, la planificación, el financiamiento y las políticas y la legislación en el ámbito metropolitano. Por ello, resulta necesario reconocer y poner en valor la realidad metropolitana en la promoción y adopción de soluciones que nos acerquen a los objetivos de las agendas locales y el respeto de los derechos humanos. Las soluciones metropolitanas deben permitir lograr los objetivos planteados, a tiempo y de manera adecuada, para conseguir un mundo económicamente más justo, socialmente más equitativo y sostenible ambientalmente.



## SOBRE LA UTOPIA DE LA CIUDAD FELIZ

### AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA PASSOLS

Investigador sénior y director del Programa  
Ciudades Globales de CIDOB

En 1932 el escritor británico Aldous Huxley proponía en *Un mundo feliz* una reflexión distópica sobre la felicidad en un mundo perfectamente ordenado, estable, cómodo, seguro, pulcro; pero a la vez carente de emociones, sentimientos y valores, en el que la libertad de expresión y el pensamiento crítico no tenían lugar. Una distopía que, en ocasiones, parece no tan distante de la realidad actual, obsesionada por alcanzar la felicidad a través de soluciones tecnológicas y digitales que den una respuesta inmediata a todos los desafíos y necesidades imaginables. En 2023, en un mundo cada vez más urbano, marcado por la crisis ambiental y por la frenética carrera digital, la tentación de construir la ciudad perfecta -feliz-, subyace en muchas de las propuestas acerca de cómo debería ser el futuro.

Algunos países se esfuerzan desde hace años por diseñar su visión de la «ciudad perfecta», aquella que asegura un uso eficiente y sostenible de los recursos; que dispone de datos masivos para tomar decisiones informadas; una ciudad *verde*, saludable y con una arquitectura vanguardista; con un sistema de transporte rápido, que no contamina y que conecta eficazmente todos sus nodos financieros, comerciales, de entretenimiento y zonas residenciales; y, que a su vez, también está conectada con el resto del mundo. Una ciudad creativa, llena de talento, conocimiento e innovación; y, además, dotada de infraestructuras estratégicas de última generación que la posicionan en un mundo cada vez más competitivo.

En 2007, Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos) anunció la construcción de Masdar, calificada como la urbe más sostenible del planeta. El proyecto preveía que la ciudad funcionaría con energía 100% limpia, libre de emisiones de carbono, tendría autorrefrigeración y carecería

de coches, gracias a un sistema bajo tierra de cápsulas eléctricas y autónomas que debía asegurar la movilidad. En palabras del reputado arquitecto Norman Foster, responsable del urbanismo del plan, «Masdar surge de la combinación de la vanguardia tecnológica con los principios urbanísticos de los asentamientos árabes tradicionales». Otro de los rasgos de la ciudad era su entramado de calles estrechas que debían favorecer la proyección de sombra y la circulación de corrientes naturales de aire que se distribuían gracias a un ingenioso sistema de torres. A ello se sumaba la apuesta por atraer centros globales de conocimiento e innovación, instituciones internacionales y sedes corporativas de grandes empresas. Un proyecto ambicioso que, sin embargo, no ha acabado de despegar: cinco lustros después, en 2023, tan solo se ha desarrollado el 10% de lo inicialmente previsto.

En Egipto, como alternativa a la hipersaturación de El Cairo, el gobierno se ha embarcado en la construcción de una nueva capital administrativa, inteligente y sostenible, con capacidad para albergar a más de 6 millones de personas. La nueva urbe contará con un distrito de negocios conformado por rascacielos icónicos, un enorme parque central con lagos artificiales, centros de ocio, el segundo mayor estadio de África y un río artificial, que recorrerá todo el entramado urbano emulando al Nilo. Los responsables del proyecto han definido esta utopía en medio del desierto como «una ciudad completamente inteligente y segura, gracias a la instalación de cámaras en todas sus calles». En los próximos años veremos si efectivamente esta utopía cobra forma y si la nueva capital, que todavía no tiene nombre, es capaz de cumplir con las enormes expectativas de sus promotores.

Pero seguramente el proyecto más futurista es el que está impulsando Arabia Saudí. Conocida como «The Line», la nueva metrópolis aspira a acoger a algo más de 9 millones de personas. Sus 170 kilómetros de largo, 200 metros de ancho y 500 metros de altura sobre el nivel del mar le otorgarán una apariencia que recuerda a una larga línea en medio de la nada. Concebida para ser altamente sostenible, inteligente y saludable, estará totalmente recubierta de espejos reflectantes desde el exterior, funcionará con energía 100% renovable y un sistema de abastecimiento de agua totalmente eficiente. El proyecto no contempla ni calles, ni coches; en su lugar, un Hyperloop –un circuito al vacío por el que circulan capsulas a alta velocidad– recorrerá la ciudad en 20 minutos con un sistema de vías bajo tierra. La red de transporte se completará con una marina deportiva en el mar Rojo y un aeropuerto internacional. La intención del gobierno saudí es que la ciudad esté operativa en 2030, aunque aún no dispone de toda la financiación privada necesaria para completar el innovador proyecto.

Sin embargo, a pesar de toda la sostenibilidad, eficiencia e inteligencia que describen las ciudades utópicas diseñadas para iluminar un futuro feliz, en Abu Dabi, Egipto y Arabia Saudí, como en muchos otros países con gobiernos autoritarios, la disidencia y el pensamiento crítico no están permitidos y son perseguidos penalmente; las mujeres no cuentan con los mismos derechos que los hombres ni acceden a las mismas oportunidades; la diversidad no solo no es un valor, sino que, en muchos casos, como en el de los colectivos LGTBI+, es castigada con la cárcel; y los inmigrantes y las minorías descastadas malviven sin derechos ni opción a decidir sobre su futuro.

**No cabe utopía ni felicidad sin derechos. Las soluciones que nos aportan la tecnología y el conocimiento (...) se deben acompañar de la agenda de derechos.**

## **La ciudad feliz es la que escucha y cuida a sus ciudadanos**

Ante esta realidad que se da en una parte significativa del mundo, ¿podemos hablar de la ciudad utópica, perfecta y feliz, sin contemplar los derechos humanos y la democracia como

partes esenciales de la ecuación? Porque de nada sirve apostar por soluciones que hacen de la ciudad un espacio verde, saludable, seguro, inteligente y sostenible si esto no va parejo con el derecho a expresar sin miedo nuestros afectos, orientación sexual o nuestras creencias religiosas; si no podemos expresar libremente nuestro pensamiento político; si no se protege nuestra privacidad; si no podemos participar en el diseño de cómo debe ser el futuro colectivo y no gozamos de políticas públicas que aseguren la igualdad y la dignidad de todas las personas.

Por mucho que algunas de las principales narrativas sobre el futuro de la ciudad se centren en las soluciones que las hacen más inteligentes, sostenibles o saludables, ninguna de estas soluciones es neutra *per se*. Ni en los contextos más progresistas y ligados a los procesos más avanzados de radicalidad democrática es posible abordar los desafíos más críticos que tienen sobre la mesa las ciudades sin que, de una forma u otra, se abra también la posibilidad de un retroceso de la agenda de derechos y del bienestar de algunos de los colectivos más vulnerables.

Cada vez son más las voces que alertan sobre las desigualdades generadas por los procesos de transición hacia la neutralidad climática emprendidos por las ciudades. Iniciativas tan innovadoras como necesarias, que por lo general generan grandes consensos, dirigidas a pacificar la movilidad, a restringir el uso de

combustibles fósiles, a fomentar el uso de las energías renovables o, simplemente, a hacer que la ciudad sea más verde, agradable y saludable, provocan desigualdades, expulsan y gentrifican. Se trata de realidades poco conocidas, de cuyo impacto alertan estudios recientes (como el *Green gentrification in European and North American cities*, realizado por Isabelle Anguelovski et al.), que es necesario abordar mediante políticas integrales que, sin retroceder en el compromiso climático, sitúen la protección de los más vulnerables en el centro. Políticas que subrayen que no es viable avanzar en la sostenibilidad de la ciudad sin garantizar vivienda, sueldos dignos e igualdad de oportunidades.

Tampoco cabe duda de las brechas que hay detrás de la digitalización y de la irrupción de la inteligencia artificial. Brechas que fueron bien visibles durante la pandemia generada por la COVID-19 y que hoy el algoritmo sitúa en territorio inexplorado. No hay duda de que las soluciones digitales que las ciudades tienen a su disposición pueden contribuir a abordar de manera mucho más eficiente los múltiples retos que tienen ante sí; desde la movilidad urbana a la participación ciudadana, pasando por el control de la contaminación o la asignación de subsidios y ayudas. Pero tampoco la hay de que el algoritmo no es neutro y que puede generar sesgos y desigualdades cuyo impacto está todavía por descifrar. Cada vez son más las ciudades sensibles a esta realidad que tratan de abordar los procesos urbanos de digitalización desde la ética y el humanismo (al respecto, consultar el *Global Observatory of Urban Artificial Intelligence*, <https://gouai.cidob.org/>). Pero lo cierto es que se trata todavía de iniciativas poco maduras y con una capacidad de corrección muy limitada.

Finalmente, no se pueden obviar los desafíos que genera la apuesta muchas veces acrítica por la innovación, el conocimiento y el talento que impulsan las ciudades en todo el mundo. Convertirse en un *hub* de la ciencia,

la tecnología y la creatividad, de la economía digital y verde, permite consolidar un tejido productivo de alto valor añadido, captar talento altamente cualificado y asegurar una posición de privilegio en un mundo altamente competitivo. Todo ello genera bienestar y entornos de calidad. Ahora bien, esto se reserva únicamente para los que se lo pueden permitir, puesto que si no se toman medidas para evitarlo, existen sobradas evidencias de que se precariza y excluye a la población con menos formación y recursos.

En definitiva, no cabe utopía ni felicidad sin derechos. Porque para desplegar todo el potencial que tienen las soluciones que la tecnología y el conocimiento nos permiten poner sobre la mesa de las ciudades, y hacerlo sin generar brechas y desigualdades, es necesario no solo reivindicar y hacer efectiva la agenda de derechos, sino empoderar a las sociedades y avanzar en procesos de profundización democrática. Procesos que combinen la representatividad y la descentralización con las prácticas de democracia directa, que permitan a la ciudadanía dibujar como debe ser el futuro que desean.

Tal y como apuntaba Italo Calvino en su libro *Las ciudades invisibles* (1972), no tiene sentido dividir las ciudades entre las felices y las infelices; la principal distinción se da entre aquellas ciudades que «a través de los años y las mutaciones siguen dando forma a los deseos, y aquellas en las que los deseos, o logran borrar la ciudad, o son borrados por ella».



## ¿UN FUTURO SIN POBREZA? AHORA ES EL MOMENTO DE CAMBIAR EL RUMBO

### **LUIS F. LÓPEZ-CALVA**

Director global de la Práctica Global de Pobreza y Equidad del Grupo Banco Mundial

### **ANA REVENGA**

Investigadora sénior de Brookings Institution

Tras varias décadas de progreso en la lucha contra la pobreza, la pandemia de la COVID-19 ha dado lugar a un estancamiento del que muchos países aún no han sido capaces de recuperarse. La reciente superposición de crisis (financieras y sanitaria) ha provocado retrocesos históricos de la lucha contra la pobreza, que nos obligan a reconsiderar qué es realmente necesario para reducir de manera sostenida la desigualdad en un mundo que resulta cada vez más incierto. Seguir como hasta ahora no nos permitirá alcanzar esta meta. Debemos apostar por explorar nuevas vías que permitan corregir el rumbo e imaginar nuevos enfoques políticos para alcanzar la reducción de la pobreza y de la desigualdad que respondan a los desafíos globales actuales, como el cambio climático, la fragilidad y las pandemias. Este es el objetivo del presente texto, mediante el que sugerimos algunas ideas que pueden guiar futuras acciones para reducir la pobreza y la desigualdad desde un enfoque distinto.

### **El paso de un periodo de leves avances a otro de fundada preocupación**

La pobreza y la desigualdad, consideradas en términos monetarios, han ido disminuyendo de manera constante a lo largo de las últimas décadas. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, la pobreza extrema global<sup>1</sup> se redujo significativamente, ya que pasó de afectar a una de cada tres personas en 1990 (38% de

la población mundial) a algo menos de una de cada diez personas (8,4%), en 2019. No obstante, la pandemia de la COVID-19, que asoló el planeta en 2020, volatilizó más de tres décadas de éxito en la consecución de este objetivo. El aumento de la pobreza debido a la COVID-19 y su impacto económico ha sido el mayor registrado desde la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, debemos reseñar que algunos años antes de la pandemia, la reducción de la pobreza ya se había ralentizado significativamente, registrando una disminución de solo 0,6 puntos porcentuales anuales en los cinco años anteriores a 2020. Esta tendencia era una primera señal de que el mundo estaba empezando a cambiar de rumbo en lo que respecta al objetivo global de acabar con la pobreza extrema para 2030. De mantenerse esta tendencia, se estima que la población mundial que vivirá en 2030 en una situación de pobreza extrema será del orden del 7%, cuando el objetivo a esa fecha es dejar la pobreza por debajo del 3%.

El impacto económico de la COVID-19 ha agudizado también las diferencias entre ricos y pobres, debido a que los hogares más ricos se recuperaron de las pérdidas de ingresos a un ritmo mucho más rápido que los hogares más pobres. También los países se han recuperado de manera desigual de la pandemia: las economías de renta alta se han recuperado más rápidamente que las de renta baja y media. La inestabilidad política, la guerra, el impacto climático y el elevado endeudamiento dificultan aún más las perspectivas de recuperación, mientras que el alza en los precios de

1. El umbral internacional de pobreza está fijado en 2,15 dólares por persona y día (según las Paridades de Poder Adquisitivo de 2017). Esto significa que cualquier persona que viva con menos de 2,15 dólares al día está en una situación de pobreza extrema.

los alimentos y la energía sigue aumentando la presión sobre los ceñidos presupuestos de los hogares. Hacia finales de 2022, se estimaba que unos 685 millones de personas vivían en condiciones de pobreza extrema, haciendo del 2022 el segundo peor año en la reducción de la pobreza de las últimas dos décadas.

### **El futuro ya no es lo que era**

De manera general, a lo largo de las últimas décadas, los partidarios de mantener el curso político trataron de fomentar el crecimiento económico como elemento central de su estrategia de lucha contra la pobreza –lo que se denominó «crecimiento pro-pobre»-. Los logros que no pudieron alcanzarse a través del crecimiento se promovieron mediante subvenciones o transferencias directas dirigidas a los grupos identificados como más necesitados.

Y, si bien este enfoque constituyó durante mucho tiempo un motor de progreso, para poder reavivarlo y acelerarlo en la actualidad y de cara al futuro, sería necesario centrarse más en los hogares y, más concretamente, en las oportunidades y los obstáculos a los que se enfrentan para generar ingresos. Desde este punto de vista, en lugar de centrarse como hasta ahora en divisar cómo el crecimiento puede mejorar la vida de los pobres, los responsables políticos deberían invertir el prisma y considerar de qué manera un aumento de la capacidad productiva de los pobres podría contribuir al crecimiento. Reducir las barreras a las que se enfrentan los hogares para generar mayores ingresos no solo les ofrece vías de escape de la pobreza a estos hogares, sino que también les permite contribuir de forma más proactiva a la economía en general –lo que podríamos denominar «equidad favorable al crecimiento»-. Esta perspectiva *de abajo hacia arriba* tiene dos ventajas significativas. La primera de ellas es que mejora la capacidad productiva de los pobres, lo que acaba traducéndose en mayores niveles agregados de crecimiento a largo plazo. En segundo lugar, nos recuerda que

quienes viven en la pobreza son agentes de su propio cambio, y que sus decisiones inciden en las estructuras socioeconómicas de una manera compleja y, a menudo, desafiante. Debemos dejar constancia de un hecho fundamental: el crecimiento y la distribución de la renta se determinan mutuamente. No conseguiremos liberar todo el potencial de nuestras economías si no abordamos también la desigualdad de acceso a las oportunidades productivas.

