



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

2022

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

ANUARIO
INTERNACIONAL
CIDOB

2022

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL

PRÓLOGO
Pol Morillas **05**

INTRODUCCIÓN
Francesc Fàbregues y Oriol Farrés **09**

LA GOBERNANZA DE LOS ESPACIOS EN DISPUTA GEOPOLÍTICA

LA COLONIZACIÓN DE LOS DATOS DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Nick Couldry **18**

EL RETO DE LA GOBERNANZA OCEÁNICA: UNA OPORTUNIDAD PARA LA TIERRA
R. Andreas Kraemer **29**

¿RIVALIDAD, COMPETENCIA O COOPERACIÓN? EL FUTURO DE LA RELACIÓN CHINA-EEUU-UE
Ramón Pacheco Pardo y Cristina De Esperanza Picardo **39**

GUERRA PERMANENTE, LA ESTRATEGIA DEFINITIVA DEL KREMLIN
Marie Mendras **47**

APUNTES

EL RETO DE REGULAR A LOS GIGANTES DE INTERNET
Tim O'Reilly **57**

EL PLAN EUROPEO PARA REGULAR EL CAPITALISMO DIGITAL
Andrea Renda **60**

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS MONEDAS DIGITALES
Josh Lipsky **63**

LOS LÍMITES DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL EN EL MAR DEL SUR DE CHINA
Keyuan Zou **66**

EL FUTURO DE LA GOBERNANZA DEL ÁRTICO
Pavel Devyatkin **69**

LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES
Blanca Garcés Mascareñas **72**

EL FUTURO DEL MULTILATERALISMO: UNA GLOBALIZACIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA
Homi Kharas, Dennis J. Snower y Sebastian Strauss **75**

LA RELACIÓN SINO-RUSA TRAS LA INVASIÓN DE UCRANIA
Inés Arco Escriche **78**

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL ÁRTICO: LA AMENAZA RUSA A LA SOMBRA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Ana Leonor Ruiz Castillo **81**

IN CONVERSATION WITH

DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO A LA ACCIÓN ESTRATÉGICA: LA BÚSQUEDA DE LA AUTONOMÍA DE LA UE EN UN MUNDO GOBERNADO POR LA GEOPOLÍTICA
Jeremy Shapiro y Pol Morillas **84**

INFOGRAFÍAS

FRANCIA: GANANDO MAR A LA TIERRA **90**

EL REGRESO AL ESPACIO EXTERIOR: UN GRAN PASO... ¿PARA UNOS POCOS? **92**

UNA VISION RUSA DEL MUNDO **94**

¿EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN?

UNA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE LA GLOBALIZACIÓN
Sinan Ulgen 98

¿ESTÁ REALMENTE SENTENCIADA LA GLOBALIZACIÓN?
André Sapir 112

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA GEOBALIZACIÓN: UNA TRANSICIÓN HACIA LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE
Eric Van Den Abeele 122

EL DÉFICIT COMERCIAL DE EEUU: UNA ANOMALÍA DE LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA
Michael Pettis 132

APUNTES

UNA GLOBALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS CHINAS
Haihong Gao 146

DESACOPLAMIENTO DE CHINA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA
Margaret Myers 149

DISRUPCIONES EN LAS CADENAS DE SUMINISTRO GLOBALES: ¿Y AHORA QUÉ?
Jordi Torrent 153

¿ES LA DESGLOBALIZACIÓN LA NUEVA NORMALIDAD?
Marc Levinson 156

GEOPOLÍTICA DE LOS ALIMENTOS: EL IMPACTO DE LA GUERRA EN UCRANIA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE ORIENTE MEDIO
Eckart Woertz 159

¿CÓMO REFORMAR EL COMERCIO INTERNACIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL A LOS ALIMENTOS?
Johanna Mendelson Forman 162

LA CIUDAD GLOBAL MÁS ALLÁ DEL COLAPSO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL
Agustí Fernández De Losada y Ricardo Martínez 165

DESGLOBALIZACIÓN ESTRATÉGICA PARA NAVEGAR LA MULTIPOLARIDAD
Martí Serra Figarola 168

IN CONVERSATION WITH

¿EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN?
Alicia García-Herrero y Carme Colomina 171

INFOGRAFÍAS

TRANSPORTE MARÍTIMO: FACTOR CLAVE DEL COMERCIO GLOBAL 178

CABLES SUBMARINOS: UNA INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA INVISIBLE 180

INSEGURIDAD ALIMENTARIA: ¿LA PRÓXIMA CRISIS? 182

BRECHAS POSPANDEMIA

LA DESIGUALDAD GLOBAL:
EL MAYOR ASESINO DEL MUNDO
ACTUAL

Jayati Ghosh **186**

RENOVAR EUROPA
APROVECHANDO LA RECUPERACIÓN
POSPANDEMIA

Rebecca Christie **194**

LA PANDEMIA Y LOS NUEVOS
DESAFÍOS DE LA SOLIDARIDAD

Daniilo Martuccelli **205**

APUNTES

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA
SOBRE LA POBREZA: MAYOR
GRAVEDAD Y POR MÁS TIEMPO

Carolina Sánchez-Páramo **216**

UNA COOPERACIÓN TRIBUTARIA
MÁS JUSTA PARA LOS PAÍSES EN
DESARROLLO

**José Antonio Ocampo
y Tommaso Faccio** **219**

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA
SOBRE LA FRACTURA DIGITAL

Gemma Burgess **222**

EL IMPACTO DE LA COVID-19
Y DE LA GUERRA EN UCRANIA
SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA:
¿HACIA UNA CRISIS ALIMENTARIA?

Máximo Torero **225**

UNA LECCIÓN EN POSITIVO DE LA
COVID-19: FAMILIAS Y ESCUELAS DEBEN
COLABORAR MÁS

Rebecca Winthrop **228**

MIGRACIONES: ¿REFORMAR O
RETROCEDER?

Gonzalo Fanjul **231**

LAS BRECHAS DE LA AGENDA 2030:
RETOS A MEDIO PLAZO PARA LA
RECONSTRUCCIÓN POSCOVID-19

Anna Ayuso **234**

METRÓPOLIS FRACTALES:
UN NUEVO ENFOQUE PARA
MEJORAR LA GESTIÓN URBANA

Ramon Gras Alomà **237**

EL IMPACTO DE LAS CRISIS
GLOBALES SOBRE LA RESILIENCIA
DE LAS CIUDADES: ¿ADIÓS
A LA ERA DEL NEOLIBERALISMO?

Trung Dung Nguyen **240**

IN CONVERSATION WITH

DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE CRISIS

**Daniel Innerarity
y Blanca Garcés Mascareñas** **243**

INFOGRAFÍAS

LA DESIGUALDAD DE RENTA:
UN MAL ENDÉMICO **250**

LA CRISIS MEDIOAMBIENTAL:
¿DE QUIÉN ES LA CULPA Y QUIÉN
TIENE LA SOLUCIÓN? **252**

CAMBIO CLIMÁTICO:
UNA VULNERABILIDAD
COMPARTIDA **254**

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS **256**

PRÓLOGO

POL MORILLAS

Director de CIDOB

El *Anuario Internacional CIDOB* llega a sus 32 ediciones en una coyuntura internacional altamente disruptiva e inestable. Con la sombra de una nueva crisis económica en el horizonte, marcada por las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania y los efectos de la pandemia de la COVID-19, esta nueva edición presenta las principales tendencias y retos de un sistema internacional en transformación.

Se abordan factores coyunturales y estructurales de esta gran transformación, como son los coletazos de la gran recesión de 2008 y su impacto sobre la globalización, el auge de movimientos populistas y reacciones identitarias en muchos territorios, el retorno del Estado como protagonista último de la seguridad pública e internacional, el regreso de la geopolítica más realista, y la progresiva fragmentación del orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por las instituciones de Bretton Woods y el sistema multilateral de Naciones Unidas. También se analiza el fin del momento unipolar estadounidense, surgido del colapso del orden bipolar de la Guerra Fría, y la creciente tensión entre Estados Unidos y China, que añade un elemento conflictivo de fondo a la expresión más directa de guerra, representada por la invasión rusa de Ucrania. La consecuencia de estas tendencias es la parálisis de los pasos dados en favor de un mundo más integrado, interdependiente y cooperativo.

La consolidación de China como potencia internacional y su consiguiente proyección hacia el exterior, la revolución tecnológica o el cambio climático son algunos de los vectores de la nueva política exterior estadounidense. Las dos grandes crisis de la pandemia y la invasión rusa de Ucrania han actuado como catalizadores de la transformación de la política internacional, al tiempo que provocan una marcha atrás de la globalización en forma de «desglobalización», «*nearshoring*», «*friend-shoring*» o globalización estratégica. Esta nueva mi-

rada estratégica está presente cada vez en más sectores, no solamente en el comercio, sino también en la seguridad, la economía, la cultura o la educación.

Asistimos también a una nueva centralidad del concepto de «soberanía», con un papel activo de las principales potencias en la defensa de sus intereses, pero también por parte de corporaciones que acaparan recursos materiales e inmateriales, como los datos o su influencia en la opinión pública. Estamos ante un mundo cada vez más complejo y acelerado, que, precisamente por su rapidez de evolución, exige reflexiones pausadas ante retos sistémicos. El bienestar de las nuevas generaciones dependerá en buena medida de las soluciones que demos hoy a la emergencia climática, las desigualdades sociales, la rivalidad entre potencias, la regulación de las nuevas tecnologías o el desarme nuclear.

En esta edición del *Anuario Internacional CIDOB* hemos optado por convertir estas tendencias en los afluentes de los grandes temas que vertebran sus contenidos. En primer lugar, los espacios en disputa geopolítica que, además de plasmarse en escenarios geográficos tradicionales como Ucrania, comprenden también otros espacios más inhóspitos –como el Ártico o los océanos– y virtuales –como el ciberespacio–. En segundo lugar, nos interrogamos acerca de si la globalización tal y como la hemos conocido en las últimas décadas se acerca a su fin o si, por el contrario, veremos como se transforma en una nueva versión de sí misma. En tercer y último lugar, abordamos las crecientes fracturas entre las sociedades internacionales y dentro de ellas, potenciadas por la pandemia de la COVID-19 y que incluyen la brecha digital, la educativa, la sanitaria, y entre países desarrollados y en desarrollo. Como cada año, la elección de estos temas deriva de un ejercicio de reflexión conjunta del equipo de CIDOB, que selecciona también a los mejores autores para abordarlos.

El fruto de este ejercicio de reflexión es una edición con más de cuarenta artículos y entrevistas, acompañados de una decena de infografías, a través de los cuales se analizan, desde un enfoque plural y multidisciplinar, las dinámicas más relevantes de la política, la economía y la sociedad internacional.

El *Anuario 2022* se presenta con un diseño renovado para una lectura más fácil y, como es habitual, la publicación se ofrece en versión papel y también en formato digital, a través de la web de CIDOB (www.cidob.org) y del espacio www.anuariocidob.org, donde se actualizan de manera regular sus contenidos principales.

Como siempre, el compromiso de CIDOB es trabajar para que los lectores tengan acceso a análisis de la máxima calidad y representativos del debate internacional, del que el *Anuario* pretende dar claves para su interpretación. Únanse al debate, y buena lectura.

Pol Morillas, director de CIDOB

INTRODUCCIÓN

FRANCESC FÀBREGUES Y ORIOL FARRÉS

Coordinadores del *Anuario Internacional CIDOB*

«El mundo en que vivimos es un mundo crítico, en crisis permanente», así lo afirma el filósofo Daniel Innerarity en su aportación a la presente edición del *Anuario Internacional CIDOB*, la número 32, que sale a la luz en un momento de creciente preocupación por una crisis económica en ciernes a consecuencia del impacto doble de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania.

En esta edición del *Anuario*, hemos elegido centrarnos en tres grandes temas del panorama internacional: el primero es la emergencia de lo que hemos denominado las «nuevas geopolíticas»; en segundo lugar, nos interrogamos acerca del posible final de la globalización, tal y como la hemos conocido desde comienzos de la década de 1990; y, en tercer lugar, abordamos las repercusiones de la pandemia de la COVID-19, con un enfoque centrado en las brechas de distinta naturaleza –de renta, educativas, tecnológicas, sanitarias, o en la solidaridad– que se han agravado por efecto de la crisis pandémica. Nuestro propósito ha sido construir un relato plural de los grandes tendencias y retos que afectan la agenda internacional, para lo que hemos contado con la participación de expertos y expertas internacionales, de los analistas de CIDOB y también, y por tercera vez en la trayectoria del *Anuario*, contamos con la participación de nuevas voces de jóvenes investigadores y menores de treinta años, a partir de una convocatoria internacional que cada año cuenta con una participación más nutrida.

El *Anuario* también se ha diversificado en cuanto a los formatos, incorporando a los textos y las infografías las videoentrevistas en profundidad (accesibles en el canal de *YouTube* de CIDOB). En este apartado, incluimos un diálogo entre el director de CIDOB, **Pol Morillas** y **Jeremy Shapiro**, director de investigación del ECFR, dedicado a la proyección geopolítica de la Unión Europea. La segunda entrevista discurre entre **Carme Colomina**, investigadora de CIDOB y **Alicia**

García-Herrero, economista e investigadora sénior de Bruegel, centrada en la evolución de la globalización y de la economía china y, finalmente, la tercera charla se da entre **Blanca Garcés**, investigadora de CIDOB y el filósofo **Daniel Innerarity**, y está centrada en el futuro de la democracia y la gobernanza en tiempos de crisis permanente. Cada una de las conversaciones se corresponde con los tres grandes temas elegidos, que expondremos brevemente a continuación.

Las nuevas geopolíticas

Las tres décadas de globalización y la euforia del momento unipolar estadounidense –encarnada por el «fin de la historia» propugnado por Fukuyama–, y la gran esperanza depositada en la incorporación de China al orden comercial internacional, relegaron la geopolítica a un espacio modesto de la política internacional. No obstante, el cambio experimentado con respecto a las mutuas expectativas entre Washington y Beijing, y la confluencia de nuevas y viejas potencias, todas ellas frágiles, está promoviendo un resurgir del pensamiento geopolítico.

La disputada relación trilateral entre EEUU, China y la UE es el tema de la pieza firmada por **Ramón Pacheco Pardo** y **Cristina de Esperanza Picardo**, una dinámica que miden en términos de cooperación, competencia o rivalidad. Ambos autores abordan cuestiones clave, como la relación sino-rusa en el contexto de la guerra de Ucrania, el viraje conceptual de EEUU y sus aliados hacia el Indopacífico o la deriva del conflicto de Taiwán, que posiblemente, es hoy el de mayor potencial de desestabilización en el mundo y que, por diversos motivos, está entrando en una fase peligrosa. Ante la evidencia de la formación de bloques contrapuestos, el artículo aboga por el establecimiento de un marco normativo común para resolver las diferencias, que, no obstante, los autores ven aún lejano. **Inés Arco**, investigadora de

CIDOB, profundiza en la naturaleza líquida de las relaciones sino-rusas, compatibles en algunos ámbitos pero divergentes en otros muchos, como, por ejemplo, en cuanto a la globalización; China se ha beneficiado en gran medida de ella y de ella depende para seguir creciendo, mientras que para Moscú, es más una amenaza para la supervivencia del régimen de Putin. Según Arco, la guerra de Ucrania abre nuevas oportunidades para China –que puede beneficiarse del aislamiento de Rusia–, pero también la sitúa en una posición incómoda por su relación *especial* con Moscú. La naturaleza de la relación entre ambos es desigual; Rusia necesita a China mucho más que a la inversa.

Siguiendo con el conflicto en Ucrania, no cabe duda que este ha sido uno de los sucesos más importantes del año. En su texto sobre el tema, **Marie Mendras**, investigadora en el CNRS de París, llama nuestra atención sobre la política militarista del Kremlin y sus acólitos, embebidos por una visión nostálgica y agresiva del pasado glorioso de la «Gran Rusia». Mendras nos recuerda que bajo el discurso oficialista del Kremlin se ocultan intereses mucho más mundanos, ligados a la corrupción y al temor a perder el poder frente a la sociedad civil rusa que, a pesar de la dura represión interna, ha manifestado puntualmente su repulsa contra la invasión.

Otra de las cuestiones llamativas de la crisis ucraniana es la distinta reacción de los estados miembros de la UE ante la llegada de más de 6 millones de refugiados ucranianos. Su actitud ha despertado elogios, pero también críticas por el doble rasero que la UE ha demostrado en esta ocasión, en comparación con crisis de refugiados precedentes, como la de Siria en 2015. **Blanca Garcés**, investigadora sénior de CIDOB, reflexiona sobre la «instrumentalización de las migraciones» que algunos han apuntado como un factor también detrás de la ofensiva rusa en Ucrania, con vistas a reavivar el discurso del miedo

y la turbulencia política que han generado las diversas «olas» migratorias en Europa. Sus reflexiones coinciden con las de **Gonzalo Fanjul**, director de investigación de la Fundación porCausa, quien afirma que «las migraciones se han convertido hoy en una de las armas más poderosas de la franquicia nacional-populista global, que intenta establecer un nuevo orden iliberal».

Las últimas fronteras de la geopolítica: el Ártico, los océanos, el mundo digital y el espacio exterior

Cuando decidimos tratar el tema de las «nuevas geopolíticas» en el *Anuario*, teníamos en mente aquellas que se originan en espacios que, bien porque eran considerados *marginales* –como el Ártico–, *inalcanzables* –el espacio exterior–, *inabarcables* –los océanos– o bien porque *no existían* –como el mundo digital–, quedaron al margen de los procesos de colonización y, por ello, relativamente al margen de la rivalidad entre potencias. Sin embargo, las actuales revoluciones en curso, principalmente la tecnológica –que permite acceder a recursos que ahora están más hondo, más lejos o sin un propietario concreto–, y también la revolución del cambio climático, que va a transformar radicalmente la geografía de la vida y de los recursos en la Tierra, reformulan los términos en los que las potencias internacionales se relacionan con estos nuevos espacios físicos o virtuales, que se ven crecientemente expuestos a una nueva carrera colonizadora.

Como hemos adelantado, el Ártico se está convirtiendo en una región cada vez más central de las relaciones internacionales. Hasta no hace mucho, había permanecido como una excepción en los cánones de gobernanza internacional. Sin embargo, las revoluciones a las que hacemos referencia están transformando radicalmente la fisonomía del Ártico. Los avances tecnológicos –que permiten explorar y perforar a mayor profundidad– y,

muy especialmente, el deshielo causado por el cambio climático, están transformando el *statu quo* de esta porción del océano, descrito en alguna ocasión como un «Mediterráneo helado». La posibilidad de que se abran nuevas rutas de transporte por mar (como la Ruta Norte), que acortarían sensiblemente el coste de transporte de Asia y Europa, podrían alterar radicalmente el actual mapa del comercio marítimo y el peso y distribución de sus nodos estratégicos. **Pavel Devyatkin**, investigador asociado del Arctic Institute-Center for Circumpolar Security Studies de Washington, dedica una especial atención al modelo de gobernanza del Ártico, que a diferencia de la Antártida no se rige por un único tratado formal, sino por una superposición de instituciones, organizaciones y acuerdos. Su conclusión es que la región padece ya los efectos del cambio climático y, además, los del bloqueo institucional derivado de la guerra de Ucrania –debido al boicot a la presidencia rotatoria de Rusia en el Consejo Ártico–, y los de la creciente influencia de China que, a pesar de no ser un Estado costero, se ha definido como un país «cuasi-Ártico» en su estrategia para la región. También **Ana Leonor Ruiz Castillo**, una de las seleccionadas en la convocatoria de jóvenes investigadores de la presente edición del *Anuario*, dedica su análisis a las tensiones emergentes en el Ártico y, tras relatar las principales claves de interpretación, reclama que la UE ponga una mayor atención a este territorio.

Desde una perspectiva más amplia geográficamente, **R. Andreas Kraemer**, director emérito del Ecologic Institute, aborda el reto de gobernar los océanos y, al hablar del Ártico, lo sitúa como uno de los mejores ejemplos de gobernanza multilateral, que podría exportarse a otros muchos contextos y que está en peligro de extinción debido a las dinámicas actuales. Kraemer remarca que sería un error trasladar al mar el enfoque que se aplica en tierra firme –la noción de compartimentación y apropiación–, y que

existe un único océano, que no entiende de fronteras ni de muros. Su conclusión es que la vigente Ley del Mar (UNCLOS) resulta insuficiente para gobernar los océanos, algo en lo que coinciden diversos autores, y desde diferentes perspectivas. Uno de ellos es **Keyuan Zou**, profesor distinguido de Derecho en la Universidad Marítima de Dalián, en China, quien nos permite conocer mejor la visión de Beijing en relación al conflicto del mar del Sur de China, en el que su país reclama la soberanía sobre una amplia extensión (la denominada línea de 9 puntos), que se solapa con las reclamaciones de otros países vecinos, como Vietnam o Filipinas. Es a este respecto que Zou destaca las carencias de la legislación actual para regular aspectos de soberanía o de seguridad lo que, *de facto*, la convierte en irrelevante para gestionar los actuales conflictos en el mar.

Finalmente, el capítulo se cierra con las reflexiones de **Nick Couldry**, profesor de Medios de Comunicación y Teoría Social en la LSE, acerca de la colonización de los datos y la creación de un nuevo entorno digital que captura en sus redes una porción cada vez mayor de las relaciones humanas y de los recursos económicos a través de las industrias emergentes de la apropiación y análisis de datos. Couldry aporta una perspectiva histórica, que sitúa el discurso del *Big Data* como una más de las narrativas que históricamente han justificado la apropiación de recursos ajenos y que, por ahora, no está encontrando grandes resistencias. Otro punto de vista lo aporta **Andrea Renda**, investigador sénior del CEPS, quien aborda las oportunidades perdidas por Europa en el marco de la revolución digital, y denuncia que el 90% de los datos generados en el continente están gestionados por compañías estadounidenses. Renda propugna un modelo de gestión europeo del mundo digital, a medio camino entre el «capitalismo de vigilancia» que rige en EEUU y la «supervisión estatal» omnipresente que impera en China.

Las monedas digitales internacionales representan también un espacio en construcción derivado del mundo digital que además, es objeto de rivalidad entre Washington y Beijing. En este punto, **Josh Lipski**, director del GeoEconomics Center del Atlantic Council, elabora un detenido análisis de las oportunidades y los retos en los diversos proyectos en marcha sobre la versión digital de las monedas nacionales, un sistema que podría revolucionar el sistema de pagos a nivel global. Lipski subraya que es necesario que los estados dejen de centrarse en el plano doméstico y alcancen un entendimiento sobre los estándares comunes de interoperabilidad internacional; en caso contrario, veremos surgir muy posiblemente un escenario fragmentado, en el que —advierte Lipski— si EEUU y la UE no lideran coordinadamente el proceso, podría fácilmente imponerse una alternativa promovida por China o quizá por una gran plataforma tecnológica privada. **Tim O'Reilly**, fundador y presidente de O'Reilly Media, desgrana en su texto algunas de las paradojas que encuentra el legislador a la hora de regular, precisamente, la propiedad de los datos y la privacidad; también, como las principales corporaciones del sector (como Google o Amazon) sacan provecho de su posición dominante del mercado a través de malas prácticas, que penalizan a la competencia y que van en contra de sus propios manifiestos fundacionales.

El apartado se completa con diversas infografías, entre las que destaca la que dedicamos al espacio exterior como otro escenario de creciente disputa geopolítica entre potencias, y subrayamos la reconsideración unilateral del estatus del espacio por parte de EEUU, que han aprobado la apropiación y explotación de los recursos espaciales. Esto debería llamar nuestra atención sobre el potencial de la aún incipiente «economía espacial» o del problema mayúsculo de los residuos orbitales.

Muchos de los retos arriba planteados generan tendencias de fragmentación, de creación de bloques opuestos. El antídoto a todo ello es la apuesta por un nuevo multilateralismo, que se asiente en la «globalización responsable e inclusiva», de la que hablan en su texto **Homi Kharas**, investigador sénior de Brookings, **Denis J. Snower**, presidente de Global Solutions Initiative y **Sebastian Strauss**, analista sénior del Eurasia Group. Desde su perspectiva, el multilateralismo puede recuperar el vigor perdido si prioriza la lucha contra la desigualdad, aporta resiliencia al sistema financiero global y acomoda las diversas demandas de autonomía política de los diversos modelos de gobierno.

¿Estamos ante el final de la globalización?

El segundo apartado del *Anuario* se abre con una aproximación crítica a la globalización, a cargo de **Sinan Ulgen**, investigador visitante en Carnegie Europe, quien expone algunos de los principales reproches a esta dinámica, entre los que destaca el incremento notable de la desigualdad y la lógica de ganadores y perdedores, que aumenta la pobreza de los más pobres y la riqueza de los que más tienen. Este déficit del sistema es, para Ulgen, uno de los principales impulsores de los movimientos políticos populistas y de la concentración de poder económico en manos de las grandes plataformas digitales. Esto, sumado a la pandemia de la COVID-19 y, más recientemente, a la guerra de Ucrania, ha revelado la vulnerabilidad de las economías y ha acelerado la desglobalización. El texto concluye con una serie de propuestas para reformar la globalización en materias como la fiscalidad o los regímenes de datos.

Al hilo de las reformas de la globalización, la mayoría de los autores del apartado opinan que la globalización proseguirá, aunque transformada. **Haihong Gao**, economista de la Academia China de Ciencias Sociales, nos

ayuda a imaginar cómo podría ser una globalización «con características chinas», y afirma que dado que China se ha transformado por efecto de la globalización, es el momento de que este país tenga más influencia en su futuro desarrollo. Su tesis es que China no se volverá más autárquica en el futuro, debido a su enorme dependencia del exterior para seguir creciendo. **Margaret Myers**, directora del programa sobre Asia y América Latina del Dialogo Interamericano, nos ofrece una visión complementaria, centrada en el posible desacoplamiento de China –de quien muchos países se sintieron dependientes durante la pandemia– y como este podría abrir oportunidades para América Latina dada su proximidad con la economía estadounidense, aunque en un entorno de competencia feroz por las inversiones. Para **Agustí Fernández de Losada** y **Ricardo Martínez**, investigadores de CIDOB, en esta nueva etapa de la globalización las ciudades globales deberán jugar un papel clave, en tanto que nodos centrales de la economía global y baluartes de la resistencia urbana frente a la polarización y la confrontación.

Estamos pues ante un escenario que **Martí Serra**, otro de los jóvenes autores seleccionados este año, define acertadamente como de «desglobalización estratégica», a merced de un cálculo de intereses y capacidades. **Eric van den Abeele**, profesor de la Universidad Mons-Hainaut, sugiere que estos cálculos pivoten sobre la transición ecológica como piedra angular del nuevo modelo económico, que define como «geobalización».

La selección de artículos del apartado cuenta también con la contribución de **Michael Pettis**, profesor de Finanzas de la Peking University, que aborda el caso peculiar de Estados Unidos, cuya economía presenta una anomalía –el déficit comercial– que se ha mantenido por tanto tiempo que ha acabado normalizando lo que en realidad contradice la lógica económica y que Pettis disecciona en términos de desigualdad, apertura económica y capacidad de ahorro.

Desde una perspectiva más histórica, el investigador sénior de Bruegel, **André Sapir**, nos da las claves de «cómo hemos llegado donde estamos», haciendo hincapié en las dos olas precedentes de globalización y del desengaño tras las enormes expectativas generadas por la entrada de China en la OMC en 2001, que está detrás de las actuales disputas comerciales y, de la tendencia a la relocalización hacia países afines para minimizar la dependencia de las cadenas de suministros globales, y en favor de una mayor resiliencia. A este respecto, **Jordi Torrent**, responsable de estrategia del Puerto de Barcelona, nos ofrece un amplio panorama de las derivaciones futuras de las disrupciones del suministro, que son una de las causas principales del repunte de la inflación que nos está situando al borde de una nueva crisis económica de largo recorrido. Torrent se suma a la lista de autores que no creen que estemos ante el final de la globalización, a pesar de las múltiples presiones que afectan el sector de la logística. Las disrupciones del suministro, sumadas a factores más coyunturales, como la guerra de Ucrania y las sanciones a Rusia, no solo redundan en precios más altos, como hemos visto con la actual crisis alimentaria, sino que se cobran vidas humanas. Tres de los Apuntes de este año se dedican a la crisis alimentaria, desde la perspectiva de la «geopolítica de los alimentos» –**Eckart Woertz**, investigador asociado de CIDOB–, desde el propio sistema del comercio global de los alimentos –**Johana Mendelson Forman**, catedrática de la American University's School of International Service– o desde la perspectiva de la brecha que la pandemia ha abierto entre los que tienen y no tienen acceso a los alimentos –**Máximo Torero**, economista jefe de la FAO–. La conclusión es que avanzamos hacia un mundo más fragmentado, en el que crecen las brechas que separan a las sociedades, entre ellas e internamente. A estas fisuras, dedicamos precisamente el tercer apartado.

El impacto de la COVID-19 sobre las brechas sociales

Si algo ha evidenciado de manera demoledora la pandemia COVID-19, ha sido la desigualdad que existe entre y dentro de las sociedades, y que ha tenido un coste directo en vidas humanas. Este es el punto central de la pieza de **Jayati Ghosh**, catedrática de economía de la Jawaharlal Nehru University, quien afirma de manera rotunda que la desigualdad es el principal asesino en el mundo actual y que se ceba, como siempre, con los más pobres y vulnerables. En esto coincide con **Carolina Sánchez-Páramo**, directora global de la «Poverty and Equity Global Practice» del Banco Mundial, que dedica su Apunte a denunciar como la pandemia de la COVID-19 ha provocado que la pobreza se vuelva más crónica y más profunda. Vinculado a este contexto económico, **José Antonio Ocampo** y **Tomasso Faccio**, ambos profesores del ICRICT, analizan minuciosamente los esfuerzos frustrados en imponer una tributación internacional más justa y favorable a los países en desarrollo, y que grave más a los más ricos. Por otro lado, en referencia a la Agenda 2030, **Anna Ayuso**, investigadora sénior de CIDOB, apunta a retrocesos notables en el logro de los 17 ODS por culpa de la pandemia, en un efecto dominó que hace que los objetivos de desarrollo, conectados entre todos ellos, estén ahora más lejos que antes de la pandemia.

Los autores advierten desigualdad en cuanto a la distribución de la renta o, por ejemplo, respecto al acceso a las vacunas, pero también frente a los impactos del cambio climático, la destrucción del medio de vida o la subida de precios de los alimentos. ¿Qué factores pueden jugar un papel mitigador en esta desigualdad? El sociólogo **Danilo Martuceli** incide en el papel crucial del Estado «benefactor» como actor diferencial frente a la desigualdad generada por la pandemia, en una reflexión que sitúa

la solidaridad al frente de los debates más urgentes. Una solidaridad que está amenazada por el pensamiento neoliberal y por la «cultura del miedo», pero que por lo menos, sigue contando a día de hoy con el apoyo masivo de los electores en aquellos países que disfrutaban de esta y otras libertades. Solidaridad entre individuos cercanos, pero también entre generaciones e identidades que, se quiera así o no, son y seguirán siendo interdependientes. Una solidaridad que no solo tiene valor en el plano ético o moral, sino que como principio de actuación política, se ha demostrado clave en la respuesta ágil y eficiente de la Unión Europea ante la pandemia. **Rebecca Christie**, investigadora no residente de Bruegel, atribuye a la percepción de una «tragedia común» el valor de haber impulsado una respuesta coordinada, a la que se suman las lecciones aprendidas de las anteriores crisis, como la financiera de 2007-2008, en la que la respuesta fue mucho más impositiva y guiada por la austeridad. La solidaridad la hemos visto emerger también dentro de las mismas sociedades con respecto a los colectivos más dañados por la pandemia, a quienes se dedican fondos europeos de recuperación a costa de un endeudamiento colectivo sin precedentes en la historia del proyecto europeo. La UE ha tomado nota de que la cohesión social no es solo positiva para mantener la estabilidad dentro de cada uno de los estados miembros, sino también para la subsistencia del proyecto común europeo en su conjunto. Las ciudades globales juegan también un papel central en ello, ya que pueden convertirse en puntales de resiliencia frente a las crisis —como afirma **Trung Dung Nguyen**, uno de los tres jóvenes autores seleccionado este año— o de manera funcional, mitigarlas de manera efectiva gracias a una planificación urbana mejorada —lo que **Ramon Gras**, investigador de la Universidad de Harvard denomina las «metrópolis fractales»—.

Otras brechas que han aumentado a raíz de la pandemia son la digital, a la que **Gemma Burgess**, directora del Centre for Housing and Planning Research de Cambridge dedica su artículo, y la educativa, muy relacionada con la anterior y sobre la que **Rebecca Winthrop**, investigadora de Brookings, destaca un aspecto positivo debido a la pandemia: el surgimiento de un vínculo mucho más fuerte entre familias y centros escolares, que debería prolongarse hacia el futuro.

Sabemos por experiencia que el progreso de la humanidad sufre periódicamente retrocesos en cuanto a la ética o la moral, incluso ideológicamente. Sin embargo, pocas veces reculan también los avances técnicos que acompañan el progreso de la civilización. Podemos desaprender la paz, la solidaridad o la tolerancia, pero no podemos desinventar la rueda o las armas nucleares. Es por ello que quizá veremos cómo se transforma Internet, pero no desaparecerá. Veremos reajustarse las cadenas de suministros globales, pero no desaparecerán. Veremos también como muta el mayor proceso económico, tecnológico, político, social y cultural de nuestro tiempo, la globalización, pero tampoco desaparecerá. Y no desaparecerá la interdependencia entre estados, aunque quizá ésta acabe convertida en un arma arrojadiza.

LA GOBERNANZA DE
LOS ESPACIOS EN
DISPUTA GEOPOLÍTICA

LA COLONIZACIÓN DE LOS DATOS DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

EL RETO DE LA GOBERNANZA OCEÁNICA:
UNA OPORTUNIDAD PARA LA TIERRA

¿RIVALIDAD, COMPETENCIA O COOPERACIÓN?
EL FUTURO DE LA RELACIÓN CHINA-EEUU-UE

GUERRA PERMANENTE, LA ESTRATEGIA
DEFINITIVA DEL KREMLIN



LA COLONIZACIÓN
DE LOS DATOS DESDE
UNA PERSPECTIVA
HISTÓRICA

NICK COULDRY

Profesor de Medios de Comunicación
y Teoría Social, London School of
Economics and Political Science

En el estudio de la Historia, como en tantas otras disciplinas de las Humanidades, existen interpretaciones divergentes de la realidad. Para algunos, el colonialismo es ya agua pasada, una rémora de la que nos desprendimos hace décadas gracias a los denominados «procesos de descolonización». Sin embargo, existen hoy multitud de ejemplos de que, no solo persisten aún colonias –por ejemplo, bajo dominio estadounidense o británico–, sino que se siente aún con fuerza la herencia de la explotación profunda provocada por el colonialismo, que pervive en las desigualdades del poder cultural, la influencia política y los recursos económicos que configuran el mundo actual. La visión que considera el colonialismo como algo del pasado, sustenta dicha tesis en el hecho de que la mayor parte de las instituciones coloniales se dismantelaron o fueron derrocadas durante las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, dicha creencia pasa por alto la persistencia de lo que el sociólogo peruano Aníbal Quijano¹ ha definido como *colonialidad*, a saber, las estructuras profundas de poder y conocimiento que las potencias coloniales utilizaron para justificar su apropiación de gran parte de los recursos del planeta, hace aproximadamente 500 años. La *colonialidad* no solo no ha muerto, sino que está en plena forma, y ha dado muestras de una enorme creatividad para hallar nuevas formas posibles de apropiación de recursos bajo formas sorprendentemente contemporáneas. Una de las más llamativas es, desde hace tres décadas, el supuestamente benigno e inocente «descubrimiento» de nuevas formas de interacción humana en el mundo digital por parte de un sinnúmero de corporaciones, que obtienen abundantes beneficios de los datos que, en apariencia, los usuarios ponen a su disposición libremente, para ser recolectados por quien lo desee.

Si aspiramos a comprender la escala y el significado de la denominada «transformación digital» actual², es preciso que tengamos en cuenta esta nueva forma de colonialismo de la información y, en particular, del denominado «colonialismo de datos»³.

Ahora bien, tanto las dinámicas de colonización como las relacionadas con la utilización de los datos ocupan un lugar más bien marginal entre los principales debates acerca de cuestiones empresariales o culturales. Para Thomas Siebel, el analista de datos y emprendedor que acuñó el término «transformación digital», la actual conjunción del *Big Data* con otros avances tecnológicos en paralelo, como la Inteligencia Artificial, la computación ágil en la nube o el Internet de las Cosas, supone un avance muy positivo para el conocimiento humano, que al tiempo, abre nuevos espacios para la economía. Ciertamente, son muchas las bondades que podrán emerger –y de hecho están emergiendo ya– gracias a la recopilación de determinado tipo de datos y a su procesamiento a alta velocidad por medio de la Inteligencia Artificial. Muestra de ello son los avances significativos en la monitorización del clima, que deberá ser esencial para que la humanidad pueda luchar de manera efectiva contra el cambio climático; o la secuenciación constante del código genético de las múltiples variantes de la COVID-19, que nos ha permitido mapear la evolución de la pandemia

1. Véase Quijano (2007).

2. Véase Siebel (2019).

3. El presente ensayo se basa en un trabajo conjunto con el investigador mexicano-americano Ulises Ali Mejías, acerca del concepto «colonialismo de los datos», que se ha analizado en obras como Nick Couldry y Ulises Ali Mejías: *The Cost of Connection: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating it for Capitalism* (Stanford: Stanford University Press, 2019). La responsabilidad de cualquier error u omisión en el presente artículo es atribuible solamente al autor.

y que ha informado la toma de decisiones. Sin embargo, este artículo no se centrará en los potenciales usos beneficiosos de los datos –que los hay–, sino más bien en sus implicaciones dañinas, como el acaparamiento (o *landgrab*)⁴ de datos a escala masiva y sin el debido consentimiento, que ha supuesto una revolución en el mundo de los negocios durante las últimas tres o cuatro décadas, gracias a la extracción y captura de valor de la propia vida humana, por medio de los datos.