Podemos desentrañar cómo esto se traslada a diferentes contextos mediante un enfoque basado en los activos. Este tipo de enfoque, entendido como la capacidad que tiene un hogar para generar renta, depende de la *acumulación de activos*, la *intensidad de uso* y el *rendimiento* resultante. Los activos que generan ingresos pueden incluir capital humano –como la formación y los años de experiencia en el mercado laboral-, activos financieros y físicos –como la propiedad de maquinaria o bonos y acciones-, capital social –como las redes sociales que facilitan la acción colectiva- y capital natural –que puede referirse a la tierra, el suelo, los bosques y el agua-. Ejemplos de la *intensidad de uso* de activos son la participación en el mercado laboral, el uso de maquinaria y la explotación de la tierra mediante la producción agrícola.

Lamentablemente, a pesar de las numerosas críticas que reciben las subvenciones generalizadas –como las que se destinan al consumo de energía-, por ser regresivas e ineficaces, estas siguen siendo herramientas políticas de uso muy común. También las transferencias de efectivo son otra herramienta política que se ha vuelto cada vez más habitual en las últimas décadas. A diferencia de las subvenciones, han resultado ser más progresivas y efectivas para alcanzar objetivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Pueden ser asimismo singularmente importantes en tiempos de crisis, ya que existe la posibilidad de dirigir las a los más necesitados, ampliarse o adaptarse rápidamente según las necesidades, suelen ser más rentables y pueden constituir un estímulo

para las economías locales. No obstante, aunque estas transferencias son importantes mecanismos de asistencia social para apoyar a las poblaciones pobres y vulnerables a corto plazo, no bastan para romper las trampas de la pobreza a largo plazo. En este caso, las políticas deben ir más allá de las ayudas a la renta y centrarse también en eliminar las limitaciones con las que topan los hogares a la hora de generar sus propios ingresos, y deben proporcionar también seguros para que los hogares puedan hacer frente a las crisis. Tan importantes son los esfuerzos para sacar a los hogares de la pobreza como para garantizar que no sean vulnerables a volver a caer en ella.

Finalmente, las estrategias de reducción de la pobreza y la desigualdad deben fomentar el crecimiento sostenible ambientalmente. Esto implica comprender mejor los vínculos entre el cambio climático, la acción por el clima, la pobreza y la equidad, y saber dónde hay potencial para avanzar en beneficio de las personas y del planeta. La transformación tecnológica –de los países y de los hogares– es un elemento clave de las estrategias de mitigación y de adaptación, para las que resultan imprescin-

dibles tres elementos que deben garantizar que esta transición se lleva a cabo de manera equitativa. En primer lugar, la inversión en el desarrollo de las tecnologías que protagonizarán la transición. En segundo lugar, la creación de instrumentos financieros apropiados para garantizar que estas tecnologías pueden introducirse de manera efectiva en todos los países, con independencia de su nivel de renta. Y, en tercer lugar, la creación de las instituciones y las políticas necesarias para garantizar que el impacto de esta transformación tecnológica no afecte negativamente a los hogares o grupos de población más vulnerables.

### **Acabar con la pobreza mundial aún es posible**

Ninguna de las previsiones que hemos citado están necesariamente destinadas a cumplirse. Aunque todos los escenarios apuntan a que el objetivo del desarrollo sostenible número uno –acabar con la pobreza extrema en 2030– está actualmente fuera de nuestro alcance, no debemos considerarlo como un hecho consumado. Más bien al contrario, esto debería ser visto como una llamada a la acción, que nos invite a imaginar nuevos planteamientos políticos que incorporen las condiciones emergentes del mundo al que nos enfrentamos. Las políticas que impulsaron nuestro progreso en el pasado ya no son adecuadas para llevarnos adonde queremos ir. A medida que los países de todo el mundo se enfrentan a crecientes presiones fiscales y soportan cargas de deuda cada vez más elevadas, surge una acuciante necesidad de recursos. Sin embargo, las soluciones a largo plazo requerirán mucho más que financiación. Requieren un replanteamiento más profundo sobre cómo utilizar esos recursos de forma más eficaz para superar las disyuntivas entre equidad y eficiencia y crear un círculo virtuoso que vincule reducción de la pobreza, crecimiento y equidad, y que no deje a nadie al margen.



## FORJAR UN FUTURO MEJOR: EL DISEÑO ANTE LAS CRISIS GLOBALES\*

### **ALICE RAWSTHORN**

Critica de diseño y autora, primera directora del Design Museum de Londres (2001-2006)

Cuando en 1948 los estudiantes de la escuela de verano de diseño del Black Mountain College descubrieron que su profesor había abandonado sus estudios en Harvard y que había llevado su constructora a la quiebra, debieron sentirse decepcionados. Más aún, al saber que carecía de experiencia docente y que llegaría con dos semanas de retraso. El proyecto que les propuso desarrollar –construir un refugio de emergencia con forma de cúpula autoportante– fue un completo fracaso e incluso, fue bautizado por los estudiantes como “la cúpula bocarrriba”. No obstante, Richard Buckminster Fuller no cejó en su empeño, y regresó a Black Mountain el verano siguiente decidido a volver a intentarlo. Su llamada a los estudiantes era que le ayudaran a desarrollar una fórmula de diseño con la que cualquiera pudiera utilizar materiales fácilmente disponibles para construir estructuras ligeras y abovedadas de diferentes tamaños y para diversos terrenos. El objetivo era concebir un refugio de emergencia que pudiera servir como vivienda asequible en un momento en que éstas eran muy escasas en Estados Unidos. Por suerte para él y para sus alumnos, la escuela de verano de 1949 sí resultó productiva. Fuller registraría finalmente una nueva empresa –Geodesics Inc.– dedicada a producir lo que bautizó como «cúpula geodésica», de la que, desde entonces, se han producido millones de unidades en todo el mundo para dar refugio a las víctimas de una emergencia que han perdido su hogar.

La cúpula geodésica fue uno de los ambiciosos e ingeniosos programas de diseño que

se desarrollaron profusamente tras la II Guerra Mundial con el objetivo de mitigar los daños causados por el conflicto y sustituir el modo de vida destruido por la guerra por algo mejor. Tras la traumática experiencia de la guerra, existía la sensación generalizada de que el mundo estaba ante una encrucijada y se ansiaba un cambio transformador.

De un modo similar, también hoy nos encontramos en una encrucijada que nos invita a rediseñar y reconstruir nuestras vidas para hacer frente a múltiples y severas crisis: desde el cambio climático y la crisis de los refugiados, al racismo sistémico, la misoginia, la transfobia y otras formas de intolerancia; el colapso de la justicia social y de los sistemas de atención a las personas; también los devastadores desastres naturales y aquellos provocados por el hombre; o la tecnofobia creciente ante el aumento de la ciberdelincuencia y los abusos de la Inteligencia Artificial. Todos estos retos ya existían antes de la crisis de la COVID-19 y de la atroz invasión de Ucrania por Vladimir Putin, pero se han visto agravados por la agitación económica y los traumas humanos derivados de estos últimos acontecimientos.

El diseño no hace milagros, pero es una herramienta potente para ayudarnos a enfrentarnos a nuestros problemas si se utiliza con sensibilidad y responsabilidad. Diseñadores de todo el mundo lo demostraron durante la pandemia de la COVID-19, al diseñar equipos médicos, programas de información pública y sistemas de pruebas que tan necesarios eran en ese momento. La comunidad de diseñadores ucranianos ha respondido con la misma valentía a la guerra de Putin: desde los arquitectos que diseñan viviendas para los refugiados retornados, hasta los diseñadores gráficos que

\* El presente artículo es un extracto de Rawsthorn, Alice y Antonelli, Paola. *Design Emergency: Building a Better Future*. Londres: Phaidon, 2022.

han manipulado las señales de tráfico de Ucrania con intención de confundir a los invasores.

Desde un punto de vista crítico, ha surgido una nueva generación de diseñadores con conciencia social y ecológica, que se han comprometido a utilizar sus habilidades y conocimientos para abordar las complejas crisis interseccionales a las que nos enfrentamos. El principal catalizador, aparte del talento y la determinación de las personas implicadas, es la disponibilidad de herramientas digitales fácilmente accesibles que han transformado la práctica y las posibilidades del diseño. Mediante la recaudación de fondos suficientes para financiar sus proyectos, gracias a las plataformas de *crowdfunding* y a poder gestionar enormes cantidades de datos complejos en ordenadores personales, los diseñadores pueden definir sus propias formas de trabajar para perseguir sus objetivos sociales, humanitarios y medioambientales. Pueden recurrir, por ejemplo, a las redes sociales para dar a conocer su trabajo y encontrar colaboradores, proveedores y financiación. También pueden hacer uso de los teléfonos inteligentes para realizar fotos o vídeos, servirse de aplicaciones de rastreo, grabaciones de circuitos cerrados de televisión y otras formas de inteligencia de código abierto para desarrollar nuevas y potentes herramientas que les sean útiles para la defensa de una justicia reparadora, como ha hecho Forensic Architecture, agencia pionera de diseño de investigación fundada y dirigida por el arquitecto de origen israelí Eyal Weizman en la Universidad Goldsmiths de Londres.

Considerados por separado, cada uno de estos cambios puede haber tenido un impacto positivo en el diseño, al igual que en otros sectores, pero si los consideramos como conjunto, el resultado es ambivalente. Al diseño aún le

persigue el estereotipo de ser una mera herramienta de estilo, o publicitaria, propia de la era industrial; no obstante, está ganando fuerza otra manera de verlo, como un agente ecléctico de cambio que contribuye a apuntalar los avances en multitud de sectores –sociales, políticos, económicos, ecológicos, culturales, científicos, etc.– y de lograr que estos se apliquen positivamente y no negativamente. Son ejemplos de vanguardia en este sentido la diseñadora social británica Hilary Cottam, que está creando prototipos de sistemas sociales más

eficientes y rentables o Marina Tabassum, arquitecta bangladeshí que diseña y construye casas móviles de bajo coste hechas con bambú de origen local para personas que se han quedado sin hogar a causa de las inundaciones monzónicas en el delta del Ganges.

¿Qué debe ocurrir para que el diseño alcance su verdadero potencial? Lo primero es que este potencial sea percibido –más allá de la comunidad de diseñadores– como capaz de dar respuesta a crisis complejas. De lo contrario, perderá no sólo la agencia política y económica que necesita para prosperar, sino también el compromiso de especialistas de otros sectores, como es el caso de Sara Saeed y Iffat Zafar, doctoras afin-

cadadas en Karachi, que diseñaron e implementaron «Sehat Kahani», una red de telemedicina que hasta la fecha ha tratado a 7 millones de personas en Pakistán, un país de 200 millones de habitantes donde sólo la mitad de ellos tiene acceso a atención sanitaria.

Esta transformación de la percepción pública y política está siendo ciertamente merecida, pero puede revertirse fácilmente si el diseño no está a la altura de las grandes expectativas que está generado. Cuanto más ambiciosos son los diseñadores, más rigurosos deben ser también a la hora de planificar y ejecutar su trabajo y de

**El diseño no hace milagros, pero es una herramienta para ayudarnos a enfrentarnos a nuestros problemas si se utiliza con sensibilidad y responsabilidad**

evaluar toda la amplitud de su impacto. Uno de los interesantes desarrollos a este respecto es la investigación emergente en el campo del diseño y que se centra en sus repercusiones más controvertidas o perjudiciales. Ejemplo de ello es el análisis del grupo italiano Formafantasma sobre el vasto –y a veces ilícito– comercio mundial de residuos digitales y electrónicos en el marco del proyecto *Ore Streams*, que también incorpora propuestas de diseño para garantizar un mayor reciclaje de los residuos de manera responsable.

La creciente complejidad de los proyectos de diseño acentúa la necesidad de analizarlos holísticamente desde sus inicios, para identificar todas las cuestiones interseccionales que puedan afectarles. Tomemos por ejemplo la Gran Muralla Verde de África (*The Great Green Wall*), un programa de restauración de tierras concebido como una ambiciosa estrategia de diseño que pretende invertir la desertificación en la región meridional del Sahel. Su destino es inseparable de la suerte económica de los veintiún países que participan en el proyecto, así como de las tensiones y conflictos políticos entre ellos. Igual de urgente es que la cultura del diseño sea más abierta e inclusiva, tras haber estado dominada demasiado tiempo por hombres cis-blancos. Se han hecho progresos, y muestra de ello son el creciente número de mujeres y de jóvenes diseñadores, arquitectos e ingenieros llenos de talento que están surgiendo en África, Asia Meridional y América Latina, pero estos progresos, no son suficientes. ¿Cómo puede la comunidad del diseño fomentar la igualdad y la equidad en el conjunto de la sociedad si, dentro de la propia comunidad de diseñadores, no refleja esos valores? El diseño tampoco podrá desplegar todo su potencial como motor de un cambio transformador a menos que pueda aprovechar los recursos de los mejores diseñadores posibles, que, por definición, deben representar a todos los géneros, todas las etnias, todas las demografías y todas las geografías.

Cada vez más, el objetivo del diseño será capacitar a otros especialistas para que alcancen sus metas a través de la colaboración con personas de diversos ámbitos en obras en que evolucionan permanentemente, dejando atrás el arraigado mito del héroe solitario del diseño (casi invariablemente blanco y hombre) que acude a resolver un problema. Será precisa una mayor sensibilidad, diplomacia y previsión –por ejemplo en la anticipación a los posibles abusos de las nuevas tecnologías, como puede ser la transformación de las redes sociales en un panal de odio o las nuevas formas de ciberdelincuencia–, al tiempo que se procura aprovechar al máximo sus ventajas. Resulta revelador que incluso los diseñadores más sofisticados digitalmente estén aplicando cada vez más las lecciones aprendidas del estudio de materiales y procesos naturales y ancestrales a las nuevas tecnologías, como hace por ejemplo, el arquitecto neoyorquino Neri Oxman.

Aun cuando sería insensato subestimar los obstáculos que pueden impedir que el diseño nos ayude a forjar un futuro mejor, existen razones para el optimismo. Una de ellas es la creciente aceptación de la necesidad de rediseñar radicalmente nuestras vidas. Otra, es el desarrollo de nuevas herramientas digitales que pueden ser de ayuda para los diseñadores para idear nuevas soluciones a los problemas existentes. Lo más importante es que contamos con la determinación de una nueva tipología de diseñadores activistas que trabajan por el bien de todas las comunidades, de todas las geografías y de todas las especies y hacen que nuestras vidas sean más justas, seguras, sanas y más agradables, productivas e inclusivas, tal y como esperaba Buckminster que fueran.



## CONSTRUYENDO FUTUROS POSUTÓPICOS DESDE LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

**MIKEL GAZTAÑAGA CINTO**

Investigador predoctoral  
en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad

### De los futuros modernos a los futuribles posutópicos

El futuro, que en la modernidad se asumió como garante de progreso, es hoy percibido como algo terrible, amenazador. En él residen, no como antaño, utopías y promesas auspiciadas por los grandes relatos como el progreso liberal o el socialismo, sino catástrofes como el cambio climático, inteligencias artificiales descontroladas, nuevos fascismos, guerras entre grandes potencias o pandemias. La percepción de vivir en un mundo cada vez más interconectado, rápido y cambiante, donde emergen tecnologías que rivalizan con el ser humano en capacidades e inteligencia, y donde la intervención consciente en la realidad es desbordada permanentemente por las circunstancias, genera en los ciudadanos de las democracias liberales sensaciones de descontrol, incertidumbre e impotencia. Por otro lado, el individuo, históricamente integrado en grandes cuerpos sociales que lo hacían partícipe de la vida pública como colectivo, es hoy un sujeto anónimo en un mundo de enormes dimensiones, pero que sintiéndose plenamente soberano –empoderado por tecnologías digitales–, demanda atención personalizada e inmediata. Las instituciones democráticas están ancladas en estructuras y procedimientos de gobierno obsoletas para esta realidad globalizada. Por ello, también se ven cada vez más incapaces de responder a las demandas de esta nueva era. Es en este contexto donde debe situarse la consolidación de mentalidades conspiranoicas, distópicas, nihilistas, cortoplacistas y autoritarias.

En este sentido, una de las tareas más urgentes de las sociedades democráticas es la construcción de horizontes deseables que funcionen como antídoto a las narrativas populistas y apocalípticas, que utilizan grandes altavoces mediáticos. Pero, no se trata de construir un futuro conceptual ideal, utópico, para después empezar a concretar su realización. Una de las lecciones del siglo XX es que el formato de futurología de la modernidad es un arma de doble filo. Un futuro categórico, glorioso, lineal, de trenes de la historia, de avances imparables es también un futuro de enemigos, traidores, de saboteadores del progreso.

En definitiva, un esquema simple que no se asemeja a la complejidad de las realidades humanas y que tiende a hacer justamente lo contrario: intentar asimilar las realidades humanas a los marcos conceptuales esquemáticos. Hoy, a las tres humillaciones de Freud –cosmológica, biológica y psicológica– habría que añadir una cuarta: la humillación político-técnica de no poder controlar el futuro como humanidad. Por ello, la construcción de futuros deseables, hoy, exige partir de unas premisas post-utópicas que integren las limitaciones de la acción humana, la dimensión de responsabilidad ligada al ejercicio democrático y la pluralidad de la realidad. Este punto de partida, a priori más precario que otras épocas históricas donde la imaginación del futuro estaba monopolizada por una iglesia o corriente filosófica con pretensiones de verdad, también abre múltiples posibilidades para la democratización de la construcción de futuros.

## **Construir futuros desde la innovación democrática**

En concordancia con la idea de que el futuro es un espacio abierto a múltiples posibilidades, en los últimos tiempos, y mucho más después de la pandemia, se han popularizado herramientas como la prospectiva o el diseño de escenarios. La incertidumbre generalizada, las intervenciones militares que desestabilizan mercados globales como el de la energía, las disrupciones en las cadenas de suministro durante la pandemia o el avance de ciertas tecnologías como la Inteligencia Artificial obligan cada vez más a gobiernos, instituciones internacionales, empresas o *think tanks* a preocuparse seriamente por el futuro. Aun así, la mayoría de las aproximaciones al futuro se hacen desde la individualidad de cada actor social. Es decir, estos actores intentan captar los riesgos, las oportunidades y las tendencias del sector, del mundo o de la región de una forma aislada, individual. Esto es previsible, ya que cada uno tiende a pensar el mundo desde su lugar, o se posiciona en él para defender sus intereses particulares. Sin embargo, a la hora de imaginar o construir el futuro de la sociedad global, se deberían fomentar ejercicios de carácter más amplio y colaborativo. Y es que el futuro no es una agregación de futuros particulares, sino el fruto de la interacción de múltiples prácticas, patrones o lógicas individuales. En este sentido, en una sociedad democrática, la construcción de futuros justos y equitativos deberían ser desarrollados de una forma más interactiva entre diversas partes interesadas e involucradas.

Aunque todavía predominan aproximaciones individuales al futuro, son ya muchas

las instituciones que están experimentando con formas más colaborativas de prospectiva, construcción de visiones o de diseño de futuros. Por ejemplo, la ciudad de Estambul, con su *Estambul Visión 2050*, o la Comunidad Autónoma Vasca, con su *Euskadi 2040*, intentan construir una visión de futuro en el que participan múltiples actores sociales, como diferentes niveles de la administración pública, empresas, *think tanks*, iniciativas ciudadanas o asociaciones de la sociedad civil. La virtud de estas iniciativas es que más allá de que la visión recoge varios puntos de vista, a través de una mirada más plural y democrática, también ofrece la posibilidad de ir construyendo agendas compartidas entre los participantes. En este sentido, las construcciones de futuro que se basan en lógicas más colaborativas permiten alinear visiones y agendas, mientras que se generan relaciones de confianza y marcos para la cooperación futura. Además, la construcción de esta visión tiende ir más allá de la mera reflexión estratégica, ya que se dan pasos para que el conocimiento generado tenga un carácter más accionable. Es decir, tiene mayores posibilidades de incidir en la realidad futura.

**El futuro no es una agregación de futuros particulares, sino el fruto de la interacción de múltiples prácticas, patrones o lógicas individuales**

Los gobiernos, por su legitimidad democrática y su capacidad de liderazgo, pueden ser los que faciliten espacios para que se den estos experimentos colaborativos de construcción de visiones y estrategias futuras. Gracias a ellos, se podrían impulsar el diálogo entre actores sociales, reflexiones compartidas, análisis de informes cuantitativos o la intervención de expertos. Pero, también se podrían promover prácticas más creativas como la imaginación de futuros deseables con la participación de la ciudadanía en primer término. Estas prácticas, todavía en fase de experimentación, pueden generar

capacidades colectivas para responder creativamente a retos tan apremiantes como el cambio climático, las desigualdades sociales, el envejecimiento de la población, el problema de la vivienda o el sostenimiento de los estados de bienestar. En este sentido, el pesimismo, la desconfianza en las instituciones o el miedo al futuro no se combatiría desde la reactivación de las utopías pasadas, o desde una proyección utópica en el pasado –lo que Zygmunt Bauman llamó retrotopía–, sino desde la innovación democrática.

La articulación de futuros desde la innovación democrática, desde numerosos puntos de vista e intereses en agendas compartidas con el objetivo de construir un provenir deseable, seguramente no tendrá la nitidez que alguna vez tuvieron las utopías modernas, pero será sin duda el más real e inclusivo posible. Más que centrarse en una arquitectura conceptual brillante, en la que la lógica argumentativa dibujará una coherencia implacable, se tendrá que poner el acento en el diálogo, en la gestión de conflictos, en crear lenguajes compartidos o en la empatía. En vez de ofrecer soluciones finales, se generarán avances progresivos parciales. Las prácticas colaborativas reflejarán la realidad contradictoria de un mundo plural y crecientemente complejo, en el que ningún actor, por poderoso e influyente que sea, es capaz de responder a los retos

del siglo XXI en solitario ni dibujar una hoja de ruta de carácter inclusivo.

Las sociedades democráticas están hoy inmersas en profundos cambios y tienen que responder a una serie de retos inéditos y muy complejos. Este contexto está generando sensaciones de perplejidad, angustia y miedo en grandes capas de la población, alimentando el deseo de soluciones de corte autoritario o populista. Por otra parte, en muchas organizaciones está aumentando la necesidad de utilizar herramientas como la prospectiva o el diseño de escenarios, con el objetivo de anticiparse a tendencias, riesgos y oportunidades que emergen en este mundo globalizado. Estas herramientas, que normalmente se utilizan de una forma individual, no son suficientes si se pretende revitalizar la democracia generando visiones de futuro constructivas. Es más, se cree que la solución no está en una vuelta a las viejas utopías modernas, sino en posibilitar espacios para que los actores sociales, junto a los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, trabajen conjuntamente en el diseño de futuros deseables y agendas compartidas. Todo ello para que poco a poco se vaya construyendo un futuro que, por imperfecto que sea, se base en los límites de la acción humana y responda a las exigencias plurales de nuestras sociedades democráticas.



«ES IMPERATIVO QUE DESDE INSTITUCIONES COMO EL CIDOB, REFLEXIONÉIS EN PROFUNDIDAD SOBRE EL MUNDO ACTUAL, Y CÓMO SE HA TRANSFORMADO EN EL ÚLTIMO MEDIO SIGLO»

**Pol Morillas**, director, CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON  
**Hillary Rodham Clinton**, 67ª Secretaria de Estado de Estados Unidos (2009-2013)

### **Hillary Rodham Clinton**

(Chicago, 1947). Abogada y política estadounidense, fue primera dama de los EEUU (1993-2001) y posteriormente, en 2006, fue elegida senadora por Nueva York. En 2009, y bajo la administración de Barack Obama, se convirtió en la 67ª secretaria de Estado de los EEUU, desde donde promovió hitos de la política exterior estadounidense como el *Pivot to Asia*. Una constante en su carrera ha sido el énfasis en el liderazgo femenino y la situación de las mujeres en todo el mundo, que dio lugar a la que informalmente se conoce como «*Hillary Doctrine*» para las cuestiones de género. En 2016 se convirtió en la primera mujer candidata a la presidencia de EEUU como rival de Donald Trump, a quien derrotó en número absoluto de votos, pero sin acceder a la Casa Blanca debido a su derrota en el colegio electoral. A lo largo de su trayectoria, Clinton ha hecho bandera de la defensa de los derechos humanos, la libertad en Internet y de los derechos y las oportunidades de las mujeres y las niñas, las personas LGTBQ+ y los jóvenes en todo el mundo. Una tarea que promueve desde la Clinton Foundation y la organización Onward Together, dedicada a impulsar los valores progresistas mediante el activismo social y político de los ciudadanos.

**Pol Morillas (PM):** Es todo un honor para CIDOB recibir hoy a la secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton en su primera visita a Barcelona, y más aún por el motivo que la trae a nuestra ciudad, como es la participación en el acto central del 50 aniversario de nuestra institución. Me gustaría iniciar esta conversación haciendo referencia a uno de sus libros de memorias, *Hard choices* (2014), en el que hace un repaso a su etapa como secretaria de Estado de EEUU entre 2009 y 2013. En este libro usted expone una visión de las relaciones internacionales que desde CIDOB compartimos: la política internacional no la conforman solamente los estados, el territorio o el poder, sino que también se forja a través del poder inteligente, que, en palabras tuyas «es un poder formado por la combinación de elementos de diplomacia, económicos, militares, políticos, legales y culturales, y que están configurando la nueva arquitectura mundial». Desde CIDOB, nos gusta destacar que la política global comprende también la acción de la sociedad civil, las empresas o las ciudades globales, y los desafíos transnacionales como el cambio climático, la inseguridad alimentaria o la crisis energética. Aprovechando, pues, la oportunidad de este 50 aniversario quería preguntarle por los que, en su opinión, han

sido los hitos más importantes que ha vivido la política internacional durante las últimas décadas. Y, sobre todo, cómo podemos adaptarnos a las nuevas dinámicas internacionales y a los retos cada vez más plurales que tenemos por delante.

**Hillary Rodham Clinton (HRC):** Gracias Pol, permíteme empezar agradeciendo a CIDOB su invitación para participar en este aniversario tan especial y felicitaros por el buen trabajo que realizáis y que nos ayuda a entender las relaciones internacionales actuales. Efectivamente, los diferentes elementos que has mencionado son esenciales para entender el mundo actual; sin tenerlos en cuenta no se puede pensar y comprender el mundo de hoy y creo que estarás de acuerdo conmigo que el mundo de hace cincuenta años, cuando se fundó CIDOB, era muy diferente al actual. Aquel era un mundo que, desde una perspectiva estadounidense, era claramente bipolar, y que se definía por la competencia con la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría; podemos decir que la política internacional seguía una lógica binaria, en la que cada una de las dos potencias buscaba favorecer los estados que estaban bajo su esfera de influencia y minar la posición del otro. Todos recordamos que con la caída de la Unión Soviética en 1990 –un aconte-

tecimiento histórico del que aún hoy recibimos las consecuencias y que analizamos para comprender su complejidad-, se hundió ese mundo bipolar y se empezó a hablar del «final de la historia», considerando que la democracia se había impuesto como el sistema político más fuerte, y que esto nos situaba en una nueva era. La realidad, pero, es que recientemente, y ya en el siglo XXI, acabamos de presenciar de nuevo como un Estado -Rusia-, ha invadido un estado vecino -Ucrania-, de una manera que nos recuerda épocas pretéritas que parecían superadas. Vemos, también, como un grupo de líderes autoritarios -Vladímir Putin en Rusia o Xi Jinping en China, entre otros- quieren ejercer su poder, no solo dentro de sus estados, sino también sobre sus vecinos, para tener el máximo control sobre los asuntos regionales e internacionales. Estos son cambios importantes, sin duda. Pero el cambio que considero que ha sido el más relevante de las últimas décadas ha tenido lugar en el interior de nuestras mentes: los avances tecnológicos que, para bien o para mal, nos han conectado de una manera que hace tan solo 15 años no nos hubiésemos imaginado; hoy cada uno de nosotros, desde nuestros hogares, podemos saber a tiempo real qué está sucediendo en cualquier sitio del mundo. Ciertamente, la tecnología nos ha empoderado de manera muy positiva, pero también ha comportado efectos nocivos, que plantean retos de difícil solución a la sociedad y a la gobernanza global. Pienso que es imperativo que desde instituciones como el CIDOB reflexionéis en profundidad sobre el mundo actual y sobre cómo se ha transformado en el último medio siglo. Porque hoy las antiguas maneras de pensar, de relacionarnos y de comunicarnos, ya no nos sirven. Me preocupa esta falta de comprensión amplia de la complejidad y de las oportunidades, y los peligros que comporta este nuevo mundo en el cual nos adentramos.

**PM: Nos habla de una realidad internacional que usted experimentó en primera persona como secretaria de Estado de su país...**

**HRC:** Sí, sin duda. El año 2009, cuando asumí el cargo de secretaria de Estado tomando el relevo de Condoleezza Rice y después de 8 años de gobierno republicano en los EEUU, la diplomacia seguía un paradigma muy binario: por un lado, teníamos el *hard power* -el *poder duro*, basado en soluciones de tipo militar, de coacción e intimidación-, y por otro lado teníamos el *soft power* -el *poder blando*, que ponía el acento en la diplomacia, el desarrollo, los intercambios y las influencias culturales-. Yo siempre pensé que una visión binaria de las relaciones internacionales era insuficiente, y es por eso que recuperé de nuevo una noción que ya se había utilizado anteriormente, el *smart power* -*poder inteligente*-,

que proponía una combinación adecuada de los dos tipos de poder, gestionados de manera inteligente y efectiva. Sin renunciar al *poder duro* cuando fuera indispensable, la prioridad debía ser la creación de un marco internacional que nos permitiera superar nuestras diferencias, nuestras inseguridades y nuestros miedos, de manera que pudiéramos llegar a soluciones beneficiosas para todos (*win-win*), en lugar de soluciones de suma cero. Este debería ser el camino para crear más prosperidad y libertad, en beneficio de todas las personas y, sin duda, un mundo más pacífico, próspero y seguro.