¿Son los datos el «nuevo petróleo»?

De manera general, el relato que ha logrado imponerse acerca de la recolección de datos es más bien optimista, con la sola excepción de las cuestiones relativas a la privacidad. Dicha narrativa sostiene que debido a que actualmente los seres humanos pasan mucho tiempo *online*, producen «de forma natural» una serie de datos residuales a modo de desecho⁵. Este residuo, que por sí mismo no tendría ningún valor para los individuos que lo generan, adquiere valor en manos de las corporaciones que son capaces de procesarlo y, componiéndolo con otros datos, lo convierten en información útil y valiosa. ¿Quién querría oponerse a esta generación de valor a partir de un material de desecho?

Esta ha sido la narrativa impulsada a lo largo de la última década por una larga lista de instituciones internacionales influyentes, entre ellas el Foro Económico Mundial de Davos, y cabe decir que, hasta el momento, ha sido muy poco cuestionada desde los organismos multilaterales de gobernanza, como las Naciones Unidas. La idea subyacente es la misma que sustenta el mito de que «los datos son el nuevo petróleo», tal y como sentenciaba un hoy ya célebre artículo publicado en *The Economist* en mayo de 2017 que se hacía eco de la argumentación promovida años antes, en 2011, por el mismo Foro de Davos.

Sin embargo, y a pesar de la potente analogía, las diferencias son relevantes: el petróleo se encuentra a gran profundidad –debajo del lecho marino o en el subsuelo–, y para poder utilizarlo, necesitamos que las compañías petroleras lo extraigan de allí. A diferencia de los residuos de carbono que acaban convertidos en petróleo, los datos no son en absoluto un producto «en crudo». Los datos son siempre el resultado de decisiones humanas, que categorizan el mundo en un sentido y no en otro⁶. A diferencia del petróleo, que toma forma en el entorno natural, los datos no existen si no es como construcciones humanas; solo existen como producto de un proceso social distintivo en virtud del cual las vidas humanas *online* se encuentran a disposición de las corporaciones. Como veremos más adelante este es un proceso que, desde una perspectiva totalmente razonable, nos acerca más hacia la denominada «sociedad vigilante», que gracias a herramientas como Facebook –uno de sus adalides más destacados– nos adentra en el «el sistema de vigilancia más intrusivo de la historia»⁷.

4. Respecto al concepto de *landgrab* (*landnahme*), véase Dörre et al. (2015).
5. Véase Naciones Unidas (2012).
6. Véase Bowker y Star (1999).
7. Véase Vaidhyathan (2018).

La consideración de que la transformación digital –y en efecto «el modelo básico de negocio en Internet»– «se basa en la vigilancia masiva» del que han hablado autores como Bruce Schneier⁸, tiende a estar ausente de la retórica dominante sobre el *Big Data*⁹. ¿A qué se debe esto? Muy posiblemente, reconocerlo implicaría también dar verosimilitud a la idea de que la «transformación digital» es en realidad un eufemismo para referirse a algo mucho menos tolerable; que la premisa de la transformación digital es la disponibilidad de la vida humana, incluidas nuestras relaciones con el mundo por medio de todo tipo de objetos y herramientas, a la extracción de valor y a las fuerzas de generación de capital. Como dice el principal analista estadounidense de las industrias de la publicidad y la mercadotecnia, Joseph Turow, «la centralidad del poder corporativo es una realidad directa que se encuentra en el mismísimo corazón de la era digital»¹⁰. Esto supone un cambio fundamental en las relaciones entre la vida y el poder –a favor del poder económico en primer lugar, pero también del poder político– que abre un nuevo estadio de apropiación colonial, un nuevo *landgrab*, que probablemente a medio o largo plazo, alumbrará un nuevo modelo de capitalismo omnisciente.

El discurso del *Big Data* (...) promueve la idea de que existe una racionalidad privilegiada que merece la apropiación de una cantidad masiva de recursos –en este caso, la misma vida humana–, para procesarlos en la producción de valor

8. Véase Schneier (2013).

9. Para un análisis más detallado, véase Couldry and Yu (2018).

10. Véase Turow (2011).



La comprensión de estos cambios y de sus implicaciones desde la perspectiva de la colonización se ha visto parcialmente enmascarada por otro relato igual de poderoso, fruto del trabajo de Shoshana Zuboff¹¹ en torno a la noción del «capitalismo de la vigilancia». Su interpretación tiene mucho en común con la tesis del colonialismo de la información –principalmente la preocupación por la pérdida de libertad que se deriva de la captura de vida humana en forma de capital–, pero se distingue de ella en su valoración de hasta qué punto es negativo lo que está pasando. El relato que presenta Zuboff es esencialmente el de un capitalismo perverso, un mal mutante de un sistema esencialmente bueno que ha tomado el mal camino de explotar lo que nunca tendría que ser explotado –la vida humana–, que queda convertida en un «activo de vigilancia». El debate que ha suscitado Zuboff respecto a las prácticas de vigilancia de las *Big Tech* –las grandes compañías de la tecnología de la información–, ha sido muy valioso, pero su tesis no contempla suficientemente

11. Véase Zuboff (2019).



el hecho de que la captura de datos –la nueva relación puramente instrumental de las instituciones contemporáneas con la vida– es una práctica que va mucho más allá de las redes sociales y los motores de búsqueda, que son sus dos principales ejemplos. Actualmente, la extracción de datos es una práctica común entre las empresas que buscan vigilar a sus trabajadores permanentemente, los fabricantes de dispositivos inteligentes o las empresas que han protagonizado el *boom* de la logística que ha tenido lugar durante las últimas cuatro décadas, por citar tan solo algunas. Este es el *landgrab* que debería estar en el centro de nuestras preocupaciones, y no solo el de un conjunto reducido de perversos capitalistas; representa el camino principal que ha tomado el capitalismo desde finales del siglo xx.

La reedición del colonialismo histórico a través del acopio de datos

Al volver la vista atrás y observar cinco siglos de colonialismo, lo natural es destacar entre sus rasgos más característicos la violencia brutal que a menudo acompañó el acaparamiento de recursos, así como el racismo sistemático e institucionalizado que organizaba y justificaba esa violencia. Con el paso del tiempo, la concienciación acerca de dicha brutalidad se ha extendido entre las poblaciones blancas del Norte Global, así como de la incapacidad de las sucesivas generaciones de asumir sus consecuencias. Puede parecer paradójico, por tanto, que abordar el colonialismo histórico desde una nueva perspectiva, sin querer minimizar de ningún modo esa violencia y ese racismo, sugiere la posibilidad de que el colonialismo ha evolucionado en una dirección distinta, que no solo mantiene, sino que expande, su ámbito de actuación. Se incluyen aquí no solo los territorios y sus recursos, y



los individuos necesarios para extraer valor de dichos recursos (partes esenciales del colonialismo histórico), sino también la propia vida humana vista ahora como recurso esencial, un dominio de explotación nuevo del que se extraen valiosos datos. Esta es la tesis del colonialismo de la información desarrollada por Ulises Mejías y yo mismo. Lejos de comparar lo que sucede actualmente con los datos y con el colonialismo histórico en su conjunto (que al fin y al cabo tardó dos o tres siglos en desplegarse completamente), dicho enfoque compara el momento actual con los primeros años del colonialismo histórico, en los que España y Portugal, en plena hegemonía, fueron capaces de apoderarse sin grandes obstáculos de vastas extensiones de territorios y recursos por explotar.



La comparación entre ambos momentos históricos nos permite identificar principalmente dos atributos del colonialismo que están siendo renovados y reformulados en esta nueva fase de colonización. El primero de ellos apela a la apropiación de los recursos de muchos por parte de unos pocos, mientras que el segundo obedece a la racionalización de esta apropiación mediante la reivindicación de una «racionalidad» superior que, de algún modo, hace que esta apropiación se considere algo «correcto», inevitable e incluso natural. Es precisamente la combinación de estos dos atributos –el expolio masivo de recursos y la defensa de una «racionalidad» europea privilegiada– lo que constituye lo que Quijano ha denominado *colonialidad* y que posibilitó, a la larga, la profunda reorganización de la vida económica y social que conocemos como capitalismo industrial¹².

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el polémico teórico político y apologeta nazi Carl Schmidt, se lamentaba con nostalgia del final del colonialismo histórico, afirmando que: «el descubrimiento europeo de un nuevo mundo durante los siglos xv y xvi no se produjo solo por casualidad ni fue simplemente uno más de los periplos de conquista que pueblan la historia mundial. Tampoco fue una guerra justa en un sentido normativo. Fue más bien un logro del recién despertado racionalismo occidental... Los indígenas carecían del poder científico de la racionalidad cristiano-europea... La ventaja intelectual era total a favor de la parte europea, hasta el punto de que el Nuevo Mundo, simplemente, debía ser “tomado”»¹³.

Para Schmidt, la reivindicación de una racionalidad europea superior bastaba para justificar el *landgrab* y, de paso, el tipo de violencia que entrañaba: el racismo, que sirvió para racionalizar grandes dosis de violencia colonial, y que pasó a racionalizarse a través de nociones más vagas, como la «ventaja intelectual» o la de una racionalidad superior y singularmente privilegiada. Este, como explica Quijano en su crítica del colonialismo, es el punto de vista del mundo que reduce la vida humana a una simple versión abstracta de la racionalidad y que ignora lo que el autor denomina «la heterogeneidad de toda realidad y la legitimidad, es decir, la deseabilidad, del carácter diverso de los componentes de toda la realidad, y en consecuencia de lo social»¹⁴.

12. Fue un grupo de estudiosos críticos con el marxismo tradicional los que sacaron a relucir esta idea, como por ejemplo Williams (1994) [1944], Robinson (1983) o Beckert (2014).

13. Véase Schmidt (2016) [1959], p. 132.

14. Véase Quijano (2007), p. 177.



Lo que pone de relevancia este hilo común que conecta el nostálgico –aunque lúcido– análisis que hace Schmidt de la lógica interna del colonialismo histórico con el análisis crítico que hace Quijano de la violencia de las ideas (conocimiento, racionalidad), es a su vez compartido por el discurso del *Big Data* y por el citado capitalismo de vigilancia de Zuboff; se promueve la idea de que existe una racionalidad privilegiada que, de algún modo, merece la apropiación de una cantidad masiva de recursos –en este caso, la misma vida humana–, para procesarlos en la producción de valor. Aquí encontramos el núcleo de la retórica del *Big Data* y las reclamaciones más descabelladas de la Inteligencia Artificial, es decir, de la ideología del *dataísmo*. El *dataísmo* es la idea de que los datos deben extraerse de la vida en el mayor volumen posible y a cualquier coste, independientemente de los desequilibrios de poder que ello genere, en pos de un presumible conocimiento superior y más directo del mundo¹⁵. El *dataísmo* trabaja para desarmar a quienes tienen dudas acerca de los datos que se extraen de ellos, ya sea por medio de un dispositivo personal que monitoriza su estado de forma y su salud personal, de un asistente digital personal, o por medio de su empleo o su compañía financiera. Es un esfuerzo de racionalización que recuerda a la misión «civilizadora» del colonialismo histórico, que pretendía blanquear la violencia territorial e institucional de las invasiones y las transacciones coloniales.

Esta es quizá la más importante de las muchas continuidades existentes entre el colonialismo histórico y lo que sucede hoy con los datos; nos adentramos en un nuevo estadio de esta dinámica, con un nuevo dominio y modalidad de apropiación –la explotación de la propia vida humana por medio de la extracción de datos–, que toma forma como mecanismo de dominación del mundo. Esta forma de dominación mediante los datos –y por extensión de las infraestructuras que los sustentan–, puede generar nuevas víctimas y desigualdades, y afectar más a las sociedades que ya padecieron el colonialismo histórico, por la simple razón de que, como hemos subrayado al comienzo de este ensayo, las prácticas neocoloniales no han desaparecido.

15. Véanse Van Dijck (2014) y Harari (2016).

¿Cómo es posible que estemos como estamos?

Todo esto —objetará el lector— queda muy lejos de los sueños primigenios de Internet como un espacio de libertad y democracia horizontal. Déjenme que concluya reflexionando sobre la combinación de factores que han dado lugar al colonialismo de los datos, adelantando que ninguno de ellos presupone una conspiración malvada para apropiarse de la enorme concentración de poder que confieren los datos. Sin embargo, son sus efectos de enclavamiento los que vamos a considerar.

Un primer factor responde al funcionamiento de los ordenadores tal como los conocemos, que capturan regularmente sus cambios de estado en un autoarchivo que proporciona las bases para las operaciones futuras. El primero en percatarse de las profundas implicaciones sociales de

Estamos tan solo en las fases primigenias de la dataficación del mundo; nos aguarda una expansión explosiva del rastreo de datos entre objetos inanimados (el Internet de las Cosas) que (...) es el último estadio de la proclamada «transformación digital»

este aspecto mundano de la computación fue Philip Agre¹⁶, quien se dio cuenta que no es posible registrar en un archivo todos y cada uno de los sucesos, sino tan solo aquellas acciones que encajan con la «gramática de acción» del propio ordenador. Este punto básico adquirió una significación completamente nueva cuando los ordenadores se conectaron unos con otros. En la nueva arquitectura compartida, surgida gracias a la emergencia de Internet a comienzos

de la década de los noventa, un ordenador podía capturar datos archivados en otros ordenadores.

El siguiente paso se dio cuando el espacio virtual de la conexión entre ordenadores empezó a reorganizarse, a mediados de los años noventa, con fines comerciales gracias a la aparición de navegadores para el acceso a Internet y la explotación por parte de los anunciantes de *cookies* para rastrear consumidores. Esta vía se aceleró significativamente a comienzos de este siglo, cuando surgieron interfaces *online* que eran capaces de reconfigurar un sinnúmero de interacciones sociales y económicas convirtiéndolas en acciones (*data traces* o «rastros de datos») almacenadas en lo que se llamó plataformas¹⁷. Esto disparó el volumen de la captura y el procesamiento de datos, al tiempo que reorientó radicalmente la actividad humana en el ciberespacio. Se requirió un tiempo para que los modelos de negocio de las principales plataformas se adaptasen completamente a esta nueva estructura, algo

16. Véase Agre (1994).

17. Véase Gillespie (2010).

que, sin embargo, lograron con el tiempo; Facebook, por ejemplo, pasó a segmentar de manera más eficiente los anuncios propuestos a sus usuarios gracias a la información que obtenía de sus preferencias y sus patrones de uso. Del mismo modo, Google ya contaba con amplia experiencia de monetización de los datos obtenidos del rastreo de los usuarios de su motor de búsqueda¹⁸.

En la actualidad, estamos acostumbrados a estas prácticas. Es más, las consecuencias de estos cambios en los hábitos cotidianos de conexión y generación de datos se han normalizado a una velocidad extraordinaria. Y, sin embargo, estamos tan solo en las fases primigenias de la *dataficación* del mundo; nos aguarda una expansión explosiva del rastreo de datos entre objetos inanimados (el Internet de las Cosas) que, como hemos visto antes, es el último estadio de la proclamada «transformación digital» de Siebel.

Con este texto, he intentado resumir una trayectoria de sucesos e inventos que podríamos equiparar a los que llevaron al «descubrimiento» y a la conquista de «las Américas», en los albores del colonialismo histórico. A diferencia del *landgrab* colonial original, que tuvo lugar en un contexto de desconocimiento acerca de cómo iba a justificarse desde el punto de vista racional —una confusión que tomó varias décadas de debate en la corte española antes de que pudiera resolverse—, el actual *landgrab* del colonialismo de los datos cuenta con un trasfondo de más de dos siglos de capitalismo y cinco siglos de colonialismo.

Con todo, aún estamos comprendiendo y adaptándonos a muchos de los impactos de este proceso, que tiene implicaciones enormes sobre las relaciones de poder y la organización del mundo. Las llamadas a la «transformación digital», y sus grandes expectativas acerca de un cambio radical en la rentabilidad y en la integración del conocimiento humano, cometen un error grave al ignorar los aspectos de poder que están realmente en juego en las actuales transformaciones impulsadas por los datos.

Hace más de setenta años, justo a comienzos de la era de la informática, el matemático Norbert Wiener —quien fuera uno de sus artífices— publicó su famoso libro *Cybernetics* (1948), en cuyo prefacio exponía de manera clarividente los potenciales costes sociales de una tecnología como la computación, que él mismo tanto había contribuido a alumbrar: «Hace tiempo vislumbré que la moderna máquina ultra-rápida de computar era, en esencia, un sistema nervioso central ideal para un aparato de control automático [...]. Antes incluso [...] de que el público tomase conciencia de la bomba atómica, comprendí que estábamos ante otra herramienta con un potencial social sin precedentes. Para bien o para mal»¹⁹.

Quizá deberíamos prestar más atención a las sombrías inquietudes de Wiener de hace tres cuartos de siglo, y menos a las proclamas entusiastas de la revolución del *Big Data* y sus presuntos beneficios.

18. Véase Zuboff (2019).

19. Véase Wiener (2013), p. 29.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agre, P. «Surveillance and Capture: Two Models of Privacy». *The Information Society*, 10, n.º 2 (1994).
- Beckert, S. *Empire of Cotton: A Short History*. Nueva York: Vintage Books, 2014.
- Bowker, G. y Star, S. *Sorting Things Out*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- Couldry, N. y Yu, J. «Deconstructing Datafication's Brave New World». *New Media & Society*, 20 (2) (2018).
- Couldry, N. y Mejías, U. *The Costs of Connection: How Data is Colonizing Human Life and Appropriating it for Capitalism*. Palo Alto: Stanford University Press, 2019.
- Dörre, K. Lessenich, S. y Rosa, H. *Sociology, Capitalism, Critique*. Nueva York: Verso, 2015.
- Foro Económico Mundial. *Personal Data: The Emergence of a New Asset Class. (2011)*, (en línea)
http://www3.weforum.org/docs/WEF_ITTC_PersonalDataNewAsset_Report_2011.pdf
- Gillespie, Tarleton. «The Politics of 'Platforms'». *New Media & Society*, 12(3) (2010), p. 347-364.
- Harari, Y. *Homo Deus*. Nueva York: Vintage Books, 2016.
- Naciones Unidas. *Big Data for Development*. Informe del Global Pulse de Naciones Unidas, Nueva York: Naciones Unidas, 2012.
- Quijano, A. «Coloniality and Modernity/Rationality». *Cultural Studies*, 21 (2-3) (2007).
- Robinson, C. *Black Marxism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983.
- Schmit, C. *The Nomos of the Earth*. Nueva York: Telos Press, 2016 [1959].
- Scheneier, B. «The Public-Private Surveillance Partnership». *Bloomberg BusinessWeek* (31 de julio de 2013), (en línea) <https://www.bloomberg.com/view/articles/2013-07-31/the-public-private-surveillancepartnership> .
- Siebel, T. *Digital Transformation*. Nueva York: Rosetta Books, 2019.
- Turow, J. *The Daily You*. New Haven: Yale University Press, 2011.
- Vaidhyanathan, S. *Anti-Social Media*. Nueva York: New York University Press, 2018.
- Van Dijck, J. «Datafication, Dataism, and Dataveillance: Big Data Between Scientific Paradigm and Ideology». *Surveillance & Society*, 12 (2) (2014).
- Wiener, N. *Cybernetics*. Mansfield Center: Martino Publishing, 2013 [1948] .
- Williams, E. *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994 [1944].
- Zuboff, S. *The Age of Surveillance Capitalism*. Londres: Profile Books, 2019.



EL RETO DE LA
GOBERNANZA OCEÁNICA:
UNA OPORTUNIDAD
PARA LA TIERRA

R. ANDREAS KRAEMER

Fundador y director emérito del
Ecologic Institute; Investigador
sénior del Institute for Advanced
Sustainability Studies (IASS)

El 2022 tenía que ser el «Año del Océano», y pese a algunos progresos que celebrar, lo cierto es que el panorama general induce al pesimismo. Como es sabido, el océano cubre aproximadamente el 72% de la superficie total de nuestro planeta; si fuese un país, con un gobierno y una oficina de estadística que publicase sus registros en los principales indicadores, sería la quinta mayor economía del mundo y, por tanto, miembro del G7. Además, comparte frontera con más de tres cuartas partes de los países y no está en guerra con ninguno. También es, de lejos, el principal biorreactor del planeta, ya que contiene mucha más vida, y juega un papel mucho más importante en la regulación del clima, que los ecosistemas terrestres y la atmósfera combinados.

Y sin embargo, los gobiernos no se preocupan lo suficiente del océano como para protegerlo. Se pierde mucha vida planetaria en el océano, no solo a causa de la sobreexplotación pesquera y de la contaminación provocada por las sustancias químicas y los plásticos vertidos en él. El océano se está acidificando debido al exceso de dióxido de carbono que la industria, la construcción y el transporte emiten a la atmósfera y que posteriormente es absorbido en sus aguas. También se está «enfadando» –para emplear una expresión común entre los que pueblan sus costas–, debido a un exceso de calor y de energía, un subproducto residual de la industrialización basada en los combustibles fósiles. A ojos del comercio mundial, el océano es visto simplemente como una superficie enorme por la que circulan los barcos de un puerto a otro.

Y este océano, «enfadado» y cada vez más expoliado, ya no da peces y otros alimentos en abundancia, y asciende –literalmente– a causa de sucesos como las marejadas ciclónicas que, de manera imperceptible, elevan poco a poco el nivel del mar. Cuando se desborda, inunda las tierras que a menudo son las más fértiles, las planicies costeras y los tramos finales de los ríos. Estamos ya a las puertas de una

era de diluvios «invertidos» –con inundaciones que ascienden desde el mar– que obligará a reubicar puertos, ciudades costeras y una porción significativa de las infraestructuras industriales y de transporte que las comunican. La muerte de la vida en el océano y su subida de nivel comportará hambre e inanición en tierra, a medida que la proteína del océano se vaya perdiendo para el consumo humano.

Sin embargo, aún queda lugar para la esperanza: esto no tiene por qué ser así. El océano todavía no ha sido dañado más allá

La Ley del Mar trata de dividir entre «territorios» pertenecientes a unos estados lo que, por su naturaleza dinámica, es indivisible. La «lógica territorial» imposibilita una buena gobernanza del océano.

del límite de su natural capacidad de recuperación y, una vez más, da muestras de prodigalidad. En tierra, la vida está limitada a la superficie entre el suelo y el aire, con unos cuantos metros por debajo y unos cuantos más por arriba. Está atascada en un llano y su representación se hace habitualmente como un mapa bidimensional en el que las naciones compiten por el control del territorio. Fronteras y vallas –inventos humanos– entorpecen la migración de los animales en tierra y provocan un daño al medio ambiente que va en detrimento de los humanos.

En el océano, en cambio, la vida es tridimensional y no es posible constreñirla mediante vallas y fronteras, ni es posible representarla por medio de técnicas cartográficas o gobernarla con los sistemas de reglas e instituciones desarrollados para la gobernanza en tierra. Las plantas y animales marinos se encuentran

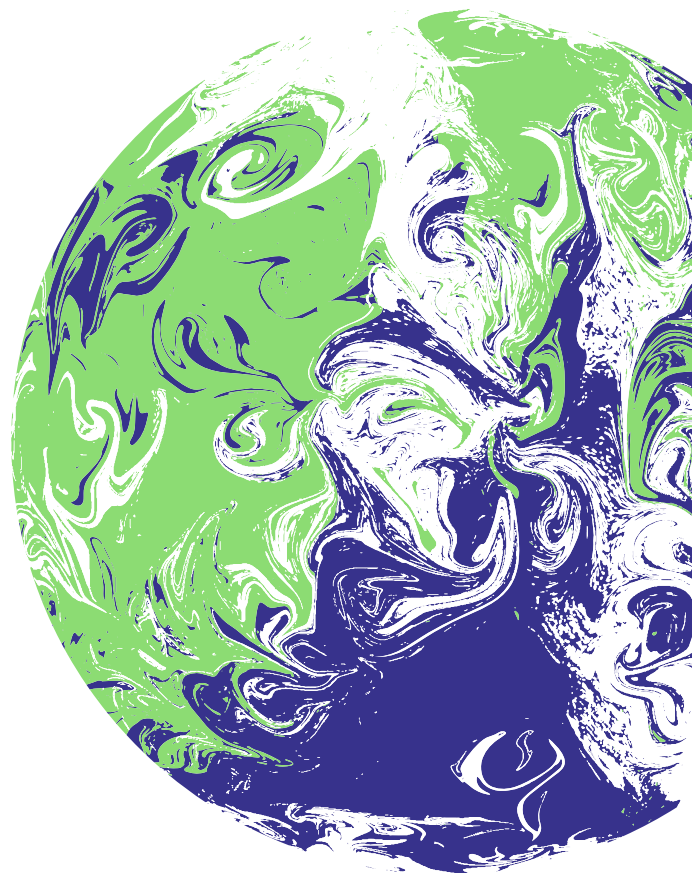
en el amplio tramo que va desde la superficie hasta el fondo marino, en lo más profundo del océano, e incluso unos cuantos metros por debajo del mismo. La vida nada o flota, sube y baja, cubre en sentido horizontal distancias muy largas. Y lo mismo puede decirse de las grandes corrientes oceánicas que se extienden por todos los mares y los conectan. Vuelcan y mezclan las aguas superficiales y las profundas, transportan energía, nutrientes, plantas y animales, y regulan el tiempo y el clima de una forma que, simplemente, no puede ser comprendida por una mente que cuando observa el mundo, se queda en la superficie.

En esta falta de comprensión reside la actual «tragedia del océano»: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar—la «Constitución del mar», según la opinión de sus promotores— es un vulgar intento de extender las reglas de la tierra hasta el mar y el fondo marino. Estas normas fueron concebidas entre los siglos XVII y XIX, no sirven en un mundo que trata de resolver los problemas derivados de una movilidad y conectividad cada vez mayores. Aplicadas al océano, dichas reglas no pueden sino fallar estrepitosamente, por inapropiadas. Otro motivo de ello es que la Ley del Mar trata de dividir entre «territorios» pertenecientes a unos estados lo que, por su naturaleza dinámica, es indivisible. La «lógica territorial» imposibilita una buena gobernanza del océano.

La Ley del Mar también es un instrumento mediante el cual interactúan los gobiernos centrales de los estados o de las federaciones que, colectivamente, tratan de gobernar un espacio tradicionalmente dominado por «comunidades marginales» que gestionan ecosistemas marinos y litorales, no sobre la base de la separación y la exclusión, sino mediante reglas que ponen el énfasis en la compartición de espacios y recursos a lo largo del tiempo. Son restricciones que aplican a todos, para defender el bienestar de todos. Estas normas y regímenes para la gestión del ecosistema marino permiten que las comunidades tradicionales

cosechen lo que produce el océano, sin que por ello destruyan la base de sus medios de subsistencia. Esta gestión comunitaria y sostenible de recursos comunes o compartidos es habitual en las comunidades litorales o isleñas; no obstante, es considerada como una aberración de los principios legales y de la doctrina económica, por ejemplo, en el caso de los derechos de propiedad.

Los gobiernos de los estados-nación tienen muchas dificultades para proteger los recursos marinos y los medios de subsistencia en el borde del océano; como colectivo, les resulta imposible establecer buenas reglas y hacerlas cumplir igual que harían en tierra firme. Y los gobiernos también fracasan a la hora de regular aquellas actividades terrestres que perjudican al océano, como la gestión de las aguas residuales, la polución industrial, la contaminación de los sedimentos de los ríos, la escorrentía en los suelos de cultivo o el uso excesivo del plástico, que se vierte al mar como residuo.



Los lazos entre la tierra y el océano se han roto en nuestras mentes, ya que los ríos contienen cada vez menos especies migratorias. El hecho adicional de que la vida en los océanos no tenga voz ni voto en los asuntos del mar empeora la situación. Las organizaciones «en defensa del océano» son pobres y marginales comparadas con las que defienden otros intereses. Hay un

ambiguo—, que da lugar a un conjunto de reglas e instituciones que, por sectoriales o geográficamente limitadas, se solapan y compiten sin crear sinergias. Desde el año 2002 existen investigadores que emplean el término «horrendograma» para referirse al mapeo confuso de la legislación internacional, europea y nacional que aborda la protección del entorno marino y que abarca



malentendido fundamental: la «gobernanza del océano», para ser eficaz y beneficiosa, no debe referirse a cuestiones que quedan más bien bajo los designios de la naturaleza —sería como querer legislar sobre las olas—; en su lugar, la prioridad debe asignarse a la regulación de las actividades terrestres; se requiere de una «buena gobernanza» general que sea el impulsor de la industria, la economía, la sociedad y los estilos de vida en pos de la sostenibilidad. Sin una acción efectiva en tierra, las políticas basadas en el océano no podrán por sí solas revertir la decadencia del mar.

Las reglas que tenemos para «gobernar el océano» consisten en un entramado de acuerdos a menudo mal concebidos —por falta de conocimiento o por la necesidad de llegar a compromisos con un lenguaje

tan solo una pequeña parcela geográfica. De esta manera, no hay forma de visualizar la gobernanza oceánica del mundo entero.

Una buena noticia es que la lista de problemas apremiantes no es tan larga y que sus causas y sus soluciones están relativamente claras.

En primer lugar, la relación que existe entre el sobrecalentamiento global y el océano, o el papel de este en la estabilización del clima, es sobradamente conocido desde que el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó su informe especial sobre el océano y el hielo en la «criosfera» de la Tierra. En él se afirma que el océano ha absorbido aproximadamente la tercera parte del dióxido de carbono emitido por los combustibles fósiles y, a consecuencia de ello, se ha acidificado. También ha absor-



El derretimiento del hielo glaciar (...) produce de manera general una elevación cada vez más acelerada de las temperaturas y del nivel del mar. La solución es clara: dejar de consumir energía fósil a la mayor brevedad

bido casi el 90% del calor adicional generado por los combustibles fósiles. El derretimiento del hielo glaciar —que puede enfriar las aguas en determinadas áreas— produce de manera general una elevación cada vez más acelerada de las temperaturas y del nivel del mar. La solución es clara: dejar de consumir energía fósil a la mayor brevedad.

En segundo lugar, el denominado «carbono azul» —el carbono «secuestrado» y por tanto sacado del agua del océano e indirectamente, también de la atmósfera—, es otra solución con un gran potencial. Los manglares, las marismas salinas y los lechos de algas marinas son importantes sumideros permanentes de carbono. Otros ecosistemas marinos y del litoral, y la fauna oceánica, pueden desempeñar también un papel en este proceso. Es preciso protegerlos y dejar que se

recuperen hasta niveles precedentes, si bien en relación a este tema queda aún mucha investigación pendiente de realizar antes de poder calcular los posibles beneficios.

Tercero, la destrucción de los ecosistemas marinos y de la biodiversidad es también un problema bien conocido y se debe a prácticas como la sobrepesca de los buques de arrastre, que destruyen el fondo en áreas vulnerables y que, sumado a las tecnologías modernas de localización de capturas, alcanzan un volumen de pesca que impide que las poblaciones puedan recuperarse. Otras actividades que tienen lugar en el fondo marino —especialmente la explotación minera— también tienen parte de culpa. Por lo que respecta a la minería y a la extracción de energía fósil del océano, el mensaje dirigido a la industria debe ser alto y claro: «¡no toquéis el lecho marino!»

La cuarta causa, sobre las pesquerías y los caladeros, resulta más compleja de gestionar ya que, en relación con la pesca, existen buenas, malas y abominables formas de llevarla a cabo. Las buenas son las técnicas tradicionales de pesca en el litoral o cerca de la costa practicadas por las comunidades costeras o isleñas, a menudo basadas en normas culturales diseñadas precisamente para proteger al ecosistema y que, paradójicamente, son consideradas como no vinculantes o incluso ilegales por los gobiernos centrales. Las malas, son aquellas técnicas de pesca que practican los buques de arrastre más grandes, que arrasan los caladeros cercanos a la costa. Incluso en aquellos casos en los que este tipo de pesca es legal, las cuotas de captura tienden a estar por encima de las que permitirían una pesca sostenible. Finalmente, las formas de pescar abominables son aquellas que implican el uso de venenos, explosivos y artes de pesca que entran directamente en contacto con el fondo del océano. La solución de nuevo es clara: prohibir esta modalidad de pesca, poner freno a la mala y dar más margen a la buena pesca tradicional. Y un buen punto de partida es a menudo, el reconocimiento de los derechos y tradiciones de las comunidades costeras.

Parte de la solución podría venir del desarrollo de técnicas y prácticas sostenibles de acuicultura (en tierra) y maricultura (en el océano). Estas podrían paliar los efectos perniciosos que producen la densidad de población en la salud de los peces, el uso de determinados tipos de alimentos y sustancias químicas (incluidos los antibióticos) en las piscifactorías, o el cruce de especies silvestres y cultivadas. Estos son problemas que también pueden abordarse mediante una vigilancia apropiada y un marco regulador adecuado.

Más difíciles de abordar son los focos terrestres de la degeneración del océano, ya que en ellos interviene una multitud de productos y de prácticas que deberían cambiarse. Actualmente, los sistemas de alcantarillado transportan demasiados contaminantes

desde las plantas de tratamiento —allí donde las hay— ya que no han sido diseñadas para lidiar con los flujos de lluvia torrenciales, y no logran capturar la primera descarga de la escorrentía de la tormenta, que es la que contiene más polución. Demasiado a menudo las industrias están autorizadas a liberar grandes cantidades de efluentes sin tratar, en una práctica que debería ser considerada como un vertido de residuos ilegal y no como una forma de gestión de efluentes. El saneamiento de los procesos industriales, basado en primer lugar en la buena práctica en los sistemas de tratamiento, y en segundo lugar en el uso de las mejores tecnologías disponibles, es un primer paso que, además, no tiene un coste elevado.

La presencia de plástico en el océano es también uno de los problemas que más preocupan, puede que quizá más de lo que debería si atendemos a su daño efectivo sobre el medio ambiente. Esto se debe tal vez a que es visible a simple vista y a que suscita una reacción inmediata de asco —«el *factor puaj*—, en especial si se combina con la idea de comer marisco nutrido de microplásticos.

Hacia el «océano azul» pasando por el «océano verde»

Dos de los temas en gran medida ausentes del debate internacional sobre la gobernanza oceánica son la innovación y las oportunidades que ofrece una economía del «océano azul» que sea sostenible y, por tanto, «verde». En este debate predomina todavía la mentalidad de las industrias marítimas tradicionales —en gran parte «sucias»—, incluidas la extracción de petróleo y gas en alta mar, la de minerales en el lecho y en el subsuelo marinos, la construcción de barcos y la gestión de instalaciones portuarias cada vez más grandes, la construcción de oleoductos o el tendido de cables eléctricos y de cables para la transmisión de datos. Las ideas más prometedoras sobre actividades oceánicas sostenibles las



están desarrollando empresas de nueva creación (*startups*) y empresas pequeñas en polos de innovación de todo el mundo, pero no tienen –todavía– el potencial de absorción de capital capaz de atraer el interés de los ministerios de Economía. La energía renovable en alta mar, especialmente la eólica, es la única excepción relevante.

El año 2022 fue el elegido para acelerar el desarrollo de una gobernanza progresista del océano y para promover soluciones en varios de estos campos. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), declaró el año 2022 como el Año Internacional de la Pesca Artesanal y la Acuicultura (IYAFSA), una iniciativa encaminada a poner en valor a los pescadores a pequeña escala, los trabajadores de la pesca y los acuicultores, incluidas las mujeres de las comunidades pesqueras. Dicho reconocimiento por parte de una organización internacional intergubernamental es un primer paso hacia la corrección de los desequilibrios en cuanto a poder e influencia, y hacia el respeto por los derechos y costumbres de las comunidades tradicionales.

En esta línea, la ONU celebró su Conferencia sobre el Océano en Lisboa a finales de junio de 2022, dos años más tarde de la fecha acordada inicialmente por culpa de la pandemia de la COVID-19. Se revisaron los progresos realizados en relación con el Objetivo 14 de los Objetivos para un Desarrollo Sostenible (ODS), y se acordó elevar el listón para posteriores conferencias respecto al resto de objetivos. La reunión consolidó una plataforma muy necesaria para la cooperación internacional y la toma de decisiones en la gobernanza del océano, cuyo legado más importante puede que sea una nueva rutina de conferencias regulares de la ONU sobre el océano, que marque el ritmo y asesore a los trabajos técnicos realizados entre conferencias, abarcando todo el océano, con la legitimidad propia de todos los países miembros de las Naciones Unidas implicados.

Las directrices para que el 2022 fuera el Año del Océano se fijaron en una cumbre titulada «One Ocean» que tuvo lugar en Brest, Francia, en el mes de febrero. Fue la primera cumbre con asistencia de jefes de Estado y de gobierno centrada en el océano y organizada por un gobierno, Francia y su presidente Emmanuel Macron desempeñaron un importante papel en la cumbre como anfitriones de más de 55 países. Por lo que respecta a la dinámica política, la cumbre ha reafirmado la idea de que solo existe «Un Océano» indivisible y una sola responsabilidad compartida entre todos los pueblos y gobiernos; también que la acción en el océano puede, y debe, avanzar gracias a la energía aportada por una coalición de países dispuestos a actuar, sin esperar a que el último rezagado se decida a subir a bordo.