**PM: Usted ha citado ya algunas cuestiones relevantes de la agenda internacional actual, en las que me gustaría profundizar. La primera, y seguramente la más urgente, es la guerra en Ucrania, un tema que conoce muy bien, dada su convulsa relación con Rusia y con Vladímir Putin. Sin ir más lejos, ya en 2016, y en el marco de la campaña presidencial, usted señaló que la interferencia rusa era un peligro para la democracia estadounidense. Y también ha definido al presidente Putin como un hombre fuerte, que no mide sus acciones en términos de moralidad o de derechos humanos, sino que lo hace en términos de poder y de dominación. Esta manera de actuar, de la que ya nos advertía, la vemos claramente representada hoy en Ucrania, donde las reminiscencias imperialistas de Putin y su visión tradicional del *poder duro* -en este caso, militar-, le ha llevado a invadir un Estado soberano, y de paso, a infringir la legislación internacional en términos de soberanía e integridad territorial. ¿Cuál es su lectura de la guerra en Ucrania y cómo cree que la comunidad internacional se tendrá que relacionar con Rusia en el futuro?**

**HRC:** Estoy convencida que Ucrania es la clave del orden mundial que tendremos en el futuro. Pienso que este conflicto nos ha revelado con total claridad que tanto la estabilidad y la seguridad de Occidente, como la democracia en todo el mundo, están en riesgo. La lucha de Ucrania para la democracia y la libertad es también nuestra lucha. Me gustaría recordar que esta invasión es la continuación de la invasión de Georgia en 2008, y evidentemente, de la invasión y toma de control de la península de Crimea y de parte del Donbás en Ucrania, en 2014. Creo que hoy podemos decir sin lugar a dudas que, aun teniendo unos indicios tan claros, ni en los EEUU ni en Europa quisimos imaginar que Putin sería capaz de actuar de la manera en que lo ha hecho, llevando a cabo una agresión en el corazón de Europa, haciendo peligrar la paz y la seguridad que conseguimos después de la Segunda Guerra Mundial y amenazando naciones, hoy democráticas e independientes, que en



el pasado habían formado parte de la misma Unión Soviética. Creo que nuestra reacción a todos estos precedentes fue de incredulidad: nos negábamos a pensar que podía ir más allá, y, por tanto, la respuesta mayoritaria fue criticar retóricamente las agresiones rusas e imponer sanciones. Sabiendo lo que hoy sabemos, pienso que deberíamos haber visto que Putin se convertiría en un dictador autoritario –una reminiscencia de los zares–, que soñaba con restablecer de alguna manera la Rusia imperial.

**PM: Durante su etapa como secretaria de Estado, usted trató personalmente al presidente Putin. ¿Qué recuerdos tiene de ese período?**

**HRC:** En efecto, yo traté personalmente con el señor Putin como secretaria de Estado y, como os podéis imaginar, no creo que yo esté entre sus personas favoritas, ya que he defendido siempre los valores democráticos. Y por supuesto, también los del pueblo ruso cuando estos valores eran atacados con el fin de consolidar a Putin en el poder. De hecho, yo misma denuncié la flagrante corrupción de las elecciones a la Duma en 2011, cuando pudimos ver vídeos de delegados electorales manipulando burdamente los resultados, y dije públicamente que el pueblo ruso se merecía –y se merece– unas elecciones libres y justas. La respuesta del señor Putin fue culparme a mí, personalmente, por las decenas de miles de manifestantes que salieron a la calle en varias ciudades rusas para reclamar unas elecciones limpias, justas y democráticas. Ahora tenemos claro que la lectura que Vladímir Putin extrajo de la tibieza de la comunidad internacional ante sus acciones, sumada a la elección de Donald Trump en 2016, es que tenía luz verde para actuar impunemente. Y, de hecho, Putin esperaba que Trump fuera reelegido en 2020. Yo creo que Trump le había hecho personalmente la promesa –así lo explica John Bolton en su libro<sup>1</sup>– que haría salir a los EEUU de la OTAN durante su segundo mandato. Por tanto, Putin tenía la esperanza que Trump fuera reelegido en 2020, y con EEUU fuera de la OTAN, creía que podría actuar como quisiera, no solo en Ucrania, sino también en los estados bálticos y el resto de exrepúblicas soviéticas.

Por fortuna, Trump no fue reelegido, y en el nuevo escenario, creo que Putin subestimó al presidente Biden. Su impaciencia hizo que llevara a cabo sus planes de invadir Ucrania. Otro elemento que creo que tampoco previó fue la

solidaridad internacional hacia Ucrania de los EEUU, de Europa, del Canadá y otras naciones, como Japón y Corea del Sur, ni tampoco la contundencia de las sanciones que se le han impuesto a Rusia. Y, por encima de todo, Putin no contaba con el liderazgo del presidente Volodímir Zelenski, y el coraje y la valentía del ejército ucraniano. Sabemos con certeza, gracias a nuestras fuentes de inteligencia, que Putin creía que las tropas rusas se pasearían triunfalmente por Kíev en el plazo de una semana, y que podrían deponer al Gobierno e instalar un Gobierno títere. Hemos visto, sin embargo, que este no ha sido el caso. Y creo que, en el momento actual, muchas cosas han cambiado. Hemos visto la verdadera cara de Vladímir Putin. Lo conocemos mejor y también las capacidades militares rusas, que tienen importantes déficits de capacitación y liderazgo. También hemos visto que, en cambio, el ejército ucraniano lucha por encima de sus posibilidades, y que es necesario mantener el apoyo a Ucrania, ya que es esencial ganar esta lucha por todo lo que representa, no solo para el pueblo ucraniano o para los países que se pueden ver más directamente amenazados por los planes de Putin, sino también para la paz y la seguridad internacionales. Por último, me gustaría añadir que, al plantarle cara a Putin, también nos hemos dado cuenta de que nuestra política hacia Ucrania debe ser también nuestra política hacia China. Es decir, nuestra política hacia Ucrania se ha demostrado como una fuerza unificadora que ha llevado a gobiernos europeos, tanto de derechas como de izquierdas, a unir fuerzas para dar apoyo a Ucrania. Y creo que nos ha hecho valorar, de nuevo, la democracia y las libertades que demasiado a menudo damos por hechas.

**PM: Habla usted de esta unidad entre EEUU y los europeos, y de la revitalización de las relaciones transatlánticas después del enfriamiento del período Trump, pero creo que también podemos señalar divergencias no menores, en cuestiones como la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*) o en relación a la Autonomía Estratégica de la Unión Europea, que algunos interpretan precisamente como un deseo de tomar distancia respecto a los EEUU. Y añadiría también aquí las diferencias en las relaciones con China, a las que usted ha hecho referencia. Aunque no nos acabemos de poner de acuerdo en si las debemos definir como rivalidad o como competencia, de manera general creo que podemos hablar de una creciente confrontación entre EEUU y China. Hay quien habla incluso de una nueva Guerra Fría, o de la inevitabilidad de un conflicto entre las dos superpotencias. En el trasfondo de la actual mirada de Washington a Beijing,**

1. N. del E.: La entrevistada se refiere al libro *La habitación donde sucedió: Un relato desde el corazón de la Casa Blanca* (John Bolton, 2020).

**se encuentra la política del *Pivot to Asia*, que usted y el presidente Obama promocionaron. ¿Qué lectura hace de esta rivalidad creciente entre EEUU y China? ¿Y qué papel cree que puede tener Europa en esta rivalidad bipolar?**

**HRC:** Esta es una cuestión fundamental. Recuerdo que, al inicio de la guerra de Ucrania, surgió un cierto debate en los EEUU sobre si el hecho de destinar tantos recursos a ayudar a Kíev nos podía distraer de nuestra política hacia China. Yo pienso que este era un debate falso. Según nuestros servicios de inteligencia, poco antes de invadir Ucrania, Putin se reunió con Xi Jinping en Beijing, y por lo que sabemos, le compartió sus planes y sus previsiones. Es bien sabido que uno de los peligros principales de ser un líder vitalicio –como es el caso de Putin–, es que la gente solo te dice lo que creen que quieres escuchar, de manera que, tanto la inteligencia como las fuerzas militares rusas le dijeron a Putin que la guerra sería un paseo, que es lo mismo que él le transmitió al presidente Xi. Es por este motivo que afirmo que nuestra política hacia Ucrania es también nuestra política hacia China. En este hipotético escenario, Xi vio la oportunidad de enviar un mensaje contundente a la región de Asia-Pacífico: de la misma manera que Rusia, también China tendría el poder de cambiar la ecuación unilateralmente, en sitios como Taiwán. Yo misma creía –antes de la invasión a Ucrania– que Xi se estaba preparando para actuar contra Taiwán en un término relativamente corto, de unos 2 o 3 años, ya fuese a través de un bloqueo, de un ciberataque o sobre su industria de chips.

Pero una de las consecuencias de la evolución del conflicto en Ucrania es que ha hecho darnos cuenta que la realidad es mucho más compleja de lo que podemos prever, y estoy segura de que esto ha tenido un impacto en el pensamiento de Xi, en varias direcciones. La primera, es la constatación que el ejército ruso no ha estado a la altura, a pesar del enorme gasto militar de Moscú y la ayuda del grupo de mercenarios Wagner, hecho que ha multiplicado la desconfianza respecto las verdaderas capacidades de Rusia, y seguramente también sobre las verdaderas capacidades del Ejército de Liberación Popular Chino, al que Xi ha dedicado muchos más recursos que sus predecesores. En segundo lugar, la solidaridad de Occidente hacia Ucrania, que tiene la doble vertiente de la entrega de armamento y de las sanciones económicas a Moscú, con total seguridad ha hecho también que Xi se plantee como podrían afectar unas sanciones similares a China, especialmente si tenemos en cuenta que el gigante asiático vende muchos de sus productos a Occidente. Finalmente –y creo que debemos reconocer el

mérito al presidente Biden– si nos fijamos en los países de la región asiática, veremos que India, Japón y Australia han constituido, juntamente con EEUU, una alianza como el Quad, que busca hacer frente de manera conjunta a una potencial agresión china. Es más, Japón por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial ha aprobado un presupuesto de defensa muy importante, y Filipinas, a instancias de su nuevo presidente, ha solicitado a EEUU el retorno de la armada a sus costas. Todo esto sucede porque estos países miran con recelo a China y piensan que lo mejor que pueden hacer es defenderse creando alianzas entre ellos, y juntamente con EEUU y Europa. Creo que la guerra a Ucrania ha sido determinante para hacerlo posible.

**PM: ¿Podría hacernos una breve valoración del estado actual de las relaciones entre Washington y Beijing?**

**HCR:** Déjeme subrayar en primer lugar que desde los EEUU no queremos ningún tipo de conflicto con China, ni una nueva Guerra Fría, ni mucho menos caliente; lo que queremos es seguir profundizando en las relaciones de tipo económico, aunque debemos ser muy conscientes de algunas de sus prácticas anticompetitivas y del creciente intervencionismo estatal sobre las empresas privadas. Queremos que China se comporte como un socio responsable, que trabaje con Europa y los EEUU en retos tan importantes como el cambio climático y la salud global –y por eso es importante que el país comparta con el resto del mundo lo que verdaderamente sucedió en Wuhan en el origen de la pandemia–. Asimismo, queremos decir muy claramente a Beijing que no permitiremos que agreda a otras democracias, como es el caso de Taiwán, ni tampoco que siga construyendo instalaciones militares en toda la región, desde Myanmar a Sri Lanka, como ha hecho durante los últimos años. Nosotros reconocemos la aspiración del crecimiento económico de China, y la mejora de las condiciones de sus ciudadanos, pero esto no debe ir en detrimento de las buenas relaciones de confianza con sus vecinos de la región.

**PM: En este escenario internacional tan complejo que estamos describiendo, existe también un actor que no podemos obviar, el Sur Global. Sin duda, una de las decisiones más controvertidas de las últimas décadas de la política exterior estadounidense fue la invasión de Irak en 2003, a la que usted dio su apoyo votando a favor en el senado, un apoyo del que en sus memorias *Hard Choices* dice que se arrepiente. La guerra de Irak, y también las intervenciones en Afganistán y Libia, son presentadas a menudo por China, Rusia, India y otros países del Sur Global como ejemplos**



**del doble rasero que practica Occidente. Me gustaría pues preguntarle: ¿cómo cree que podemos reparar estas relaciones con el Sur Global? Y, ¿cómo desde Occidente, podemos vincularnos de una manera más efectiva?**

**HRC:** Creo que es muy justo que nos hagamos esta pregunta, y no seré yo quien diga que las naciones de América Latina, África o Asia no tengan sobradas razones para quejarse de la falta de compromiso de Occidente con su paz, seguridad y prosperidad. La mejor manera de responder a esta pregunta, pienso, es analizar estas regiones caso por caso, ya que existen disparidades muy importantes en lo que se refiere a las oportunidades y retos que tienen por delante. Si nos fijamos en América Latina, para empezar, esta es una región en la que, precisamente España, puede guiar a otros socios europeos y a los EEUU a desarrollar una estrategia a largo plazo. Desde los EEUU, tenemos que reconocer que nuestra relación con la región ha tenido altibajos, y aún se ve tensionada a menudo por cuestiones migratorias o por el narcotráfico. Por ello, creo que España y la UE podrían liderar mejor esta tarea de acercarse a la región de manera sostenida y más comprometida. Tenemos líderes autoritarios en Venezuela, Cuba y Nicaragua, y también tenemos grandes incertezas y disturbios internos en países como Perú, Ecuador o Bolivia. Sería importante pues que, por ejemplo, España aprovechara la inminente presidencia de la UE para liderar este proceso. No podemos olvidar que China ha invertido ya cantidades masivas de recursos en América Latina, muy por encima de los europeos y los estadounidenses -aunque se trate de inversiones que

acostumbran a estar muy condicionadas-. Es necesario que nos planteemos cómo podemos ser más competitivos que China, y promover la democracia y el imperio de la ley y la estabilidad en la región.

Un caso diferente es África, donde la situación es mucho más compleja. Si pensamos en Libia, allí tenemos que conseguir restablecer la estabilidad política que desafortunadamente nos rehúye, ya que el país se ha convertido en un foco de intereses y donde también Rusia ha tomado parte por una de las facciones en conflicto. La situación en Sudán también se agrava por momentos, con dos contendientes que luchan por el poder y, de paso, se apropian de todos los recursos naturales que pueden. Y donde existe una notable presencia de mercenarios de la milicia rusa Wagner, que también está presente en Malí, de donde precisamente Francia ha decidido retirar sus tropas. Me preocupa que estemos abandonando grandes partes de África Subsahariana y que las estamos dejando en manos de las milicias de Wagner -que persiguen de manera preferente los intereses rusos-, o bien en manos de grupos yihadistas.

Asimismo, sabemos que pronto entraremos en una carrera por los recursos naturales africanos, y me temo que la explotación de estos recursos dejará muy poco beneficio en el continente. Es en este punto que pienso que la UE y los EEUU podrían trabajar conjuntamente para que estos países se puedan beneficiar de sus recursos naturales, en lugar de ver cómo los explotan países terceros. Es necesario que, tanto los EEUU como Europa, nos impliquemos más en América Latina y en África y que desarrollemos



una política más respetuosa y generosa hacia sus habitantes. No deja de ser irónico que en las últimas décadas EEUU y Europa hayan gastado miles de millones de dólares en combatir enfermedades como el sida, o la malaria, y que, en cambio, en la última pandemia, nadie estuviera dispuesto a compartir sus vacunas. Si revisamos nuestro comportamiento, creo que no podemos estar nada orgullosos de la solidaridad mostrada. Por el contrario, China llega a estos países e invierte en cosas que no pasan desapercibidas –construyen un estadio de fútbol o una carretera, por ejemplo– y por lo cual recibe mucho crédito. Es por esto por lo que creo que podemos mejorar mucho nuestra forma de relacionarnos con estas dos regiones. Y también con Asia, especialmente en algunos países clave donde la influencia de China es enorme, como por ejemplo en Laos, Camboya o Myanmar. Tenemos que ser más constantes y desarrollar políticas que aporten resultados concretos para la población. De esta manera podremos recuperar nuestra reputación.

**PM: Adentrémonos ahora, si le parece, en la política norteamericana. En otro de sus libros, *What Happened?* (2017), que narra su experiencia como candidata del Partido Demócrata a las elecciones presidenciales de los EEUU en 2016, usted habla de cómo intentó convencer a los estadounidenses de que tenía mejores propuestas políticas y mejores credenciales democráticas que su opositor, Donald Trump. Y, aún así, y citando sus propias palabras «lo que muchas personas buscaban era alguien a quien culpar, y fueron a votar poseídos por la rabia, el resentimiento y la confrontación». Las causas y circunstancias**

**del populismo global son diferentes en cada país y sociedad donde se manifiesta. Pero, cuando las emociones invaden la racionalidad y el motor del voto es la rabia, el resentimiento y la división, ¿cómo podemos las democracias sobrevivir al populismo?**

**HRC:** Esta es una pregunta esencial en los tiempos que estamos viviendo. Antes de responder, déjeme recordarle un detalle, no menor: mi candidatura obtuvo hasta 3 millones de votos más que la candidatura de Donald Trump, pero fue la distribución del colegio electoral lo que no nos premió con la victoria. Aquellas elecciones fueron clave para nuestro futuro democrático; yo misma me enfrenté a un demagogo que utilizaba todos los medios a su alcance para decir a los votantes que él estaba en contra de cualquier cosa que no fuera de su agrado: si no te gustan los inmigrantes, él era tu candidato; si te molestaba el colectivo LGTBIQ+, él se enfrentaría con ellos; si lo que te incomodaba era el progreso laboral de las mujeres, él era tu hombre. Y debemos reconocerle su astucia –que tienen todos los demagogos– de crearse una base electoral que creyó que él defendería sus intereses por encima de los otros. En Europa, también hemos visto ejemplos similares de populismo autoritario, donde se han utilizado el miedo a los inmigrantes como herramienta para consolidar el poder. El gobierno de Viktor Orbán en Hungría es un claro ejemplo. Todo ello forma parte de una estrategia para crear agravios, resentimientos y rabia contra el otro, y de esta manera convertir estos sentimientos en el motor principal de la identidad y afiliación política, y cuando sea necesario, actuar tam-

bién contra la oposición, los partidos políticos, la prensa libre, o la academia.

### **PM: Y en 2024 tenemos, de nuevo, elecciones presidenciales en los EEUU...**

**HRC:** Así es. Yo estoy convencida que, si en los EEUU contásemos los votos tal y como se hace habitualmente en el resto de las democracias del mundo, y también si Donald Trump resulta ser el candidato republicano, Joe Biden volverá a ganar las elecciones. Pero me temo que, de nuevo, el populismo reaparecerá de cara a las elecciones de 2024, ya que se ha convertido en una parte integral de la estrategia del Partido Republicano, que no dudará en hacer maniobras políticas para incidir en los diferentes distritos, así como en los colegios electorales. De esta manera se quieren asegurar que, independientemente del resultado del voto popular, conseguirán la victoria en los colegios electorales que son los que, al fin y al cabo, declaran la victoria para un u otro candidato en cada uno de los estados. No debemos olvidar que Trump confiaba tanto en estas maniobras que, por esta razón, se negó a aceptar el resultado de las elecciones de 2020, lo que acabó provocando, a instancias suyas, una insurrección contra nuestro gobierno y un ataque violento contra el Capitolio en enero de 2021. Trump no podía creerse que hubieran fracasado todas las manipulaciones y maniobras de su partido para ganar el recuento. Y de cara a las próximas elecciones, tengo claro que lo volverá a intentar. El problema es que cuesta mucho impedirlo, ya que algunos de los estados que quieren controlar, ya sea cambiando el procedimiento de recuento o los requisitos para poder votar, tienen un gobernador y un legislativo de color diferente. Creo que el presidente Biden se ha esforzado toda la legislatura para llegar a acuerdos con los republicanos, y ha tendido la mano siempre para negociar y llegar a acuerdos y rebajar la presión que alimenta el populismo, las conspiraciones y la sensación de incompreensión y de marginación que sienten muchos norteamericanos. Biden intenta lanzar el mensaje de que se tiene que poder hablar con el que piensa diferente, y llegar a acuerdos.

Debo decir, no obstante, que me cuesta reconocer al Partido Republicano actual. Fui senadora durante 8 años y, en este período, pude trabajar con muchos republicanos que aún están en el cargo, y pude llegar a acuerdos con ellos; diría que los conozco suficientemente bien, y ahora veo como han abrazado el culto a Trump y su negación de los resultados electorales, cada uno por sus motivos. El hecho es que esto nos ha situado en un escenario de posverdad, en el que los populismos florecen. La prensa se sien-

te obligada a dar voz a todas las partes, aunque una de ellas diga que la tierra es plana, y que tengamos infinidad de evidencias científicas que lo desmientan. Al final, la gente confunde las opiniones con los hechos y cuesta cada vez más de discernirlos. Y en este punto, las redes sociales han sido claves, dada su enorme potencia para diseminar mentiras y conspiraciones. Es imposible combatir el populismo si no existe un mínimo acuerdo sobre lo que son los hechos y la verdad. Es por este motivo que en mi país también están apareciendo dentro de las filas republicanas algunos políticos que se definen como *Never-Trumpers* (nunca-trumpistas), de los que me separan muchas opiniones políticas, pero con quienes comparto la preocupación por preservar la democracia.

**PM: No me gustaría acabar esta conversación sin hacer referencia a un tema que ha sido una constante en su carrera, como es el papel de las mujeres en la política. Usted declaró en 1995, entonces como primera dama de los EEUU, que «los derechos humanos son los derechos de las mujeres, y los derechos de las mujeres son derechos humanos». Déjeme referirme de nuevo a su libro *What Happened?* y leer un fragmento que me parece impresionante, donde usted recuerda como durante el segundo debate presidencial de 2016, «Trump se situó detrás mío de forma amenazante. Hacía tan solo dos días que había hablado de hacer tocamientos a las mujeres, y ahora intentaba intimidarme y me hacía muecas. Fue una situación terriblemente incómoda, fue uno de esos momentos en que hubiera querido apretar el botón de pausa y preguntar a todo el mundo: ¿ustedes que harían? ¿Debería permanecer calmada, serena, continuar sonriendo y seguir el debate?, o bien le hubiera tenido que decir, de manera alta y clara: “fuera de aquí asqueroso, aléjate de mí, no me intimidarás”. Yo escogí la primera opción, pero a menudo me pregunto si no hubiera tenido que escoger la segunda».**

**HRC:** Recuerdo perfectamente aquel segundo debate electoral y como todo esto me pasaba por la cabeza en aquel momento, cuando Trump me miraba sonriendo, haciéndome muecas, y se comportaba de una manera absolutamente pueril. En ese momento, mi reflexión fue: si respondo a su provocación, se me tildará de débil, de no poder aguantar la presión y de haber respondido airadamente. El cliché de la mujer enfurecida se paga caro en la política. De manera que me autoconvencí que, ante aquella situación, lo mejor era mantenerme tranquila, serena, y continuar el debate como si él no estuviera haciendo lo que estaba haciendo. Creo que esta vivencia, y otras, me sirvieron para ex-

poner en mi libro la situación de las mujeres en la política, porque como todos sabemos, aún sufrimos un doble rasero.

Afortunadamente cada vez hay más mujeres en cargos de responsabilidad y autoridad –cosa que me satisface–, pero todavía nos vemos expuestas a un conjunto de expectativas, de estándares que solo se nos aplican a nosotras y que nos obligan a esforzarnos por mostrarnos como somos y con firmeza en nuestras posiciones. Y pese a ello, aún habrá quien pondrá el énfasis en nuestro peinado, o en el vestuario, o en nuestra situación matrimonial o familiar. Aún nos queda un largo recorrido por superar todos estos estereotipos. Y a todo esto se han sumado recientemente las redes sociales, donde los mensajes misóginos y sexistas contra las mujeres se disparan sin medida. Es posible que quien no esté expuesto ante este fenómeno, piense que exagero, pero esta es una realidad que conozco bien, porque la he sufrido directamente. Y también porque hablo con muchas mujeres con proyección pública que me explican el tipo de ataques y amenazas que reciben, que son sencillamente escalofriantes. Hasta el punto de que muchas de ellas optan por dejar sus actividades públicas por motivos de seguridad. Todos recordamos el caso de Jacinda Ardern, primera ministra de Nueva Zelanda, que aun teniendo en su haber un gran reconocimiento político internacional, anunció su retirada de la vida pública este mismo año. Uno de los hechos que explica por qué el populismo se ha convertido en una fuerza tan preocupante es, precisamente, que ha transformado las redes sociales en un arma con la cual hacer daño a los oponentes.

**PM: Permítame que, entonces, para cerrar esta conversación, le haga una pregunta más personal. Usted ha ejercido casi todos los roles posibles de la política estadounidense: ha sido primera dama, senadora, secretaria de Estado, y candidata presidencial. Más recientemente, también se ha puesto al frente de la organización *Onward Together*, a través de la cual da apoyo a la participación ciudadana en política; pero también trabaja para la defensa de los derechos de las mujeres, de los niños, y para la educación, la lucha contra el cambio climático y otras causas sociales... ¿Qué le queda por hacer, Secretaria Clinton?**

**HRC:** Has citado muchas de las actividades en las que estoy involucrada actualmente y a través de las cuales fomentamos una sociedad más justa e inclusiva. Además, también estoy vinculada con la *Clinton Global Initiative*, que es una iniciativa dirigida por mi marido donde

cada mes de septiembre, en Nueva York, invitamos a personalidades de prestigio internacional para reflexionar sobre cómo resolver los problemas globales y encontrar puntos en común. El cambio climático es un fenómeno que me preocupa mucho, ya que afecta especialmente a los países de rentas más bajas, donde el calor extremo hace que cada vez sea más difícil vivir y trabajar al aire libre, hecho que puede tener graves consecuencias sanitarias, sobre todo para las mujeres embarazadas, los niños y las personas que padecen enfermedades crónicas. Piense que, por grave que el cambio climático pueda parecer aquí, en Barcelona o en Nueva York, donde yo resido, tenemos que imaginar el impacto que tendrá en ciudades como Nueva Delhi, donde llevamos a cabo proyectos de apoyo a mujeres que trabajan al aire libre, y que si no pueden trabajar se quedan sin ingresos. Mediante estas iniciativas, queremos proteger nuestros derechos y nuestras libertades, defendernos de los autócratas y de los autoritarios, y contribuir a encontrar soluciones efectivas para facilitar la vida humana, el acceso a la salud, y la igualdad de oportunidades. Porque estos son problemas globales que nos afectan a todos, y son los temas que precisamente analizáis en CIDOB. Es por este motivo que me he sentido muy honrada de haber recibido vuestra invitación para participar en un acto tan importante.

**PM: Muchas gracias Secretaria Clinton por habernos acompañado hoy aquí, y por compartir con nosotros este análisis del mundo actual, y los grandes temas de la agenda internacional.**

**HRC:** Muchas gracias a ustedes.

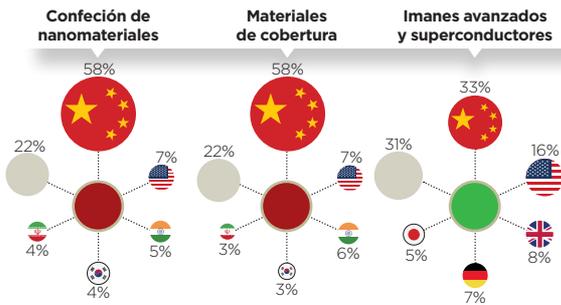
*Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa celebrada en motivo de la celebración del 50 aniversario de CIDOB. La entrevista entera se puede consultar en formato vídeo en el canal YouTube de CIDOB, a la cual se puede acceder a través del siguiente código QR:*



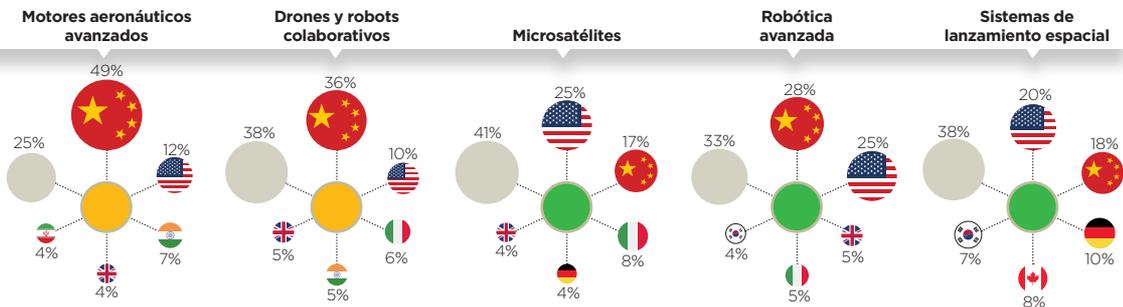
# LA CARRERA TECNOLÓGICA: CHINA VA EN CABEZA

No es posible entender la actual rivalidad entre potencias internacionales sin atender a la carrera por encabezar determinadas tecnologías estratégicas. Estudios recientes\* demuestran que China lidera la investigación en 37 de 44 tecnologías críticas, si se toma como referencia su peso dentro de las publicaciones de investigación puntera de alto impacto. Este se muestra en los siguientes gráficos, que clasifican los 5 primeros países y el resto del mundo. Los gráficos muestran también la concentración de la investigación en un cada uno de los sectores, el denominado «riesgo de monopolización tecnológica».