La cumbre abordó la muy debatida cuestión de la pesca ilegal, así como el problema de los contaminantes plásticos y de la contaminación provocada por la industria pesquera. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) –con sede en París–, manifestó su intención de cartografiar un mínimo del 80% del lecho marino antes de 2030, lo que en función de cómo se implemente y de cómo se garantice el acceso a los datos y a los mapas, podría multiplicar la actividad minera en el fondo marino o bien facilitar su regulación efectiva. La cumbre también dinamizó las negociaciones en curso sobre un acuerdo legalmente vinculante para proteger la diversidad biológica en aquellas áreas de alta mar fuera de las jurisdicciones nacionales de las zonas económicas exclusivas. De firmarse, como está previsto, en 2022, este Tratado sobre Alta Mar colmará probablemente uno de los vacíos más evidentes de la Ley del Mar.

El año 2022 es también en el que empezó –bajo los auspicios de las Naciones Unidas–, el proceso de negociación de un tratado internacional para controlar y limitar el vertido al océano de residuos plásticos y microplásticos. Aunque la firma de dicho acuerdo

podría tomar tiempo y su entrada en vigor deberá esperar unos años más, la velocidad con la que se están abordando los problemas emergentes, sumada a la forma en que están siendo actualizados en procesos diplomáticos formales previos a la promulgación de una ley internacional, dan motivos para el optimismo.

Los citados no son los únicos procesos en marcha para abordar las cuestiones relacionadas con el océano. Dignos de mención son también la Conferencia de las Partes (CP)

[En el Ártico] el mundo se arriesga a perder el mejor modelo institucional existente para la gobernanza de un mar regional y que podría ser el punto de partida para una mejor gobernanza del océano en su conjunto

de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Ambas tratan el tema de la relación entre la biodiversidad, el cambio climático y el océano, y añaden peso y sustancia a la gobernanza internacional en beneficio del océano.

Si bien, como se comprueba en lo explicado hasta ahora, el tono y mucho del contenido de los procesos que actualmente abordan los problemas del océano es más alentador que en el pasado, lo cierto es que no son suficientes y el procedimiento es a menudo inadecuado o incorrecto: la voluntad política es aún débil, las negociaciones internacionales son lentas, la supervisión de las actividades marinas es irregular y el cumplimiento de las normas deja mucho que desear.

Las leyes, subsidios y prerrogativas siguen estimulando más la extracción y la destrucción que la gestión responsable y sostenible. Desde el año 2001, la Organización Mundial del Comercio ha estado debatiendo —y puede que acabe negociando— subsidios para las flotas pesqueras, que contribuyen directamente a la sobreexplotación. Hasta la fecha, el progreso ha sido muy lento y si se alcanza un acuerdo, es más que probable que la supervisión y la persecución de las infracciones sea poco efectiva. Los incentivos a corto plazo prevalecen sobre la reflexión y la planificación a largo plazo, del mismo modo que lo hace el beneficio privado sobre el beneficio para la humanidad. Los humanos son animales terrestres y tienen muchas dificultades para entender bien cómo funciona el océano y cómo deben adaptar su conducta para salvarlo. Esto pone en entredicho durante cuánto tiempo más podrán proporcionar los ecosistemas marinos los servicios de los que dependen los humanos, y qué sucederá cuando dejen de hacerlo.

La gobernanza y la diplomacia oceánica son y seguirán siendo en un futuro previsible un desafío fronterizo en los asuntos internacionales que afectará directamente a la seguridad alimentaria de todos, y a la seguridad humana y a la subsistencia de los aproximadamente 1.200 millones de personas que en el mundo viven y dependen directamente del océano.

Lo que se necesita es una coordinación política mucho más intensiva, cooperación internacional y la creación de unas reglas e instituciones internacionales efectivas, de la forma más rápida y ambiciosa que sea posible. Esto requerirá superar la maldición del consenso que lo ralentiza todo en exceso, y requerirá también dinamizar las coaliciones de los que están dispuestos a actuar, incitados tal vez por empresas progresistas interesadas en explotar nuevas oportunidades sostenibles.

El Consejo Ártico como un modelo de gobernanza en peligro

En el caso de la gobernanza oceánica, el Consejo Ártico ha devenido un modelo – aunque imperfecto –, ya que ha conseguido centrarse exclusivamente en asuntos civiles, en un contexto en el que las líneas entre las infraestructuras y las competencias civiles, policiales y militares son borrosas, y donde todos necesitan cooperar, por ejemplo, en tareas de búsqueda y rescate. Con la implicación de los pueblos indígenas del Norte Circumpolar en la toma de decisiones –no con rango gubernamental, pero tampoco con un estatus marginal que los equipare a la sociedad civil–, el Consejo Ártico elevó el estándar de respeto a la tradición y a la implicación de la comunidad que pueden seguir otros regímenes de gobernanza en asuntos oceánicos, y también más allá.

No obstante, en febrero de 2022, Rusia se salió del renglón con un nuevo ataque no provocado contra Ucrania, contra la democracia y la autodeterminación, y contra el sistema normativo internacional, incluidos los principios fundacionales de las Naciones Unidas. Todas las actividades del Consejo Ártico, que en aquel momento estaban bajo la presidencia rotatoria de Rusia, se interrumpieron. Y es difícil imaginar que puedan reanudarse con la participación de Moscú como el único país entre los cinco estados costeros árticos y los ocho estados árticos no perteneciente a la OTAN. El mundo se arriesga a perder el mejor modelo institucional existente para la gobernanza de un mar regional y que podría ser el punto de partida para una mejor gobernanza del océano en su conjunto.

Cabe esperar que se aprenda la lección y que finalmente el Consejo Ártico pueda reactivarse y, más tarde, reforzarse y replicarse en todos los mares y en el océano como un todo. La humanidad solo tiene un océano,

indivisible y completo, que necesita que le den capacidad de recuperación, que lo protejan y que lo gestionen de manera sostenible para beneficio de la humanidad, y no que lo destruya el nacionalismo, la codicia y la corrupción.

¿RIVALIDAD, COMPETENCIA
O COOPERACIÓN?
EL FUTURO DE LA
RELACIÓN CHINA-EEUU-UE

RAMÓN PACHECO PARDO

Catedrático de Relaciones Internacionales del King's College London y titular de la cátedra Corea-KF-VUB en la Vrije Universiteit Brussel

CRISTINA DE ESPERANZA PICARDO

Doctoranda en el King's College London y el Departamento de Ciencia Política en la National University of Singapore



Con la llegada del presidente Biden a la Casa Blanca el distanciamiento entre Washington y Beijing se ha hecho cada vez más evidente. De hecho, la administración Biden ha dado continuidad a la política antagonista de Trump, aunque con ajustes en su implementación. A diferencia de su predecesor, Biden ha priorizado la cooperación con los aliados de EEUU, al tiempo que ha enfatizado la revitalización de la economía estadounidense para competir con China. Sin embargo, las disputas comerciales entre ambos países siguen sin resolverse; Washington ha endurecido las restricciones sobre los intercambios tecnológicos con Beijing, así como su denuncia de la situación de los derechos humanos en China. La actitud de Biden recoge una visión que comparten tanto demócratas como republicanos, y proyecta a largo plazo la creciente rivalidad con China. En Beijing, por su parte, esta política ha confirmado también la percepción de que el enfrentamiento con EEUU es irremediable, ante lo que se ha mostrado combativa en el terreno de la diplomacia, fortaleciendo sus relaciones con otros países y acelerando su autosuficiencia económica donde esto era factible.

A nivel geográfico, la rivalidad entre las dos grandes potencias se ha centrado principalmente en el Indopacífico, una región en la que, según la estrategia estadounidense publicada en febrero de 2022, China es una amenaza de primer orden, frente a la que es necesario consolidar una red de alianzas capaz de contrarrestar su creciente influencia. La visión de Beijing es, naturalmente, distra-
tinta, ya que interpreta la es-
un intento de dividir a los
hegemonía de Washington
mutua y las diferencias sobre
orden regional han dado lu-
en los focos de tensión re-
las autoridades de Taiwán –que
secesionista de China–, han de-
te de las incursiones de aviones
aéreo. Esto ha fundamentado la
China podría intentar tomar Taiwán por
la fuerza, motivo por el cual ha incremen-
tado sus muestras de apoyo a la isla. La incertidumbre con respecto a Taiwán se suma a la creciente volatilidad del mar de la China Meridional, foco de disputas territoriales en la región, donde tanto Washington como Beijing han aumentado su actividad militar en los últimos años.



La estrategia estadounidense como
países asiáticos y apuntalar la
en la región. La desconfianza
sus respectivas visiones del
gar a una creciente hostilidad
gionales. En los últimos meses,
Beijing considera una provincia
nunciado un significativo repun-
de combate chinos en su espacio
sospecha en Washington de que
la fuerza, motivo por el cual ha incremen-
tado sus muestras de apoyo a la isla. La incertidumbre con respecto a Taiwán se suma a la creciente volatilidad del mar de la China Meridional, foco de disputas territoriales en la región, donde tanto Washington como Beijing han aumentado su actividad militar en los últimos años.

Las relaciones entre China y la Unión Europea (UE) también se han deteriorado notablemente. La suspicacia con la que la UE ve las ambiciones de Beijing se materializó en 2019, cuando Bruselas calificó a China de rival sistémico, y se ha ido agravando durante la pandemia. De igual forma, la Unión se ha mostrado crecientemente consternada por las prácticas chinas de intimidación económica, la falta de reciprocidad en sus relaciones comerciales y la vulnerabilidad de sus sectores estratégicos ante los crecientes flujos de inversión de China. Estas dinámicas han acelerado los esfuerzos de Bruselas por desarrollar medidas que refuercen su arsenal económico, con mecanismos como el Instrumento de Lucha Contra la Coerción (que plantea un paquete armonizado de contramedidas frente a posibles amenazas por parte de otros países) o el Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas (que pone límites a las inversiones que potencialmente puedan afectar a la seguridad o el orden público de la UE).

El deterioro de las relaciones bilaterales se ha precipitado aún más en los últimos meses, después de que China percibiera la decisión del gobierno de Lituania de abrir una Oficina de Representación de Taiwán en Vilnius como una afrenta a la política de «Una Sola China», e hiciera uso de la coerción económica para arremeter contra Lituania. Este episodio también demuestra que China se ha vuelto más combativa e intransigente en sus relaciones con la UE. Sin embargo, Beijing ha tratado también de llevar a cabo una estrategia de control de daños, apelando a los intereses comunes y cultivando sus relaciones con los estados miembros. Con ello, Beijing también trata de alentar la independencia europea de EEUU y evitar la formación de un frente transatlántico unido en lo que respecta a China.

Con todo ello, el deterioro de la percepción europea sobre China está acercando a la UE a las posiciones de EEUU, revitalizando con ello la cooperación transatlántica. Es más, con el objetivo manifiesto de posicionarse como un actor geopolítico, la UE ha acelerado su giro hacia el Indopacífico, donde ha diversificado tanto sus relaciones con los países de la región como las áreas de cooperación, especialmente en temas de seguridad. La estrategia de la UE hacia el Indopacífico, publicada en septiembre de 2021, reafirma el compromiso con la estabilidad de la región y defiende una mayor disposición para trabajar con sus socios regionales. A su vez, la presidencia francesa del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2022 ha tratado de dar credibilidad a la autonomía estratégica europea, en una región cada vez más marcada por la bipolaridad entre EEUU y China.

La guerra de Ucrania, el Indopacífico y la formación de dos bloques

En este contexto, la crisis de Ucrania ha acelerado tendencias geopolíticas ya existentes: un acercamiento transatlántico y un distanciamiento cada vez mayor con China. Como consecuencia, la intensidad de las tensiones con Beijing seguirá aumentando, y también lo hará el número de áreas en las que se materializa esta competición y rivalidad, incluyendo los ámbitos tecnológico y comercial, así como en el plano regional. Por otro lado,

las áreas en las que la cooperación es posible se verán más limitadas, circunscritas a temas específicos como el cambio climático, la biodiversidad y, tal vez, la salud pública. Aunque el diálogo aún se considera necesario para gestionar asuntos de interés global, el clima de tensión actual hace difícil compartimentar las relaciones con China y el deterioro de las percepciones mutuas ha minado la voluntad

política para trabajar conjuntamente.

Desde el inicio de la crisis de Ucrania, China ha tratado de mantener el precario equilibrio entre salvaguardar sus lazos con Rusia y no desestabilizar en exceso su relación con EEUU. A pesar de su clara afección hacia Rusia, con quien había firmado un Acuerdo de Cooperación solo tres semanas antes del inicio de la guerra, Beijing ha querido dar una apariencia de neutralidad; reiterando su imparcialidad, el gobierno de Xi ha evitado condenar las acciones de Moscú y se ha opuesto a las sanciones contra Rusia. Los medios chinos también han armonizado su mensaje con la línea oficial rusa, adoptando un tono marcadamente antiestadounidense y culpabilizando a la OTAN y a Washington del conflicto.

De esta manera, la crisis ha consolidado el acercamiento entre Beijing y Moscú. Ambos gobiernos comparten el descontento con el sistema internacional, que perciben que está injustamente regido por valores occidentales y dominado por EEUU. La reunión entre los ministros de Exteriores de ambos países, en la provincia china de Anhui el 31 de marzo, en plena guerra de Ucrania, afianzó la solidez y proyección de futuro de las relaciones bilaterales. La postura de China en la guerra de Ucrania refleja el pesimismo con el que Beijing ve el futuro de sus relaciones con Washington, y la preminencia que da a Rusia como aliado estratégico en este contexto.

La actitud de Beijing en la crisis de Ucrania ha aseverado la postura europea hacia China. Si bien Bruselas se mostró moderadamente optimista al principio, tratando de convencer a China para que mediase en el conflicto, lo cierto es que hoy en día la UE ya no cuenta con que Beijing juegue un papel constructivo en la crisis. Esto se hizo evidente tras la Cumbre UE-China del 1 de abril, cuando el Alto Representante de la UE, Josep Borrell, reconoció que China no se iba a involucrar de manera activa en la resolución del conflicto y que lo mejor que cabía esperar era que la «neutralidad pro-rusa» de China no acabase derivando en un mayor apoyo a Moscú. La Cumbre, a la que Borrell se refirió como un «diálogo de sordos», también dejó claro que las distancias entre ambas potencias son cada vez más insalvables. Sin embargo, China se resiste a aceptar la radicalidad de los cambios que se han producido en Bruselas a raíz de la guerra y ha buscado contener el deterioro de sus relaciones con la Unión. En la Cumbre con Bruselas, Beijing trató de dejar de lado las diferencias de ambas partes sobre Ucrania, apelando al espíritu de amistad histórica y cooperación entre China y la UE. Igualmente, China mandó una delegación diplomática a ocho países de Europa Central y del Este, en un intento de controlar los daños que su postura en Ucrania ha causado a sus relaciones con la región.



Además, en un gesto conciliador con Bruselas, a finales de abril de 2022, Beijing ratificó algunos convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos al trabajo forzoso, que habían sido un punto de fricción durante la negociación del Acuerdo Global de Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés). Dicho acuerdo, aprobado en diciembre de 2020 tras siete años de negociaciones, lleva en punto muerto desde marzo de 2021, cuando la UE impuso sanciones a China por los abusos de la minoría uigur en Xinjiang, a lo que Beijing respondió con una escalada de sanciones a académicos y parlamentarios europeos. Sin embargo, es de esperar que estos esfuerzos conciliadores de China, si no están acompañados de un cambio sustancial de su actitud, no logren alterar la dirección actual de las relaciones bilaterales. Su postura en la guerra de Ucrania ha afianzado la percepción en Bruselas de que la rivalidad sistémica será la tónica dominante en cuanto a sus relaciones con Beijing.

Como si se tratase de un juego de contrapesos, la crisis de Ucrania ha revitalizado la cooperación transatlántica, como se ha apuntado antes. Ambos socios han coordinado su apoyo a Ucrania y las sanciones hacia el gobierno de Putin, buscando presionar conjuntamente a China. Así lo reflejaba el comunicado conjunto de los EEUU y la UE sobre Rusia, que incidía en la no interferencia por parte de China en las sanciones a Rusia. Asimismo, en el marco de la OTAN, el comunicado de jefes de Estado expresó la preocupación de la Alianza por el pábulo de China a las narrativas del Kremlin.

Todo ello evidencia el creciente alineamiento de los intereses de EEUU y de la UE, así como una mayor voluntad de trabajar conjuntamente en lo que respecta a China. De hecho, este compromiso se formalizó durante la administración Trump y se ha incrementado desde la llegada de Biden a la Casa Blanca. En 2020, la UE y EEUU

establecieron el Diálogo sobre China, que facilita intercambios de alto nivel sobre las acciones de Beijing en materia de ciberseguridad, la lucha contra la desinformación y derechos humanos. Además, Washington y Bruselas crearon el Consejo Transatlántico de Comercio y Tecnología, que pretende facilitar la cooperación en estos sectores ante la creciente competencia con China. Su primera reunión, celebrada en diciembre de 2021, dio lugar a la formación de diez grupos de trabajo para coordinar las políticas

Hay países que se han mostrado críticos por lo que consideran la hipocresía occidental de condenar a Rusia y, al mismo tiempo, haber invadido Afganistán o Irak a principios de siglo o haber apoyado la guerra de Arabia Saudí en Yemen

en temas como estándares tecnológicos y cadenas de suministro. La cooperación entre Washington y Bruselas ha facilitado también una mayor coordinación a nivel multilateral, que se replica en otros marcos de cooperación, como la OTAN, que en 2019 identificó a China por primera vez como un desafío. Por su parte, el G7, en su comunicado de 2021, adoptó una posición firme en lo que respecta a Beijing, y lanzó la iniciativa *Build Back Better World*, que pretende competir con el proyecto chino de la Franja y la Ruta.

No obstante, esta cooperación ha sufrido sobresaltos. El más serio de ellos tuvo lugar en septiembre de 2021, cuando Canberra rompió inesperadamente un multimillonario acuerdo de compra de submarinos franceses, que sustituyó por submarinos nucleares estadounidenses, en el marco del AUKUS (el pacto de cooperación trilateral entre EEUU, Australia y Reino Unido). Esto fue percibido en París, y también en Bruselas,

como un desplante a Europa, y dio lugar a una crisis diplomática que convulsionó las relaciones transatlánticas. No obstante, pocos meses después el episodio quedó superado con el inicio de un Alto Diálogo sobre el Indopacífico, que deberá coordinar las relaciones transatlánticas en su proyección hacia la región. En diciembre de 2021 la primera edición del Diálogo identificó una larga lista de áreas prioritarias para la cooperación: el cambio climático, los derechos humanos, la libertad de navegación e infraestructuras. En las últimas consultas sobre China y el Indopacífico, en abril de 2022, ambos socios reiteraron sus intereses comunes en lo que respecta al orden regional y expresaron conjuntamente su malestar por el creciente uso de la intimidación económica por parte de China, así como su preocupación por la inestabilidad en el estrecho de Taiwán.

En este contexto, la invasión rusa de Ucrania ha afianzado el interés de ambos socios por el Indopacífico. Si bien la guerra de Ucrania supone una amenaza inmediata que requerirá más atención por parte de EEUU, para Washington, China supone un desafío sistémico y duradero, en el que debe centrar sus esfuerzos a largo plazo. Biden aprovechó su reunión con el primer ministro de Singapur, Lee Hsieng Loong, a finales de marzo, para enfatizar la necesidad de salvaguardar el orden regional y asegurar a sus aliados que el Indopacífico seguirá siendo una prioridad estratégica.

Para la UE, la crisis ha puesto de manifiesto que las amenazas que suponen China y Rusia están entrelazadas y, por tanto, ha hecho evidente la necesidad de abordar conjuntamente las dinámicas geopolíticas en Europa y el Indopacífico. La presidencia checa del Consejo de la UE, iniciada en julio de 2022, dará continuidad al enfoque de la actual presidencia francesa hacia la región, con especial énfasis en la ciberseguridad, las cadenas de suministro y la cooperación espacial. El mismo objetivo lo heredarán la presidencia de Países Bajos y luego la española durante 2023, por lo que,

por primera vez, cuatro presidencias consecutivas —un periodo de dos años— mantendrán el foco fijo en el Indopacífico.

Un Indopacífico fragmentado por la invasión rusa de Ucrania

Hasta el momento, los países del Indopacífico se han mostrado divididos en cuanto a su respuesta a la agresión rusa sobre Ucrania. Por un lado, Australia, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda, Singapur y Taiwán se han sumado a las sanciones impulsadas por Estados Unidos y la UE, ofreciendo su apoyo económico —y en algunos casos, militar— a Ucrania, y criticando sin ambages a Rusia. Por razones obvias, la unidad y dureza mostrada por Bruselas y Washington en su respuesta a Moscú ha sido particularmente bien recibida en Taiwán, siempre con un ojo puesto en China.

Sin embargo, la gran mayoría de los miembros de ASEAN y también India se han mostrado reacios a condenar a Rusia y ninguno de ellos se ha sumado a las sanciones. Esta actitud se debe en parte a las estrechas relaciones militares y económicas que los países de la región mantienen con Moscú, pero también hay países que se han mostrado críticos por lo que consideran la hipocresía occidental de condenar a Rusia y, al mismo tiempo, haber invadido Afganistán o Irak a principios de siglo o haber apoyado la guerra de Arabia Saudí en Yemen. Desde una perspectiva estadounidense y europea, la gran decepción ha sido la India, que a pesar de pertenecer a la Alianza Cuadrilateral (Quad) no ha condenado la agresión rusa y ha buscado mecanismos para circunnavegar las sanciones de la UE y EEUU, dando lugar a importantes fricciones con ambos. Ante este juego de alianzas, Bruselas, ha priorizado la cooperación con Corea del Sur, Japón y Singapur, más Australia y Nueva Zelanda, en el marco de la OTAN. Y tanto EEUU como la UE están iniciando una mayor colaboración con países como Indonesia y Taiwán.



Todo ello dibuja un escenario en el que la UE y EEUU van a tener tres socios preferentes en el Indopacífico de cara al futuro: Australia, Corea del Sur y Japón. Tres países que comparten los valores de la Unión y de EEUU, y que además, pueden aportar recursos, económicos y militares. La reciente visita de Biden a Corea del Sur y Japón y su participación en las cumbres con ASEAN y el Quad son muestra de hasta qué punto Washington privilegia sus relaciones con la región.

La fiabilidad de India como aliado sigue siendo un interrogante mayúsculo. Sin embargo, la centralidad del macropaís en la región hace que, a pesar de su postura decepcionante respecto a Ucrania, siga existiendo voluntad de cooperación por parte de la UE. La visita a la India de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a finales de abril, demostró un interés en seguir fortaleciendo relaciones estratégicas con Delhi, y concluyó con iniciativas como la instauración del Consejo de Comercio y Tecnología y el acuerdo para la reanudación de las negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio bilateral, en junio de 2022.

Sin embargo, el factor determinante será, cómo no, China. No quedan dudas en cuanto al enfoque de EEUU, que claramente percibe al gigante asiático como un rival sistémico en el Indopacífico, en particular en la dimensión militar y de seguridad. Algo más ambigua es, sin embargo, la estrategia europea para el Indopacífico, que no es abiertamente anti-China, sino que persigue un enfoque inclusivo, aunque condicional; la UE se muestra abierta a colaborar con Beijing si el gobierno de Xi modifica su comportamiento y se muestra menos agresivo y más conciliador.

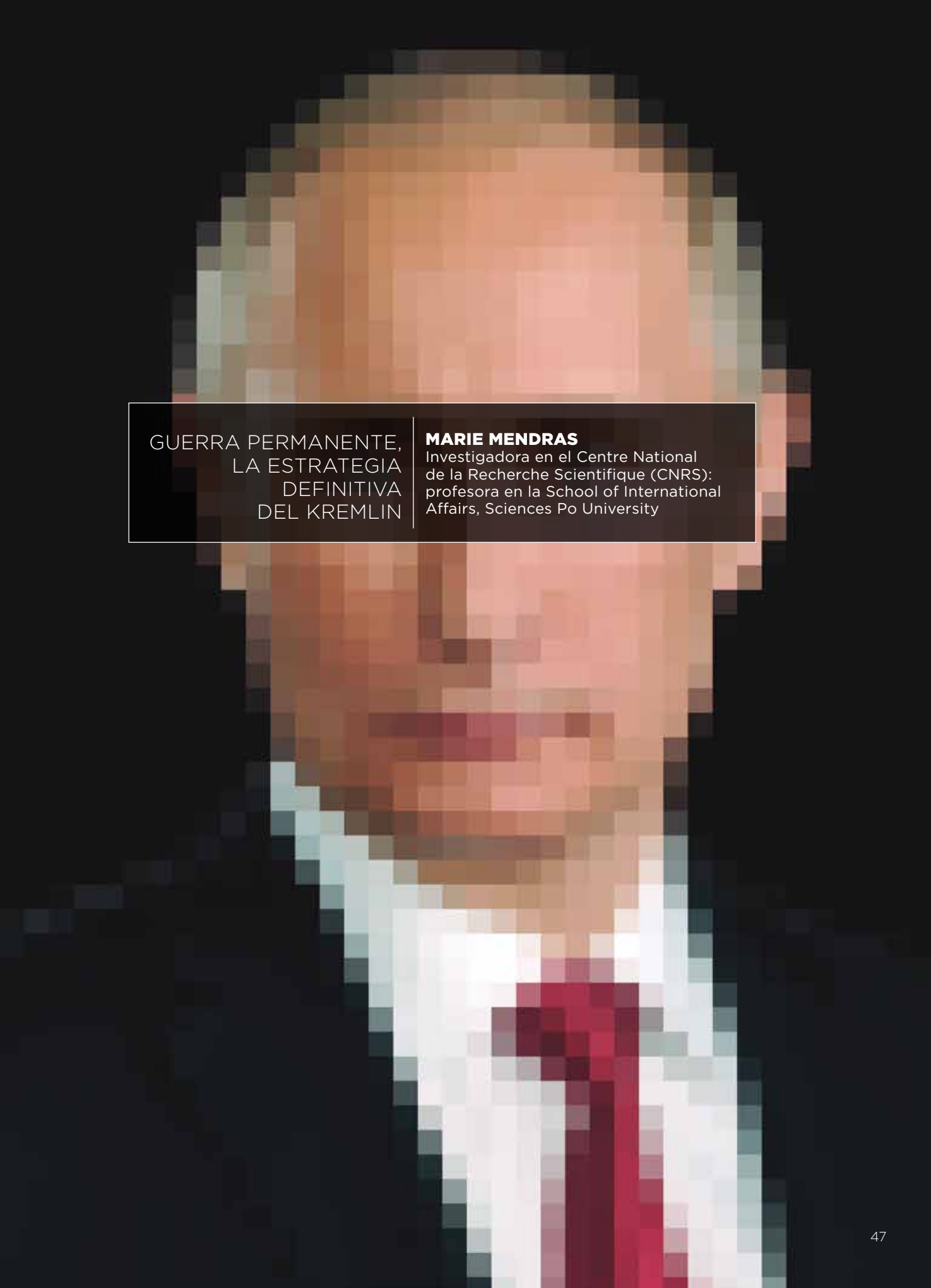
Por su parte, parece que China tiene ya decidida su respuesta frente a lo que percibe como una alianza para contener su poderío económico y militar. Seguramente, trate de acelerar su autosuficiencia económica y tecnológica, sobre todo si Taiwán cierra filas con EEUU y la UE. No cabe duda de que China ve la guerra de Ucrania como una oportunidad para Washington de controlar los asuntos europeos y las acciones de sus aliados en el Indopacífico. Para China, el conflicto de Ucrania, bajo las circunstancias actuales, supone también una advertencia de lo que podría pasar en Asia si EEUU persiste en su política de «bloques». En este sentido, China cuenta con el apoyo de Rusia en su estrategia de disuasión a EEUU, también en el Indopacífico. Beijing impulsará todos los instrumentos a su alcance para ampliar sus apoyos, como por ejemplo, la recién creada Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su sigla en inglés) de la que es promotora, o el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés), al cual ha solicitado su acceso, para estrechar lazos económicos con todos sus miembros, entre los que se encuentran algunos aliados estadounidenses, como Australia, Corea del Sur y Japón, que debido a ello, podrían mostrarse más reacios a iniciar una guerra comercial de manera abierta con su vecino.

Conclusión: ¿vuelta a un escenario de bloques?

La crisis en las relaciones entre la UE, EEUU y China está llevando a la creación de dos bloques en los que, por un lado, se construye uno formado por Bruselas, Washington y sus socios preferentes, como Australia, Corea del Sur y Japón, países democráticos y desarrollados –más cohesionado aún por la guerra de Ucrania– frente al cual, China y Rusia están consolidando sus relaciones sobre la base del respeto a las diferencias de sus respectivos sistemas políticos y económicos. Así pues, es de esperar que continúen las tensiones entre ambos bloques y que queden atrás los años de relaciones conciliadoras entre Washington y Beijing.

En cuanto a la economía, como hemos apuntado, China se centrará en la búsqueda de su autosuficiencia económica. Al mismo tiempo, EEUU y la UE van a intentar desarrollar cadenas de suministro independientes del país asiático. Si bien hoy en día, el escenario de confrontación militar entre China y EEUU –con el apoyo de sus socios– es muy poco probable, parece cierto que la guerra comercial se acentuará por las acciones de Beijing, Washington y Bruselas.

En algún momento China, la UE y EEUU deberán ser capaces de dotarse de un marco normativo en el que su convivir de forma sostenible. Sin embargo, y debido a las dinámicas actuales, este es un escenario que, a día de hoy, parece aún muy distante.



GUERRA PERMANENTE,
LA ESTRATEGIA
DEFINITIVA
DEL KREMLIN

MARIE MENDRAS

Investigadora en el Centre National
de la Recherche Scientifique (CNRS):
profesora en la School of International
Affairs, Sciences Po University

Desde 2007, año en que Vladimir Putin disolvió el gobierno a petición del por entonces primer ministro Mijail Fradkov, el mandatario está poniendo sistemáticamente en peligro la seguridad de sus vecinos y de toda Europa: ciberataques y subversión; guerra en Georgia en agosto de 2008; guerra en el Donbass ucraniano y anexión de Crimea en la primavera de 2014; y la intervención en la guerra en Siria en 2015–2018, que causó migraciones masivas a Europa y Turquía. El último episodio de esta escalada bélica, la agresión contra Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022, es la quinta guerra que libran el ejército y los mercenarios rusos. Anteriormente, en 1999, Vladimir Putin ya protagonizó un primer episodio hostil cuando lanzó una nueva invasión de la república de Chechenia, provocando masacres, destrucción, desplazamiento de poblaciones y la instauración del brutal régimen de Ramzán Kadírov, en el poder desde 2007.

En Rusia, tras veintidós años de poder arbitrario, la política de los cuadros gobernantes en el Kremlin consiste en perturbar, destruir y aterrorizar a sus vecinos, con el objetivo de hacer capitular a las antiguas repúblicas soviéticas que tratan de avanzar hacia el Estado de derecho y la seguridad de sus poblaciones con el apoyo de Europa y las democracias occidentales. La rabia y los delirios paranoicos de Moscú han llevado a Putin a buscar la erradicación de Ucrania y de los ucranianos. Sin embargo, Rusia no está en condiciones de poder ocupar y gobernar Ucrania, más bien está arrastrando a su país, a su ejército y al pueblo de Rusia a una espiral infernal.

A las puertas de Europa, Ucrania está luchando contra el agresor para sobrevivir como Estado y como sociedad. De este modo, defiende la integridad y la seguridad de todos los europeos. Así lo han entendido todos los países de la Unión Europea, al conceder el 23 de junio de 2022 a Ucrania –y Moldova–, por unanimidad, el estatus de candidato a la adhesión, en una decisión sin precedentes que acepta la candidatura de un país en guerra.

Una guerra de aniquilación

La agresión rusa ha sumido a los 45 millones de habitantes de Ucrania en un abismo de horror e inhumanidad. Esta es una contienda de terror, para matar civiles y arrasar ciudades. Se trata de un método criminal, el mismo que utilizó el ejército ruso en Siria. Cuando lanzó la ofensiva en Ucrania el 24 de febrero de 2022, el Kremlin no tenía un objetivo de guerra, porque la aniquilación de un gran Estado europeo en la frontera de Polonia, Hungría, Eslovaquia y Rumanía no es un objetivo militar, sino que es un delirio destructivo. Tras la primera derrota del ejército ruso en marzo de 2022 en los alrededores de Kiev en el intento de tomar la capital por la vía rápida, Vladimir Putin anunció que el objetivo revisado era «desnazificar» y «liberar» toda la región del Donbass, hasta Crimea. Dicho de otro modo, plantar la bandera rusa sobre las ruinas y esclavizar a los habitantes de esta región, que comprende las provincias de Luhansk y Donetsk.

La agresión rusa fue decidida por un hombre, rodeado de otros hombres, sobre la base de una mentira de Estado cada vez más monstruosa, propagada por una poderosa maquinaria de propaganda y represión. El objetivo de la desinformación y las imágenes fabricadas de los horrores cometidos por los llamados «enemigos nazis» es instalar el caos cognitivo, el terror en las mentes y la estupefacción de los rusos, la mitad de los cuales siguen siendo rehenes de la televisión de su país. En las escuelas, los profesores tienen que justificar a los alumnos el apoyo a la «operación militar especial» y difundir las imágenes en las redes sociales. Los directores de la administración, los rectores de las universidades, los directores de escuelas u hospitales, los profesores y los artistas se ven forzados a dimitir si es que osan negarse a apoyar la invasión, quizá porque saben que los ucranianos nunca han amenazado a la Federación Rusa y a sus 135 millones de habitantes.

En la misma Rusia, decenas de miles de ciudadanos han denunciado públicamente la invasión rusa de Ucrania y han sido víctimas de la represión. Casi cinco millones de rusos y rusas se han exiliado en los últimos doce años, mientras que cientos de miles de personas ya han abandonado su país recientemente desde que comenzó la guerra, en febrero de 2022. Todos los ciudadanos que podían permitirse salir lo han hecho, pues sabían que cruzar la frontera sería cada vez más difícil debido a las sanciones y los controles occidentales en los países de acogida. Por lo que se refiere a las élites profesionales, estas ya no tienen la opción de la lealtad, sino solo la del exilio, al menos temporal, o del exilio interno, es decir, sobrevivir en la sombra sin participar en el sistema¹.

1. Mendras, M. «Putin frente a las élites y las clases medias». *Política exterior*, Vol. XXXI, n.º 179, septiembre/octubre 2017, pp. 68-76.

En la primavera de 2014, el Kremlin y su ejército, sus mercenarios, sus *guebistas* —el término con el que se conoce en Rusia a los exagentes de las fuerzas de seguridad que se mueven en los círculos de poder— y ciberatacantes protagonizaron la primera agresión armada contra Ucrania, se anexionaron Crimea y ocuparon la parte oriental de las provincias de Donetsk y Lugansk. Son los mismos hombres armados que acosan, encarcelan y no dudan en matar, si es necesario, a los opositores y a la sociedad civil dentro del mismo Estado ruso. Aplastan no solo a los opositores y disidentes, sino a su propio pueblo. De hecho, están librando una forma de guerra en la propia Rusia. Su deseo de controlar a los rusos y su deseo de aniquilar a los ucranianos forma parte del mismo impulso. La tiranía de Putin ha puesto fin al derecho y al imperio de la ley, al poder y gobierno de las instituciones y a los compromisos establecidos en los convenios internacionales. Despreciando estas normas, el Kremlin recurre a la fuerza bruta para eliminar a los «enemigos» internos y externos, sin ningún respeto por la vida humana. Dentro de la sociedad rusa, el desastre es humanitario, cultural, social, económico y político.

Todo este sistema sin fe ni ley, en el que el derecho y la justicia están supeditados a los órganos represivos, ha sido forjado por Vladimir Putin durante más de dos décadas. El sistema se guía por un cálculo temible: eliminar cualquier forma de responsabilidad y rendición de cuentas de los grupos dirigentes, las fuerzas armadas y las administraciones; y arrastrar de esta manera a los rusos a un universo de perversa ensoñación, donde todos abdican de su sentido de la responsabilidad cívica. Así es como gran parte de los habitantes de Rusia han dejado de ser ciudadanos para convertirse en súbditos de la dictadura. Lamentablemente, no pudieron, o no supieron, resistir a la violencia instaurada por la propaganda gubernamental.



El dictador no negocia

En Ucrania los abusos cometidos por el ejército ruso, el diluvio de bombas durante días sobre una misma ciudad y el horror de los ataques revela el delirio asesino del Kremlin, que actúa arbitrariamente y promete total impunidad a sus soldados. Las ciudades de Bucha, Irpin, Mariúpol, Severodonetsk y decenas de otras poblaciones han sufrido el martirio, la tortura y la violación, el hambre y la muerte.

El presidente Putin actúa al margen de la ley y de las convenciones, en contra de todos los principios de humanidad. No quiere escuchar los razonamientos de los presidentes de Francia, Emmanuel Macron, o de EEUU, Joe Biden, ni siquiera los consejos de sus propios mandos militares y de inteligencia. Está encerrado en sus pasiones y obsesiones. Desconfía de todo el mundo. No es capaz de admitir sus errores. Confía en la violencia total y la impunidad para él y sus hombres.

Sin embargo, Vladimir Putin no es un ideólogo ni un nostálgico del imperio ruso, aunque frecuentemente apela a la épica de la historia, que manipula con fines propagandísticos. Habla constantemente del pasado, rara vez del presente y nunca del futuro. Los celosos servidores que han escrito sobre la pureza rusa o el *eurasiismo* y del mismo modo han negado la existencia de Ucrania son más doctrinarios que pensadores: son los soldados de la propaganda, de la reescritura de la historia para que la doctrina se imponga a todos y defina una línea dogmática. El dogma da carta blanca a la policía, al ejército y a los jueces para reprimir a los «enemigos», tanto internos como externos.