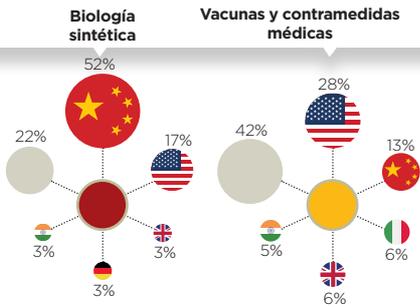
## MATERIALES AVANZADOS Y MANUFACTURAS



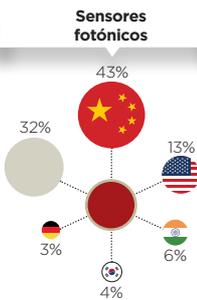
## DEFENSA, ESPACIO EXTERIOR, ROBÓTICA Y TRANSPORTE



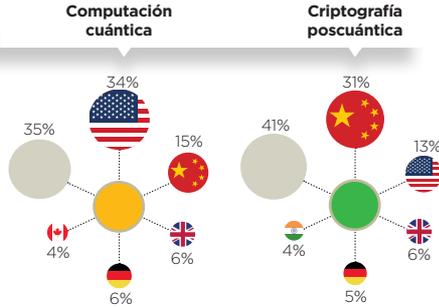
## BIOTECNOLOGÍA



## SENSORES



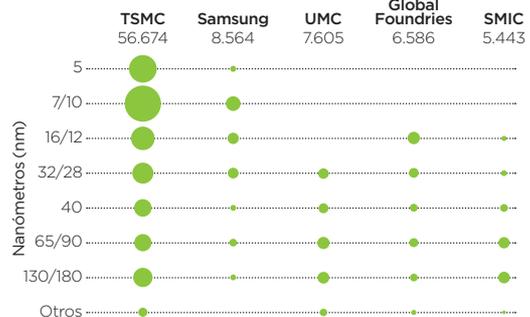
## CUÁNTICA



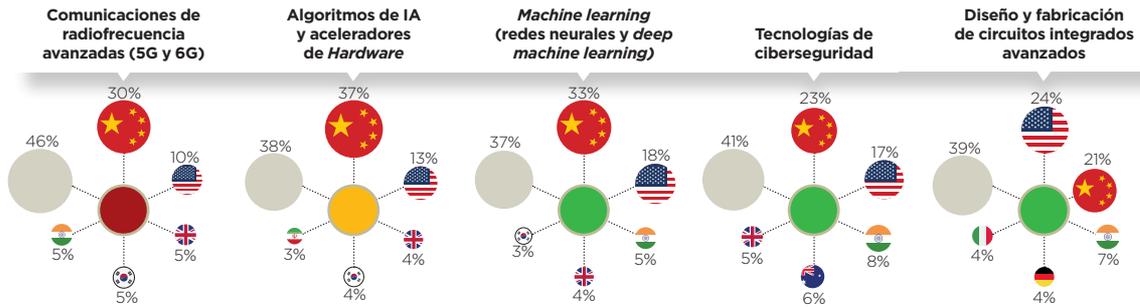
## SEMICONDUCTORES: PIEZA CLAVE DE LA GLOBALIZACIÓN

Los semiconductores -o chips- son como el gran caballo de batalla en la rivalidad entre China y EEUU, ya que, por el momento, China debe importar los más pequeños y avanzados (los de 5 y 10 nanómetros o nm), por lo que es especialmente sensible a las sanciones. A la cabeza de los productores mundiales se encuentra TSMC, el gigante taiwanés que factura seis veces más que el segundo, Samsung Foundries (Corea del Sur), que llegó tarde al mercado, pero progresa rápidamente. A continuación, las siguen la también taiwanesa United Microelectronics Corporation (UMC), la estadounidense Global Foundries y Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC), afincada en Shanghai y aquejada por las sanciones comerciales de los EEUU.

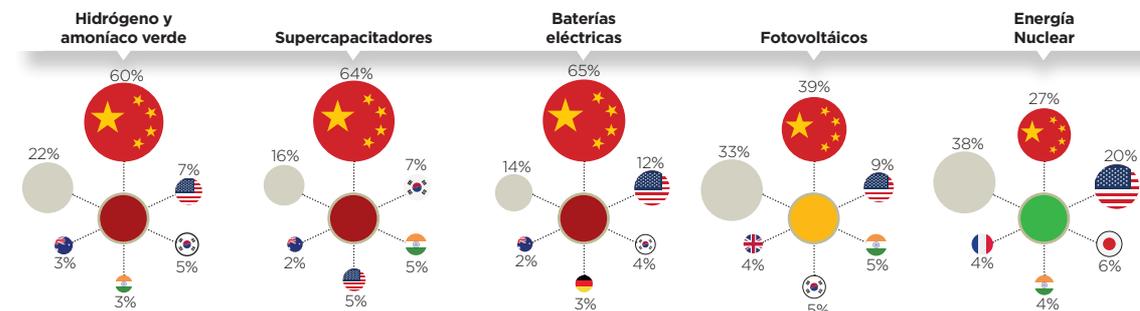
### INGRESOS DE LOS 5 PRINCIPALES PRODUCTORES DE SEMICONDUCTORES SEGÚN NODOS AVANZADOS (MILLONES \$, 2021)



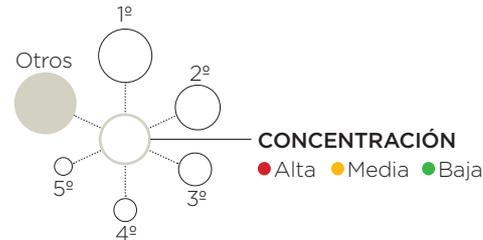
## INTELIGENCIA ARTIFICIAL, COMPUTACIÓN Y COMUNICACIONES



## ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE



### RANKING DE PAÍSES



**\*Nota:** La presente selección de 23 tecnologías críticas se basa en los criterios de concentración y relevancia (como el caso nuclear o la tecnología cuántica). Para obtener una imagen completa de la competencia tecnológica y conocer la metodología detrás de los indicadores se recomienda visitar el *ASPI Critical Technology Tracker*.

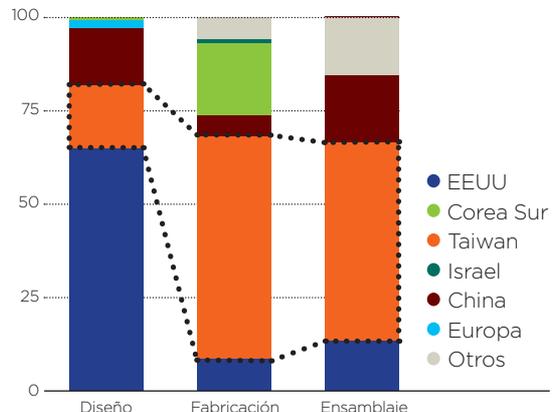
**Elaboración:** CIDOB

**Fuentes:** ASPI's Critical Technology Tracker, publicado en 2023; Patterson, A., «Foundry's 2021 Revenue Growth Overtakes Overall Chip Industry», EET News, mayo de 2022, a partir de datos de la consultora Gartner; Miller, Ch., *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*, Scribner, 2022.

### TSMC: EL ESCUDO DE SILICIO



Muy posiblemente, la Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) se ha convertido en la empresa más estratégica del mundo. Creada por Morris Chang en 1987, controla el 55% del mercado de semiconductores del mundo y el 90% de los chips superavanzados, que son los que montan Apple, Qualcomm o Nvidia. La sola posibilidad de que la empresa pudiera ser destruida en la eventualidad de una invasión de la isla se considera como un factor desalentador para Beijing, motivo por el cual se la conoce como el "escudo de silicio". Es por ello que, desde Taiwan, se sigue con preocupación la internacionalización de la empresa, que en diciembre de 2022 inauguró una factoría en EEUU, y construye otras dos, en Japón y Europa.



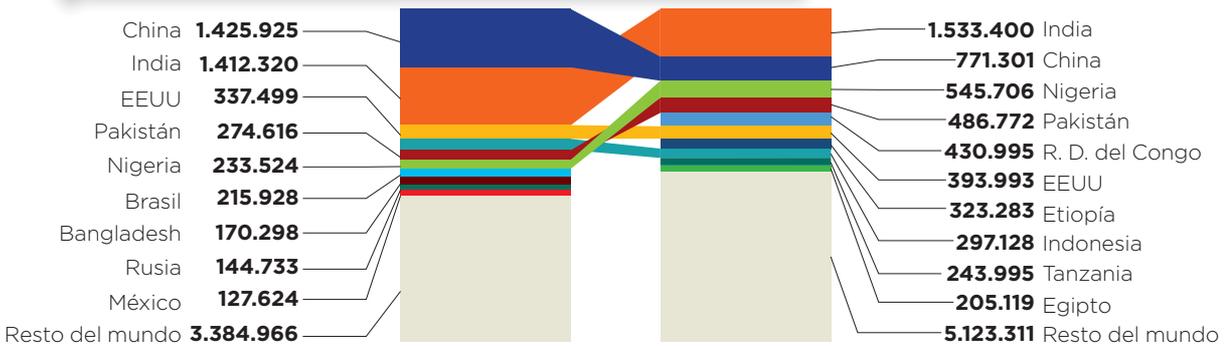
## EL CÉNIT DE LA POBLACIÓN A FINAL DE SIGLO

En los dos últimos siglos, hemos asistido a un **boom demográfico** sin precedentes en la historia humana, que ha incrementado el número de personas de los 600 millones en 1700 hasta los 8.000 de la actualidad. Las proyecciones apuntan a que la población mundial seguirá creciendo, aunque a un ritmo cada vez más lento, hasta el pico de 11.000 millones de habitantes en el 2100, momento a partir del cual, se espera que empiece a **decrecer**. Esto irá de la mano de dinámicas de fondo como, por ejemplo, la concentración –en 2050 la mitad de la población vivirá en tan solo nueve países y el 70% de ese total en ciudades–, y el envejecimiento –en 2050 habrá más mayores de 65 años que jóvenes y adolescentes entre 15 y 24 años–. Una de las causas de esta dinámica es la caída de la Tasa de Fecundidad que, de media en el mundo, ha pasado de 5 hijos por mujer en 1950-1955 a la mitad en 2015-2020 (2,5 hijos) y que caerá hasta los 1,9 en 2095-2100, por debajo de la denominada tasa de reemplazo (de 2 hijos por mujer).

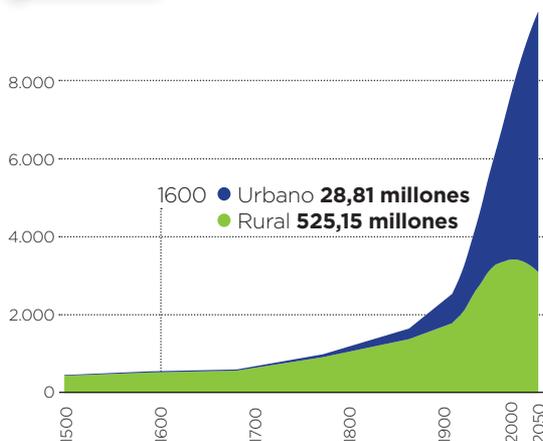
### DE LOS 8 A LOS 11 MIL MILLONES DE HUMANOS

El gráfico de la derecha muestra proporcionalmente el tamaño de la población de una selección de países –aquellos con más de 20 millones de habitantes– en 2022, y según la proyección prevista por las Naciones Unidas para 2100. Uno de los cambios más significativos entre ambos gráficos es el incremento notable de la población mundial en 2100 (hasta los 11 mil millones de personas), y muy especialmente en **África**, donde crece en términos absolutos y relativos (+178%). En Asia, cabe destacar que mientras que la **India** sigue creciendo, **China** registra un descenso muy significativo. **EEUU** es de los pocos países occidentales desarrollados que aumenta su población.

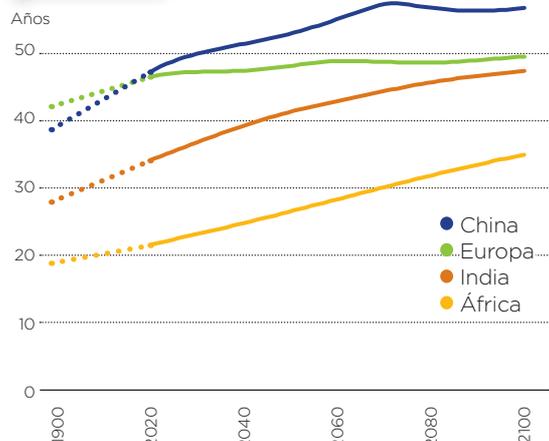
### RELEVO AL FRENTE DE LOS PAÍSES MÁS POBLADOS (2022/2100)



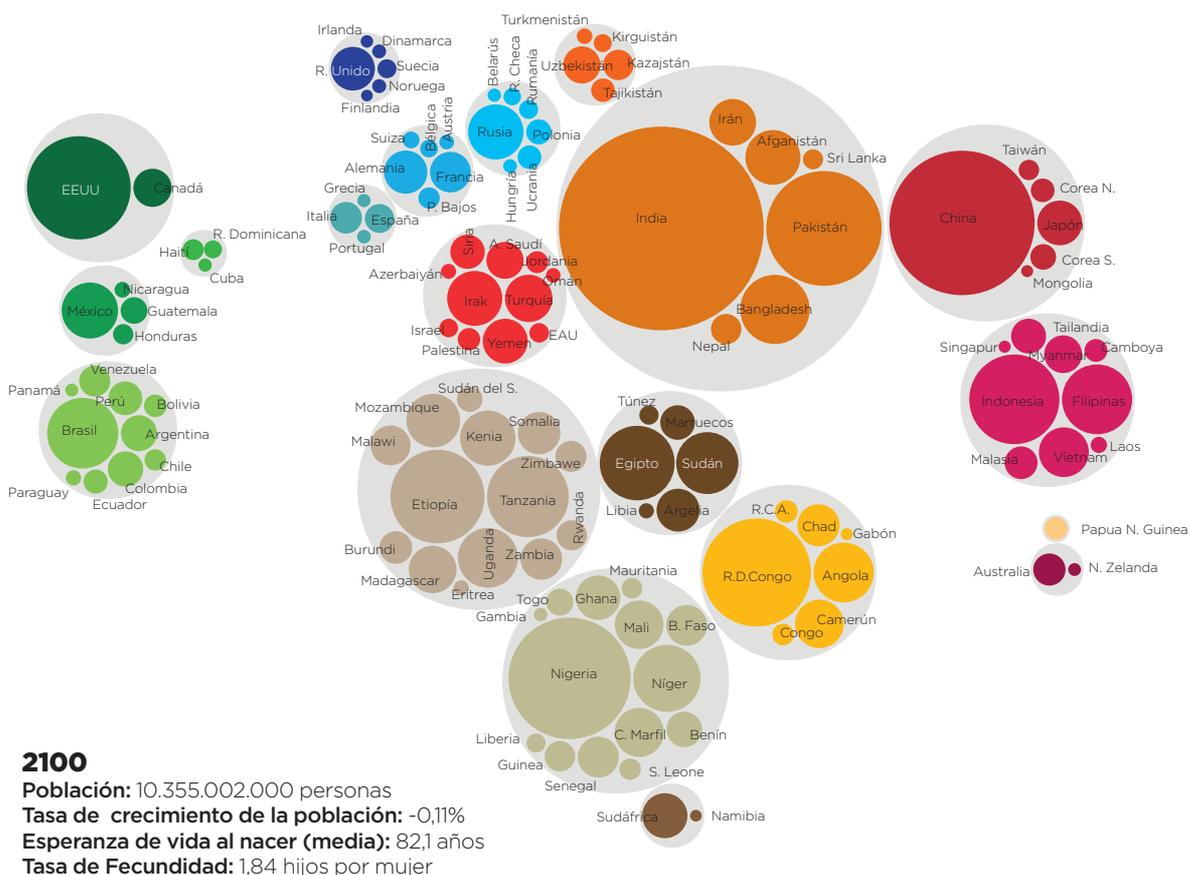
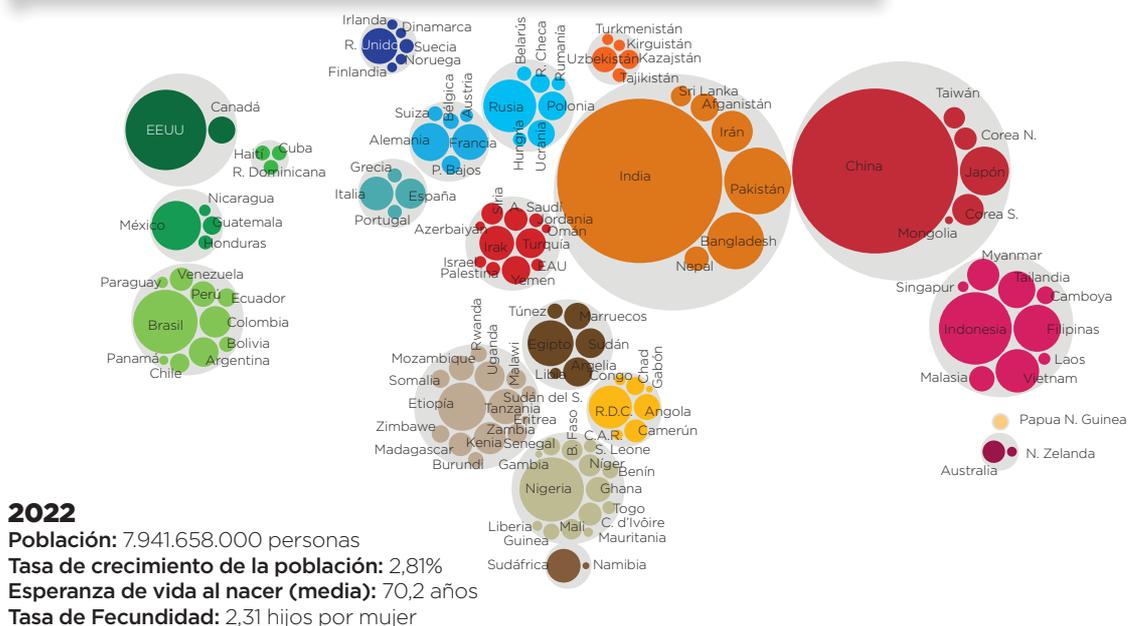
### UN MUNDO CADA VEZ MÁS URBANO (1500-2050, millones de habitantes)



### EDAD MEDIANA (1990-2100)



## ¿COMO SERÁ EL FUTURO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL? CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN (2022 y 2100, miles de personas)



Elaboración: CIDOB.