Durante todos estos años, la manipulación de los hechos es un arma indispensable en la guerra rusa. El Kremlin lleva años utilizando el método del discurso invertido, buscando contradecir cualquier argumento con su opuesto, a modo de espejo. Es esta lógica la que le lleva a afirmar que es Ucrania la que ha atacado primero a los rusos, quién

ha cometido un genocidio en el Donbass, o la que bombardea y tortura a los civiles. Toda la violencia que el ejército ruso inflige a los ucranianos se presenta como obra del ejército ucraniano. Los programas de televisión rusa difunden películas rodadas para la ocasión, en las que es el enemigo ucraniano el que perpetra los horrores. Resulta estremecedor observar que, si sustituimos la palabra Ucrania por la palabra Rusia, la propaganda de Putin está haciendo una crónica de sus

Casi cinco millones de rusos y rusas se han exiliado en los últimos doce años, mientras que cientos de miles de personas ya han abandonado su país recientemente desde que comenzó la guerra

propios abusos. Su lógica no es la de un conquistador, sino la de un destructor. La razón por la cual arremete contra los ucranianos es para castigarlos por construir un Estado de derecho y acercarse a las democracias europeas. Pero no conseguirá construir una Ucrania bajo su yugo, porque el ejército y la policía rusos son incapaces de ocupar y gobernar un gran país vecino. Destruir es posible, construir no.

Es posible que los líderes rusos, políticos y militares sean procesados por crímenes contra la humanidad –posiblemente genocidio–, y que los gobernantes ucranianos sean los principales demandantes. Desde las masacres en la ciudad de Bucha en marzo de 2022, las naciones europeas y todas las democracias occidentales se enfrentan a un régimen que puede ser tipificado de criminal. Ya no tienen un Estado con el que negociar en Moscú. Rusia ya no está gobernada por estadistas, sino por un contubernio que ha capturado las instituciones públicas, ha manipulado la constitución,



han pervertido el sufragio universal y se ha apropiado de los recursos del país.

Tras meses de guerra, Occidente ha alcanzado una conclusión: la negociación política con el Kremlin es imposible. En este contexto, y sin la necesidad de perseguir un compromiso a toda costa con Moscú, los gobiernos europeos han optado redefinir sus prioridades y sentar las bases de una estrategia a corto y medio plazo. En el momento de escribir esta pieza, la entrada de Ucrania en la UE se dibuja como la política pragmática y eficaz. Esto se debe a que solo la solidaridad de todos a favor de Ucrania constituye un factor decisivo para la victoria sobre el agresor. Putin ha declarado la guerra, *de facto*, a Europa y a la OTAN, y las partes interesadas han tomado buena nota de ello.

Los europeos y la guerra

Antes de febrero de 2022, la posibilidad de una guerra en Europa resultaba inconcebible. Naturalmente, las potencias europeas —así como en la OTAN—, contemplaban esta posibilidad como hipótesis: «para no ir a la guerra, hay que prepararse para ella». Pero ningún escenario contemplaba una guerra en un futuro inmediato, y menos, un conflicto de tal violencia. La negación de la fragilidad inmanente a la paz contribuyó a errores en el juicio. Sin embargo, existía elementos que deberían haber despertado antes a los europeos de su letargo estratégico, especialmente a los franceses, alemanes e italianos, que se negaron a considerar como válidos los análisis de sus amigos del norte y del este de



Europa, por muy informados y bien argumentados que estuvieran.

Hasta principios de junio de 2022 el presidente francés Emmanuel Macron y el canciller alemán Olaf Scholz, en particular, siguieron llamando por teléfono al presidente ruso, pensando quizá que Vladimir Putin podría tener algún interés en poner fin a su guerra de destrucción y retomar el hilo de las relaciones, aunque severamente dañadas, con París y Berlín, respectivamente. Cuatro

Vladimir Putin no es un ideólogo ni un nostálgico del imperio ruso, aunque frecuentemente apela a la épica de la historia, que manipula con fines propagandísticos. Habla constantemente del pasado, rara vez del presente y nunca del futuro

años antes, en el 2018, el presidente Macron hizo gala de la muy francesa costumbre de cultivar una amistad especial con el autócrata del Kremlin. Una relación que, dicho sea de paso, reportaba muy poco a París y en cambio sí beneficiaba al líder ruso, acostumbrado a sacar provecho de la necesidad ajena de establecer puentes de diálogo.

Aún en diciembre de 2021, el gobierno francés —junto con sus asesores y sus legisladores— tenían dudas respecto a la emergencia en Ucrania. El clima de incertidumbre se trasladó a las dos campañas electorales de la primavera de 2022, lo que acabó impregnando el conjunto de la estrategia francesa. Hasta su visita a las ciudades de Irpin y Kiev, junto a los mandatarios alemán, italiano y rumano —el 16 de junio de 2022—, Emmanuel Macron había mantenido una cierta ambigüedad sobre el desenlace de la

guerra y el futuro europeo de Ucrania, a pesar de que Francia prestaba un notable apoyo militar, económico y humanitario sobre el terreno, toda vez que acogía a los refugiados de forma eficaz desde marzo de 2022.

No obstante, y en el seno de la OTAN, eran diversos los países que habían dado la voz de alarma ya a lo largo del 2021. El primer chantaje en torno a la guerra tuvo lugar en marzo-abril de ese año, cuando más de 100.000 soldados rusos se concentraron en la frontera oriental de Ucrania, es decir, en las inmediaciones de las dos autoproclamadas «repúblicas del Donbass», Luhansk y Donetsk, bajo el control de grupos armados apoyados por Moscú. Esta era una nueva amenaza que se añadía a la larga y oscura cronología de agresiones y actos violentos por parte del Kremlin, como por ejemplo, la represión de toda oposición en Rusia para aplastar la Constitución rusa en junio de 2020; el apoyo al dictador bielorruso Alexander Lukashenko tras su fracaso en las elecciones presidenciales del 9 de agosto de mismo año; el intento de asesinato del líder opositor Alexei Navalny el 20 de agosto; o el abandono de los armenios de Nagorno-Karabaj ante la agresión turco-azerbaiyana en el otoño del 2020. En el 2021, la dictadura rusa aceleró el ritmo de la represión interna y las amenazas contra países extranjeros y contra Europa. Relativamente bien protegidos en nuestras democracias, los países de Europa Occidental hemos observado con cierta distancia la acumulación de dramas, la espiral de violencia extrema y la exasperación de la paranoia en el Kremlin, sin calibrar verdaderamente la dimensión de la escalada².

Si algo nos ha enseñado la historia, es que dictadura y conflicto acostumbran a ir de la mano. Y sin embargo, los gobiernos de Francia, Alemania, Italia y también de España, parecen haber querido interpretar los

2. Véanse las publicaciones periódicas del boletín *Desk Russia* en 2021-2022: <https://desk-russie.eu>.

hechos de forma diferente: «Rusia es un caso especial», «tenemos que comerciar», «tenemos que entendernos con Putin», «los rusos prefieren gobierno fuertes».

Estos argumentos sesgados han dado cobertura a la autocracia rusa, dejando en un segundo plano la ausencia de libertades, la represión, la impunidad de los gobernantes y magnates, y la constante violación de la ley y la justicia. En Francia, el interés no

Las intervenciones militares rusas, desde Moldova y Georgia hasta Ucrania, han producido un resultado opuesto al objetivo inicialmente previsto por el Kremlin. En lugar de controlar y someter a estos estados independientes, lo que Vladimir Putin ha provocado ha sido el alineamiento y el cierre de filas de naciones y personas

ha sido solo energético y comercial. En París resultaba tentador imaginarse como una gran potencia en el gran continente europeo, con el poder suficiente para mantener a raya al aliado estadounidense y, para contrapesar, el dominio económico de Estados Unidos y China a través de una «buena relación» con Moscú. También era conveniente no preocuparse por los países que se encontraban a medio camino de ambos —y abandonados a la arbitrariedad del Kremlin— como Ucrania, Belarús, Moldova, Georgia y Armenia. Los responsables franceses se habían acostumbrado a ignorar las advertencias de sus colegas bálticos, polacos, checos, suecos y finlandeses que siempre habían señalado el peligro del régimen de Putin.

Nuestras élites, indulgentes con Putin, de forma expresa o tácita, se han comportado como nacionalistas soberanistas, de una forma impropia de los representantes de una nación democrática que ha apoyado el proyecto europeo desde el principio, y que tanto se ha beneficiado de él. Particularmente en Francia, una parte importante de la clase política y de los empresarios se ha plegado a sus intereses particulares y corporativistas, ignorando a veces las posiciones de la Unión Europea y de la OTAN.

La negación de la naturaleza violenta y criminal del régimen de Putin ha contribuido al auge de los partidos populistas y de extrema derecha —en Francia y en Europa—, que cultivan visiones radicales del ejercicio del poder en el corazón de Europa, y que en muchos casos comparten posiciones soberanistas y euroescépticas.

La vía europea de Ucrania

La agresión rusa ha cambiado todo el escenario europeo y ha volatilizado la imagen de Putin como «líder autoritario, pero eficaz, a la cabeza de un sistema estable». En el terreno político, el contraste entre el núcleo en torno a Vladimir Putin y el gobierno de Volodímir Zelensky es asombroso. El presidente ucraniano ha demostrado la fortaleza de su carácter, su integridad y su respeto por las instituciones públicas. Ha construido una sólida relación de confianza con sus conciudadanos y con los militares a sus órdenes. Así es como su país ha podido hacer frente y oponer una impresionante resistencia a los ataques rusos. Zelensky representa también la mejor baza de los europeos en este enfrentamiento de las democracias contra la dictadura rusa. Es fiable y eficiente, carismático y directo. Sigue una estrategia clara y segura: expulsar al agresor-ocupante de Ucrania, reconstruir su país y anclarlo firmemente a las instituciones europeas y atlánticas.

En Europa, la mejor estrategia de Bruselas ha sido confiar en los dirigentes ucranianos y

acceder a sus demandas. Sorprendentemente, ya en mayo de 2022 se inició la reconstrucción de las infraestructuras en las provincias no ocupadas, aun cuando persistían los terribles combates en el este y el sur del país. En estas pésimas condiciones, las administraciones y los servicios públicos ucranianos han funcionado admirablemente bien. Hoy, los ucranianos nos recuerdan lo que Europa debería haber entendido desde la ocupación de Crimea y el este del Donbass en 2014: no existe una intersección entre la dictadura belicista de Moscú y el mundo democrático de una Europa unida. La guerra rusa de 2022 demuestra trágicamente el peligro que entraña la zona gris que atrapa a diversos países entre Moscú y Bruselas. Las intervenciones militares rusas, desde Moldova y Georgia hasta Ucrania, han producido un resultado opuesto al objetivo inicialmente previsto por el Kremlin. En lugar de controlar y someter a estos estados independientes, lo que Vladimir Putin ha provocado es que naciones y personas cierren filas en su contra. Al proclamar el derecho de la gran Rusia a conservar su «esfera de influencia», ha perdido a estas antiguas repúblicas soviéticas.

Ante tales circunstancias y para garantizar su seguridad y su soberanía, Ucrania, Moldova y Georgia no tienen hoy otra opción más que unirse a la Unión Europea y a la Alianza Atlántica. Frente a la permanente amenaza rusa, quieren pertenecer al mundo de las democracias occidentales y sus instituciones multilaterales. Ya no pueden conformarse con una alianza en el marco de la Asociación Oriental de la UE o con acuerdos bilaterales con la OTAN. No basta con formar parte de la «familia europea». Saben que el camino para cumplir todos los criterios de la UE será largo y arduo; sin embargo, estos estados y sociedades necesitan las estructuras y garantías que les proporcionará la pertenencia institucional a estas organizaciones. Es más, la gran mayoría de ciudadanos bielorrusos y armenios comparten ese mismo horizonte y la esperanza de entrar algún día en la Unión Europea.

EL RETO DE REGULAR A LOS GIGANTES DE INTERNET

TIM O'REILLY

Fundador, consejero delegado y presidente de O'Reilly Media, socio de O'Reilly Alpha-Tech Ventures (OATV) y profesor visitante en el Institute for Innovation and Public Purpose del London University College

La mayor parte de las propuestas con las que contamos hoy en día para regular a los gigantes de Internet no dan en el blanco ya que, o bien son tan draconianas que nunca podrán ser implementadas, o bien no se ajustan a las preferencias de los consumidores a los que se supone que se quiere proteger. Y es que la mayoría de usuarios de Alphabet (*Google*) o de Facebook preferirían ceder sus datos a cambio de un acceso gratuito a servicios valorados en cientos de dólares y soportar la publicidad personalizada que esa cesión conlleva, antes que perder el acceso a tales servicios o tener que pagar por ellos.

En ese sentido, la propuesta de la Unión Europea de alumbrar una ley de Mercados Digitales supone un gran paso adelante respecto otros intentos previos de dividir a las grandes compañías tecnológicas y, con ello, debilitar su modelo de negocio publicitario por medio de dificultar la recopilación de datos de sus usuarios. Dicha ley propone regular la autocontratación de aquellas empresas que tienen estatus de *gatekeeper* (agentes de enlace o gestores de los portales de Internet), que son las que intermedian en la comunicación y el acceso de unas 10.000 empresas y más de 45 millones de usuarios. Las empresas específicamente aludidas por la ley son las que tienen una cuota de mercado dominante en áreas como los motores de búsqueda, las tiendas de aplicaciones, los mercados de comercio electrónico, las redes sociales, la publicidad, los navegadores, los servicios en la nube o los asistentes de voz.

Una vez que una empresa es definida como *gatekeeper* o como «*gatekeeper*

emergente» la ley le exige que posibilite la interoperatividad de determinados servicios clave, y que facilite a los usuarios cancelar la suscripción o darse de baja de dichos servicios y pasarse a la competencia. También queda prohibida la autopreferencia (la clasificación de sus propios productos o servicios por encima de los de sus competidores), la reutilización en un servicio de datos personales recopilados en otro, o que exijan a los desarrolladores de aplicaciones que incluyan en sus tiendas de aplicaciones los servicios del *gatekeeper* (por ejemplo, para realizar el pago o la identificación).

Ejemplos de autopreferencia, en una definición restringida del término, son cuando Amazon coloca los productos de su propia marca por delante de los proveedores de mercado; o cuando Google muestra su servicio de agencia de viajes por delante de plataformas turísticas como TripAdvisor o Travelocity sin someterla a las mismas reglas de búsqueda algorítmica que promueven los contenidos mejores y más buscados. Sería deseable que los reguladores europeos tuvieran una visión más amplia de la autopreferencia.

Al referirnos a los gigantes de Internet, cuyos mercados están regidos casi completamente por los algoritmos, debería hablarse de autopreferencia en un sentido más amplio; es decir, siempre que estos no operen en igualdad de condiciones. Estos algoritmos, que los portales utilizan para controlar la visibilidad y la colocación de los productos, los sitúan en una posición única para recolectar las rentas extraídas gracias al control de un

recurso limitado, en este caso, la visibilidad en pantalla.

Los algoritmos no solo clasifican el contenido que visualizará el usuario; también distribuyen el espacio de pantalla entre este contenido y la publicidad. El número, el tipo y la ubicación de las cuñas publicitarias cabe considerarlos como uno de los productos del propio portal, que compite con otros tipos de contenido, como los resultados de los motores de búsqueda.

El rápido crecimiento del negocio publicitario de Amazon es un buen ejemplo de ello. Incluso cuando uno busca un producto por su nombre, lo primero que se muestra es un anuncio patrocinado de dicho producto, y es preciso desplazarse por la pantalla para poder ver el resultado de la búsqueda algorítmica (también conocido como «resultado de búsqueda orgánica»). La mayor parte de usuarios hacen clic en lo primero que ven, obligando al comerciante a pagar la tarifa publicitaria basada en el «pago por clic». Esta manera de situar el anuncio es, en la práctica, un impuesto a los comerciantes más que una ayuda para que consigan clientes adicionales.

Cuando se muestra el anuncio en vez de, o se coloca por delante de, los resultados de búsqueda, los comerciantes están obligados a publicitarse para no volverse invisibles o ceder el tráfico de búsqueda a sus competidores. Los reguladores harían bien en establecer un requisito mínimo respecto al porcentaje de pantalla asignado a los resultados de la búsqueda orgánica y su participación con el asignado a los anuncios, y respecto a la ubicación de dichos resultados. Los resultados de la búsqueda orgánica deberían ser siempre visibles antes o al lado de los anuncios.

Comparativamente, como «servicio de compras», Google sirve mejor al usuario. No ofrece directamente la venta y gestión del pedido –como sí hacen Amazon y otras plataformas de comercio electrónico– y, en su lugar, responde a una búsqueda con una lista de páginas evaluadoras y otros contenidos de utilidad para el usuario, así como una serie de anuncios de terceras partes que están buscando el negocio del cliente. Así es como debería funcionar. Sin embargo, en otras áreas, como los viajes o la búsqueda local, Google juega el mismo juego que Amazon, priori-

zando sus propios servicios de agregación y sus anuncios por delante del resto. Igual que en Amazon, hay ocasiones en que el usuario no puede ver ninguno de los resultados de la búsqueda orgánica sin desplazarse antes por la pantalla. A menos que las empresas se publiciten, sus productos desaparecen esencialmente de la búsqueda. También la priorización que hace Facebook del contenido que puede ser lucrativo (ya que resulta más deseable a los anunciantes) sobre el contenido que aparecería orgánicamente en el perfil del usuario es una modalidad de autopreferencia algorítmica.

La regulación de los gigantes de Internet requerirá cambios fundamentales en el diseño de la maquinaria económica que, inevitablemente, produce malas prácticas

Por lo que respecta a los datos, los reguladores también deberían pensar con más amplitud de miras. Deberían hacer responsables a los gestores de las plataformas (y en realidad a todos los recopiladores de datos) del uso de esos datos que recopilan, para beneficiar a los usuarios en vez de ir en contra de sus intereses. Desde esta perspectiva, Facebook o YouTube podrían ser considerados responsables del uso de contenidos personalizados para difundir información falsa, que induzca al odio o contenidos adictivos, que operan en su propio beneficio y en detrimento de los usuarios cuyos datos han recopilado.

Hay muchas zonas grises, por supuesto, y forzar la observancia de las normas puede ser difícil, pero incluso la amenaza de dicha imposición –tanto por parte de los reguladores como por los derechos garantizados a los propios usuarios– podría tener un efecto saludable.

Dicho lo cual, debemos preguntarnos si en última instancia necesitamos reformas todavía más fundamentales. Por ejemplo, ¿a qué se debe que Google, la misma empresa que publicó la guía de principios «*Do no evil*» [«No perjudicar a nadie»], se deshizo de esta consigna en 2019 y actualmente, se enfrenta a las mismas acusaciones de practicar una forma de «capitalismo de la vigilancia» que Facebook, una empresa que nunca había aspirado a un objetivo tan noble? ¿Por qué Google ahora recibe las mismas denuncias antimonopolio que Microsoft, considerado como el «imperio del mal»? ¿A qué se debe que Amazon, considerada «la empresa más orientada al cliente de todo el planeta», anteponga los anuncios patrocinados a los resultados basados en los intereses del cliente y elegidos por los algoritmos de búsqueda de Amazon, que priorizan una combinación de precio bajo, altas calificaciones de los clientes y otros factores similares?

Yo creo que la respuesta hay que buscarla en el diseño de nuestros mercados financieros. A comienzos de la década de 1980, Milton Friedman escribía que «la responsabilidad social de una empresa es aumentar sus ganancias», al tiempo que el modelo de Meckling y Jensen de la Harvard Business School convencía al mundo empresarial de que la mejor forma de conseguir esa responsabilidad social era alinear los intereses de la gerencia con los de los accionistas, pagando a los directores generales y a los altos ejecutivos con acciones de la empresa. Desde entonces, las antiguas consideraciones relativas a la responsabilidad respecto a los clientes y a la sociedad se defienden *de palabra*, pero, a la primera de cambio, se dejan de lado.

En el caso de los gigantes tecnológicos el problema es particularmente grave, ya que las ganancias derivadas de las acciones son esenciales para retribuir, no solo a los ejecutivos, sino también al talento del que depende la innovación continua. En los embriagadores días que siguieron al despegue de las nuevas tecnologías como Internet o los teléfonos inteligentes, las ganancias inundaban el sector; eran el fruto de la innovación y de la adopción masiva y entusiasta por parte de los usuarios. Sin embargo, cuando la ola ha perdido fuerza, hay que seguir buscando la forma de hacer crecer los beneficios, por lo que los ejecutivos racionalizan comportamientos que anteriormente habrían rechazado de pleno.

Mientras persista el sistema de incentivos, todo intento de regulación no hará más que atacar los síntomas, no la enfermedad. Y este es un cambio que, lamentablemente, está fuera del alcance de la mayoría de reguladores y que requiere cambios fundamentales en el diseño de una maquinaria económica que, inevitablemente, produce malas prácticas. La priorización del valor de las acciones de la empresa por encima de cualquier otra consideración es el «algoritmo canalla» definitivo.



EL PLAN EUROPEO PARA REGULAR EL CAPITALISMO DIGITAL

ANDREA RENDA

Investigador sénior y jefe de Gobernanza Global, Regulación, Innovación y Economía Digital (GRID), Centre for European Policy Studies (CEPS)

Existe el consenso entre investigadores, académicos y decisores políticos en la creencia de que Europa no supo aprovechar suficientemente la primera revolución digital, que en fue la que popularizó el uso de ordenadores personales y poco después, conectó los hogares a través de Internet y la World Wide Web. Ante el auge de Internet, Europa se puso a la estela de Estados Unidos, que había optado por dejar el ecosistema digital al margen de cualquier intervención reguladora. Debido a ello, la red se fue desarrollando libremente, de acuerdo a los principios fundacionales de neutralidad, amplitud de miras y anarquía. La explosión de la información en red hizo imperativo el desarrollo de nuevos intermediarios, encargados de seleccionar, clasificar, ordenar y evaluar los datos para facilitar a los usuarios finales la navegación por un cenagal colosal de datos que, de lo contrario, sería totalmente impracticable. Progresivamente, esto ha dado lugar a un nuevo modelo de «capitalismo digital», caracterizado por la existencia de corporaciones de tamaño relativamente pequeño, pero que gobiernan grandes porciones de la economía, de la que obtienen enormes ganancias sin verse expuestas a grandes responsabilidades legales. Se trata de un nuevo tipo de intermediación en línea, que ha crecido rápidamente hasta convertir a estas compañías en plataformas, gigantes tecnológicos multiservicio, que, gracias a su inédita forma de organizarse, han podido esquivar mucha de la regulación relativa a los derechos de autor, las reglas antimonopolio, la gobernanza corporativa, la legislación laboral e incluso la fiscalidad, lo que les ha permitido amasar unos niveles de riqueza sin precedentes. Una de las principales empresas, Apple, fue la pri-

mera en los registros bursátiles en alcanzar una valoración de mercado de tres billones de dólares, en enero de 2022.

Hemos alcanzado un momento crítico, en el que las consecuencias de la transformación digital han pasado a ocupar el primer plano de la agenda política. La Comisión Europea ha confirmado recientemente que más del 90% de los datos europeos están gestionados por compañías norteamericanas (COM/2021/118 final) y el 10% restante no está necesariamente almacenado en Europa; es más, menos del 4% de las principales plataformas *online* son europeas. En multitud de economías asistimos hoy a un efecto de *desacoplamiento*, debido a que la rentabilidad económica de las *FAANG* (por las siglas de las cinco grandes empresas tecnológicas que cotizan en el índice Nasdaq: Facebook, Amazon, Apple, Netflix y Google) aumenta de manera sostenida y sin parangón, lo que las desconecta del resto de la economía. Y si bien la UE trató de incrementar el control sobre la forma de trabajar de las grandes plataformas por medio del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en abril de 2016, y de mejorar las inspecciones antimonopolio, el efecto de estas medidas ha sido prácticamente imperceptible.

En este contexto, la Comisión Von der Leyen manifestó su voluntad de implementar un cambio de rumbo. La vicepresidenta Margrethe Vestager recibió el mandato de lograr que la UE «se adapte a la era digital» –aunque paradójicamente, la práctica apunta más a que será la economía digital la que «se adapte a Europa»– y más concretamente, que fomente

1. Véase Renda, Andrea. «Making the digital economy “fit for Europe”». *European Law Journal*, 2021.

la recuperación de la soberanía digital, repatriando y redistribuyendo datos, incentivando una distribución de valor más justa en las cadenas de valor y exigiendo más responsabilidad a los grandes intermediarios tecnológicos.

Por lo que respecta a la política, la Comisión tampoco esperó demasiado. Tras un primer informe –publicado en febrero de 2020– sobre las prioridades de la estrategia digital, al que siguieron otros dos informes sobre estrategia de datos e Inteligencia Artificial, el 2020 fue un año caracterizado por la adopción de medidas de largo alcance. Destacan entre ellas la Ley de Servicios Digitales, que busca poner fin a la no responsabilidad –a menudo convertida en irresponsabilidad– de los intermediarios de la red; y también la Ley de Mercados Digitales, que complementa *ex post* el control antimonopolios con una regulación *ex ante* que impone una lista exhaustiva de obligaciones y prohibiciones a aquellas empresas del ecosistema digital que son lo suficientemente poderosas como para ser definidas como *gatekeepers* (gestores de portales digitales). Además de estas nuevas medidas, la Comisión introdujo la Ley de Gobernanza de Datos y la Ley de Datos:

ambas regulan los servicios de transferencia de datos entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas; introducen formas de separación funcional de las actividades de intermediación de datos; buscan promover el altruismo de datos (la donación de datos por parte del sector privado para asuntos de interés público); y permiten que las instituciones públicas tengan acceso a datos clave que estén en manos del sector privado en situaciones de emergencia o, en general, por razones de interés público. Estas medidas han ido acompañadas de la creación de herramientas específicas para el intercambio de datos coor-

dinado de sectores clave como por ejemplo la salud, las finanzas, la agricultura y los transportes, así como espacios de datos transversales, es decir, espacios que no son específicos de un sector o ecosistema industrial para temas más amplios, como los conocimientos y habilidades profesionales, el Pacto Verde o la administración pública. Uno de los objetivos fundamentales es la creación de una economía de datos más avanzada y madura, en la que los datos personales estén bajo el control de los usuarios finales, los datos industriales

estén controlados por las empresas (europeas) que generan valor, y el resto de los datos puedan fluir libremente como en los primeros días de la red.

A pesar de todo lo anterior, es probable que el problema del inmenso poder que han conseguido los gigantes tecnológicos continúe, al menos parcialmente, sin ser abordado de manera efectiva. Una de las intervenciones más prometedoras en este sentido se vincula al proyecto GAIA-X, una iniciativa franco-alemana que tiene como objetivo definir estándares y protocolos para el desarrollo de los servicios en la Nube, acordes con el cumplimiento de aspectos de la legislación euro-

pea incluida en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Este es un proyecto muy ambicioso que, sin embargo, enfrenta dificultades técnicas y políticas². El enfoque de la Comisión en este caso, auspiciado por el comisario del Mercado Interior, Thierry Breton, ha sido apostar por la gobernanza descentralizada de los datos, y que estos, en lugar de ser almacenados en la Nube, queden alojados en nodos de red periféricos, más próximos a los objetos conectados (los denominados «nodos

Si tuviera éxito en su plan, la UE ofrecería al mundo un tercer modelo, diferente y mejor que el capitalismo de la vigilancia norteamericano y la vigilancia autoritaria de China

2. Véase Goujard, Clothilde y Cerulus, Lawrence. «Inside Gaia-X: How chaos and infighting are killing Europe's grand cloud project». POLITICO Pro, octubre 2021.

perimetrales»). Esta estructura descentralizada está todavía por construir, lo que ofrece oportunidades a los líderes industriales de la UE; de ahí el anuncio, en el informe sobre la década digital publicado en marzo de 2021³, de que la UE invertirá en la creación de 10.000 nodos perimetrales antes de 2030.

Hay muchas más cosas en la emergente agenda digital europea que vale la pena mencionar para completar el panorama. Entre las nuevas iniciativas importantes destacan: la propuesta de regular la Inteligencia Artificial con la Ley de Inteligencia Artificial (*AI Act*), la primera de su clase a nivel global; la decisión de destinar al menos el 20% de los fondos desplegados por los estados miembros en sus Planes de Recuperación y Resiliencia para la transformación digital; y la recientemente anunciada Ley de Chips (*Chips Act*), destinada a reducir la dependencia europea de los fabricantes de semiconductores de fuera de la UE. Finalmente, el 11 de mayo de 2022, el Consejo de la UE adoptó una posición común⁴ para proponer que todos los actores beneficiados por la transformación digital «contribuyan de una

forma justa y proporcionada al coste de los bienes, servicios e infraestructuras públicas en beneficio de todos los europeos». Esto fue interpretado por muchos como el anuncio de una nueva ola de redistribución en forma de un futuro impuesto a los gigantes tecnológicos, que contribuiría a recaudar fondos para el despliegue de infraestructuras y servicios clave.

¿Bastará esta plétora de iniciativas para que la UE haga que la economía digital «se adapte a Europa», y que sea funcional respecto a la doble transición –verde y digital–? Existen muchas dudas al respecto. La mayoría de las nuevas propuestas parecen muy difíciles de implementar, y en la práctica proponen soluciones muy heterogéneas y difíciles de casar, lo que puede añadir complejidad al sistema. Además, el impacto geopolítico de la guerra en Ucrania puede tener como consecuencia una moderación de las ambiciones de Europa, y una menor voluntad de confrontar a los gigantes tecnológicos estadounidenses; en su lugar, puede que ahora el foco se ponga más en contrarrestar el ascenso de China, como ha sido el caso de la *Global Gateway*, el programa de inversiones europeo destinado manifiestamente a contrapesar el macro proyecto Cinturón y la Ruta chino. De todos modos, las instituciones de la UE han hecho gala de un coraje y un nivel de determinación sin precedentes en su voluntad de hacer frente a los muchos retos que plantea la revolución digital. Si tuviera éxito en su plan, la Unión Europea ofrecería al mundo una nueva esperanza: un tercer modelo, diferente y mejor que el capitalismo de la vigilancia norteamericano y que la vigilancia autoritaria de China. Ese tercero en discordia estaría orientado a la sostenibilidad y a la resiliencia, y basado en un nuevo humanismo digital que, en estos tiempos turbulentos, necesitamos urgentemente.

3. «Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030». *Commissione Europea* (europa.eu), 2021.
4. «Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade"». *Council of the European Union*, mayo 2022.



LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LAS MONEDAS DIGITALES

JOSH LIPSKY

Director del GeoEconomics Center, Atlantic Council

Las denominadas MDBC (Monedas Digitales Emitidas por Bancos Centrales) están alterando significativamente el paisaje monetario internacional. La denominación MDBC se refiere, de manera genérica, a la versión digital de una moneda nacional, con algunas particularidades que la diferencian del efectivo ya que le permiten incorporar algunos de los atributos de las «monedas fiat», entendidas como la forma de dinero fiduciario que puede utilizar aspectos de la tecnología de *blockchain* para realizar y establecer transacciones. En cierto modo, las MDBC son la respuesta de los bancos centrales al auge de las criptomonedas.

El Atlantic Council tiene actualmente contabilizados más de noventa países y territorios que están explorando la posibilidad de instaurar una de estas monedas digitales, entre los cuales se encuentran Estados Unidos, China, Suecia, Tailandia, Corea del Sur, la zona euro, India, Nigeria, Sudáfrica, Brasil y muchos otros.

Sin embargo, consideramos que aún no se ha llevado a cabo una reflexión suficientemente profunda acerca de cómo van a operar estas monedas más allá de las fronteras nacionales, y también, de cómo interactuarán con las criptomonedas u otras monedas estables (*stablecoins*). Por el momento, los decisores políticos se han centrado, comprensiblemente, en el impacto doméstico de la emisión de una versión digital de su propia moneda; no obstante, este es un enfoque miope, que comporta riesgos enormes para la estabilidad financiera global.

Los estados tienen diversas motivaciones para emitir MDBC: desde mejorar la integración financiera –como es el caso de Bahamas–,

a la posibilidad de utilizar las MDBC como una forma de supervisión –caso de China–. No obstante, todos ellos comparten la ambición de utilizarlas como una herramienta de política fiscal. La pandemia y las consecuencias económicas de ella derivadas han dejado claro que los gobiernos necesitan mejores instrumentos para dar apoyo financiero a sus ciudadanos. Las MDBC ofrecen una vía potencial para realizar pagos de forma «más rápida, barata y segura», como dijo la secretaria del Tesoro de EEUU Janet Yellen en 2021. De hecho, la fricción en el sistema financiero estadounidense tiene un coste anual de más del 1% de su PIB. Sin embargo, este no es el único incentivo; el ascenso de las criptomonedas de propiedad y las emitidas de forma privada ha sido un elemento motivador esencial del desarrollo de las MDBC. El primer toque de atención vino del anuncio por parte de la empresa Meta (por entonces, Facebook) del lanzamiento de su proyecto *Libra* –un proyecto hoy ya difunto– que sirvió para estimular el desarrollo de las monedas digitales en China y en Europa. Así lo reconocía, en marzo de 2022, la presidenta del Banco Central Europeo Christine Lagarde al afirmar que «Libra fue visto como una amenaza competitiva potencial y con ello desencadenó el deseo de responder». Con la adopción creciente de las criptomonedas comerciales, los bancos centrales temieron perder soberanía monetaria sobre sus propias economías.

Estas motivaciones, positivas y negativas, han creado un peligroso punto ciego. Al responder mayormente a presiones domésticas, los países han subestimado un aspecto que es fundamental en todas las monedas: su fácil

convertibilidad. Si las MDBC se diseñan exclusivamente para uso doméstico y como mero sustituto de las criptomonedas serán un fracaso. Para tener éxito, las MDBC deben ser interoperables a nivel internacional y fácilmente intercambiables, tanto con las «monedas fiat» tradicionales como con los nuevos activos digitales.

Hasta la fecha, los únicos ensayos con dimensión internacional de las MDBC se han hecho en el entorno bancario mayorista, es decir, entre entidades bancarias. El más destacado ha sido a través del *Multiple CBDC Bridge*, o mCBDC Bridge (Plataforma de Monedas Digitales de Múltiples Bancos Centrales), que involucra a los Bancos Centrales de los Emiratos Árabes Unidos, Tailandia y China, en colaboración con el BIS Innovation Hub de Hong Kong. El año 2021 este proyecto ya llevó a cabo pruebas de pagos transfronterizos mediante la Tecnología de Contabilidad Distributiva (*Distributed Ledger Technology*) y actualmente el proyecto sigue activo y buscando maneras de expandir sus capacidades. Otro ejemplo de plan bancario transfronterizo de intercambio de MDBC es el Proyecto Dunbar, en este caso entre Sudáfrica, Malasia, Singapur y Australia, que ha realizado pruebas de transacciones entre jurisdicciones de diferentes monedas a través de una única plataforma.

Sorprendentemente, aún no se han realizado pruebas de similar alcance que sirvan para extrapolar como podrían aplicarse también al sector minorista. Sin embargo, sería lógico imaginar que tendrían usos similares al de las carteras digitales (*e-wallet*) y las identidades digitales en el ecosistema MDBC. En casi todos los países en los que se ha desarrollado una MDBC, la moneda se acaba distribuyendo por medio del sistema bancario comercial,

que hace de huésped de las carteras digitales que mantienen cuentas con las MDBC. Este sistema se conoce como modelo MDBC intermedio, que contrasta con el modelo MDBC directo, más conceptual y problemático, en el que es un Banco Central el que interactúa con los clientes para ofrecer cuentas y carteras de MDBC. Este modelo ha sido oportunamente abandonado por la mayoría de los países por razones de su alcance, capacidad, y privacidad, así como debido al riesgo de perjudicar a los bancos comerciales.

El modelo intermedio es el marco ideal

para construir una interoperabilidad eficiente. Para dar cabida a las MDBC, los bancos comerciales y las plataformas de pagos del sector privado, como por ejemplo *Alipay*, están creando carteras que los usuarios descargan para guardar sus MDBC. A estas carteras se accede normalmente mediante un procedimiento de verificación de identidad, que al tiempo facilita a los bancos cumplir con las disposiciones relativas al blanqueo de dinero y otras normas relativas a la financiación ilícita. Esta normativa estándar está ya establecida a nivel internacional mediante el Grupo de Acción Financiera Internacional (*Financial Action Task Force*) y proporciona un buen marco para la utilización internacional de las

carteras digitales. Para que esto funcione, los modelos estándar de las carteras y las identificaciones digitales tienen que ser acordados por los grupos de trabajo sobre pagos del G20. Sin embargo, este empeño se ha vuelto ahora más difícil debido a la guerra de Ucrania y a la elevada probabilidad de que el gobierno ruso obstaculice cualquier progreso en el G20, incluso en materias no relacionadas con el conflicto bélico. Con todo, el G20 sigue siendo el marco más adecuado para lograr este avance.

Para tener éxito, las monedas digitales tienen que ser interoperables a nivel internacional y fácilmente intercambiables, tanto con las «monedas fiat» tradicionales como con los nuevos activos digitales

Aunque todos los países miembros puedan ponerse de acuerdo sobre los estándares de uso de estas carteras transfronterizas, existen otros problemas más complejos. Para tener éxito, estas carteras tienen que permitir que los usuarios transfieran fondos entre las MDBC y el dinero electrónico privado, así como con las criptomonedas y otras monedas estables. Si se hacen las cosas bien, los reguladores pueden crear un robusto ecosistema monetario digital capaz de transformar el paisaje de pagos en todo el mundo. De lo contrario, si las cosas se hacen mal, veremos un sistema financiero global fracturado en la medida en que el dólar se verá poco a poco perjudicado por una corriente de activos respaldados no fiduciarios y de «monedas fiat» rivales. Para superar este riesgo, cuando EEUU y la UE desplieguen sus marcos de monedas estables será el momento perfecto para promover más coordinación internacional en el establecimiento de estándares, bajo la dirección de los grandes bancos centrales. En ausencia de un liderazgo occidental coordinado, existe la posibilidad real de que un modelo chino alternativo tome la iniciativa e imponga los estándares de privacidad, seguridad y estabilidad del dólar.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, en la práctica ¿cuál sería el mejor escenario posible? Imaginemos una situación hipotética en la que un gobierno proceda a una devolución impositiva mediante una MDBC. Este dinero sería instantáneamente depositado en las cuentas de sus ciudadanos, que convertirían una parte de esta MDBC en ahorros y otra parte en moneda estable para utilizarla para el consumo particular. Este modelo intermedio y sólido de MDBC, monedas estables y criptomonedas sería útil para todo el sistema financiero. El correspondiente banco central se vería liberado de la carga de administrar el flujo de datos entre millones de ventas minoristas, el gobierno seguiría siendo capaz de proporcionar un anclaje en la red monetaria digital, y el actual

sistema bancario comercial obtendría más depósitos, no menos. La gestión de las carteras digitales por parte de los bancos también les proporcionaría nuevos clientes. Al mismo tiempo, los proveedores de criptomonedas conseguirían nuevos usuarios, que serían incorporados a un sector bancario bien regulado, capaz de garantizar que estos activos no fueran utilizados con propósitos fraudulentos. El cliente tendría más opciones de pago mientras que el dólar y el euro mantendrían la centralidad, tanto desde un punto de vista de política monetaria como desde un punto de vista regulador.

Sin embargo, este escenario está aún lejos de ser realizable y nunca se materializará a menos que los decisores políticos dejen de centrarse exclusivamente en el plano doméstico y aborden de manera efectiva la interoperabilidad entre los activos digitales y su dimensión internacional. Si bien en una fase inicial de la innovación es lógico dar prioridad a lo doméstico y atender a las necesidades de cada economía particular, lo cierto es que en el sistema financiero global actual la interconectividad es un hecho incuestionable. La futura regulación de las MDBC, las monedas estables y las criptomonedas no puede dar la espalda a esta realidad.



LOS LÍMITES DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL EN EL MAR DEL SUR DE CHINA

KEYUAN ZOU

Profesor Distinguido de Derecho en la Universidad
Marítima de Dalian, China

En el 2022 se cumplen cuarenta años de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en inglés, UNCLOS), un documento, vivo y en constante desarrollo, que muchos consideran la «Constitución de los océanos». Con sus 320 cláusulas y 9 anexos, cubre una amplia gama de asuntos oceánicos, incluidos la definición de las zonas marítimas y el gobierno de las actividades humanas en el mar, y ha sido ratificado por 168 estados. En paralelo, la Convención ha seguido desarrollándose, ampliando su contenido legal y expandiendo su entramado institucional; entre los acuerdos aprobados después de su adopción destacan el Acuerdo de 1994 relativo a la aplicación de la Parte XI de la UNCLOS o el Acuerdo de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Y se siguen negociando nuevos ámbitos en la actualidad, por ejemplo, sobre la diversidad biológica marina y las Áreas Fuera de la Jurisdicción Nacional (en inglés, BBNJ). También se han creado nuevas instituciones, como el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Comisión sobre los Límites de la Plataforma Continental, y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Sin embargo, la UNCLOS también tiene carencias, la más visible de las cuales es la falta de regulaciones en el ámbito militar y en la gestión de conflictos armados, más allá de definir, en su artículo 29, lo que constituye un «buque de guerra». Esto la convierte en irrelevante como mecanismo de resolución del tira y afloja militar en el mar del Sur de China

La UNCLOS y el mar del Sur de China

Este mar semicerrado del Este de Asia en el que tienen costa China, Vietnam, Filipinas,

Brunei, Malasia e Indonesia es, a día de hoy, el escenario de conflicto latente de seguridad marítima más grave del mundo. A grandes rasgos, es posible identificar en él tres niveles de conflictividad; el primero y más fundamental, el de las reclamaciones de soberanía sobre territorios emergidos, como las Islas Spratly; el segundo, es el de las reclamaciones sobre zonas marítimas generadas por las islas o por las costas circundantes de los estados costeros, que afectan principalmente a los derechos de soberanía y jurisdicción; el tercero, el de las disputas relativas a la utilización de los océanos, de los recursos marinos, el uso de rutas marítimas y la realización de actividades militares –bajo el pretexto de la libre navegación–, entre estados ribereños y estados usuarios. En el caso del mar del Sur de China, la situación se complica especialmente ya que las tres dimensiones se entrelazan.

Por lo que se refiere a la primera categoría, la de la soberanía territorial, esta queda al margen de la UNCLOS, ya que la Convención no tiene mandato para arbitrar en cuestiones de soberanía. En el segundo y tercer supuestos, la UNCLOS sí podría ser clave en la gestión y la eventual resolución de disputas. La Convención cuenta con un apartado –el XV– que ofrece mecanismos al alcance de los estados parte. Sin embargo, y a pesar de que la UNCLOS ha tenido un papel en numerosas cumbres internacionales, como la de la ASEAN, en la práctica nunca ha sido efectivamente implementada y tiende a ser malinterpretada o incluso mal utilizada en relación con el mar del Sur de China. En parte, debido a las áreas en las que la UNCLOS muestra sus limitaciones, que se reseñan a continuación.

En primer lugar, a causa de la «cooperación marítima semicerrada». El artículo 123 de la Convención estipula que los estados litorales limítrofes con un mar semicerrado cooperarán, entre otros, en la gestión, conservación, prospección y explotación de los recursos biológicos. Sin embargo, y a pesar de haberse anunciado varias veces¹, no hay ningún acuerdo institucional –similar a la Organización Regional de la Gestión Pesquera– en el mar del Sur de China. En la misma situación se encuentra la investigación científica marina, otro ejemplo de que esta disposición no ha funcionado en la región.

En segundo lugar, hay que reseñar el estancamiento de la Declaración sobre la Conducta de las Partes –en inglés, DOC– en el mar del Sur de China que, de acuerdo con el espíritu y los principios de la UNCLOS, diez estados miembros de ASEAN, junto con China, adoptaron en el año 2002. Este documento busca promover la cooperación en áreas como: la protección del medio ambiente marino; la investigación científica; la seguridad de la navegación y las comunicaciones en el mar; las operaciones de búsqueda y rescate, y la lucha contra el crimen transnacional. Sin embargo, los Grupos de Trabajo creados por la DOC no han alumbrado ningún proyecto de cooperación concreto, quedando relegados a meros foros de debate.

Tercero, la UNCLOS garantiza a los estados costeros el derecho a reclamar zonas marítimas del mar territorial, Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) y plataforma continental como áreas de mar dentro de la jurisdicción nacional. En el caso de las ZEE, un estado costero puede extender la zona hasta 200 millas náuticas (mn) desde la línea de

partida, y en el de la plataforma continental, en determinadas circunstancias, hasta un límite de 350 mn. En virtud de ello, algunos estados parte han reclamado plataformas continentales ampliadas en el mar del Sur de China². Dichas reclamaciones entran en conflicto con la «Línea de nueve puntos» que trazó el gobierno de la República Popular China en 1947 –mucho antes del nacimiento de la UNCLOS– y que Beijing considera su Línea Marítima Limítrofe Tradicional³. En este punto, la UNCLOS ha exacerbado las disputas marítimas en la zona.

La UNCLOS es incapaz de resolver o de facilitar la solución de las disputas en el mar del Sur de China; más bien ha complicado las existentes y ha creado nuevos focos de tensión

En cuarto lugar, cabe tener en cuenta el «arbitraje» en relación al mar del Sur de China. De conformidad con el Anexo 7 de la UNCLOS, el año 2013 se creó un tribunal *ad hoc* para tratar el caso iniciado unilateralmente por Filipinas en contra de China. Tres años después, el tribunal dictó su laudo arbitral que respaldaba casi todas las propuestas filipinas. China no participó ni reconoció los fallos del tribunal. Ahora bien, este laudo da a Estados Unidos y a sus aliados otro punto de presión sobre China para promover sus intereses en el mar del

Sur de China, y en general, en Asia-Pacífico. El hecho de que el laudo niegue a China el derecho marítimo de las ZEE y de la plataforma continental para las Islas Spratly, y en particular, su dictamen de que la Elevación de la Marea Baja no está sujeta a apropiación, ha maximizado la movilidad de la Marina estadounidense en el mar del Sur de China. Es más, el fallo que dirime que el arrecife Mischief pertenece a Filipinas abre una posibilidad de conflicto armado grave en la región.

1. Por ejemplo, Dustin Kuan-Hsiung Wang, «Fisheries Management in the South China Sea», en Keyuan Zou (ed.), *Routledge Handbook of the South China Sea* (Routledge, 2021), p. 257.

2. Por ejemplo, Malasia y Vietnam: Propuesta conjunta 06/05/09; Vietnam: Propuesta Parcial 07/05/09, y Malasia: Propuesta Parcial 12/12/19.

3. Véase Zou Keyuan, «The Chinese Traditional Maritime Boundary Line in the South China Sea and Its Legal Consequences for the Resolution of the Dispute over the Spratly Islands». *International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 14(1), 1999: pp. 27-55.

Finalmente, existe el punto clave de la «libertad de navegación», un derecho consolidado y consagrado en la UNCLOS (artículo 87): todos los países pueden disfrutar de la libertad de navegación más allá del mar territorial de un estado costero. La navegación normal por el mar del Sur de China nunca ha estado en cuestión. Sin embargo, EEUU y sus aliados han estado enviando buques militares –incluidos portaaviones– a la zona en nombre de la «libertad de navegación», con fines militares y con el objetivo de contener y confrontar el ascenso de China. Estas acciones son cada vez más frecuentes y aumentan el riesgo de un conflicto militar en el mar del Sur de China. Es posible afirmar que algunas potencias occidentales han abusado de la disposición sobre la libertad de la UNCLOS para perseguir otros objetivos.

Conclusión

Por todo lo expuesto, se concluye que la UNCLOS es incapaz de resolver o de facilitar la solución de las disputas en el mar del Sur de China; más bien ha complicado las existentes y ha creado nuevos focos de tensión. La UNCLOS es solo uno de los miles de tratados internacionales que existen –incluyendo el derecho consuetudinario internacional–, muchos de los cuales aplican también al mar del Sur de China.

En su lugar, debería acelerarse la negociación del Código De Conducta (COC) en el mar del Sur de China, que en este caso sí, podría contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad en el mar del Sur de China. La expresión frecuente en el argot político de «un orden basado en reglas» no debería limitarse exclusivamente a las reglas definidas por Occidente; las reglas hechas por los países asiáticos –incluidos los miembros de la ASEAN y China– también son «reglas» del derecho internacional. Y existe la percepción de que, en el mar del Sur de China, el impacto negativo de la UNCLOS puede minimizarse con la implementación de dichas reglas, que podrían alumbrar un nuevo orden marítimo regional, a pesar de las interferencias militares disruptivas de potencias externas, lideradas por Estados Unidos.



EL FUTURO DE LA GOBERNANZA DEL ÁRTICO

PAVEL DEVYATKIN

Investigador asociado en el Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, Washington DC

El cambio climático está calentando el Ártico tres veces más rápido que la media global de las últimas décadas. Las fuerzas económicas y políticas globales interactúan en la región, transformando el Extremo Norte, una región históricamente considerada periferia, en una zona cada vez más central en las relaciones internacionales. La creciente atención global hacia el Ártico se percibe en cuestiones como la extracción de recursos naturales, la navegación, la investigación científica y la preocupación por la paz y la seguridad.

Este Ártico cambiante y su consiguiente importancia internacional plantea nuevos interrogantes acerca de la capacidad de la gobernanza ártica para abordar los retos ambientales, económicos, sociales y geopolíticos que la región tiene por delante. Actualmente no existe ningún tratado internacional que comprenda el océano Ártico en su totalidad, a diferencia de lo que sucede en sus antípodas, en el extremo sur, que es objeto del denominado Sistema del Tratado Antártico (en inglés, *Antarctic Treaty System* o ATS). En la práctica, la gobernanza del Ártico obedece a una superposición de instituciones, organizaciones y acuerdos internacionales. A continuación, se ofrece un panorama general del sistema de gobernanza de la región y una serie de consideraciones de cara al futuro.

El Ártico y el sistema de Naciones Unidas

La gobernanza del Ártico se ve en gran parte afectada por decisiones que se toman en las grandes capitales del mundo, lejos de la región en cuestión. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por su sigla en inglés) es el cimiento de

la gobernanza ártica y del orden legal de la región. Bajo este marco, el océano Ártico se rige por los derechos soberanos de los estados del litoral ártico que, a su vez, disponen de unas zonas económicas exclusivas (ZEE) y, más allá, se encuentran las zonas de alta mar¹. Fue precisamente bajo el amparo de la UNCLOS, que se estableció la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Límites de la Plataforma Continental (CLCS, por su sigla en inglés), que insta a los estados costeros del Ártico a definir los límites de sus plataformas continentales, y potencialmente con ello, expandir su Zona Económica Exclusiva. Este fue el caso de Rusia, que en 2021 presentó un conjunto de estudios científicos que avalaban la ampliación de su plataforma continental en el Ártico. La CLCS debe analizar esta información, tras lo cual hará sus recomendaciones.

A menudo se afirma que la cada vez mayor accesibilidad a nuevos recursos naturales, propiciada por el cambio climático, provocará una carrera geopolítica entre estados árticos para explotar nuevos recursos, antes inaccesibles. Sin embargo, el régimen legal explícito definido por la UNCLOS y la CLCS distribuye los recursos naturales de acuerdo con las ZEE y los límites de dichos estados y llegado el caso, las discrepancias territoriales y marítimas se resuelven mediante negociaciones realizadas bajo el marco de los organismos internacionales. Por ejemplo, la disputa entre Noruega y Rusia sobre la delimitación del mar de Barents se dilucidó en 2010 con un tratado, tras décadas

1. N. del E.: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece una serie de prerrogativas de los estados sobre las aguas y el suelo marino en virtud de la distancia respecto a la costa y a la continuidad de la plataforma continental. Este esquema se explica con más detalle en una de las infografías que cierran el apartado, dedicada a la expansión marítima de Francia.

de desencuentros. Sin embargo, no todos los estados se someten al juicio de la Convención; pese a cierto interés de EEUU manifestado por las administraciones presidenciales, el país no es todavía miembro de la UNCLOS debido a la oposición del Congreso estadounidense.

La Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés) es otra institución, parte del sistema de las Naciones Unidas, que desempeña un papel en la gobernanza del Ártico. Bajo sus auspicios se adoptó el Código Polar, un régimen legalmente vinculante que permite abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad y la protección ambiental en el contexto de la navegación comercial en el Ártico. La IMO también ha adoptado la prohibición de usar y transportar fueloil pesado (HFO) en el Ártico. El HFO es el fuel marino más contaminante y presenta severos riesgos para el entorno marino debido a sus emisiones del denominado carbono negro. Sin embargo, los grupos ecologistas critican las excepciones previstas en esta prohibición, por las que se tolera el uso continuado de HFO hasta 2024. Finalmente, otros acuerdos de las Naciones Unidas que también tienen implicaciones para la gobernanza del Ártico son la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (CMNUCC) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Organizaciones intergubernamentales

En este ámbito, el Consejo Ártico (CA) es el foro intergubernamental más importante que dirige la agenda internacional sobre la protección medioambiental y el desarrollo sostenible en la región. Establecido en 1996 en virtud de la Declaración de Ottawa, el CA reúne a ocho estados árticos (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados

Unidos), seis organizaciones indígenas y numerosos observadores estatales y no estatales, incluyendo España y la Unión Europea. Las organizaciones no gubernamentales representadas en el CA, como el Comité Internacional de Ciencias del Ártico (IASC, por su sigla en inglés) y la Universidad del Ártico (UARctic), juegan igualmente un papel significativo en la coordinación de la compleja gobernanza ártica.

El CA es considerado un modelo de la diplomacia y la cooperación constructiva en el período posterior a la Guerra Fría y ha ido adquiriendo una importancia cada vez

mayor en las agendas de los estados árticos. Desde el año 2009, el diálogo en el CA se ha llevado a cabo a nivel de ministros de Asuntos Exteriores. Mediante la labor de sus seis grupos de trabajo, el CA ha aprobado tres acuerdos legalmente vinculantes sobre contaminación marítima, búsqueda y rescate (en inglés, SAR, *Search and Rescue*) y cooperación científica internacional. Además, los estados costeros, junto con importantes potencias pesqueras como China, la Unión Europea, Islandia, Japón y Corea del Sur, han negociado

con éxito un acuerdo para prohibir la pesca no regulada en las zonas de alta mar árticas.

Ahora bien, la escalada del conflicto en Ucrania en 2022 llevó a siete de los estados miembros del CA a condenar las acciones de Rusia en Ucrania y a interrumpir los trabajos del Consejo durante la presidencia de Rusia (2021-2023). En marzo de 2022, el futuro de la cooperación y la gobernanza transnacional en el Ártico era incierto, con los estados árticos orientando cada vez más su política ártica hacia desarrollos domésticos.

Otros organismos para la gobernanza ártica son el Consejo Euroártico de Barents (BEAC, por su sigla en inglés), la Dimensión Nórdica (ND), el Comité Permanente de

En la gobernanza ártica es imprescindible un enfoque más comprensivo y equitativo que tenga en cuenta los intereses de los actores no árticos y no estatales

Parlamentarios de la Región Ártica (SCPAR), el Consejo Nórdico (NC) y el Foro Nórdico (NF). Estos foros y organizaciones internacionales proporcionan el marco para una colaboración local y un diálogo interparlamentario.

El futuro de la gobernanza ártica

La decisión de siete de los estados árticos de suspender las actividades del Consejo Ártico (así como las del BEAC) en marzo de 2022 conlleva varios retos a la cooperación y la gobernanza árticas. Al cortar vínculos con Rusia, los intereses políticos han tomado preeminencia sobre las prioridades de los residentes y las poblaciones indígenas, que son quienes se benefician de la colaboración transnacional en materia de protección ambiental y desarrollo sostenible. La presencia cada vez mayor de China en el Ártico podría acabar siendo otro factor desestabilizador en los asuntos circumpolares. Es importante recordar que, tras las sanciones impuestas a las industrias extractivas rusas a consecuencia de la crisis en Ucrania de 2014, Rusia recurrió ya a empresas chinas y al Fondo de la Ruta de la Seda para financiar sus masivos proyectos de hidrocarburos en la península de Yamal.

Existen otras muchas áreas problemáticas que podrían beneficiarse de la coordinación internacional –ahora parcialmente interrumpida–, como por ejemplo la radiación marina, la contaminación acústica, la lucha contra las especies invasivas, la minería del fondo marino o la gestión de los cables submarinos. De cara al futuro, la toma de decisiones sobre estas cuestiones tendría que ser más inclusiva y resiliente a las tensiones geopolíticas. La necesidad de una mayor inclusividad ya ha sido reconocida por varias organizaciones y grupos de trabajo, pero también es imprescindible un enfoque más comprensivo y equitativo que tenga en cuenta los intereses de los actores no árticos y no estatales. No se trata de una ambición idealista, ya que algunas formas de cooperación

científica y de seguridad marítima en el Ártico ya han resistido con éxito las tensiones generadas por la creciente rivalidad entre las grandes potencias o anteriormente, por la crisis en Ucrania del 2014.

El cambio climático sigue siendo uno de los grandes retos para el mundo y el Ártico que, como se ha apuntado al inicio, se ve mucho más afectado por el calentamiento global que otras regiones del mundo. Es por ello que, desde una perspectiva ártica, los esfuerzos internacionales para adaptarse al cambio climático y mitigarlo son absolutamente prioritarios y deben quedar al margen de las discrepancias geopolíticas, como ocurre en las Naciones Unidas. Si bien algunas voces reclaman un tratado general sobre el océano Ártico, lo cierto es que esta posibilidad entra en contradicción con la Declaración de Ilulissat del año 2008, mediante la que Canadá, Dinamarca, Noruega, Rusia y los EEUU acordaron de manera expresa evitar «cualquier nuevo régimen legal internacional de gobernar el océano Ártico». Existen, sin embargo, muchas oportunidades para expandir y ajustar elementos ya existentes, y adaptarlos a las nuevas realidades del complejo régimen del océano Ártico. Y es por ello que el foco de todos los actores con intereses en la zona debería centrarse en salvaguardar los puentes de cooperación y entendimiento existentes, ahora que las tensiones Este-Oeste van en aumento.



La instrumentalización de las migraciones en las fronteras exteriores de la UE empieza a ser habitual. En febrero de 2020, el Gobierno turco empujó a más de 13.000 personas hacia la frontera con Grecia. En mayo de 2021, Marruecos facilitó el paso irregular a Ceuta de más de 10.000 personas en el lapso de dos días. En otoño de 2021 fue el turno del régimen bielorruso, que facilitó la llegada de miles de personas a la frontera con Polonia, Letonia y Lituania. En este contexto, Bruselas no ha dudado en calificar esos movimientos de seres humanos (familias y menores incluidos) de «grave amenaza» para su seguridad. También lo ha hecho la OTAN en su nuevo Concepto Estratégico, donde la «instrumentalización de las migraciones» por parte de «actores autoritarios» es considerada una forma de «amenaza híbrida»¹.

Sin embargo, nos engañaríamos si pensásemos que la instrumentalización de las migraciones es un fenómeno nuevo. La politóloga norteamericana Kelly M. Greenhill² acuñó en 2010 el término «*weaponisation of migration*» para referirse al uso de las migraciones como arma de guerra política y militar. En su definición del fenómeno distingue entre las que están movidas por intenciones coercitivas –cuando las migraciones se usan como instrumento de política exterior para presionar otros estados–, por intenciones de apropiación –cuando el objetivo es anexionar territorios o consolidar el poder– y aquellas movidas por razones económicas, que lo que buscan es obtener una ganancia financiera.

No cabe duda de que las intenciones de Turquía, Marruecos y Belarús en los episodios antes mencionados, son coercitivas, ya que instrumentalizan la migración para inducir cambios y obtener concesiones de la UE. En el primer caso, el presidente turco Erdogan pidió ayuda financiera para la acogida de refugiados y apoyo a las operaciones militares turcas en el norte de Siria. Por su parte Marruecos actuó como represalia de lo que consideraba una falta de lealtad por la hospitalización en España del líder del Frente Polisario Brahim Ghali y, en el fondo, aprovechó la situación para forzar una posición española favorable a la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental. Belarús por su parte –con Rusia cubriéndole la espalda–, presionó a Bruselas para que la UE no se inmiscuyera en sus asuntos internos.

Ante estos «chantajes» migratorios, la respuesta de la UE ha sido doble: por un lado, se ha mostrado ultrajada por el uso «indecente» y «cínico» de los refugiados con fines políticos. Por el otro, sin embargo, no ha dudado en tipificar la llegada de miles de personas a su territorio como una grave «amenaza» que afecta a la «seguridad» y, por ello, en declararse en cierto modo «en estado de guerra», tanto en cuanto a la retórica como con el despliegue de los ejércitos nacionales en la frontera. La UE ha respondido con una sola voz y de manera contundente –algo que no es habitual– sin percatarse de que, en muchos sentidos, es víctima de sí misma.

Primero, la UE es víctima de sí misma al sobrereaccionar. Y es que el principal éxito del chantaje es generar el miedo –casi obsesivo– ante una nueva «crisis migratoria». Al final da igual cuántos sean los individuos que finalmente se vean involucrados. Lo único que

1. El documento se encuentra accesible en el enlace: <https://www.nato.int/strategic-concept/>

2. Greenhill, Kelly M. *Weapons of Mass Migration*. Ithaca (Nueva York): Cornell University Press, 2010.

importa es el miedo: de una parte, del electorado hacia los migrantes, y de los gobiernos hacia la división y el caos. Algunos analistas³ apuntan que la invasión rusa de Ucrania perseguía también desestabilizar la UE con una nueva «ola» de refugiados. Sin embargo, esta vez, aunque no se trata de miles, sino de millones, no ha habido sobreactuación. La proximidad de los refugiados y, sobre todo, una guerra vivida como propia –con la percepción de un enemigo común– explica por qué en esta ocasión, el espantajo de la ola migratoria no ha funcionado.

Segundo, la instrumentalización de las migraciones es la otra cara de la externalización del control migratorio y de la protección internacional desde los estados vecinos. Al forzar a estos a controlar nuestras fronteras y acoger aquellos refugiados que la UE y los estados miembros no estaban dispuestos a recibir, automáticamente se han puesto en sus manos. Les ofrecieron incentivos a cambio de control y contención, desde los fondos de ayuda al desarrollo hasta posibles acuerdos en materia comercial o de visados. Europa impulsó la geopolitización de las migraciones, subordinando las relaciones internacionales a determinados objetivos en materia de control migratorio. Ahora son los terceros países los que quieren imponer sus condiciones, esta vez condicionando las políticas migratorias a sus objetivos en materia de política exterior.

En los últimos años, hemos visto que la UE ha recurrido a fórmulas cada vez más informales. Así, los acuerdos bilaterales han ido dejando paso a otras formas de acuerdo más flexibles y *ad hoc*. No es de extrañar que dichas negociaciones se hayan hecho a nivel de estados, porque no precisan de fórmulas tan estandarizadas. El resultado ha sido más flexibilidad y capacidad de negociación a cambio de menos transparencia. Esto no debería ir en detrimento de los controles

legislativos y judiciales de cada país, y a nivel europeo. El mal llamado acuerdo entre la UE y Turquía de 2016, con el que se intentó contener las llegadas irregulares a Grecia, es el mejor ejemplo de esta informalidad: el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se declaró incompetente para valorarlo, al ser un pacto informal entre Turquía y los estados miembros.

Tercero y último, la UE cae víctima de sí misma cuando, por todo ello, está dispuesta a renunciar a sus propios fundamentos. Declararse en guerra ante la instrumentalización de las migraciones por parte de los países vecinos es abrir la puerta a la excepción. A finales de 2021, Polonia decretó el estado de emergencia. También ha pasado en Grecia con las devoluciones en caliente, que vulneran de manera flagrante la legalidad y han sido una constante en los últimos años. En cada ocasión, el uso político de las migraciones por parte de terceros países ha justificado la restricción de derechos fundamentales.

Esta deriva no es solo propia de algunos países fronterizos. En diciembre de 2021, la Comisión Europea publicó una propuesta de reglamento para dotar a los estados miembros de un marco legislativo para responder a tales situaciones. Según el documento⁴, la instrumentalización de migrantes tendría lugar cuando «un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión (...) con la intención de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional». Las medidas propuestas pasan por limitar los puestos fronterizos, ampliar los plazos, aumentar las medidas de control migratorio y facilitar el retorno inmediato en las fronteras externas e internas de

3. Véase por ejemplo, Pastore, F.: «Solidarity and strategic resilience: the EU facing the Ukrainian exodus», *Aspenia Online*, marzo de 2022.

4. Véase el texto completo del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo, (accesible en línea): <https://eur-lex.europa.eu>

la UE. Tal y como han señalado numerosas organizaciones internacionales⁵ (Amnistía Internacional, entre otras), estas medidas podrían normalizar el estado de excepción y socavar derechos fundamentales de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

En su libro *After Europe*⁶, Ivan Krastev señalaba que las crisis migratorias, por lo que generan, pueden acabar representando el inicio del fin del liberalismo europeo. Después de 2015, nuestro miedo a otra crisis migratoria ha hecho que estemos dispuestos a aceptar lo inaceptable. Y este es el verdadero problema. De puertas hacia dentro, podríamos acabar aceptando la normalización de los estados de excepción y, por lo tanto, la vulneración de derechos fundamentales. En este sentido, la instrumentalización de las migraciones ha proporcionado el relato perfecto. Aunque los migrantes sean percibidos como víctimas, su papel como «armas» de presión les convierte al mismo tiempo en «enemigo». Da igual cuántos sean.

De puertas hacia fuera, la instrumentalización de las migraciones, primero desde Europa y ahora desde el exterior, nos ha hecho rehenes –y, por lo tanto, mudos– ante las pre-

siones de países terceros. Esto, tal vez, es lo verdaderamente nuevo. Así, la asimetría del poder –o condicionalidad, en palabras de Cassarino⁷– se ha invertido: ahora son los países vecinos quienes imponen sus condiciones. Es consecuencia de que el número de llegadas irregulares dependa de ellos. El ejemplo más reciente de esta subordinación es el reconocimiento por parte del gobierno español de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental. Cabe preguntarse hasta qué punto no era este el objetivo último de la cooperación marroquí.

Esto no quiere decir que no haya alternativa. La hay, pero se deben cambiar las condiciones de base, y dejar de sobrerreaccionar en cada ocasión. La crisis de refugiados ucranianos es un buen ejemplo en este sentido. La alternativa pasa también por revertir el proceso de externalización del control migratorio, de manera que desgeopoliticemos las migraciones. Necesitamos una política exterior que no sea solo transaccional, que no imponga los intereses de unos sobre otros y que trabaje en la consecución de objetivos comunes a medio y largo plazo. Necesitamos unas políticas migratorias que aborden las causas y regulen los flujos. Si no, estas políticas estarán siempre abocadas al fracaso, porque la contención solo reduce las llegadas en un momento y geografía determinados. Cuando los factores que empujan y atraen los flujos migratorios se mantienen, siempre se acaba encontrando un paso. Finalmente, la alternativa no puede ser la reducción de derechos para aquellos que, a pesar de todo, lleguen. Por dos razones: porque el cumplimiento del estado de derecho es condición *sine qua non* de toda democracia; y porque la exclusión de hoy es el conflicto del mañana. Al contrario de lo que propugna la extrema derecha, «nuestra» seguridad depende de «sus» derechos.

5. Véase por ejemplo, <https://ecre.org/ecre-comments-ec-proposal-on-situations-of-instrumentalisation-in-the-field-of-migration-and-asylum/>

6. Krastev, Ivan. *After Europe*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.

7. Cassarino, J.P. «Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood». *The International Spectator*, n.º 42 (2) (2007), p. 179-196. (en línea) <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01232695/document> [consultado el 9 de agosto de 2018].



EL FUTURO DEL MULTILATERALISMO: UNA GLOBALIZACIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA

HOMI KHARAS

Investigador sénior sobre Economía Global y Desarrollo, The Brookings Institution

DENNIS J. SNOWER

Presidente, Global Solutions Initiative

SEBASTIAN STRAUSS

Analista sénior de la oficina del presidente, EurasiaGroup

Desde hace 75 años, el multilateralismo ha sido un pilar y una fuerza impulsora de la paz, la prosperidad y la integración global. Sin embargo, hoy crece la desafección hacia la globalización y los instrumentos de gobernanza global, lo que pone en riesgo los fundamentos del orden multilateral normativo. El descontento con el multilateralismo se relaciona a menudo con la incapacidad del sistema de Bretton Woods para lidiar con la desaceleración del crecimiento, la desigualdad y la fragmentación social, los flujos migratorios y la inseguridad laboral que se derivan del cambio tecnológico, la deslocalización y la automatización.

Los objetivos y valores esenciales del multilateralismo están en crisis, al tiempo que los gobiernos nacionales ven desvanecerse el respaldo doméstico necesario para forjar robustos lazos multilaterales. Desafortunadamente, mientras las partes interesadas siguen aún debatiendo acerca de la necesidad de una cooperación global, la ventana de oportunidad para afrontar retos inherentemente globales –como el cambio climático, la fragilidad financiera o las pandemias– se vuelve cada vez más pequeña.

En las dos últimas décadas, las exigencias de una reforma del sistema multilateral acorde con los cambios en el sistema internacional han subido de tono. Sin embargo, la rigidez de las organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Naciones Unidas o la OMC han imposibilitado una reforma adecuada. El desencanto con el multilateralismo ha llevado a algunos gobiernos a buscar alternativas, como los convenios bilaterales con países afines o próximos geográficamente. No obstante, no existen alternativas que puedan reemplazar

al multilateralismo, ya que el mundo globalizado necesita una acción globalmente concertada. Incluso un multilateralismo de alcance reducido será siempre mejor que ningún multilateralismo.

La crisis de la COVID-19 ha expuesto las vulnerabilidades del modo de producción hiperglobalizado y los límites de la gobernanza global. El entramado actual de globalización económica fue diseñado para maximizar la eficiencia, minimizar los costes operativos y aprovechar los beneficios de la economía de escala. Y si bien es cierto que el PIB global ha crecido rápidamente durante las últimas décadas, también lo ha hecho la desigualdad entre, y dentro de los países, empujando a muchas sociedades a una fragilidad sistémica. Como era previsible, la pandemia de la COVID-19 y la consiguiente recesión económica han agravado las desigualdades sociales ya existentes. Una vez más, son los más vulnerables y marginados –que residen en países pobres o que son vulnerables en países ricos– los que sufren con mayor dureza las consecuencias de esta situación.

Todos estos fenómenos han socavado la democracia, al reducir la autonomía política de los estados y acotar el margen de experimentación de las políticas públicas. Como argumenta el economista turco Dani Rodrik, enfrentamos un «trilema» que imposibilita la consecución simultánea de tres elementos: una globalización profunda, la soberanía nacional y la democracia. Ejemplo de ello son las naciones pequeñas y de tamaño mediano, forzadas a menudo a elegir entre ganar el acceso a los mercados globales o preservar la autonomía política e implementar sus propios planes nacionales de desarrollo.

Para salvaguardar los beneficios del multilateralismo y garantizar que este sirve al conjunto de pueblos y naciones, hay que abordar sus efectos nocivos y reorientarlo hacia un contexto marcado por la competencia entre las grandes potencias y el distanciamiento cada vez mayor entre la prosperidad económica y la social. Un multilateralismo apto para el siglo XXI debería priorizar el bienestar de los más desfavorecidos, dar mayor robustez al sistema global, y acomodar las demandas legítimas de autonomía política, la provisión de bienes públicos globales y la gestión del patrimonio mundial común. También debería confrontar activamente las políticas proteccionistas que empobrecen a los países vecinos

Es por ello que con vistas a promover un diálogo inclusivo en el marco del G20, recomendamos la creación de un Grupo de Trabajo sobre el Futuro del Multilateralismo que pueda sentar las bases de un nuevo pacto por el multilateralismo. El cometido de este Grupo de Trabajo sería acordar una hoja de ruta para la cooperación y la coordinación multilateral. Al mismo tiempo, debería garantizar que el sistema multilateral sigue siendo democráticamente legítimo y políticamente sostenible. Un resultado clave de dicho Grupo de Trabajo debería ser la redacción y la aprobación de un documento marco sobre los Principios de un Multilateralismo Sostenible, que responda a las realidades, retos y oportunidades recientemente descritas. En palabras de Rodrik, estos principios deberían sentar, metafóricamente, algo parecido a unas «reglas de tráfico que ayudarían a vehículos de diferentes formas, tamaños y velocidades a circular unos junto a otros en vez de imponer una forma y un límite de velocidad uniforme a todos ellos». Es a partir de esta idea, que proponemos una serie de directrices que consideramos que podrían aplicarse

Un multilateralismo apto para el siglo XXI debería priorizar el bienestar de los más desfavorecidos, dar mayor robustez al sistema global, y acomodar las demandas legítimas de autonomía política

generalizadamente y que serían aceptables para un gran número de países, en pro de un multilateralismo más inclusivo y sostenible.

Primero, el nuevo multilateralismo debería concebirse como un instrumento de empoderamiento ciudadano. Debería reconocer que la globalización y el multilateralismo son esencialmente, son los medios para conseguir mayor seguridad y prosperidad económica social, más que fines en sí mismos. La cooperación multilateral tiene que justificarse en función del interés público y debe utilizarse como un instrumento para promover un *crecimiento sostenible, equilibrado e inclusivo*,

más que para promover la globalización por la globalización.

Segundo, el multilateralismo futuro tiene que reconocer que no hay una sola forma de satisfacer las necesidades humanas y que la *diversidad política* es inherentemente deseable. Esto se debe a que las preferencias y las necesidades políticas y económicas de las sociedades son muy diversas entre ellas, lo que hace que los enfoques estandarizados y de «talla única» no resulten los más efectivos. Es más, en muchas áreas se desconoce de antemano cuáles serán las políticas óptimas, por lo que resulta deseable cultivar la experimentación diversa a nivel nacional.

En tercer lugar, como ha ilustrado trágicamente la pandemia de la COVID-19, la hiperglobalización comporta una interdependencia y una fragilidad sin precedentes del mundo actual. Para minimizar el riesgo de nuevas catástrofes, el nuevo multilateralismo debe garantizar que la economía global es *robusta* ante la posibilidad de fallos sistémicos, dotándola de mecanismos redundantes de seguridad y desarrollando una mayor diversificación de sistemas económicos. Quizá esto pueda implicar un cierto grado de desglobalización adaptativa, pero en la práctica, esto exigirá más multilateralismo, no

menos. Para lograr un sistema de reglas globales más robusto, que aborde las vulnerabilidades de manera conjunta, será necesaria más cooperación y un reparto equitativo de los costes y las cargas.

Cuarto, en el actual entramado multilateral, tan solo una minoría de naciones y de personas toman la mayor parte de las decisiones y se benefician de ellas. Esto hace que el sistema sea esencialmente frágil e injusto. La *legitimización* de la gobernanza global requiere organizaciones que mejoren la representatividad y el proceso de creación de normas globales, que incluyan voces marginalizadas y que refuercen la capacidad de reacción y los mecanismos de rendición de cuentas. La inclusión y la igualdad hacen también que los sistemas sean más legítimos y en consecuencia más sostenibles.