Fuente: UN Population Division (2022) y Our World in Data, *World Population Growth*, <https://ourworldindata.org>.

## PROSPECTIVA: EL MÉTODO PARA ADAPTARSE AL FUTURO

Pensar en el futuro siempre ha sido una parte implícita de la estrategia y la formulación de la política. Sin embargo, hacerlo de forma estructurada, integral, de manera activa y utilizando las herramientas de previsión estratégica es un ejercicio relativamente reciente. La prospectiva es la disciplina que consiste en explorar el futuro para anticipar riesgos y oportunidades y, de esta manera, mejorar la planificación estratégica y la elaboración de políticas. Las oficinas nacionales de prospectiva, comúnmente llamadas *foresight units*, representan apuestas para reflexionar más allá del presente, para afrontar la incertidumbre y la complejidad del mañana de manera orientada. Su objetivo es generar un cambio en la gestión de la toma de decisiones en la formulación de políticas, y hacerlo de una manera que genere un impacto a largo plazo y mitigar los riesgos y a aprovechar las oportunidades que se avecinan. A continuación, presentamos varios países y organizaciones que ofrecen diferentes modelos institucionales para incorporar la prospectiva a la elaboración de políticas.

### COMISIÓN EUROPEA The European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) (2012)



El Sistema Europeo de Análisis de Estrategias y Políticas (ESPAS) es un mecanismo interinstitucional de la UE que promueve la previsión y la gobernanza anticipatoria. Reúne a nueve instituciones y organismos de la UE (entre ellos, la Comisión y el Parlamento) para reflexionar a largo plazo sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta Europa, y para ayudar a los responsables políticos a tomar decisiones políticas correctas. La Comisión publicó su primer informe de prospectiva estratégica en 2020.

### OCDE Strategic Foresight Unit (2013)



La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) es la institución decana en la aplicación de la estrategia prospectiva. La Unidad de Prospectiva Estratégica existe para aumentar el uso y el impacto de la prospectiva estratégica en las políticas de la OCDE, y en la formulación de políticas por parte de los gobiernos. El trabajo de la Unidad implica apoyar a los gobiernos, mejorar el trabajo de la OCDE y preparar a la organización para el futuro.

### ESPAÑA Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2020)



La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia es una Dirección General de la Presidencia del Gobierno de España, dedicada a analizar los retos y oportunidades de las próximas décadas para hacerles frente. La Oficina trabaja estrechamente con los ministerios y otros organismos del Estado, así como con universidades, *think tanks*, fundaciones, ONGs y entidades de la sociedad civil. Además, la Oficina representa a España en la EU-Wide Foresight Network de la Comisión Europea y colabora con instituciones comunitarias, como el Joint Research Centre.

### REINO UNIDO Government Office for Science (Go-Science) Foresight Pro- gramme (2002)



La unidad dedicada específicamente a la prospectiva en el Reino Unido se creó hace más de 20 años, con el objetivo de ofrecer evidencias a los formuladores de políticas para ayudarlos a crear políticas que sean más resilientes a los desafíos futuros. La unidad se encuentra dentro de la Oficina Gubernamental para la Ciencia.

### CANADÁ Policy Horizons (2010)



La oficina de prospectiva del Gobierno de Canadá es una organización federal cuya misión es ayudar al Gobierno a desarrollar políticas y programas orientados al futuro ante los retos venideros. La oficina responde a la demanda de varios departamentos y agencias federales. Policy Horizons ha publicado varios informes llamados *Metascans*.

### FINLANDIA Foresight Centre (1993)



La oficina de prospectiva en Finlandia está estrechamente vinculada al parlamento y el poder ejecutivo, y se centra en particular en la política científica y tecnológica. Son 17 los miembros del Parlamento finlandés que integran el comité, y su misión es coordinar con el gobierno el análisis sobre los principales problemas y oportunidades futuras, entre ellos la realización de la Agenda 2030.

### PAÍSES BAJOS Dutch Public Health Foresight Study (2018)



Los Países Bajos tienen una larga historia dedicada a la prospectiva. Ejemplos de ello son la Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), o la Central Planning Bureau (CPB) para el análisis de la política económica, creada en 1945. La más reciente es el Dutch Public Health Foresight Study.

**MALASIA**  
Malaysia Foresight Intitute  
(*myForsight*, 2012)



Malasia es un ejemplo de cómo utilizar la prospectiva para crear una visión nacional y forjar cohesión entre sectores. En 2017, la Academia de las Ciencias de Malasia (ASM) publicó *Envisioning Malaysia 2050*, un estudio que integra las perspectivas de ciencia, tecnología e innovación, economía y finanzas, sociedad y cultura, así como geopolítica. El objetivo es transformar Malasia en una potencia de alta tecnología para 2030.

**EEUU**  
Center for Strategic Foresight  
(2018)



Creado por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO) en 2018, el Center for Strategic Foresight tiene como objetivo apoyar la identificación, seguimiento y análisis de los problemas emergentes que enfrentan los responsables de la formulación de políticas. La unidad identifica cuestiones emergentes, y realiza estudios prospectivos. Por otro lado, cada cuatro años, la Agencia de Inteligencia Estadounidense (CIA) publica su informe prospectivo *Global Trends*.

**EMIRATOS ÁRABES UNIDOS**  
Future Foresight Strategy  
(2017)



En 2016 nació la Dubai Future Foundation (DFF) para promover el pensamiento a largo plazo. Un año más tarde, la Future Foresight Strategy estableció una unidad nacional centrada en la previsión e institucionalización de la prospectiva. También se impulsó la Future Foresight Platform (FFP) como una plataforma virtual. El gobierno de los EAU está asociado con el Foro Económico Mundial (WEF) para albergar la Meeting for Shaping the Future.

**SINGAPUR**  
Centre for Strategic Futures  
(CSF, 2010)



El sistema de prospectiva estratégica de Singapur es uno de los más desarrollados del mundo. Dos unidades específicas, creadas en 2010, se encargan de ello: el Centro para Futuros Estratégicos (CSF), ubicado dentro de la Oficina del primer ministro, dirige la Red de Prospectiva Estratégica; por otro lado, la Unidad de Prospectiva Estratégica (SFU) opera bajo el control del Ministerio de Finanzas.

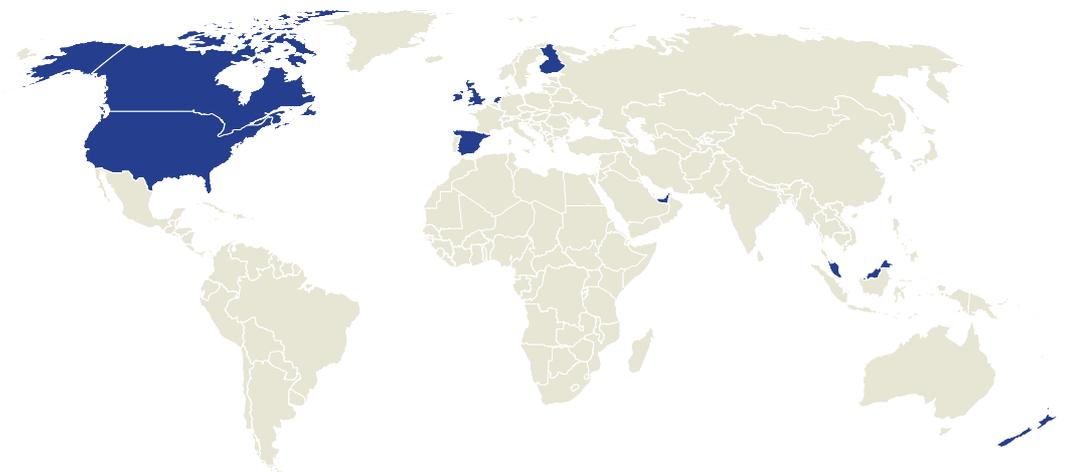
**NUEVA ZELANDA**  
State Services Commission:  
Futures Programme (2002)



Desde sus inicios, la Comisión desarrolló el Foro de Profesionales del Futuro, una red para apoyar a los servidores públicos en materia de prospectiva. Desde 2020, la Ley de Servicio Público facilita cada tres años la producción de informes informativos a largo plazo. En particular, el Departamento del Primer Ministro y su Gabinete (DPMC) tiene una unidad de exploración de horizontes a largo plazo en asuntos relacionados con la política de estrategia nacional de seguridad.

**Elaboración:** CIDOB

**Fuentes:** «Features of effective systemic foresight in governments around the world», School of International Futures, 2021; «Government foresight units/strategies across the globe», *Deloitte*, 2021; «Foresight and Anticipatory Governance in Practice Lessons in effective foresight institutionalisation», *OECD*, 2021.



## CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

Las imágenes que no aparecen en la presente lista de créditos -y que en su mayoría corresponden a fotografías de autores del *Anuario*- han sido cedidas por ellos mismos o pertenecen al fondo de CIDOB.

### **Fotografía de cubierta**

Composición original creada por Joan Antoni Balcells a partir de la fotografía de Isai Sánchez, «Foto de hoja», junio de 2018.  
<https://unsplash.com/photos/HI5ykR0fXw0>

### **Página 19**

Jen Theodore, «Pintura abstracta en blanco y negro», enero de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/aWmQE4CvXK0>

### **Página 28**

Kelly Sikkema, «Pequeña caja de cartón marrón con asa», diciembre de 2019.  
<https://unsplash.com/es/fotos/5R5Trsu1aIM>

### **Página 31**

Lee, Russell, «Distributing surplus commodities, St. Johns, Ariz», octubre de 1940.  
[https://www.flickr.com/photos/library\\_of\\_congress/2179124722/in/album-72157603671370361/](https://www.flickr.com/photos/library_of_congress/2179124722/in/album-72157603671370361/)

### **Página 32**

Charis Tsevis, «Enter de Dragons», febrero de 2015.  
<https://www.flickr.com/photos/tsevis/16022935873/>

### **Página 34**

The White House, «US President Joe Biden and General Secretary of the Chinese Communist Party Xi Jinping», noviembre de 2022.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President\\_Biden\\_met\\_with\\_President\\_Xi\\_of\\_the\\_PRC\\_before\\_the\\_2022\\_G20\\_Bali\\_Summit.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President_Biden_met_with_President_Xi_of_the_PRC_before_the_2022_G20_Bali_Summit.jpg)

### **Página 35**

Glsun Mall, «Hombre de chaqueta azul con máscara azul», diciembre de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/WNX6uk-1LV4>

### **Página 39**

Vinicius Marques, «Persona con flor de diente de león blanco», marzo de 2021.  
[https://unsplash.com/es/fotos/SF-OG\\_8QiXk](https://unsplash.com/es/fotos/SF-OG_8QiXk)

### **Páginas 42-43**

Hani Amir, «God's dirty little secret», febrero de 2012.  
<https://www.flickr.com/photos/haniamir/6802502731/>

### **Página 45**

The National Guard, «Texas National Guard», octubre de 2018.  
<https://www.flickr.com/photos/thenationalguard/44811061124/>

AMISOM Public Information, «Al Shabaab fighters disengage and lay down arms O2», septiembre de 2012.  
[https://www.flickr.com/photos/au\\_unistphotostream/8019360780/in/album-72157631611377699/](https://www.flickr.com/photos/au_unistphotostream/8019360780/in/album-72157631611377699/)

Elvert Barnes, «A participant in the 2021 storming of the United States capitol with Proud Boys and Three Percenter patches», enero de 2021.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:46.ProudBoys.USSC.WDC.6January2021\\_\(50810872007\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:46.ProudBoys.USSC.WDC.6January2021_(50810872007).jpg)

### **Página 48**

Ende Gelände, «2022 Zweiter Aktionstag», agosto de 2022.  
<https://www.flickr.com/photos/133937251@N05/52292389465/in/album-72177720301257626/>

### **Página 53**

Alexander Gerst, «Staring down a hurricane», septiembre de 2018.  
[https://www.flickr.com/photos/astro\\_alex/44636242351/in/album-72157701251056435/](https://www.flickr.com/photos/astro_alex/44636242351/in/album-72157701251056435/)

### **Página 55**

Aslıhan Altın, «Árboles verdes cerca del edificio de hormigón marrón durante el día», septiembre de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/v17xPpUKrBY>

### **Página 56**

Ehimetalor Akhere Unuabona, «Hombre de camisa amarilla y azul con correa azul y blanca», octubre de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/nDBDh32ybgY>

Conceptphoto.info, «Frankfurt saves water», agosto de 2022.  
<https://www.flickr.com/photos/7c0/52271146292/>

### **Página 59**

BMW Foundation, «COP27: Panel Discussion “Fostering North-South Cooperation to Advance Climate Change Adaptation”», noviembre de 2022.  
<https://www.flickr.com/photos/bmwstiftung/52487966676/in/album-72177720303534470/>

UNclimatechange, «UNFCCC COP27\_17Nov22\_UNSG\_COPPresidentStakeout\_KiaraWorth-6», noviembre de 2022.  
<https://www.flickr.com/photos/unfccc/52506646425/in/album-72177720303758680/>

### **Página 68**

Heinrich-Böll-Stiftung, «Carlos Lopes-Monopoly in Africa», mayo de 2017.  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Lopes\\_%28economista%29#/media/Archivo:Carlos\\_Lopes\\_-\\_Monopoly\\_in\\_Africa?Investment\\_and\\_sustainable\\_development\\_Heinrich\\_Boell\\_Foundation\\_\(35033125562\)\\_\(cropped\).jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Lopes_%28economista%29#/media/Archivo:Carlos_Lopes_-_Monopoly_in_Africa?Investment_and_sustainable_development_Heinrich_Boell_Foundation_(35033125562)_(cropped).jpg)

### **Página 71**

Chukwumerije Okereke personal website, «Foto de perfil», septiembre de 2023.  
<https://chukwumerije.com/>

### **Página 80**

EU Health - #HealthUnion, «The #EU added-value on #health - interview with our Director Xavier Prats Monné», junio de 2017.  
[https://twitter.com/eu\\_health/status/872050762767007744?lang=ca](https://twitter.com/eu_health/status/872050762767007744?lang=ca)

### **Página 85**

Brookings Institution, «Personal profile of Samantha Gross», septiembre de 2023.  
<https://www.brookings.edu/people/samantha-gross/>

### **Página 98**

Thenounproject.com, «Image# 5706529», abril de 2023.  
<https://thenounproject.com/icon/save-earth-5706529/>

### **Página 100**

S Mcshane, «Arena marrón con hierba verde», septiembre de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/cePAK9uCseE>

### **Página 103**

Michael Dziedzic, «Señal de prohibido el paso», diciembre de 2018.  
<https://unsplash.com/es/fotos/8FNIGD-00K4>

### **Páginas 104-105**

Clem Onojeghuo, «Hombre vestido con una túnica sherwani blanca junto a un grafiti», febrero de 2017.  
<https://unsplash.com/es/fotos/YBboh5nH1V0>

David Geitgey Sierralupe, «Post Insurrection Trump Rally», enero de 2021.  
<https://www.flickr.com/photos/>

sierralupe/50822592208/in/  
album-72157717828775586/

### **Página 109**

愚木混株 cdd20, «Un grupo de cruces rojas sobre una superficie negra», noviembre de 2021.