Quinto, un objetivo central mínimo del multilateralismo debería ser evitar el *beneficio a costa de otros*, como por ejemplo mediante las políticas proteccionistas con las que unos países obtienen beneficios a expensas de otros. Del mismo modo que bajo el prisma de la política nacional el sistema induce a los ciudadanos a contener, dentro de unos límites, la búsqueda de su propio beneficio individual en pro de unos objetivos comunes, la política multilateral debería inducir a las naciones a contener la búsqueda de sus intereses nacionales en pro de los preciados bienes comunes globales.

Sexto, el multilateralismo debe actuar de manera *subsidiaria*, abordando solo aquellas políticas que no pueden abordarse a nivel nacional o subnacional y los problemas que tienen repercusiones transnacionales. La gobernanza global no debe quedar reducida a una sucesión de clubs exclusivos de gobiernos, reguladores y tecnócratas; debe abandonarse el modelo de multilateralismo centrado en los estados para abrazar un nuevo multilateralismo «de abajo a arriba», abierto a las aportaciones de la sociedad civil y de los agentes corporativos que, casi siempre, pueden ayudar a prevenir la contestación política e implementar las nuevas normas globales con mayor efectividad y legitimidad que los gobiernos.

Finalmente, en séptimo lugar, el nuevo multilateralismo debe hacer suyo el objetivo de garantizar la *coherencia sistémica* del orden mundial. Habida cuenta de la diversidad de culturas, circunstancias, aptitudes, normas y valores que existen en la comunidad internacional, la diversidad de enfoques políticos es siempre deseable; no obstante, esta debe estar en consonancia con los acuerdos multilaterales que se alancen para hacer frente a los desafíos globales. Cuando las políticas multilaterales entran en conflicto con las nacionales, el resultado es generalmente perjudicial para ambas. La coherencia sistémica en la formulación de políticas requiere acuerdos que solo son posibles mediante el diálogo entre naciones a múltiples niveles.

Vaya por delante que esta enumeración de propuestas no aspira a ser exhaustiva. Pretende identificar algunos horizontes que puedan guiar al G20 a alumbrar un multilateralismo mejor para todos. Y es que, a pesar del actual mosaico de coaliciones y alianzas plurilaterales, multinivel y multicanal, nuestra creencia es que solamente el G20, con su peso económico y geopolítico y sus innumerables grupos de afinidad (*engagement groups*), tiene la amplitud y la escala suficientes para devenir la plataforma de diálogo multisectorial necesario para alcanzar consensos.

LA RELACIÓN SINO-RUSA TRAS LA INVASIÓN DE UCRANIA

INÉS ARCO ESCRICHE

investigadora, CIDOB

La invasión de Ucrania ha puesto la relación entre China y Rusia bajo el minucioso escrutinio de la comunidad internacional. Pese a las continuas presiones de EEUU y la UE para condenar a Rusia, China ha evitado posicionarse abiertamente, si bien ha ofrecido un cierto apoyo simbólico a Moscú a través de una retórica firme, que posee un componente antiestadounidense, anti-OTAN y anti-sanciones. Las muestras de cercanía personal entre sus líderes, las referencias a una «amistad sin límites» y la inexistencia de «áreas de cooperación prohibidas» que aparecían en la declaración conjunta firmada por ambos países el 4 de febrero de 2022 han sido interpretadas como una aquiescencia¹ china a la guerra, y como la emergencia de un «eje de autocracias». No obstante, más allá de plasmar la antipatía hacia EEUU y Occidente, y de la mención –la primera explícita– de la oposición china a la OTAN –y a otras alianzas militares en Asia, como el QUAD o el AUKUS–, la declaración conjunta del presidente chino Xi Jinping y su contraparte rusa, Vladimir Putin, confirmó un acercamiento político y económico estratégico entre ambos países ya con anterioridad a la invasión rusa de Ucrania.

Sin embargo, bajo la aparente unidad, existen también disconformidades, límites y desavenencias relevantes que pueden emerger en contextos de crisis. Un mes después del comienzo de la invasión, Qin Gang, embajador chino en EEUU matizó públicamente que la relación tenía una línea roja: los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La guerra iniciada por Putin se ha convertido en el termómetro de la resiliencia de la cooperación sino-rusa.

Intereses geopolíticos matizados

Parte del acercamiento sino-ruso se interpreta en base al impacto de la creciente competición sistémica y el recrudescimiento de las relaciones de ambos países con EEUU desde 2014. No obstante, la antipatía frente al orden internacional liberal es solo un aspecto más en una relación compleja, basada en cálculos geopolíticos, entre Moscú y Beijing. Por ejemplo, existe un interés común en mantener buenas relaciones bilaterales entre vecinos que comparten más de 4.200 km de frontera.

Ahora bien, los objetivos de China y Rusia no son los mismos. Aunque ambos coinciden en su interés por erosionar la hegemonía occidental en el sistema internacional, los elementos definitorios de este nuevo orden para Beijing y Moscú son antagónicos. La invasión de Ucrania iniciada por Putin muestra un rechazo frontal de los principios del orden internacional actual y la voluntad de usar la fuerza para lograr sus objetivos. China, en cambio, está bien integrada en el sistema y su prosperidad económica y su desarrollo como potencia siguen dependiendo del orden internacional actual. Esta divergencia demuestra la incomodidad de China para limitar sus relaciones con Rusia en una alianza real y prefiere el estado actual del vínculo, manteniendo su autonomía e independencia.

Respecto a las dinámicas regionales, China no ha reconocido la anexión de Crimea por parte de Rusia, contraria al principio de integridad territorial que esgrime Beijing para justificar sus planes de reunificación con Taiwán –que, contra lo que afirman muchos analistas actuales, es hoy una aspiración mucho más difícil que antes de la invasión–.

1. Véase, por ejemplo, Westad, A. O. «The Next Sino-Russian Split? Beijing Will Ultimately Come to Regret Its Support of Moscow». Foreign Affairs, abril de 2022.

Por su parte, Rusia ha mejorado sus relaciones militares y energéticas con Vietnam e India, dos de los rivales de China en disputas territoriales, en el mar del Sur de China y en el Himalaya, respectivamente, un posicionamiento que irrita a las élites chinas. Y aunque hasta ahora China y Rusia han podido cooperar en Asia Central y en el Ártico, este aspecto colaborativo siempre se ha visto con cierta reticencia desde el Kremlin. La política exterior es, para ambos, una cuestión de soberanía y, en realidad, no tienen apenas influencia sobre su socio.

Incomodidades económicas

Aunque se ha dicho que China es la gran ganadora del conflicto en Ucrania, lo cierto es que Beijing ve con incomodidad los efectos de la guerra sobre sus intereses económicos. La contienda ha supuesto descomunales pérdidas para las compañías chinas y una fuga de capital considerable². Una parte significativa de la iniciativa de la Franja y la Ruta –que planeaba cruzar Ucrania para llegar a Europa– está en jaque a raíz del conflicto.

Por todo ello, los actores privados chinos han mostrado su aversión al riesgo, optando por actuar con cautela y por cumplir con las sanciones occidentales, para evitar sanciones complementarias. Pocos días tras el inicio de la guerra, múltiples compañías –desde compañías aeronáuticas³ a gigantes tecnológicos como Huawei o Xiaomi⁴– paralizaron cualquier tipo de actividad con Rusia. Tanto bancos chinos como bancos multilaterales –incluyendo el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo

del BRICS– no tardaron en pausar los préstamos y la emisión de letras de crédito a Rusia.

Sin embargo, la cooperación económica y comercial con Rusia ha continuado en los ámbitos fuera de las sanciones. En este contexto, la energía adquiere una mayor relevancia. En 2014, poco después de la anexión de Crimea, Gazprom y CNPC firmaban el primer contrato de venta de gas tras más de una década de negociación sobre el precio. Ahora, las sanciones han limitado por el momento el interés chino en la compra de petróleo ruso y la firma de nuevos

contratos, pese a la caída de los precios. La transformación de la compraventa de energía entre Rusia y Europa en un mecanismo de coerción, y la acuciante dependencia de Rusia de los ingresos en hidrocarburos para mitigar los efectos de la guerra en el bienestar económico del país han permitido a China y otros socios asiáticos, como India, obtener mejores precios en la importación de hidrocarburos.

Sin embargo –y más con la reducción de los ingresos procedentes de Europa–, la relación es de naturaleza desigual; Rusia necesita más a China de lo que China necesita a Rusia. Esta dependencia y asimetría económica alienta la desconfianza de las élites rusas, quienes temen convertirse en un mero apéndice energético de China.

Polarización, memoria y límites domésticos

Con el inicio de la invasión aún reciente, Hu Wei, vicepresidente del *think tank* vinculado al Consejo Estatal chino, publicaba un artículo⁵ –posteriormente censurado– donde

La guerra iniciada por Putin se ha convertido en el termómetro de la resiliencia de la cooperación sino-rusa

2. Véase, por ejemplo, Sánchez, C. «La alianza con Rusia provoca una fuga de capitales sin precedentes en China». Cotizalia. 5 de mayo de 2022.

3. Véase Reuters, «Russia fires official who said China refused to supply aircraft parts», 15 de marzo de 2022.

4. Véase Financial Times, «Chinese smartphone shipments to Russia plunge as rouble collapses», 9 de marzo de 2022.

5. Una traducción al inglés del citado artículo se encuentra accesible en la web del US-China Perception Monitor con el título: «Possible Outcomes of the Russo-Ukrainian War and China's Choice», (en línea) <https://uscnpm.org/2022/03/12/hu-wei-russia-ukraine-war-china-choice/>

instaba al gobierno chino a «salvaguardar sus propios intereses» y «descargar el lastre de [las relaciones con] Rusia lo más rápidamente posible». En el otro extremo, Hu Xijin⁶, periodista del medio oficialista *Global Times*, defendía el apoyo a Rusia señalando como en el futuro «agradeceremos que Rusia sea nuestro aliado, o al menos, sea neutral» en relación con el conflicto de Taiwán, o en una potencial confrontación con EEUU.

La polarización en el gigante asiático de las opiniones entre los expertos ha sido igualmente visible en la población. Según un estudio de la Universidad Renmin de China, un 30% de la población china apoyaba a Rusia, un 20% a Ucrania y un 40% mantiene una posición neutral⁷. En las redes sociales, los cibernautas chinos han mostrado tanto un apoyo a Rusia como la proliferación de mensajes anti-Rusia, aunque estos hayan sido rápidamente eliminados, según apuntaba Yan Xuetong en *Foreign Affairs*⁸.

Pase lo que pase, la asociación sino-rusa continuará –aunque no en la misma forma que en las vísperas de la invasión–. En un entorno geoestratégico cada vez más adverso, en el

que difícilmente Washington y Bruselas cambien su posición frente a China como rival estratégico, Beijing tiene muy poco que ganar con una condena de Rusia y confrontándose a su vecino. Frente a una mayor unión de Occidente y sus aliados, pocos apoyos adicionales puede conseguir China. Aun así, la respuesta actual –mayormente simbólica y poco sustancial– muestra que sí que existen límites geopolíticos, económicos y domésticos que definen la intensidad y calidad de la relación por parte de China, quien tiene el control en tanto que potencia emergente frente a una Rusia en declive.

6. Véase Hu X. [Blog de opinión del autor sobre la posición china en el conflicto de Ucrania y el triángulo China-Rusia-Estados Unidos en chino] Weibo, 20 de marzo de 2022.
7. Véase Wang W., «Why Do Many Chinese Sympathize With Russia in the Ukraine Conflict?», *The Diplomat*, 15 de marzo de 2022.
8. Véase Yan, X. «China's Ukraine Conundrum», *Foreign Affairs*, 2 de mayo de 2022.



DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES
PARA EL ÁRTICO:
LA AMENAZA RUSA A LA
SOMBRA DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

ANA LEONOR RUIZ CASTILLO

Doble grado en Derecho y Filosofía,
Universidad Complutense de Madrid

La invasión rusa de Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022 está reavivando viejas tensiones geopolíticas. En el caso de la región ártica, dicho conflicto ha provocado una crisis de gobernanza especialmente peligrosa para Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos en tanto que países ribereños contendientes de Rusia. Existen, además, complejidades añadidas y relativas a la constitución de un nuevo orden internacional, que también tienen implicaciones para la frágil gobernanza del entorno polar, como por ejemplo, los intereses económicos de China e India, la capacidad y la estrategia de defensa europea, la lucha contra el cambio climático o la creciente carrera tecnológica.

Ya desde las primeras referencias a expediciones al Ártico –que se remontan al 325 a.C., cuando el griego Piteas lideró una expedición en búsqueda de ámbar y estaño–, y pasando por la *British Trans Arctic Expedition*, que en 1969 llevó a Wally Herbert a pisar el punto 90º N del Polo Norte, de manera continua, la historia de este territorio ha estado condicionada por expediciones de carácter «nacional» a la conquista de nuevas rutas comerciales y la explotación de recursos. En la actualidad, sin embargo, la comunidad internacional se orienta hacia la toma de decisiones y la administración político-jurídica de la zona para someter los intereses del mercado y de los actores interesados a la promoción de objetivos comunes, como son las rutas comerciales, la explotación de recursos y la investigación científica. De esta manera, la gobernanza del Ártico, entendido dentro del régimen jurídico internacional, trata de superar el marco nacional y enfoca los

diálogos entre los actores a través de esquemas de cooperación multilateral. No obstante, la configuración de este régimen jurídico no ha logrado desarrollarse al nivel del Sistema del Tratado Antártico y por el momento, queda sujeta solo al Derecho del Mar (UNCLOS).

Durante las últimas décadas, diferentes marcos y organizaciones internacionales han tomado posición en la zona. El Consejo Ártico nació en 1996 como instrumento de *soft law* para gestionar los resquicios de la Guerra Fría y pilotar una nueva etapa de desnuclearización. Sin embargo, la dinámica actual de reposicionamiento de Rusia en la región, con siete bases militares, parece sugerir que la Guerra Fría del Ártico pudo cerrarse en falso, y que el sueño del «Ártico Rojo» de Stalin, quizá siga vivo en la mente de los estrategas rusos. Ante esta situación, que pone en riesgo la seguridad de algunos de los estados miembros de la OTAN, su secretario general, Jens Stoltenberg afirmó en marzo de 2022 que la «OTAN es una Alianza Ártica». En lo que se conoce como la *Cold Response* ante la creciente militarización rusa, la OTAN ha desplegado 50 buques de guerra, 200 aviones y 30.000 soldados en el norte de Noruega.

Por su lado, la Unión Europea defiende la seguridad marítima en el Ártico en su «Brújula Estratégica» del 21 de marzo de 2022, en la cual se establecen otros intereses europeos tales como la pesca. En el caso de España, por ejemplo, sus intereses en el Ártico son principalmente pesqueros y científicos. Si bien es cierto que la Unión Europea ha desatendido la política ártica rusa en lo que se ha llamado la «excepción Ártica», en 2021 la UE lanzó un

comunicado conjunto subrayando la necesidad de una reforzada perspectiva geopolítica en el Ártico, influenciada por el hecho que el 87% del gas natural licuado que compra proviene del Ártico ruso. A la Unión Europea se le pide, sobre todo, ofrecer seguridad al margen de la OTAN a los países nórdicos con respecto a la creciente militarización rusa.

Y es en este contexto de reformulación del espacio, que el Plan Estratégico 2021 del Consejo Ártico proyecta convertir el Ártico en un espacio de «paz, estabilidad, y cooperación constructiva» con vistas a 2023. Debemos señalar al respecto que dicho foro está formado por los *Arctic Five* (Rusia, EEUU, Canadá, Noruega y Dinamarca), junto con Finlandia, Islandia y Suecia, que no son estados ribereños. Las organizaciones indígenas son participantes permanentes del mismo, lo que les ha ofrecido la oportunidad de desarrollar su propia diplomacia, con un gran peso en la política ambiental y, a través de sus demandas de ejercicio del derecho a la libre determinación, asegurar su participación en la toma de decisiones. Por su parte, China, India, y buena parte de los países europeos ostentan rango de observadores. En cambio, Canadá vetó el estatuto de observador a la Unión Europea, al ser tildada de excesivamente moral la propuesta europea de restricción del comercio de productos derivados de la foca.

En respuesta a la guerra en Ucrania, todos los miembros del Consejo Ártico, excepto Rusia, han decidido boicotear todas las reuniones bajo el paraguas de la presidencia rotatoria rusa. No obstante, el papel de Rusia en el Ártico es crítico; lidera a través de sus megaproyectos tecnológicos la extracción de gas en la región, lo que le permite plantearse el objetivo de dominar el mercado mundial de gas natural licuado y superar a Qatar y Australia. El interés

ruso por el Ártico no solo se centra en el gas; también en el petróleo y los minerales. De esos tres recursos, respectivamente un 30%, 13% y 25% de las reservas aún no descubiertas se hallan en el Ártico. Actualmente, EEUU y Canadá están por detrás de Rusia en la explotación de estos recursos, ya que gran parte de los mismos se encuentran en territorio ruso. Moscú también ha manifestado su intención de construir más rompehielos nucleares –financiados por China–, que se sumarían a los seis ya existentes y que permitirían mantener abierta todo el año la nueva ruta comercial ártica y

no depender del deshielo de los meses de verano para el tránsito. Esta nueva ruta, que se convertiría en una de las claves de la alianza sino-rusa, comunicaría el océano Atlántico con el Pacífico, acortando una distancia de 4.600 km por el denominado Pasaje Noreste y de 2.800 km por el Noroeste con respecto a la actual ruta a través del Canal de Suez. En la actualidad, la explotación de recursos por parte de Rusia se ve frenada por las condiciones meteorológicas y la profundidad de la capa de hielo en la superficie, particularmente en el mar de Kara. En todo caso, las previsiones indican que

para el año 2050 el Ártico se habrá derretido completamente debido al cambio climático. Ante este escenario, China ve el potencial de una «Ruta de la Seda» polar y es por ello que, desde la publicación en 2018 de su *Política Ártica*, se autodefine como un «Estado casi-Ártico».

China es partidaria de la cooperación internacional y defiende el respeto a la soberanía de los estados árticos, pero al mismo tiempo, es también una fuente de financiación para los intereses de Rusia en la zona, de la que Moscú depende en gran medida y que podría verse afectada por un posible realineamiento chino en el contexto agravado de la guerra en Ucrania.

China ve el potencial de una «Ruta de la Seda» polar y es por ello que, desde la publicación en 2018 de su *Política Ártica*, se autodefine como un «Estado casi-Ártico»

Por su parte, Estados Unidos busca asegurar su influencia sobre la región en el marco de una competencia estratégica sin pretensiones de soberanía; de hecho, es el único país ribereño que no ha pedido ampliar su Zona Económica Exclusiva (ZEE).

Sin embargo, esto no es todo. La carrera por la influencia sobre el Ártico se extiende también a otros actores emergentes: los Emiratos Árabes Unidos y los países del Sudeste Asiático se postulan como posibles financiadores de Rusia en caso de que China decidiese inhibirse. Otro gran actor emergente en el Ártico es la India, que desveló su política ártica en marzo de 2022, que navega entre la necesidad de combatir el cambio climático y el interés por explorar las posibilidades comerciales que ofrece.

En cuanto a las disputas de soberanía en el Ártico, estas se han focalizado por lo general sobre la Isla de Hans, entre Dinamarca y Canadá. Sin embargo, países como China e India comienzan a considerar el Ártico como una zona de soberanía indeterminada, en la cual la ocupación y la cartografía del terreno son formas de extender su influencia. En consecuencia, la actual inversión china en la investigación científica del Ártico es superior a los fondos asignados por cualquier otro país a este propósito. Es preciso destacar también que, a pesar de las mejoras tecnológicas en el terreno de la cartografía, la mayoría de mapas árticos de los que se dispone son aún poco precisos o incompletos, ya que no reflejan fielmente las proporciones geográficas y por ejemplo, omiten la presencia de las poblaciones indígenas, que generalmente no aparecen en ellos. Este hecho no es en absoluto trivial, ya que a menudo, las narrativas acerca del cambio climático y la explotación de recursos nacen precisamente de la interpretación de la realidad que nos sugieren unos muy mejorables mapas cartográficos.

También, el uso y desarrollo de nuevas tecnologías tiene un impacto sensible sobre la carrera ártica. Rusia, por ejemplo, está

promoviendo la construcción de su nueva estación tecnológica *Snowflake* en 2024, que contará con un laboratorio de innovación bajo cero y que estará alimentado completamente por energías renovables. Canadá ha lanzado un programa para usar la Inteligencia Artificial con el objeto de predecir cambios climáticos con seis semanas de antelación, una predicción cinco veces más rápida que la actual. En consonancia, Estados Unidos con su tecnología de vehículos de operación remota (en inglés, ROV) para la exploración oceánica y el Reino Unido, a través de su tecnología EcoSub, están llevando a cabo investigaciones cruciales sobre la consistencia de los glaciares.

Y, finalmente, a todo ello se suman los objetivos de desarrollar un turismo sostenible en la zona, así como la protección de la fauna y la flora marinas en el marco de la cooperación internacional. Sin embargo, no en pocas ocasiones este aparente marco de cooperación en materia medioambiental y el fomento de la investigación científica devienen un instrumento discursivo que, en realidad, encubre intereses de mercado.

Por todo ello, podemos afirmar que el Ártico ha pasado de ser una región remota y relativamente secundaria en la agenda internacional, a ocupar un papel cada vez más relevante en el que concurren, y concurrirán aún más, los intereses de las grandes potencias globales.



«SI LA UNIÓN EUROPEA QUIERE
TENER VOZ EN LOS ASUNTOS
GLOBALES DEBE INVOLUCRARSE
EN LAS LUCHAS GEOPOLÍTICAS»

Pol Morillas, Director de CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON

Jeremy Shapiro, Director de investigación
del European Council on Foreign Relations
(ECFR)

JEREMY SHAPIRO

(Massachusetts, 1967) es director de investigación del European Council on Foreign Relations (ECFR) desde 2015. Anteriormente, fue miembro del equipo de planificación de políticas del Departamento de Estado de EEUU y asesor de las fuerzas de estabilización de la OTAN. Como consultor jefe del secretario de Estado adjunto de EEUU Philip Gordon (2009-2013), ofreció asesoramiento estratégico en materia de política exterior y relaciones transatlánticas. Entre sus libros más importantes destaca *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of US-EU Relations* (ECFR, 2009), donde analiza las relaciones de poder entre ambas potencias. La entrevista tuvo lugar en Barcelona, en el transcurso de su participación en la conferencia anual «War and Peace in the XXIst Century» que organiza CIDOB y que en 2022 abordó la geopolítica de Europa y la evolución del conflicto en Ucrania.

Pol Morillas (PM): Usted sostiene que el concepto de soberanía europea requiere de un posicionamiento geopolítico más firme en los asuntos internacionales. En un contexto como el actual, marcado por grandes cambios e incertidumbres y en el que resurgen potencias que aspiran a cuestionar el orden internacional, sus normas y sus estructuras, ¿cómo cree que la invasión rusa de Ucrania y la revitalización de la alianza transatlántica van a transformar el concepto de soberanía europea?

Jeremy Shapiro (JS): Mi impresión es que actualmente la soberanía europea se mueve en dos direcciones diferentes. Una hace referencia a la guerra en Ucrania, y la segunda apela a la autonomía. La primera, y quizá la más evidente, es que la invasión de Ucrania por parte de Rusia es una prueba más del retorno de la competencia geopolítica como una de las fuerzas motrices del orden internacional actual y en consecuencia, si la Unión Europea y sus estados miembros quieren tener voz en los asuntos globales, irremediablemente deberán involucrarse en esta lucha geopolítica; esto implica que deberán pensar más en términos geopolíticos, y que van a tener que desarrollar capacidades que les permitan actuar de manera autónoma en diversas áreas clave. Mi impresión es que la guerra de Ucrania ha evidenciado esta realidad sobradamente, y que los europeos así lo han reconocido,

actuando con una audacia que resulta impresionante para sus estándares habituales –no tanto para los estándares del resto del mundo–. Con anterioridad a la guerra de Ucrania, la respuesta a esta cuestión habría sido que los europeos no han avanzado mucho en pro de su soberanía, pero tras los últimos sucesos en Ucrania debemos reconocer que la UE ha avanzado más en las últimas semanas que en los últimos años.

PM: Centrémonos en la cuestión de la autonomía. Por lo general, cuando hablamos de soberanía europea, tendemos a vincularla indefectiblemente al concepto de autonomía estratégica, ¿puede realmente Europa actuar de manera autónoma? En otras palabras, ¿puede la UE desarrollar una autonomía estratégica eficaz?

JS: Insisto, la crisis ruso-ucraniana ha demostrado de manera palmaria que Europa tiene que ser más soberana geopolíticamente, pero al mismo tiempo, ha reducido su necesidad de llevar a cabo una política diferenciada respecto a Estados Unidos. Uno de los efectos de la presente crisis es que ha provocado un retorno a los hábitos de la vieja Guerra Fría, cuando Estados Unidos era quien esencialmente organizaba la seguridad de Europa. En aquel contexto, los europeos participaban y contaban con cierto margen de maniobra, pero en esencia, era Washington quien tomaba la mayoría



de las decisiones y quien proporcionaba la mayor parte de los recursos. Todo indica que este es el modelo al que han regresado tanto los líderes estadounidenses como los europeos, en buena medida, porque no cuentan con otras alternativas. A los estadounidenses este *modus operandi* les resulta natural, mientras que para los europeos la sensación es que no hay otra opción, ya que Europa carece de un líder o de un marco común que garantice su propia seguridad. La percepción europea es que los estadounidenses pueden ayudarles en la toma de decisiones y a mantener su unidad interna. No se les puede culpar por ello, y menos en esta crisis en particular. Sin embargo, resulta un baño de realidad que coarta el despliegue de una aproximación genuinamente europea a esta crisis, con capacidades autónomas, y que responde también a la constatación de que en Estados Unidos han focalizado su atención en China –y que por tanto, están cada vez menos interesados en lo que sucede en Europa–. De ello se desprende que son también un aliado menos fiable, debido a la política doméstica de EEUU y al potencial de los discursos «intransatlánticos» del *trumpismo* y sus partidarios dentro del partido republicano, que se mantienen como una amenaza desde el seno de la política estadounidense.

PM: La actual narrativa dominante acerca de la autonomía estratégica ha unido a los europeos a consecuencia de la crisis ucraniana. ¿Cree que esta unión va a durar en el tiempo? O, por el contrario, ¿volverán pronto a emerger las divisiones que siempre han existido entre los estados europeos en cuanto a su agenda internacional, y en particular, con respecto a las relaciones con Rusia? Y cuando lo hagan, ¿lo harán sobre la base de las tradicionales fracturas, como por ejemplo, la que separa las ambiciones y las capacidades efectivas?

JS: Francamente, la predicción más fácil es la que afirma que todo volverá a ser como antes, y que por tanto volverán los viejos debates ya que, en realidad, en Europa los debates tienden a eternizarse. Creo que el frente común de los europeos que el presidente ruso Vladímir Putin ha logrado edificar en los últimos meses es verdaderamente amplio, pero el compromiso se basa en unas razones muy concretas. Consecuentemente, a medida que la guerra en Ucrania se estabilice, lo natural será que las divisiones reaparezcan, tanto dentro de Europa como con sus aliados transatlánticos. Veo principalmente dos direcciones en las que esto va a suceder tan pronto como se alcance algún tipo de estabilización

en Ucrania: por un lado, se abrirá una división real en Europa sobre cómo relacionarse con Rusia una vez termine el conflicto. De hecho, existe ya una corriente de opinión, principalmente en el Este de Europa, que considera que ya estamos *de facto* en guerra con Rusia, y que el actual régimen ruso es tan intrínsecamente agresivo que no hay posibilidad de negociación, por lo que se debería aprovechar esta crisis –o cualquier oportunidad que surja– para abordar el conflicto inevitable con Rusia, más ahora, que existe una posición común y por tanto las condiciones son más favorables. Insisto, esta es una visión muy consolidada en el Este de Europa, en países como Polonia o los estados bálticos. Sin embargo, esta es una postura que los europeos occidentales o Estados Unidos no es fácil que adopten. Su visión es que, a pesar de que Rusia ha vulnerado claramente la legislación internacional, no existe el interés o la necesidad de cambiar el régimen de Moscú a riesgo de una posible guerra con Rusia. Creo que esta es una fractura que, a pesar de que ha quedado minimizada por la respuesta unitaria a la guerra, persistirá en Europa, y regresará con mayor intensidad que antes de la guerra.

Por otro lado, creo que también reaparecerá la fractura transatlántica, debido principalmente a una cuestión de prioridades: EEUU se focalizará de nuevo en China, que es su principal problema y destinarán recursos y esfuerzos en ello, aunque haya sido Rusia la que claramente ha desestabilizado el sistema internacional. Si observamos la historia, podemos hacer una analogía con los sucesos de la Segunda Guerra Mundial: si bien fue Japón quien atacó a EEUU y forzó su entrada en la guerra, la prioridad del esfuerzo militar estadounidense se centró en Alemania, que era vista como el problema principal; esto no resultó fácil de entender desde la perspectiva de las relaciones internacionales, sin embargo, Washington logró llevarlo a cabo. Algo similar sucederá en este caso: si bien Rusia ha sido el agresor, la prioridad de Washington será China. Y los europeos no van a compartir esta perspectiva, ya que incluso considerando que China es una amenaza, seguirán dando prioridad a Rusia, lo que nos devuelve a la cuestión de la soberanía y la autonomía estratégica europea: si los europeos quieren centrarse en sus propias prioridades –fundamentalmente Rusia– tendrán que desarrollar una capacidad autónoma eficaz, o de lo contrario estas diferencias perturbarán las relaciones con EEUU y entrarán en unas diatribas constantes en las que Europa lleva las de perder.



PM: Cuando hablamos de autonomía estratégica, las cuestiones de defensa y seguridad ocupan un papel preeminente, y a menudo generan controversia en relación, por ejemplo, a los vínculos con la OTAN, el principal proveedor de seguridad en el continente. Esta ha sido una tradicional fuente de discordia en Europa por lo que ¿podemos pensar en una autonomía estratégica que vaya más allá de la defensa y la seguridad? ¿Qué otras áreas deberíamos tomar en consideración cuando hablamos de una agenda más amplia para la soberanía europea?

JS: Hace tres o cuatro años, cuando en el ECFR empezamos a abordar estas cuestiones, consideramos ya que la seguridad y la defensa eran los ámbitos esenciales de cualquier autonomía estratégica europea, y creo que eso aún es así. No obstante, hoy este debate no puede limitarse únicamente a estas dos áreas. En el mundo actual, marcado por la emergente competición geopolítica, los estados están supeditando en su lucha por el poder otros muchos espacios de intercambio y de interdependencia; en nuestro caso, concluimos que el análisis geopolítico debía ampliarse a lo que denominamos entonces el «pentágono de la soberanía», que además de la seguridad y la defensa, incluía también el clima, la salud, la tecnología y la economía. El campo económico resulta interesante en particular, por la manera en que los estados están usando la coerción económica para asegurarse logros geopolíticos. Trump se sirvió de ello para presionar a Europa en su primer manda-

to; China lo ha intentado con Lituania y, cómo no, también vemos que Moscú está haciendo lo propio en el campo energético. En materia de salud, tuvimos dramáticos ejemplos durante la pandemia, con la política de China en relación a su posición dominante respecto a los suministros de material de protección individual, pero también con la denominada diplomacia de la vacuna de la que EEUU y Europa fueron partícipes. Lo cierto es que la UE ha tenido un éxito desigual en estos ámbitos, lo que, sumado a la crisis ruso-ucraniana, ha evidenciado cómo de importante es para los europeos poder repensar todas estas áreas con finalidades geopolíticas. Parafraseando a Trotsky, «puede que tú no estés interesado en la revolución, pero a la revolución le interesas tú». En otras palabras, si la UE quiere tener voz en un mundo cada vez más geopolítico, deberá pensar más geopolíticamente...

PM: ...porque a la geopolítica sí que le interesa Europa.

JS: Exactamente.

PM: Volvamos al reto de la coherencia. Dada la amplitud de los ámbitos geopolíticos donde actuar, ¿cómo podría la Unión Europea utilizar sus mecanismos e instrumentos de manera cohesionada para tener un rol geopolítico eficaz y relevante?

JS: Esta es la clave. Este es un problema tremendamente complejo debido al sistema de gobernanza de la Unión Europea, que se creó expresamente para eludir este tipo de

comportamiento. En cierto modo, podría afirmarse que la Unión Europea fue creada precisamente para despolitizar ciertas cuestiones técnicas y apartarlas del dominio de la política o, por lo menos, de la geopolítica. Por ejemplo: el comercio es un arma geopolítica de primer orden que utilizan prácticamente todos los países del mundo que la tienen a su alcance; no obstante, en Europa existe el dogma de que el comercio no debería instrumentalizarse con este objetivo. Y no solo eso, sino que el marco institucional europeo así lo refleja, con una organización comercial independiente a nivel supranacional, con un mandato y una cultura orientados a maximizar los acuerdos comerciales, y no en emplear el comercio como un arma al servicio de otros objetivos, como pueden ser la promoción de los derechos humanos o, en el momento actual, facilitar ciertas concesiones a Ucrania. Desde mi perspectiva, lo que se necesita es evolucionar tanto a nivel de la UE como de los estados miembros para coordinar las políticas de las diversas áreas e inyectar la mirada geopolítica también en aspectos que históricamente se han considerado de carácter técnico. Naturalmente, esto supone un gran reto burocrático, cultural y conceptual, donde el primer paso deber ser tomar, precisamente, la decisión de asumir el reto. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ya se pronunció en este sentido cuando inició su mandato afirmando que la suya sería una «comisión geopolítica». Creo que en aquel momento ella anunció que la decisión estaba tomada, pero a la vista de los resultados no parece que haya tenido éxito en el empeño de reorientar a la Comisión en esta dirección. No obstante, sus argumentos se han visto reforzados por la guerra en Ucrania; es posible que esto suceda en el futuro ya que el marco conceptual está sobre la mesa y existen muchas personas comprometidas con ello. Queda, sin embargo, mucho trabajo por hacer.

PM: En algunos de sus escritos sobre la soberanía europea, ha planteado la idea de que, antes de que Europa actúe como una potencia soberana, debe reflexionar primero sobre el significado de dicha «soberanía». Esto se debe a que, como ha mencionado, la misma soberanía a la que aspira ahora la UE, es de la que en cierto modo se quería escapar en determinados terrenos, como la defensa o las lógicas de poder. Este es, por tanto, un proceso que requiere primero un cambio profundo de mentalidad por parte de la UE, y, segundo, de una remodelación de las estructuras, las capacidades y las políticas europeas para adaptarlas a la nueva realidad. ¿Cree que eso pueda suceder pronto?

JS: Esta predicción es de difícil pronóstico. Mi impresión es que este cambio de mentalidad ya se ha logrado en gran medida, lo cual es de por sí un gran paso. Si hace tres o cuatro años alguien me hubiera asegurado que, a día de hoy, habríamos alcanzado este nivel de autoconciencia sobre la soberanía europea, sinceramente, me hubiese quedado muy sorprendido. Los retos de gobernanza a los que apelaba van a tardar más, pero el mundo parece querer acelerarlos. Las actuales crisis están demostrando la competitividad geopolítica de forma aún más clara, y eso es lo que inspira y condiciona las dinámicas de cambio a nivel global, mucho más rápido y –mal me sabe decirlo– de manera mucho más efectiva que lo que consiguen los sesudos análisis que realizamos desde la academia y los *think tanks*.

PM: Ya que hace referencia a ello, hablemos pues de nuestro rol de *think tanks*. Mi impresión es que se nos reclama cada vez más que seamos capaces de, si no predecir el futuro, por lo menos sí anticiparnos a los acontecimientos, una tarea que resulta tremendamente compleja y con inciertos resultados. No obstante, cada vez es mayor el interés por este tipo de estudios de prospectiva, que se nos encargan desde organismos públicos, empresas privadas y demás colaboradores. ¿Qué opinión le merece esta área de investigación? ¿Cree que es conveniente desarrollarla como disciplina de estudio o quizá sea mejor ceñirse al estricto análisis de la realidad?

JS: En mi opinión el análisis de la realidad es demasiado restrictivo. Creo que el ejercicio predictivo merece la pena y que la clave es entender el porqué de los acontecimientos, más que acertar en las predicciones. Como sabe, cada año des del ECFR el director, Mark Leonard, y yo mismo hacemos un ejercicio de predicciones, en el cual pronosticamos diez tendencias geopolíticas relevantes que creemos van a suceder en el siguiente año. Aprovechamos el ejercicio para evaluar también las predicciones del año anterior, y a pesar de que somos benevolentes, hay que reconocer que nos equivocamos en muchos de nuestros pronósticos. Ahora bien, el objetivo de este ejercicio no es tanto acertar –lo que, dicho de paso, sería estupendo–, sino desvelar nuestra lógica y mentalidad, y plasmarlos por escrito. Esta es la responsabilidad que le debemos a los actores que nos hacen estos encargos: poner sobre el papel nuestros mejores razonamientos y estimaciones sobre lo que puede suceder en política internacional y hacer notar que es posible que nos equivoquemos.

Pero que ello no nos absuelva de la responsabilidad de opinar sobre lo que pensamos que puede ocurrir. El valor de este ejercicio –incluso con errores– es reevaluar la tesis que hemos creado y examinarla para entender dónde falló nuestra lógica y cómo podemos hacerlo mejor la próxima vez. La crisis entre Rusia y Ucrania es un buen ejemplo de ello. A principios de año, tanto Mark Leonard como yo pronosticamos que no habría una invasión rusa de Ucrania este año, aunque creíamos que la amenaza militar continuaría. Nuestro análisis se basaba en que la invasión no beneficiaría a Moscú, y quizá proyectamos el mismo análisis sobre la parte rusa; por tanto, asumimos que no ocurriría. Sigo creyendo que los acontecimientos nos han dado la razón, porque la invasión no está siendo beneficiosa para Rusia y auguro que seguirá siendo así. Sin embargo, Moscú lo evaluó de forma distinta y eso nos demuestra la necesidad de que entendamos mejor cómo se ve la realidad desde otros puntos de vista, y más precisamente, cómo se evalúan los costes y los beneficios de una acción como esta desde otras perspectivas distintas a la nuestra.

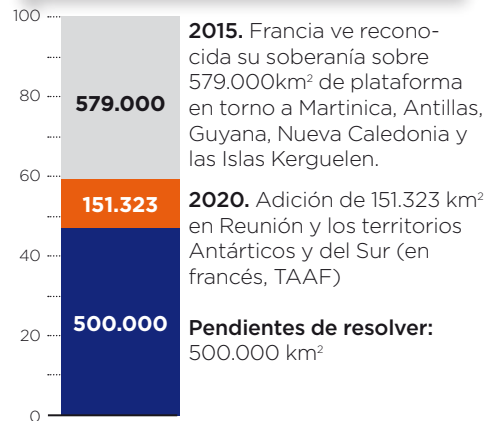
Esta entrevista es una síntesis editada de una conversación más extensa, que se encuentra disponible en formato vídeo en el canal YouTube de CIDOB, y a la que se puede acceder mediante el siguiente código QR:



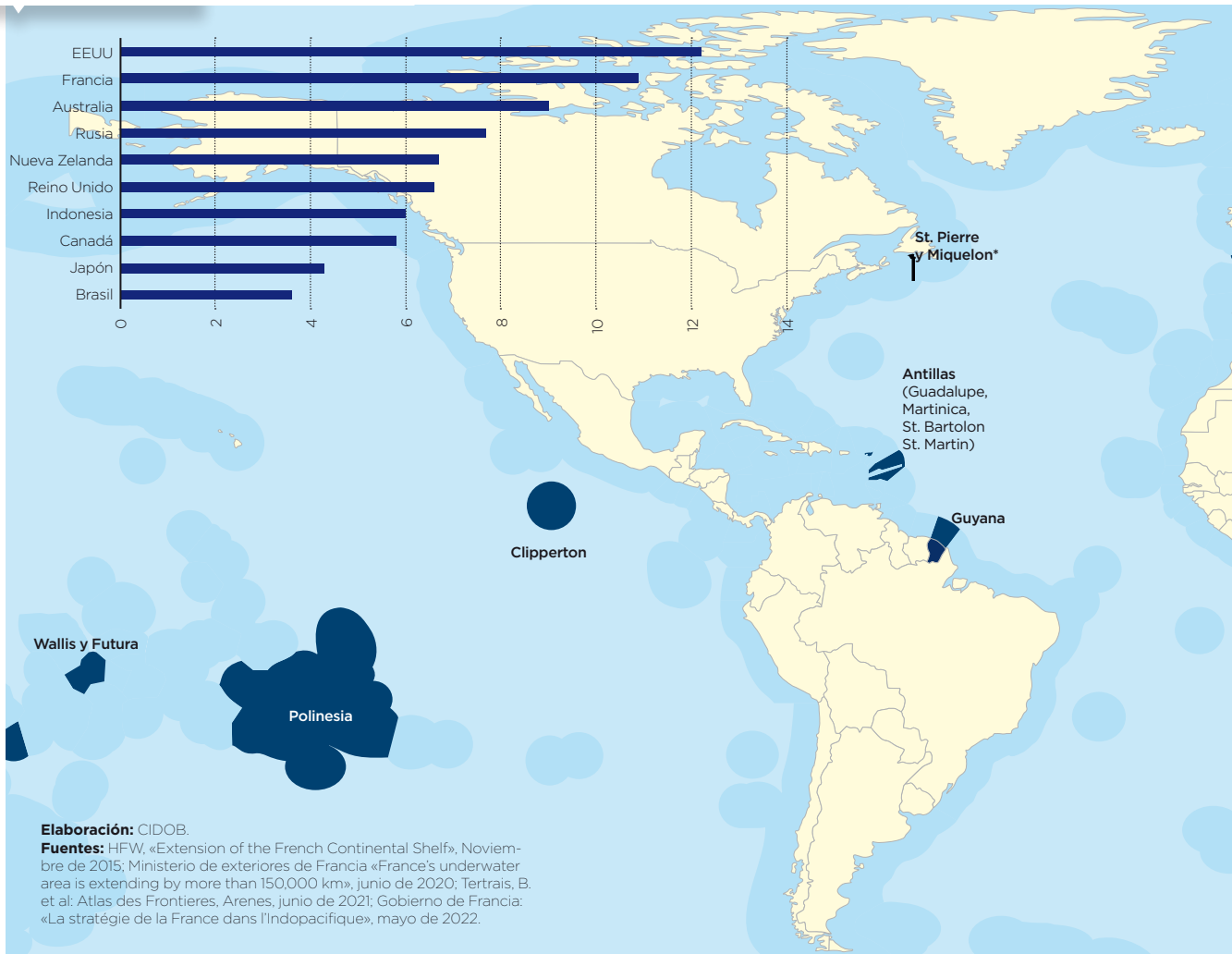
FRANCIA: GANANDO MAR A LA TIERRA

En virtud de las recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC), establecida en el marco de la Ley del Mar (UNCLOS), Francia ha planteado desde 2007 diversas solicitudes ante la Comisión sobre los Límites de la Plataforma Continental (en inglés, CLCS) que como resultado, han reconocido su soberanía sobre 730.323 km² de suelo marino colindante a la Francia metropolitana y a sus territorios de ultramar. En el momento actual, está pendiente aún de la resolución respecto a otros 500.000 km². Este es el resultado de costosos procedimientos, que implican estudios geológicos y que, si bien no le otorgan el derecho de explotación de las aguas, sí el del suelo y subsuelo marinos, algo que por el momento descarta el gobierno francés.

AMPLIACIONES DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL

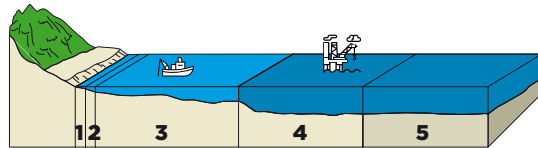


PAÍSES CON MAYORES DOMINIOS MARÍTIMOS (2021, MILLONES KM²)



LÍMITES DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) establece los límites y las prerrogativas de los estados costeros sobre los recursos existentes en base a un criterio de proximidad a la costa del territorio soberano.



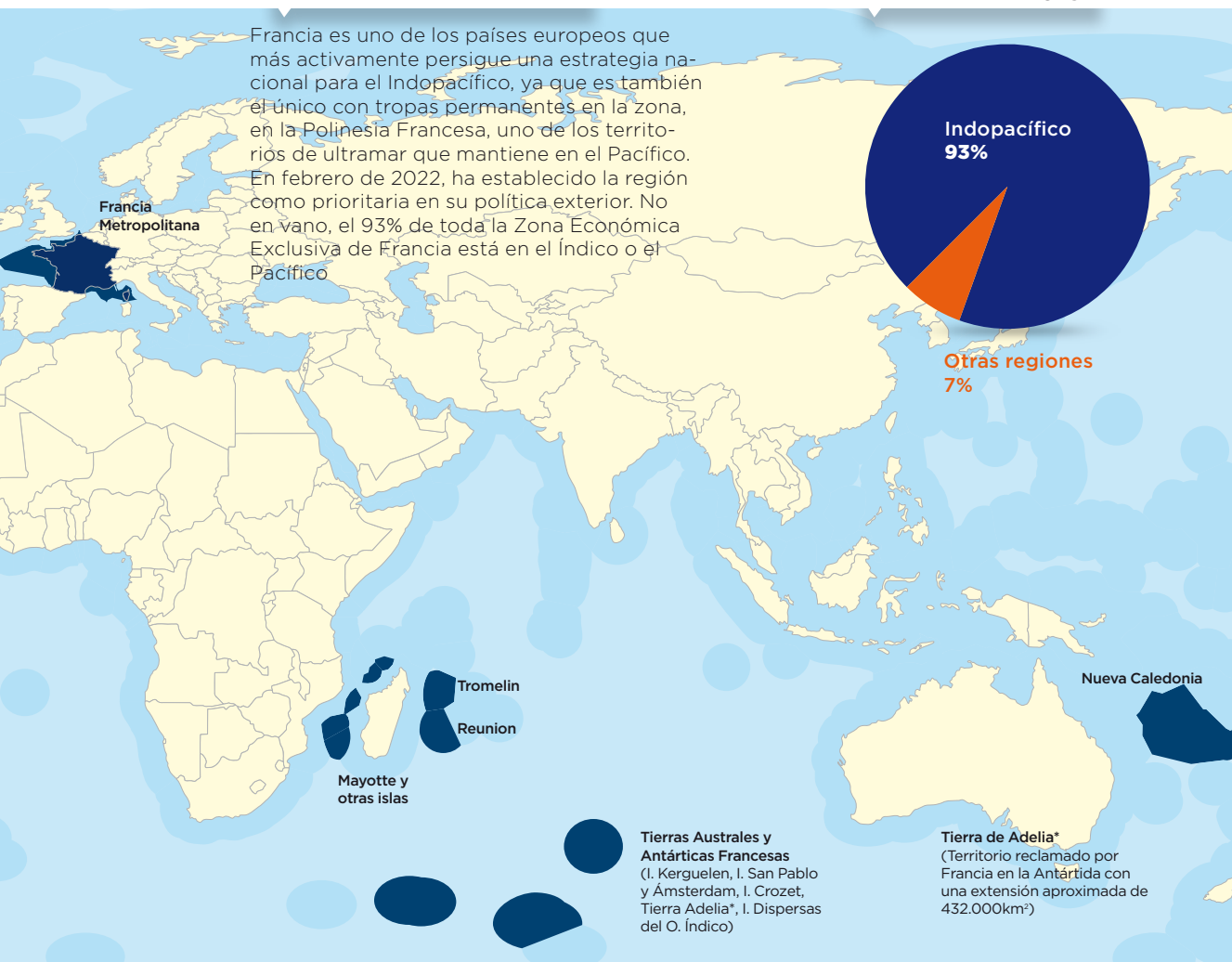
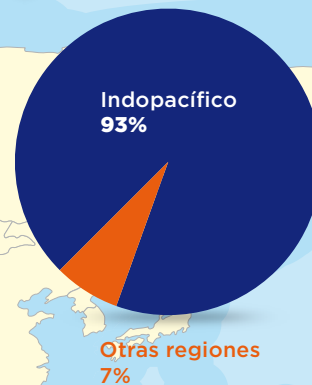
Es importante no confundir las diversas categorizaciones asignadas a cada espacio, ya que otorga distintos derechos al país soberano. Las citadas ganancias francesas se han registrado respecto a la plataforma continental extendida (hasta las 350 millas náuticas), que no otorga derechos de pesca, pero sí sobre el suelo y subsuelo como hidrocarburos o metales.

Millas náuticas	Categoría
0-12	1. Aguas territoriales
12-24	2. Zonas contiguas
24-200	3. Plataforma continental/ Zona Económica Exclusiva
200 y hasta 350	4. Plataforma continental extendida
Más de 350	5. Alta mar

PRIORIDAD EN EL INDOPACÍFICO

Francia es uno de los países europeos que más activamente persigue una estrategia nacional para el Indopacífico, ya que es también el único con tropas permanentes en la zona, en la Polinesia Francesa, uno de los territorios de ultramar que mantiene en el Pacífico. En febrero de 2022, ha establecido la región como prioritaria en su política exterior. No en vano, el 93% de toda la Zona Económica Exclusiva de Francia está en el Índico o el Pacífico.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZEE FRANCESA



EL REGRESO AL ESPACIO EXTERIOR: UN GRAN PASO... ¿PARA UNOS POCOS?

En tan solo 60 años, el espacio ha pasado de ser una periferia remota de la Tierra a convertirse en la actualidad, en la nueva frontera de la economía, mucho más allá de tecnología satelital que ha acompañado el proceso de globalización. Gracias a los avances científicos, pero también, al surgimiento de una nueva casta de multimillonarios emprendedores del sector tecnológico -como Elon Musk o Jeff Bezos- el mantenimiento de un programa espacial se ha vuelto más asequible, lo que ha relanzado el interés por el espacio exterior. Esto se ha acompañado reformas legislativas -para incentivar la inversión privada- que van a alterar significativamente el estatus excepcional del espacio como dominio pacífico y común de la humanidad, abriendo la puerta a la explotación unilateral de los recursos que contiene. Hasta la fecha, 80 estados y diversas organizaciones regionales han logrado enviar dispositivos al espacio exterior, en algunos casos, manteniendo el espíritu de colaboración en pro del bien común, como mapear las selvas amazónicas o monitorear el clima. Sin embargo, la promesa de un nuevo El Dorado (con incalculables recursos por explotar) puede poner fin a décadas de colaboración celestial -por lo menos en lo formal- para dar lugar a dinámicas mucho más terrenales, como la explotación de los recursos o la rivalidad entre potencias.

DATOS BÁSICOS (1959-2022)



12.420
dispositivos
lanzados
al espacio
exterior



9.370
siguen en
órbita
u operativos



8.679
orbitan
la
Tierra



2.180
han caído o
colisionado



1.386
han sido
recuperados



53
están en
la Luna

NÚMERO DE DISPOSITIVOS LANZADOS AL ESPACIO POR EMISOR Y AÑO (1959-2022)

El gráfico muestra claramente la fase inicial de bipolaridad, la progresiva democratización del espacio (con cada vez más actores involucrados) y a partir de los 2010, el regreso de EEUU, Reino Unido, China y demás potencias al espacio. Cada uno de los 80 países que han llevado su tecnología al espacio tiene su propia agenda, con casos destacados, como el de los Emiratos Árabes Unidos (EAU), que en 2020 lanzó una histórica misión a Marte y que cuenta con un ecosistema de investigación espacial cada vez más sofisticado.



CRONOLOGÍA

4 de octubre de 1957: La URSS logra poner en órbita el Sputnik 1, el primer satélite artificial.

3 de noviembre de 1957: La perra Laika se convierte en el primer ser vivo en orbitar la Tierra.

Diciembre de 1957: Primera resolución de la ONU sobre el uso pacífico del espacio.

Abril de 1960: Puesta en órbita del primer satélite meteorológico, el TIROS-1.

Septiembre de 1961: Discurso de John F. Kennedy en la ONU contra la colonización del espacio y el despliegue de armas nucleares.

Octubre de 1967: Firma del Tratado de sobre los principios que gobiernan las actividades de los estados y la exploración y uso del espacio exterior.

21 de julio de 1969: Neil Armstrong es el primer humano en pisar la luna a bordo del Apollo 11.

1979: Adopción en la ONU del «Tratado Lunar» que establece que sus recursos son bienes comunes. No lo ratifican EEUU, Rusia o China.

Noviembre 1998: Rusia pone en órbita la primera fase de la Estación Espacial Internacional (EEI).

Noviembre del 2000: Primera tripulación en habitar la EEI

Enero de 2001: Exploración de la superficie de Marte a cargo de la NASA.

Octubre de 2003: China se convierte en el tercer país que consigue enviar un astronauta al espacio, Yang Liwei.

2011: Debido a su elevado coste, EEUU suspende su programa de transbordadores espaciales.

2015: El Congreso de EEUU aprueba la Ley de Estimulación de la Competitividad y el Emprendimiento Aeroespacial Privado (SPACE).

2017: Luxemburgo es el primer país europeo en proteger legalmente los derechos de explotación comercial del espacio. Le seguirán Japón y Emiratos Árabes.

2020 - El presidente Donald J. Trump firma la Orden Ejecutiva 13914 que permite la apropiación por parte de empresas estadounidenses de los recursos del espacio.

Mayo de 2020: La estadounidense SpaceX se convierte en la primera corporación privada en enviar humanos al espacio. Se anuncian proyectos similares de Boeing, Blue Origin y Virgin Galactic.

2021: La NASA y SpaceX anuncian una colaboración público-privada para retomar la exploración lunar.

EL RETO DE LA BASURA ESPACIAL

A más dispositivos en el espacio, mayor es el volumen de material que, por obsolescencia o debido a algún tipo de accidente, queda abandonado en órbita y puede provocar daños en otros dispositivos y en el peor de los casos, una multiplicación de choques en cadena (el denominado «Síndrome Kessler»). Actualmente, la comandancia espacial de EEUU monitoriza permanentemente 30.000 objetos en órbita, si bien algunos expertos apuntan a que podrían existir hasta 900.000 que escapan al seguimiento desde la Tierra. Una de las empresas dedicadas al sector, LeoLabs, monitoriza 20.000 objetos que pueden visualizarse a tiempo real visitando el enlace platform.leolabs.space/visualization.

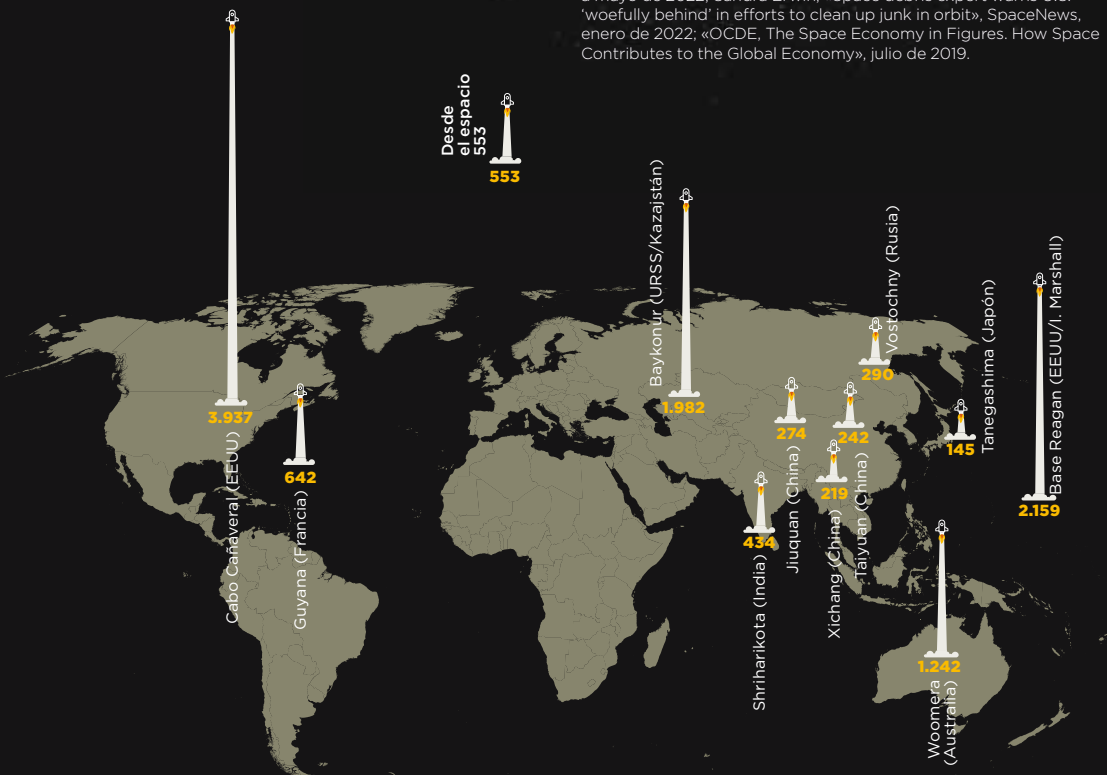
Las principales agencias espaciales del mundo cuentan ya con programas para retirar la «basura espacial», lo que también supone una oportunidad de negocio para empresas privadas, como ClearSpace, que ha recibido un contrato de 100 millones de dólares de la Agencia Espacial Europea para 2025, o Astroscale, que ha firmado diversos contratos con la Agencia Japonesa de Exploración Espacial y con los gobiernos de Nueva Zelanda y Reino Unido para evaluar el estado y la posible retirada de satélites obsoletos.

ECONOMÍA ESPACIAL: EN EL CIELO COMO EN LA TIERRA

La economía del espacio es, según la OCDE «el amplio rango de actividades y el uso de recursos que crea valor y beneficios para los humanos como resultado de la exploración, investigación, comprensión, gestión y utilización del espacio». Gracias a décadas de trabajo y a la emergencia de los consorcios público-privados –que han abaratado los costes–, la economía espacial cuenta ya con un valor propio –que algunos estudios sitúan en torno a los 418.000 millones de dólares en 2018– y en sectores clave en la actualidad, como la meteorología, las telecomunicaciones, el transporte o las infraestructuras. Además, multiplica el valor de otros muchos sectores. Si bien nos encontramos en una fase incipiente, algunos analistas apuntan a que la economía espacial será la próxima «economía del billón» en 2040. Sin embargo, el camino es aún largo ya que, hasta la fecha, la humanidad tan solo ha sido capaz de mantener con vida simultáneamente en el espacio a 13 personas.



PRINCIPALES LUGARES DE LANZAMIENTO DE OBJETOS AL ESPACIO (1959-2022)



Creado por : CIDOB.

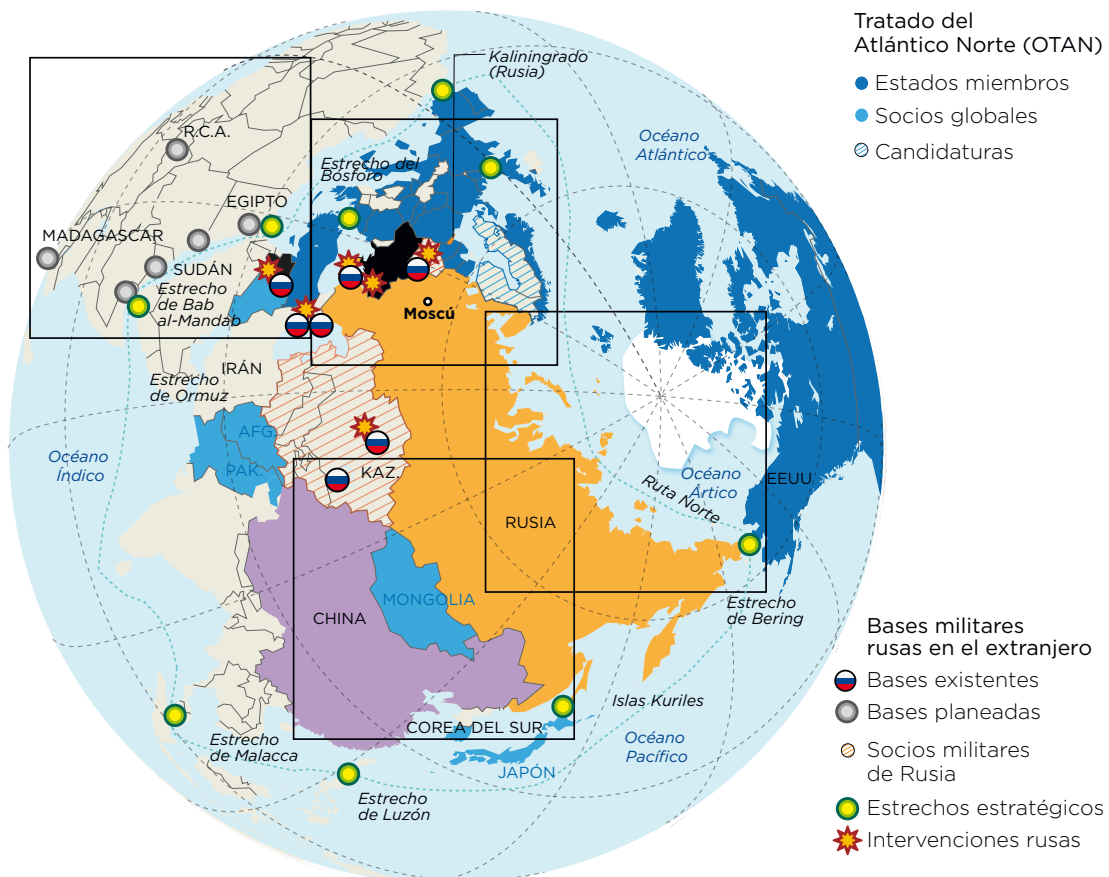
Fuentes: SpaceX (www.spacex.com); Oficina para los Asuntos del Espacio Exterior de las Naciones Unidas, base de datos completa del *Online Index of Objects Launched into Outer Space*, actualizado a mayo de 2022; Sandra Erwin, «Space debris expert warns U.S. 'woefully behind' in efforts to clean up junk in orbit», SpaceNews, enero de 2022; «OCDE, The Space Economy in Figures. How Space Contributes to the Global Economy», julio de 2019.

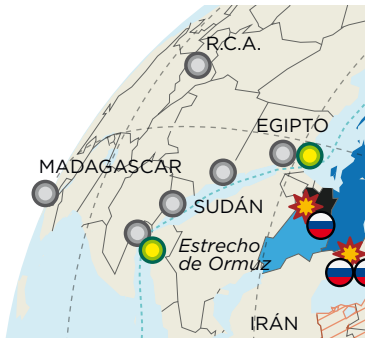
UNA VISIÓN RUSA DEL MUNDO

Desde la llegada de Vladimir Putin al Kremlin, el nacionalismo nostálgico ruso se ha unido a las ansias de mantener un rol preeminente del país como potencia internacional. En el actual contexto geopolítico, Rusia ha puesto en juego dos grandes bazas a su alcance: el arsenal militar y la exportación de recursos básicos, como la energía (60% del total mundial) o los alimentos. La prioridad del liderazgo ruso es mantenerse en el poder, para lo que necesita imponer primero su voluntad sobre la sociedad rusa y después, más allá de sus fronteras. Ya sea mediante noticias falsas, intervenciones militares o a través de la dependencia de la energía, el chantaje del Kremlin busca desalentar cualquier tentación de cambio de régimen y desestabilizar en la medida de lo posible a aquellos poderes que percibe como rivales, en especial EEUU, y, desde la invasión de Ucrania y por un periodo indeterminado, al conjunto de la Unión Europea. La memoria selectiva de la «Gran Rusia» sigue sirviendo de aliento, del mismo modo que el vivo recuerdo del caos y la miseria que siguió al colapso de la URSS es un factor que, sumado a la represión feroz por parte del régimen, mantiene a una parte de la sociedad rusa dentro de una «cámara de resonancia» de las consignas oficiales ¿Cuáles son los principales escenarios de actuación de Rusia en el exterior? Y, ¿qué persigue el Kremlin en ellos?

AMIGOS A LA FUERZA: CRÓNICA DE LAS INTERVENCIONES RUSAS

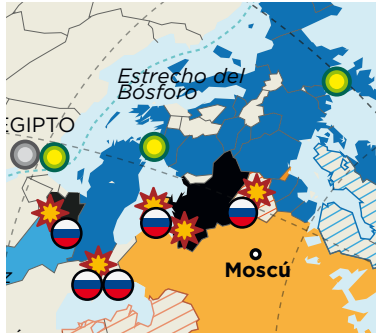
Desde el colapso de la URSS, la influencia rusa sobre sus antiguos estados satélite se ha desplomado, al tiempo que muchos de ellos han optado por proyectar su futuro hacia occidente, pasando a formar parte de la UE o la OTAN. La visión oficial del Kremlin es que la expansión de estas organizaciones supone un peligro para Rusia, lo que ha motivado una sucesión de intervenciones militares rusas en el exterior, como en el caso de Ucrania. En otros casos, como en Transnistria, Osetia del Sur y Abjasia, o en Donetsk y Lugansk, Moscú ha prestado su apoyo a territorios que han optado por independizarse unilateralmente y mostrar su adhesión a Rusia.





EL DESEMBARCO RUSO EN ÁFRICA

El ejército ruso cuenta con un número limitado de bases en el extranjero, que desde Asia Central, y merced a la intervención rusa en Siria, se proyectan cada vez más hacia África y el Sahel. Siguiendo un patrón similar al de los EEUU en los 2000 con Blackwater, Rusia está empleando contratistas militares privados –pertenecientes al Werner Group, un grupo afín al régimen de Putin– en países como Sudán y Sudán del Sur, República Centroafricana, Madagascar, Malí –de donde Francia se ha retirado– y Mozambique. Además de reforzar sus apoyos internacionales, un posible objetivo de la creciente presencia rusa podría ser presionar el flanco sur de Europa, especialmente a través de la presión migratoria y las crisis humanitarias.



UCRANIA Y MÁS ALLÁ: LA RUPTURA DE RUSIA Y EUROPA

Rusia ha sido un país tradicionalmente orientado hacia occidente, como reflejan los oleoductos y gasoductos existentes y planeados. Sin embargo, la política exterior agresiva del Kremlin hacia sus antiguos socios, culminada con la invasión a gran escala de Ucrania, ha desmentido el argumento de que la interdependencia en base a la energía sea un factor pacificador, ya que ha acabado convertida en un arma en manos de Moscú –lo que ha provocado una catarsis de la política de seguridad europea y un resarcimiento de la OTAN y del vínculo transatlántico–. Ambas partes se preparan para una ruptura de largo recorrido, en la que países como Turquía o Hungría jugarán un papel clave. Cabe recordar que Rusia dispone de un enclave en suelo de la UE, Kaliningrado.



RUSIA Y CHINA: DOS VECINOS AFINES PERO MUY DISTINTOS

Actualmente asistimos a un «matrimonio de conveniencia» entre dos países que históricamente han desconfiado el uno del otro, pero cuyos liderazgos actuales parecen compartir un diagnóstico coincidente acerca del papel de EEUU en el orden internacional. Además, en algunos aspectos clave se complementan, si bien en otros son diametralmente opuestos. En el contexto de la Guerra de Ucrania, China le ha cubierto las espaldas a Moscú –con quien comparte 4.200 km. de frontera– aunque está por ver cómo puede evolucionar la relación en el medio y el largo plazo. Las diferencias de tamaño, composición y orientación de las dos economías son colosales, pero China podría ser fácilmente el nuevo mejor cliente de las exportaciones energéticas rusas. A pesar de que formalmente puedan postularse como iguales, en el fondo existen asimetrías que podrían tensar la relación en el futuro.



EL ÁRTICO: UN MEDITERRÁNEO BAJO EL HIELO

Una de las consecuencias del cambio climático es el derretimiento del hielo polar que, para Rusia, comporta la apertura durante más tiempo de la Ruta Norte, una senda marítima hasta ahora bloqueada durante gran parte del año, y que cuando es practicable reduce sensiblemente el tiempo –y por tanto, los costes– del transporte marítimo de mercancías entre el Pacífico y el Atlántico; es decir, entre los puertos chinos y los europeos. Rusia contempla esperanzada esta posibilidad, y está reactivando y construyendo nuevas bases militares que garanticen su proyección en este espacio geopolítico, en disputa con otros países, entre ellos, EEUU, de quien la separan tan solo 88 km en el estrecho de Bering. China se ha postulado como un socio financiador de la estrategia rusa en el Ártico, en el contexto del creciente interés de Beijing por la región.

Elaboración: CIDOB. **Fuentes:** World Bank International Trade Solution, Russia's Military Interventions, RAND Corporation; Rogozińska, A. y Olech, A. «The Russian Federation Military's Abroad», Institute of New Europe.



¿EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN?

UNA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE
LA GLOBALIZACIÓN

¿ESTÁ REALMENTE SENTENCIADA
LA GLOBALIZACIÓN?

DE LA GLOBALIZACIÓN A LA GEOBALIZACIÓN:
UNA TRANSICIÓN HACIA LA AUTONOMÍA
ESTRATÉGICA DE LA UE

EL DÉFICIT COMERCIAL DE EEUU: UNA ANOMALÍA
DE LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA



UNA PERSPECTIVA
CRÍTICA SOBRE LA
GLOBALIZACIÓN

SINAN ULGEN
Investigador visitante,
Carnegie Europe

En muchos países democráticos la insatisfacción con la globalización se ha convertido en un poderoso factor del debate político. Ha provocado una fuerte reacción en contra de los actores y de los sistemas políticos existentes y ha posibilitado el surgimiento de plataformas populistas y nacionalistas que defienden políticas proclives al proteccionismo comercial y a una regulación más estricta a la inmigración. Cada vez son más los que opinan que el actual paradigma de globalización es insostenible y que en su forma actual pone en peligro la credibilidad del régimen democrático. Es por ello que una de las preocupaciones más urgentes de los gobiernos es hallar la manera de replantear la globalización de un modo que se minimicen sus efectos negativos y no se pierdan sus beneficios.

Principales críticas a la globalización actual

Una de las principales críticas a la globalización es que, en su forma actual, ha aumentado la desigualdad entre países, y también dentro de ellos¹. En todo el mundo, y especialmente en las economías avanzadas —que cuentan con la innovación como ventaja competitiva—, los trabajadores más cualificados y con una mejor formación han visto aumentar muy significativamente sus ingresos y su riqueza; al tiempo, la riqueza global se ha ido concentrando cada vez más en el percentil superior de renta, es decir, en los más ricos². Como consecuencia, y sumado a las limitaciones del empleo en los países en vías de desarrollo, se han desencadenado oleadas de emigración hacia los países de rentas más altas. A raíz de la expansión de las cadenas globales de valor y del mayor comercio con las regiones con salarios más bajos, la predicción de los economistas Stolper y Samuelson³ acerca de que el libre comercio acabaría perjudicando los trabajadores menos cualificados de los países ricos, ha empezado a materializarse. En paralelo, la demanda de trabajadores no cualificados en las economías avanzadas está disminuyendo de manera constante en los últimos años debido a la automatización, a la deslocalización de los puestos de trabajo manual más pesados o por la decisión de importar directamente productos más baratos y ya elaborados desde los mercados emergentes. En ausencia de organizaciones sindicales fuertes que sean capaces de negociar salarios más altos o de obligar a los políticos a atender las demandas de compensación, los salarios de los trabajadores de ingresos bajos y medianos de las economías avanzadas se han reducido, especialmente después de la crisis financiera global del año 2008. Así pues, si bien los beneficios para el bienestar de la humanidad han sido enormes —aunque distantes y algo difusos—, los costes de la globalización han estado mucho más concentrados, afectando a industrias concretas o a áreas geográficas afectadas profundamente por las deslocalizaciones.

La distribución de los beneficios del libre comercio también ha sido muy desigual a nivel global⁴. Los países más ricos, aquellos que se especializan en el comercio de productos o servicios de alto valor añadido, también son los que más se han beneficiado de la expansión económica

1. Véase, Furceri, Loungani y Ostry (2018) sobre los impactos de la desigualdad de la liberalización de la cuenta de capitales y de la globalización financiera. Acemoglu (2016), sostiene que la globalización está relacionada con la pérdida de puestos de trabajo y la desigualdad en las economías avanzadas. Bergh y Nilsson (2010) exponen que la globalización social y la desregulación se relacionan con la desigualdad en economías menos desarrolladas.
2. Véase UNDESA (2020).
3. N. del E.: el teorema Stolper-Samuelson, publicado en 1941, por Wolfgang Stolper y Paul A. Samuelson, sugiere que la importación de bienes y servicios de países con salarios bajos provoca caídas de los salarios en los países más ricos.
4. Véase Milanovic (2018). Manifiesta ideas cruciales sobre ganadores y perdedores de la globalización y sobre los factores que impulsan la desigualdad. Uno de ellos es que más de la mitad de la variabilidad en los ingresos de las personas en todo el mundo se explica en función del lugar donde viven.
5. Véase Aguiar de Medeiros y Trebat (2017).

global⁵. Las industrias de las economías más consolidadas fueron las mejor posicionadas para aprovechar la supresión de las barreras comerciales, reducir sus costes y penetrar en nuevos mercados. No en balde, la mayoría de las grandes empresas del mundo y de los derechos de la propiedad intelectual pertenecen a países desarrollados. Como consecuencia, la riqueza y la renta per cápita crecen más rápidamente en las economías avanzadas que en los países menos desarrollados. Los mercados emergentes también se han beneficiado, alcanzando en el ámbito de la exportación unas tasas de crecimiento sin precedentes.