<https://unsplash.com/es/fotos/MYwtNqVjC7o>

### **Página 113**

Rafael Edwards, «Democracia decepcionada», diciembre de 2019.

<https://www.flickr.com/photos/rafa2010/49159047877/in/album-72157712031431807/>

### **Página 115**

Raymondclarkeimages, «One I Or Two», enero de 2018.

<https://www.flickr.com/photos/rclarkeimages/39539791822/>

### **Página 117**

U.S. Institute of Peace, «Walla art», agosto de 2016.

<https://www.flickr.com/photos/usipeace/29345981895/>

### **Página 119**

Rasande Tyskar, «G20 Hamburg Protest», junio de 2017.

<https://www.flickr.com/photos/rasande/35253764762/>

### **Página 121**

Stormseeker, «Una persona se ahoga bajo el agua», julio de 2017.

<https://unsplash.com/es/fotos/rX12B5uX7QM>

### **Página 124-125**

David Goehring, «Patriotism», julio de 2016.

<https://www.flickr.com/photos/carbonnyc/28106398621/>

### **Página 126**

Kremlin.ru, «President of the Russian Federation Vladimir Putin during the address “On the conduct of a special military operation”», febrero de 2022.

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vladimir\\_Putin\\_%282022-02-24%29.jpg#/](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vladimir_Putin_%282022-02-24%29.jpg#/)

European People’s Party, «Viktor Orbán, EPP Political Assembly, 20 March 2019», marzo de 2019.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Viktor\\_Orb%C3%A1n#/](https://es.wikipedia.org/wiki/Viktor_Orb%C3%A1n#/)

Palácio do Planalto, «Encontro com o Primeiro-Ministro da República da Índia, Narendra Modi», mayo de 2023.

[https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Narendra\\_Modi\\_at\\_the\\_49th\\_G7\\_summit#/](https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Narendra_Modi_at_the_49th_G7_summit#/)

### **Página 127**

Presidency of Azerbaijan, «President of Azerbaijan Ilham Aliyev with President Recep Tayyip Erdoğan, Ankara, Türkiye», marzo de 2023.

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President\\_Recep\\_Tayyip\\_Erdo%C4%9Fan\\_1\\_%28cropped\\_2%29.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President_Recep_Tayyip_Erdo%C4%9Fan_1_%28cropped_2%29.jpg)

Cancillería Ecuador, «Daniel Ortega, Presidente de Nicaragua recibió a la delegación del Ecuador encabezada por el Canciller Ricardo Patiño», agosto de 2013.

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Daniel\\_Ortega\\_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Daniel_Ortega_(cropped).jpg)

Office of the White House (Amanda Lucidon), «Idriss Déby Itno, President of the Republic of Chad», agosto de 2014.

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Idriss\\_D%C3%A9by\\_at\\_the\\_White\\_House\\_in\\_2014.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Idriss_D%C3%A9by_at_the_White_House_in_2014.jpg)

**Página 131**

Felix Wiebrecht personal website, «About», septiembre de 2023.  
<https://www.felixwiebrecht.com/>

**Página 134**

Max Planck Institute for Social Anthropology, «Self as Method: Thinking Through China and the World», octubre de 2021.

**Página 158**

UN Geneva (Jean Marc Ferré), «Maria Ressa, Vice-Chair of the IGF Leadership Panel, 2021 Nobel Peace Prize Laureate interviewe by UNTV in the United Nations in Geneva. 14 July 2023», julio de 2023. <https://www.flickr.com/photos/unisgeneva/53044199022/>

**Página 172**

Thenounproject.com, «Image# 2680225», mayo de 2019.  
<https://thenounproject.com/icon/democracy-2680225/>

**Página 174**

CINEMUDOLANDIA, «METRÓPOLIS (1927) Película Completa Español», septiembre de 2023.  
<https://www.youtube.com/watch?v=wFNwhGRo0TE&t=4906s>

**Página 177**

Wilbur Wright/Orville Wright, «Wilbur Wright after unsuccessful flight trial», diciembre de 1903.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wilbur\\_Wright\\_after\\_unsuccessful\\_flight\\_trial.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wilbur_Wright_after_unsuccessful_flight_trial.jpg)

**Página 179**

Wikipedia commons, «Neil Armstrong in Gemini G-2C training suit», septiembre de 2023.  
[https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/02/Neil\\_Armstrong\\_in\\_Gemini\\_G-2C\\_training\\_suit.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/02/Neil_Armstrong_in_Gemini_G-2C_training_suit.jpg)

**Página 181**

Uriel Soberanes, «Hombre con Sony PlayStation VR», agosto de 2018.  
<https://unsplash.com/es/fotos/hombre-con-sony-playstation-vr-MxVkWpJALs>

**Página 186**

Composición original creada por Joan Antoni Balcells a partir de las siguientes fotografías: James Bremer, «Un pequeño erizo camina por la hierba», julio de 2021. <https://unsplash.com/es/fotos/K3Zk5ZLPZsw;>  
Chris Henry, «Zorro marrón sobre hierba verde durante el día», marzo de 2020. <https://unsplash.com/es/fotos/oCxaclJklOI>

**Página 190**

Gerry Balding, «Mad Bankers», junio de 2011.  
<https://www.flickr.com/photos/8929612@N04/5814575589/>

BP Miller, «Mujer en hiyab blanco y negro», julio de 2021.  
<https://unsplash.com/es/fotos/pNpYJGz9-us>

Ev, «Hombre con chaqueta verde y gris», diciembre de 2018.  
<https://unsplash.com/es/fotos/O01eKWuXCbo>

Stephen and Helen Jones, «Esplanade - COP26 Coalition Rally», noviembre de 2021.  
<https://www.flickr.com/photos/dorsetbays/51662238894>

**Página 195**

Tim Mossholder, «Hombre con capucha gris y pantalón negro sosteniendo una caja de cartón marrón», noviembre de 2020.  
<https://unsplash.com/es/fotos/xDwEa2kaeJA>

U.S. Government Image, «U.S. President Donald Trump at the 101st American

Farm Bureau Federation (AFBF) Annual Convention», enero de 2020.  
<https://www.rawpixel.com/image/3307243/free-photo-image-accessory-apparel-audience>

Stefan Funke, «Whack a banker», julio de 2011. <https://www.flickr.com/photos/bundy/5900615128/>

Mika Baumeister, «Persona con pancarta naranja y negra», julio de 2019.  
<https://unsplash.com/es/fotos/9fJidQl2o-s>

### **Página 201**

Ant & Carrie Coleman, «Phone», enero de 2008.  
<https://www.flickr.com/photos/antcaz/2178147322/>

### **Página 204**

U.S. Department of State, «Dean G. Acheson, U.S. Secretary of State», marzo de 2008.  
<https://www.flickr.com/photos/9364837@N06/2378493712>

Harris & Ewing, «American diplomat and political scientist George F. Kennan (1904-2005)», enero de 2013.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:George\\_F.\\_Kennan\\_1947.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:George_F._Kennan_1947.jpg)

US Army, «General of the Army George Catlett Marshall, Chief of Staff. U.S. Army, 1 September 1939-18 November 1945», diciembre de 2018. [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:George\\_Catlett\\_Marshall,\\_general\\_of\\_the\\_US\\_army.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:George_Catlett_Marshall,_general_of_the_US_army.jpg)

United States Department of State, «Portrait of Julianne Smith, U.S Permanent Representative to the North Atlantic Treaty Organization under President Biden», diciembre de 2021.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Julianne\\_Smith,\\_NATO\\_Ambassador.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Julianne_Smith,_NATO_Ambassador.jpg)

JoAnne Sorrentino, «Dr. Mara E. Karlin, PTDO Deputy Under Secretary of Defense for Policy», agosto de 2021.  
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mara\\_E.\\_Karlin\\_\(3\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mara_E._Karlin_(3).jpg)

### **Página 208-209**

RosieTulips, «DSC08587. Getting a tour of the NY Stock Exchange», diciembre de 2014.  
<https://www.flickr.com/photos/rosietulips/15791861930/>

### **Página 218**

McGeorge School of Law, «Picture of Omar Dajani», abril de 2023.  
<https://www.facebook.com/photo/?fbid=940356607136717&set=a.876294403542938>

### **Página 236**

Brookings Institution, «Ana Revenga, foto de perfil», septiembre de 2023.  
<https://www.brookings.edu/people/ana-revenga/>

**Coordinación**

Francesc Fàbregues  
Oriol Farrés

**Consejo de Redacción**

Pol Morillas  
Anna Busquets  
Carme Colomina  
Blanca Garcés Mascareñas  
Elisabet Mañé  
Cristina Serrano

**Investigadores participantes**

Anna Ayuso  
Pol Bargués  
Moussa Bourekba  
Agustí Fernández de Losada  
Marta Galceran-Vercher  
Ricardo Martínez

**Documentación**

Sílvia Serrano

**Colaboradores en los Anexos**

Nagore Gatell

**Traducciones**

Maria Gené  
Yago Mellado  
Marta Roigé  
Josep Sarret

**Diseño y maquetación**

Joan Antoni Balcells

**Corrección**

David Noguera

**Comunicación y difusión**

Esther Masclans  
Cristina Serrano

**Impresión**

QP Print Global Services

**Distribución**

Edicions Bellaterra

**ISSN:** 1133-2743 (edición impresa)

**E-ISSN:** 2014-0703

**ISBN:** 978-84-18977-14-5

**Depósito legal:** B 17027-2022

Edición octubre de 2023

Las opiniones expresadas en el *Anuario Internacional CIDOB* son de exclusiva responsabilidad de los autores/as y pueden no coincidir con las de CIDOB.

# CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

CIDOB es un centro de investigación en relaciones internacionales que, basándose en los criterios de excelencia y relevancia, tiene como objetivo el análisis de las cuestiones globales que afectan las dinámicas políticas, sociales y la gobernanza, desde lo internacional a lo local.

## Web del Anuario

[www.anuariocidob.org](http://www.anuariocidob.org)  
[www.cidobyearbook.org](http://www.cidobyearbook.org)

## Web de CIDOB

[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

## Facebook

CIDOB Barcelona

## Twitter

@CidobBarcelona

CIDOB  
Barcelona Centre for  
International Affairs  
Elisabets 12, 08001  
Barcelona  
(34) 93-3026495  
[cidob@cidob.org](mailto:cidob@cidob.org)

## ORGANIZACIÓN

### Líneas temáticas y geográficas

Geopolítica global y seguridad  
Migraciones  
Ciudades y metrópolis globales  
Desarrollo sostenible  
Europa  
El Gran Mediterráneo  
América Latina y espacio Atlántico  
Otras regiones de interés

### Publicaciones

Revista CIDOB d'Afers Internacionals  
Notes internacionals CIDOB  
Opinió CIDOB  
Monografías  
CIDOB Briefings  
CIDOB Report  
Documents CIDOB

### Presidente

Antoni Segura i Mas

### Director

Pol Morillas Bassetas

### Presidente de honor

Javier Solana Madariaga

### Patronos

 **Generalitat de Catalunya**

 **Ajuntament de Barcelona**

 **Diputació Barcelona**

 **AMB** : Àrea Metropolitana de Barcelona

 **Generalitat de Catalunya Consell Interuniversitari de Catalunya**

 **MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN**  
 **SECRETARÍA DE ESTADO DE ASUNTOS EXTERIORES**

Roger Albinyana  
Jordi Bacaria  
Aurora Catà  
Alejandro Coldefors  
Gabriel Colomé  
Mercè Conesa  
Antón Costas  
Dolors Folch  
Jacint Jordana  
Marta Lacambra  
Pastora Martínez  
Albert Roca  
Felip Roca  
Anna Terrón  
Lluís Torner  
Joan Manuel Tresserras

Esta revista es miembro de:

 **arcei** ASOCIACIÓN DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE ESPAÑA

Esta revista ha recibido una ayuda del Ministerio de Cultura-Dirección General del Libro, del Cómic y de la Lectura

 **GOBIERNO DE ESPAÑA**  
 **MINISTERIO DE CULTURA**  
 **DIRECCIÓN GENERAL DEL LIBRO, DEL CÓMIC Y DE LA LECTURA**  
 **Lectura Infinita**  
spainopolis@ce3.es

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

50  
years



CONSULTA  
EL ANUARIO CIDOB  
ONLINE

[www.anuariocidob.org](http://www.anuariocidob.org)  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

ISSN 1133-2743 33



9 771133 274330

ISBN 978-84-18977-14-5



9 788418 977145

«Las respuestas que demos a las preguntas ¿qué es un país si no es una nación? y ¿qué es una cultura si no es un consenso? determinarán el futuro de Europa»

**Ivan Krastev**

«Una globalización bien diseñada debería aspirar a una combinación adecuada de eficiencia global y diversidad de políticas, sin pretender maximizar una de las dos»

**Dani Rodrik**

«La política ambiental global se centra en la responsabilidad y no en los derechos. Y en estos términos, el conjunto resulta poco atractivo para las grandes potencias ambientales»

**Barry Buzan y Robert Falkner**

«En las últimas décadas hemos visto un retroceso tanto de los indicadores mundiales de libertad de prensa como de los *rankings* de democracia»

**María Ressa**

«El cambio climático y la manera de confrontarlo reconfigurarán la geopolítica y la seguridad mundial, abriendo nuevas oportunidades de ejercer el poder a los actores violentos no estatales»

**Noah Gordon**

«En la transición energética estaremos aún dentro de un modelo extractivo y un sistema energético con una lógica industrial que, por tanto, producirá bienes industriales»

**Samantha Gross**

«Hoy asistimos a un retroceso del liberalismo, no a su final, ya que por imperfectas que sean la democracia procedimental y las elecciones siguen siendo para muchos el único marco referencial»

**Umut Özkirimli**

«La prospectiva estratégica es una manera de imaginar futuros alternativos para percibir mejor los acontecimientos emergentes, darles forma y adaptarse a ellos»

**Peter Scoblic**