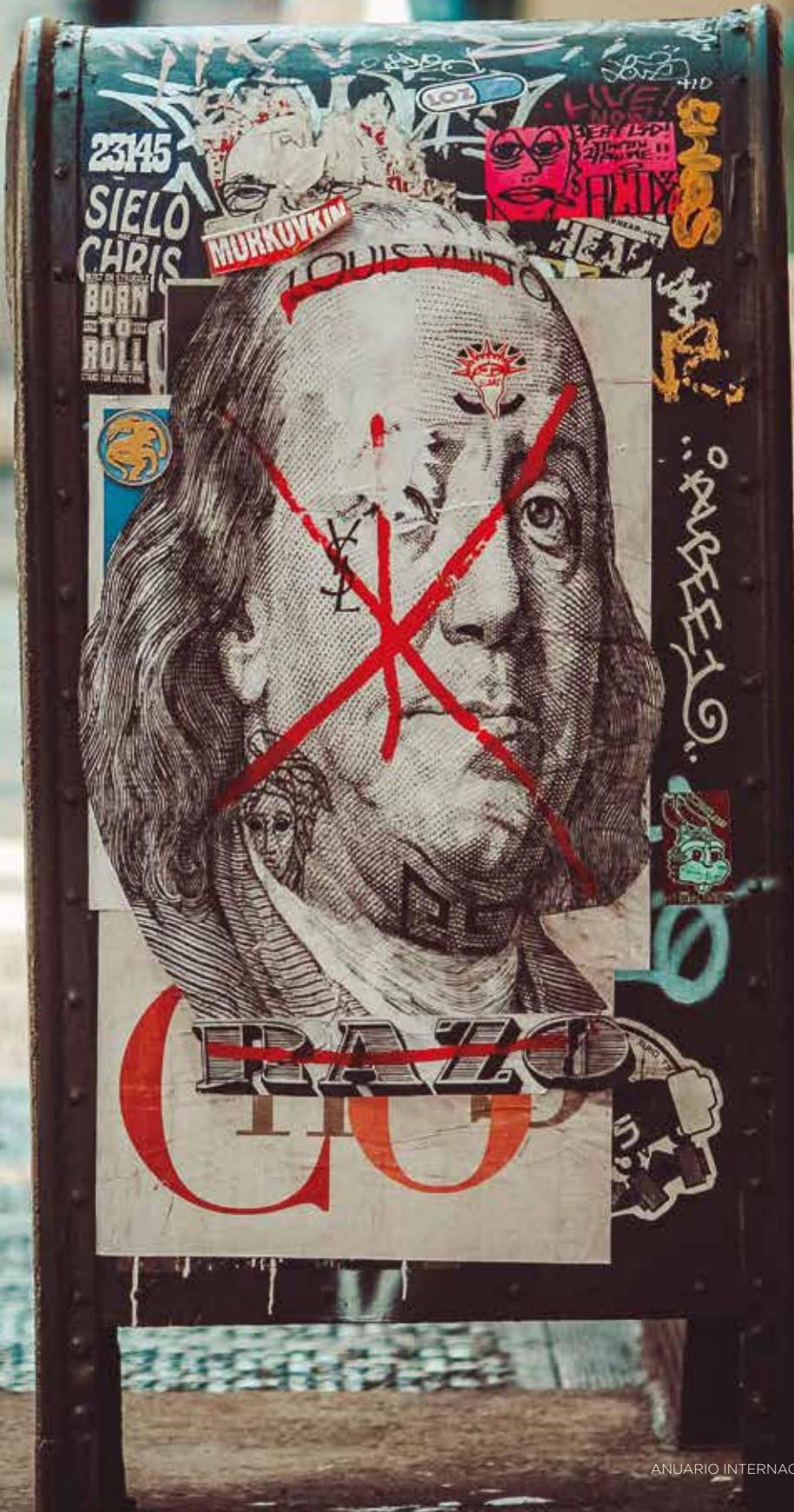
Incluso aquellos entre los países en vías de desarrollo que mejores resultados económicos obtienen, deben superar obstáculos enormes antes de poder sacar de la pobreza de manera efectiva a sus ciudadanos. Generalmente, los países en vías de desarrollo se incorporan a las cade-

Es de prever que en la esfera política se inhiba cualquier expresión de euforia respecto al avance de la globalización, por lo menos en un futuro próximo

nas de valor global en unas fases avanzadas del proceso de producción, con menos oportunidades de beneficiarse de las etapas posteriores y del comercio de valor añadido⁶. A medida que las cadenas de valor global se vuelven más intensivas en conocimiento, las economías en vías de desarrollo con un acceso limitado a

una mano de obra cualificada tienen cada vez más dificultades para mantener su cuota de mercado. La aparición de China como potencia manufacturera global ha convertido la desagregación de la producción en un riesgo de desindustrialización prematura de las economías de menor productividad y renta media, más que en una oportunidad para las mismas⁷. Para muchas de ellas, la dificultad para impulsar reformas estructurales y el hecho de estar atrapadas en una «trampa de valor bajo» reducen significativamente el número y la fuerza de las externalidades positivas desencadenadas por la participación en las cadenas de valor global como, por ejemplo, una mejora a gran escala de sus capacidades. Los subsidios y las barreras comerciales impuestas por los países más ricos han limitado aún más si cabe el potencial exportador de las economías menos desarrolladas. Esto se evidencia en la agricultura que, pese a ser la principal fuente de ingresos de gran parte de la población en muchos países en vías de desarrollo y un sector en el que sí cuentan con una ventaja comparativa, sigue siendo una de las industrias más protegidas internacionalmente⁸. En consecuencia, se ha perdido la dinámica de movilidad al alza. Los críticos sostienen que estos factores perpetúan la pobreza en los países en vías de desarrollo, más que permitirles beneficiarse del «potencial de la globalización» tan teorizado por sus proponentes.

6. Véase Rodrik (2018a).
7. Véase Rodrik (2015). Véase también Cooney (2016) para evidencias de una reprimarización de América Latina.
8. Véase Sundaram, Schwank y von Arnim (2011); Véase también, UNCTAD, (2018).



Y lo que es más importante: los mismos críticos de la globalización la culpan de fomentar transformaciones malsanas y de plantar la semilla de la debilidad crónica en las economías en vías de desarrollo⁹. Es más, bajo este prisma, las economías en vías de desarrollo fueron presionadas para abrir sus mercados a la competencia internacional sin contar con las garantías suficientes o las pertinentes estrategias de crecimiento. Los agricultores se han esforzado en competir lastrados por las barreras comerciales y por los subsidios agrícolas relativos al precio y a la exportación en las economías avanzadas, lo que ha conllevado rápidas oleadas de urbanización sin la adecuada planificación y unas altas tasas de desempleo. Las empresas locales no han podido competir con las compañías multinacionales que, aprovechando su posición dominante, han copado los nuevos mercados. En paralelo, la globalización financiera ha agravado la crisis de endeudamiento de las economías

Los líderes populistas del Sur Global (...) forman coaliciones para impulsar reformas en las instituciones multilaterales, en lugar de promover una reversión de la integración global

en vías de desarrollo, que no han podido realizar inversiones muy productivas. Las mismas políticas monetarias y financieras que atrajeron grandes entradas de capital también dieron lugar a costes financieros domésticos más elevados y a una apreciación de la moneda. A cada nuevo episodio de crisis, la consiguiente intervención al rescate de las instituciones

financieras internacionales ha impuesto sus rígidas cadenas –en forma de austeridad y de costosos programas estructurales de ajuste– cortadas con el patrón de las políticas neoliberales. Los críticos sostienen que no solo fue la globalización desatada la que creó en primer lugar las crisis que afectaron a las naciones en vías de desarrollo, sino que, posteriormente, las imposiciones de sus testaferros retrasaron la recuperación, abortando toda posibilidad de un crecimiento inclusivo y reduciendo las perspectivas de desarrollo, lo que causó nuevas heridas a unas comunidades ya de por sí devastadas¹⁰.

Otra crítica fundamental a la globalización se centra en las intrusiones en la autonomía nacional de los estados soberanos, que pierden así la capacidad de desplegar políticas acordes con sus circunstancias particulares¹¹. En este caso, la cuestión era si la globalización económica amenazaba o acotaba innecesariamente las legítimas decisiones democráticas tomadas en y por el estado-nación. Por otro lado, la forma actual de la globalización confiere un poder desproporcionado a los inversores, particularmente a las corporaciones multinacionales, que evitan en gran medida los impuestos con respecto a los gobiernos nacionales¹². Las protecciones incluidas en los tratados sobre inversión y movilidad de capital sin restricciones confieren a los poseedores

- 9. Véase Stiglitz (2002).
- 10. Véase Montes, (2014).
- 11. Véase Rodrik (2012).
- 12. Véase Rodrik (2018 b).

de capital una gran capacidad de negociación. Particularmente, las empresas multinacionales determinan cómo conecta un país con las cadenas de valor globales. La amenaza permanente de una posible relocalización coarta el margen de maniobra de los gobiernos locales, dando lugar a una «carrera a la baja» en las decisiones reguladoras y sobre fiscalidad. Por ejemplo, un gobierno que pretenda reducir su déficit presupuestario topa con fuertes presiones para no aumentar los impuestos sobre la renta de las empresas, por temor a que los inversores abandonen el mercado y no le quedan muchas más alternativas que recortar el gasto público. Las grandes empresas conocen perfectamente cuáles son los momentos clave para presionar a los legisladores y que estos acuerden normas que reduzcan sus costes empresariales, tanto en su propio país como en el extranjero.

Las instituciones y las estructuras legales que acompañan a la integración global, por otro lado, limitan los métodos y los instrumentos al alcance de los gobiernos para promover objetivos nacionales o reaccionar frente al comportamiento de sus equivalentes extranjeros. Para contrarrestar los riesgos sistémicos que implica la interconexión, es preciso que todo avance hacia una integración más profunda venga acompañado de una mayor supervisión y una legislación global más amplia, que dé cobertura al número creciente de áreas problemáticas. La globalización requiere que los estados acaten las normas internacionales incluso cuando estas contravienen sus intereses y aunque limiten su capacidad de dar prioridad a sus poblaciones. Los países en vías de desarrollo deben diseñar metódicamente sus políticas industriales para que no puedan ser tipificadas como prácticas comerciales desleales¹³. Aquellos gobiernos que quieran aumentar la ambición de sus objetivos medioambientales o implementar medidas estrictas de protección de la salud de los consumidores pueden entrar en conflicto, por ejemplo, con las reglas de la OMC que prohíben discriminar entre productos similares¹⁴. Los que se oponen a lo que consideran prácticas distorsionadoras por parte de los miembros de la OMC deben darse por vencidos si el Sistema de Solución de Diferencias de la entidad no acaba validando su acción.

Los críticos de la globalización también argumentan que, en su forma actual, promueve los intereses de los grandes inversores y de los países ricos, y que no contribuye a crear una economía global que funcione para todos.

Demasiado a menudo, los países en vías de desarrollo ejercen el papel de sujetos pasivos, de acatadores de normas, y no gozan de una voz acreditada en debates que a menudo tienen unas implicaciones enormes para ellos, viéndose obligados a implementar regulaciones o a ratificar tratados que han sido diseñados para economías más maduras, o con la finalidad principal de facilitar la vida a las empresas o proteger al inversor¹⁵. Al crear más disparidades y más desequilibrios sistémicos, la globalización agranda la brecha existente entre los ricos y los pobres cada vez que impregna un nuevo espacio político, sin una gobernanza y unos procesos pluralistas y verdaderamente inclusivos.

13. Véase Wade (2003).

14. Véase Falkner y Jaspers (2012)

15. Para un examen de los límites de la influencia de las potencias emergentes en la OMC, véase Wilkinson (2016).

Para terminar, la principal cuestión a considerar, presente desde hace tiempo en las redes ambientalistas transnacionales y que ocupa un lugar cada vez más prominente en la agenda pública de todo el mundo, es el impacto perjudicial de la globalización en la infraestructura ecológica de nuestro planeta¹⁶. El incremento de la actividad industrial, la expansión de las redes de transporte y los cambios en la explotación del suelo han ocasionado una severa degradación ambiental, mermando los recursos de los que dependen tanto las generaciones venideras como la actual. La actividad humana ha sobrepasado la capacidad de la Tierra para renovar los recursos y absorber los residuos.

La política global de la desglobalización

Por una infinidad de razones, asistimos a una preocupación creciente acerca de la tendencia hacia la desglobalización; electorados, decisores políticos y empresas que se plantean, cada uno a su manera, si quizá la globalización ha ido demasiado lejos. Durante la década de 1990, el movimiento antiglobalización se opuso a la integración económica neoliberal desde una variedad de perspectivas, con un énfasis particular en el Sur Global. El movimiento lo integraban activistas, organizaciones no gubernamentales y grupos con preocupaciones diversas, como por ejemplo la paz, el cambio climático, los derechos indígenas, el comercio justo, el alivio de la deuda, los talleres clandestinos o la pandemia del sida. No es el caso de la actual reacción contra la globalización, que tiene su origen en la ira provocada por su impacto en el Norte Global. La última década ha sido testigo de un ascenso constante de movimientos populistas en el paisaje político de muchas sociedades occidentales, con un matiz antiglobalización muy notable y que se deja sentir en el voto a favor del Brexit o en la elección de Donald Trump en Estados Unidos. También la Unión Europea está bajo la amenaza de los partidos políticos euroescépticos, de las fracturas Norte-Sur y de una visión claramente diferente de la UE que es la que se defienden desde Varsovia y Budapest.

Los argumentos nacionalistas según los cuales el libre mercado y la globalización han empobrecido a la clase media y han destrozado todo sentido de identidad nacional o de soberanía tienen buena acogida entre los segmentos de la sociedad que están desengañados con los supuestos beneficios del sistema actual. Los riesgos a los que se enfrenta el denominado «precariado» dependen mucho más de factores tecnológicos o de la mala gestión de las transformaciones de la economía que del comercio. Sin embargo, diversas oleadas de inmigración —otro rasgo destacado de este período—, han abonado el terreno para que los políticos de derechas puedan cultivar las frustraciones y emborronar la relación de causalidad entre las raíces y los beneficiarios de este deterioro.

Se está haciendo evidente que los individuos «dejados de lado» en las economías industrializadas perciben la globalización como inextricablemente unida a su seguridad laboral, y que no son capaces de sobreponerse

16. Véase Figge, Oebels y Offermans (2017).

a los cambios económicos, ya sean globales o nacionales, sin la ayuda gubernamental¹⁷. Los partidos tradicionales están recalibrando sus posiciones políticas en materias como el comercio o la migración de acuerdo a esta tendencia, ya que esto solo puede agravarse con la aceleración del progreso tecnológico. Con un electorado cada vez más sensible respecto a este tema, es de prever que en la esfera política se inhíba cualquier expresión de euforia respecto al avance de la globalización, por lo menos en un futuro próximo.

En cambio, la reclamación de una globalización mejorada persiste en el Sur Global, donde el sentimiento antiglobalización está sobre todo entrelazado con la experiencia del Consenso de Washington. Recientemente, las fisuras sociales alimentadas durante esta época han proporcionado la base para el ascenso de movimientos populistas con diversas agendas políticas en varias economías de mercado emergentes. Pero a diferencia de lo que ocurre en Occidente, los líderes populistas del Sur Global apoyan la libre circulación de la mano de obra, al tiempo que cuestionan aspectos ideológicos de la globalización –que fomentan la volatilidad y la naturaleza antidemocrática de la gobernanza global–, y forman coaliciones para impulsar reformas en las instituciones multilaterales, en lugar de promover una reversión de la integración global. Los debates públicos se centran preferentemente en los puestos de trabajo y en el crecimiento económico, temas que se discuten por separado dada la ausencia de presiones sociales procedentes de la inmigración.

Hoy la crisis de la COVID-19 y las consecuencias de la guerra de Ucrania han amplificado las vulnerabilidades de las economías en vías de desarrollo, con la subida del precio de los alimentos y de la energía, y los cuellos de botella en la cadena de suministros. No obstante, también han creado nuevas oportunidades al revelar los riesgos inherentes de disponer solamente de cadenas de suministro globales monocéntricas en torno a China. El actual debate sobre el desempleo y la deslocalización puede tener implicaciones importantes para las economías que puedan presentar en su propia región una alternativa a China. Tan pronto como los flujos globales de la Inversión Extranjera Directa y el comercio se reorganicen es de esperar que los países en vías de desarrollo pongan en práctica políticas económicas de cariz nacionalista como mecanismo para hacer frente a la crisis. Al mismo tiempo, es probable que traten de sacar provecho de la reestructuración amplia de las cadenas de valor global –hacia una arquitectura más diversa, flexible y centrada en la región– para garantizar la sostenibilidad de sus industrias en un mundo nuevo. Un reto clave a este respecto será incentivar las capacidades (*capacity-building*) en el diseño de políticas de localización con el objetivo de identificar y mejorar las ventajas comparativas en términos de producto. Teniendo en cuenta que el peso de los costes laborales como ventaja comparativa seguirá reduciéndose por efecto de la automatización, la forma en que los países en vías de desarrollo gestionen este proceso determinará la potencia política de la globalización en el progreso de la economía política doméstica.

17. Véase OECD (2019).



El camino a la reforma

Los términos del debate acerca de la globalización han evolucionado con el tiempo. La «inocencia» pretérita respecto a los efectos de la globalización se ha desvanecido. La evidencia de sus injustos efectos distributivos ha generado un electorado significativo en muchos países que aboga por su reforma. Sin embargo, según muchos observadores políticos y económicos, la incapacidad de hacer frente a otros aspectos mucho más prevalentes de la globalización conducirá a la inestabilidad política en sociedades democráticas debido a sus impactos a gran escala sobre la coherencia del orden socioeconómico. Como consecuencia, el debate se ha atrincherado. Para lograr reformar las normas y las estructuras de la gobernanza internacional se requerirá de un enorme esfuerzo, no solo para minimizar las repercusiones negativas de la globalización, sino para mejorar potencialmente sus externalidades positivas.

En función de su nivel de desarrollo, así como de sus ventajas competitivas, diversos grupos de países han tomado posiciones para «resetear» la globalización. Sin embargo, pese a que el empeño es compartido, sigue habiendo una brecha considerable entre las demandas más que sobradamente justificadas y la realidad de la reforma de la globalización. Un estudio reciente publicado por Carnegie Foundation¹⁸ —del que autor de esta pieza es corresponsable— ha postulado que es posible concebir tres aproximaciones distintas a la viabilidad de la reforma de la globalización.

La primera aproximación contempla áreas políticas en las que la agenda de la reforma está muy adelantada. Se abordan aquí las reglas sobre fiscalidad internacional, de reciente aprobación bajo el paraguas de la OCDE, y que ponen el foco en las estrategias de planificación fiscal del marco BEPS (*Base Erosion and Profit Sharing*, o Erosión de la Base Imponibles y del Traslado de Beneficios). Dicho avance en el marco de la OCDE puede considerarse un importante logro multilateral que debe contribuir a un mejor equilibrio de los ingresos fiscales mundiales, en beneficio de las naciones más pequeñas, que bajo el régimen actual jugaban en desventaja debido a que las reglas imperantes distribuían los ingresos fiscales sobre la base del lugar físico de establecimiento. También es de esperar que el establecimiento de un impuesto mínimo global ayude a las naciones más pequeñas a aumentar el ingreso fiscal que obtienen de las corporaciones globales, desincentivando su agresiva planificación fiscal.

Otra área de convergencia política guarda relación con las reglas de la financiación internacional, un terreno en el que se ha alcanzado un acuerdo global sobre la distribución de los Derechos Especiales de Giro (*Special Drawing Rights*), apoyada por el FMI, y que permitirá incrementar la liquidez global. La urgencia de una respuesta adecuada al *shock* de la demanda provocada por la pandemia creó el entorno propicio para el acuerdo. Un logro interesante en este ámbito ha sido el establecimiento de instituciones alternativas —o de mecanismos de financiación internacional paralelos— al entramado institucional de Bretton Woods. Los BRICS han sido los que han tomado la iniciativa con el establecimiento de un Nuevo Banco de Desarrollo (NBD).

18. Véase Ulgen (2022).

La segunda aproximación aborda aquellas áreas políticas en las que la convergencia ha demostrado ser difícil. Es el caso, por ejemplo, del ámbito comercial, donde la brecha sigue siendo sustancial. El fracaso de la Ronda de Doha en 2008 para la reforma de la OMC supuso un inconveniente importante. Y desde entonces las líneas divisorias siguen estando en la utilidad y en el carácter inclusivo de su mecanismo de resolución de disputas. Desde la citada Ronda, los países en vías de desarrollo también han pedido la reforma de las normas globales acerca de los derechos de propiedad intelectual, con énfasis en las mejoras de las condiciones de la transferencia de tecnología, en los requisitos de divulgación de conocimientos, en la obtención de un consentimiento informado previo, en una mayor flexibilidad en las licencias obligatorias y en la extensión de los períodos de transición. Sin embargo, las deliberaciones no condujeron a un progreso significativo, ya que las partes discreparon fundamentalmente sobre la esencia de la propiedad del conocimiento.

La tercera aproximación incluye áreas de políticas con una convergencia incompleta. La acción climática es un buen ejemplo de ello. En este caso, la buena noticia es el casi universal reconocimiento de este desafío global, como atestigua el número de países que se han adherido al Acuerdo de París. Tanto los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo se han comprometido a combatir el cambio climático; y sin embargo, debajo de la superficie persisten aún importantes divisiones. De crucial importancia son las desavenencias respecto a la equidad, que dependen básicamente de la asimetría entre emisiones y cargas. Por un lado, la mayor parte de las emisiones de carbono de origen humano acumuladas en la atmósfera se han originado en países de rentas altas —o en su nombre— y, sin embargo, hoy son los grandes mercados emergentes los grandes emisores y potencias económicas. Esta discrepancia está en el centro de la división relativa a la responsabilidad de mitigar las emisiones de carbono. Desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo, dado que la acumulación histórica de emisiones es atribuible a las naciones industrializadas, son estas las que deberían, no solo liderar la mitigación de las emisiones a nivel global, sino también ayudar a las naciones en vías de desarrollo a cumplir sus objetivos de mitigación y adaptación. Cabe apuntar aquí que se critica, con razón, el poco énfasis depositado en la adaptación respecto a la mitigación.

Asimismo, el rol de liderazgo global de la UE en el campo de la acción climática junto con el ambicioso Pacto Verde Europeo también ha suscitado críticas que apuntan a una instrumentalización de la transición climática con vistas a proteger sus intereses comerciales; se denuncia que Bruselas está redoblando la condicionalidad de su comercio con el pretexto del clima. Algunas de las medidas ya apuntadas para combatir el vertido de carbono y las medidas sobre el ajuste de carbono en frontera contribuyen a este debate.

Una situación parecida, marcada por las incongruencias, se da en torno a la gobernanza de los datos y la tecnología. En primer lugar, no hay una convergencia real entre las normas multilaterales que configuran el régimen de derechos sobre la propiedad intelectual e industrial. En el caso de las economías en vías de desarrollo es fundamental impedir que la actual divisoria digital desencadene una nueva forma de «trampa de la renta», en la que los países emergentes y en vías de desarrollo se conviertan en pagadores de renta a los países desarrollados que hayan afianzado su posición en la economía digital, y que al mismo tiempo sean productores de una tecnología cada vez más sofisticada.

Por lo que respecta a los regímenes de datos, los enfoques reguladores a nivel nacional vienen determinados por las prioridades políticas, económicas y sociales de las respectivas políticas. La regulación se ve directamente afectada por la naturaleza del contrato social. La UE, por ejemplo, favorece un Internet abierto y un flujo de datos libre siempre y cuando esté en vigor un régimen robusto de protección de los datos personales. Estados Unidos tiene una visión más «mercantilista» de Internet y promueve la liberalización de los datos para estimular la innovación, el crecimiento y el comercio. Washington se opone a las medidas para la localización de datos que puedan representar una desventaja para sus compañías tecnológicas en el extranjero. La Representante Comercial de Estados Unidos, Katherine Tai, hace hincapié en las restricciones al flujo de datos como principal barrera al comercio digital. Por lo que se refiere a China, es partidaria de un mayor reconocimiento de los derechos de soberanía en el ciberespacio y de que los estados soberanos tengan un papel más significativo en la gobernanza de Internet. En los países en vías de desarrollo, con mucha de su población todavía sin conexión *online*, la economía de datos ofrece unas oportunidades excelentes para despegar, así como un considerable potencial para desencadenar economías de escala y de gama. Muchos de ellos han establecido ya medidas de protección legal para los datos públicos y personales, si bien algunos de estos carecen de la capacidad de hacer cumplir los marcos existentes.

Existen visiones diversas acerca de cómo reformar la globalización. No obstante, el debate y las recomendaciones se centran inevitablemente en áreas políticas concretas que generalmente se considera que contribuyen a la dinámica de la globalización, como el comercio y la financiación global. En este sentido, el debate sufre de una cierta «silozación»¹⁹. Lo que se requiere es un esfuerzo multidisciplinario que permita ampliar la discusión al resto de facetas políticas de la globalización y que, de este modo, podamos reorientarla con un mayor énfasis en la equidad.

Un impuesto mínimo global debe ayudar a las naciones más pequeñas a aumentar el ingreso fiscal que obtienen de las corporaciones globales, desincentivando su agresiva planificación fiscal

19. N. del E.: El término silozación hace referencia a la dependencia de una empresa o ente público de unos silos de datos.

El año 2008 se estableció una «Comisión sobre el Crecimiento y el Desarrollo» que contó con el respaldo de unos cuantos gobiernos nacionales, de la Fundación William y Flora Hewlett, y del Banco Mundial. Los miembros de la Comisión fueron elegidos desde los países en vías de desarrollo sobre la base de su experiencia política. Contaban además con el respaldo de un grupo de académicos dirigidos por el premio Nobel estadounidense Michael Spence. Sus recomendaciones fueron finalmente publicadas bajo el título de «Informe sobre el Crecimiento: Estrategias para un Crecimiento Sostenido y un Desarrollo Inclusivo». Ahora que se cumplen casi 15 años de la iniciativa, se requiere un grupo de trabajo analítico similar, también de alto nivel, que trabaje para discernir posibles maneras de «recablear» la globalización. Como ha desarrollado este artículo y el citado estudio del mismo autor, existen ya varias recomendaciones políticas razonables y fundamentadas de varios gobiernos a niveles muy diferentes de desarrollo. Estas respuestas necesitan ser categorizadas y optimizadas poniendo el foco precisamente en cómo reparar la globalización y garantizar que su futura trayectoria esté mucho más estrechamente alineada con el objetivo de unos resultados equitativos. Esta tendría que ser la misión de una nueva Comisión de alto nivel, en esta ocasión centrada en «Globalización, Desarrollo y Equidad».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron; Autor, David; Dorn, David; Hanson, Gordon. H. y Price, Brendan. «Import competition and the great US employment sag of the 2000s». *Journal of Labor Economics* 34: S141-S198, 2016.
- Aguiar de Medeiros, Carlos y Trebat, Nicolas. «Inequality and income Distribution in Global Value Chains», *Journal of Economic Issues*, Taylor & Francis Journals, vol. 51(2) (2017), p. 401-408.
- Bergh, Andreas y Nilsson, Terese. «Do liberalization and globalization increase income inequality?». *European Journal of Political Economy*, 26(4) (2010), p. 488-505.
- Cooney, Paul. «Reprimarization: Implications for the environment and development in Latin America: The cases of Argentina and Brazil». *Review of Radical Political Economics*, 48(4), (2016), p. 553-561.
- Falkner, Robert y Nico Jaspers. «Environmental Protection, International Trade and the WTO», en Heydon, K. y Woolcock, S. (eds.). *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Aldershot: Ashgate (2012), p. 245-60.
- Figge, Lukas; Oebels, Kay y Offermans, Astrid. «The effects of globalization on Ecological Footprints: an empirical analysis». *Environ Dev Sustain*, n.º 19 (2017), p. 863-876. (en línea) <https://doi.org/10.1007/s10668-016-9769-8>.
- Furceri, Davide; Loungani, Prakash y Ostry, Jonathan David. «The Aggregate and Distributional Effects of Financial Globalization: Evidence from Macro and Sectoral Data». Fondo Monetario Internacional, 2 de diciembre de 2019.

- Milanovic, Branco. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press, 2018.
- Montes, Manuel. «Obstacles to development in the global economic system», 2014. The South Centre. (en línea) https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2014/07/RP51_Obstacles-to-development-in-global-economic-system_EN.pdf.
- OECD. *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, París, 2019. <https://doi.org/10.1787/689afed1-en>.
- Rodrik, Dani. *The globalization paradox: Why global markets, states, and democracy can't coexist*. New York: W.W. Norton Company, 2012.
- Rodrik, Dani. «Premature deindustrialization». *Journal of Economic Growth* 21(1), (2015), p. 1-33. (en línea) <https://doi.org/10.1007/S10887-015-9122-3>.
- Rodrik, Dani. «New technologies, Global Value Chains, and Developing Economies». National Bureau of Economic Research Working Papers, 2018a. (en línea) <https://doi.org/10.3386/w25164>.
- Rodrik, Dani. «What Do Trade Agreements Really Do?», *Journal of Economic Perspectives* 32(2), (2018b), p. 73-90. (en línea) <https://doi.org/10.1257/jep.32.2.73>.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. Nueva York: W.W. Norton & Company, 2002.
- Sundaram, Jomo Kwame; Schwank, Oliver y von Arnim, Rudiger. «Globalization and development in sub-Saharan Africa». United Nations Department of Economic and Social Affairs, DESA Working Paper n.º 102 (ST/ESA/2011/DWP/102) (2011).
- Ulgen, Sinan. «Rewiring Globalisation». Carnegie Endowment for International Peace, 2022. (en línea) <https://carnegieeurope.eu/2022/02/17/rewiring-globalization-pub-86308>
- UNCTAD. «Export diversification and employment» (UNCTAD/ALDC/2018/3), 2018. (en línea) https://unctad.org/system/files/official-document/aldc2018d3_en.pdf
- UNDESA. «World Social Report – Inequality in a rapidly changing world», (n.º 978-92-1-130392-6). United Nations, 2020. (en línea) <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>
- Wade, Robert Hunter. «What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”». *Review of International Political Economy* 10(4), (2003), p. 621-644. (en línea) <https://doi.org/10.1080/09692290310001601902>.
- Wilkinson, Rorden. «Conclusions: Emerging Powers in the WTO – Beware the Glass Ceiling». *International Negotiation*. 21(2), (2016), p. 327-341. (en línea) <https://doi.org/10.1163/15718069-12341335>.



HANDLE WITH CARE
FRAGILE
THANK YOU

¿ESTÁ REALMENTE
SENTENCIADA LA
GLOBALIZACIÓN?

ANDRÉ SAPIR

Investigador sénior, Bruegel; profesor
en la Université Libre de Bruxelles

A pocos días de la cita anual en Davos del Foro Económico Mundial del 2022, la columnista Rana Faroohar publicó en *The Financial Times* una pieza de opinión titulada «Davos y la nueva era de la globalización», en la que alertaba a los lectores de que «la globalización no es inevitable, pese a lo que nos dijeron los políticos en la década de 1990». Y cabe decir que la columnista estaba en lo cierto, si bien no por las razones correctas.

Su argumento principal era que, a pesar de que la reciente ola de globalización ha producido una riqueza inmensa, también ha generado una enorme desigualdad. Las consecuencias políticas y económicas de ello, argumentaba Faroohar, «son la principal razón de que ahora mismo nos encontremos en un período de desglobalización».

Lo cierto es que no existe una opinión unánime acerca de que nos encontremos realmente en un período de desglobalización, ni de que llegado el caso de que eso sea verdad, la causa principal sea la disparidad de ingresos y riqueza generada por la globalización. Sin ir más lejos, en otra columna publicada en el mismo medio y en las mismas fechas, el periodista económico Martin Sandbu afirmaba que «dar por muerta a la globalización es una terrible exageración». Su pieza sostenía que el principal culpable del actual asalto a la globalización es la situación geopolítica mundial, y en particular, la rivalidad entre China y Estados Unidos, a la que se ha sumado más recientemente la guerra entre Rusia y Ucrania; en ambos casos, una pugna entre autocracias y democracias.

Así pues, ¿resulta acertado afirmar que la presente ola de globalización, que tuvo su inicio hace tres décadas, ha llegado a su fin o, cuanto menos, que está sentenciada? Y si es así, ¿debemos alegrarnos por ello o, por el contrario, debemos lamentarlo?

Las dos olas de globalización que precedieron a la actual

Resulta difícil comprender la verdadera naturaleza de la actual globalización, sin por lo menos fijarnos en las olas de globalización que la precedieron. La primera de las que tuvieron lugar en la era moderna tuvo su inicio a mediados del siglo XIX, como resultado de dos principales factores: por un lado, los avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones, que redujeron espectacularmente los costes de transacción; y, por otro lado, las decisiones políticas —principalmente de los europeos— encaminadas a liberalizar sus propios mercados y a abrir por la fuerza los mercados de otros países, mediante las dinámicas del colonialismo y del imperialismo. Este período duró cuatro o cinco décadas y el acuerdo general es que terminó en 1914. Fue seguido de un período de desglobalización, caracterizado por fuertes restricciones en los flujos comerciales y de inversión que se prolongó durante tres décadas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo asistió por primera a un período de reglobalización, que se extendió hasta comienzos de la década de 1980, momento culminante en que la integración del comercio global recuperó el nivel al que había llegado en 1914. El principal motor de la integración durante todo este período fue la liberalización del comercio en las economías avanzadas, un fenómeno que convivió con el hecho de que vastas partes del mundo —principalmente China y la Unión Soviética, pero también India— siguieron estando regidas por modelos con una elevada intervención estatal en la economía, e incluso, por la implementación de políticas autárquicas.

Años más tarde, a comienzos de la década de 1990, el mundo entró en un período de hiperglobalización¹ debido a los mismos dos factores que habían sido responsables de la primera ola de globalización: los avances tecnológicos en el transporte y las comunicaciones, sumados en esta ocasión a decisiones políticas tomadas en países como China e India, que actuaban autónomamente y al margen del dictado de potencias extranjeras. En conjunción, estos dos factores abrieron la puerta a que las empresas manufactureras establecidas en economías avanzadas pudieran obtener productos o insumos en lugares con mano de obra relativamente barata. La gestión comercial de la cadena de suministro global entre economías avanzadas y economías en vías de desarrollo o emergentes fue el principal impulsor de este proceso de hiperglobalización, que en el año 2008, ascendió a más de la mitad del comercio mundial de mercancías².

Históricamente, la participación del comercio mundial de bienes y servicios en el PIB mundial nunca ha alcanzado más del 20%. Después de 1990, creció sostenidamente, hasta alcanzar un pico del 31% en 2008, justo antes de que estallase la Gran Recesión financiera (ver gráfico adjunto).

Sin embargo, después de la Gran Recesión, la hiperglobalización se estancó y fue seguida de una fase que ha sido descrita como desglobalización o como *slowbalisation* (globalización «a cámara lenta» o «al ralentí», respectivamente), dependiendo del indicador que se utilice. Analizando el comercio mundial de bienes y servicios, algunos autores sostienen que desde 2011, no asistimos a un fenómeno de desglobalización, sino más bien a una *slowbalisation*, dado que el peso del comercio mundial con respecto al Producto Interior Bruto mundial ha permanecido aproximadamente al nivel que había alcanzado en el pico del 2008, si bien este cayó en 2020 debido al impacto económico de la COVID-19. El examen por separado del comercio en bienes y el comercio en servicios muestra una imagen diferente a la del comercio de bienes y servicios analizado conjuntamente (véase la línea superior del gráfico adjunto). La desglobalización parece haber comenzado ya en el comercio de mercancías, con un declive sustancial de la proporción del comercio mundial respecto al PIB desde el pico de 2008. Por otro lado, en el caso del comercio de servicios no parece haberse producido ni una desglobalización ni una *slowbalisation*, sino más bien una intensificación de la globalización, con un incremento continuo de la proporción del comercio mundial respecto al PIB mundial después del 2008, pero de nuevo con una caída en 2020 debido al impacto de la COVID-19.

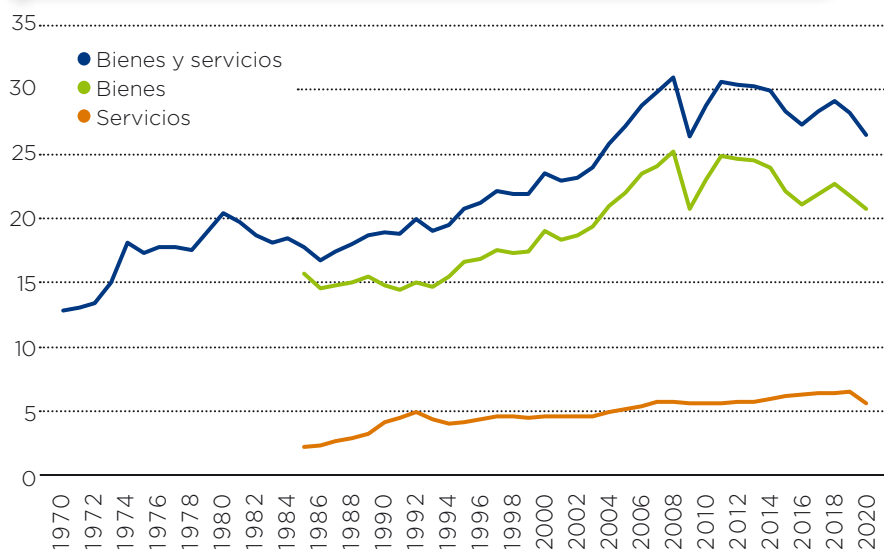
Así pues, de la misma manera en que lo hizo la primera ola de globalización, el período de hiperglobalización también dio lugar a unos beneficios económicos enormes. En este proceso, una especialización más profunda del comercio, asociada a unas cadenas de suministro global cada vez más complejas, ha mejorado la productividad y el crecimiento de la renta, facilitando la convergencia entre las economías emergentes y las economías avanzadas³.

1. Véase Rodrik (2011) y Subramanian y Kessler (2013).

2. Véase Borin y Mancini (2019).

3. Véase, por ejemplo, los estudios de Baldwin y Robert-Nicoud (2014) o de World Bank (2020).

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS RESPECTO AL PIB MUNDIAL (EN PORCENTAJE, TOTAL Y DESCOMPOSICIÓN POR SECTOR, 1970-2020)



Fuente: cálculo propio basado en datos del FMI y de la OMC para el comercio en bienes y el comercio en servicios, y en datos del Banco Mundial para el comercio en bienes y servicios.

No obstante, la hiperglobalización también ha producido enormes tensiones económicas y políticas, tanto entre naciones, como dentro de ellas, que han sembrado dudas sobre su sostenibilidad. A grandes rasgos, podemos afirmar que estas tensiones son principalmente el resultado de dos factores: el primero es la dramática transformación de la vieja división internacional del trabajo entre economías avanzadas y economías en vías de desarrollo, que ha visto como, durante un siglo, las primeras se especializaban en bienes manufacturados y las segundas, en productos agrícolas o en materias primas. En 1980, los bienes manufacturados representaron el 75% de las exportaciones de bienes Norte-Sur, pero menos del 20% de las exportaciones Sur-Norte. En 2019, los bienes manufacturados suponían el 75% de las exportaciones Norte-Sur, pero ahora, representaban también el 75% de las exportaciones Sur-Norte. Dicho de otro modo, los países en vías de desarrollo se han vuelto competidores de las economías avanzadas, pero a la vez, son también unos de sus importantes compradores.

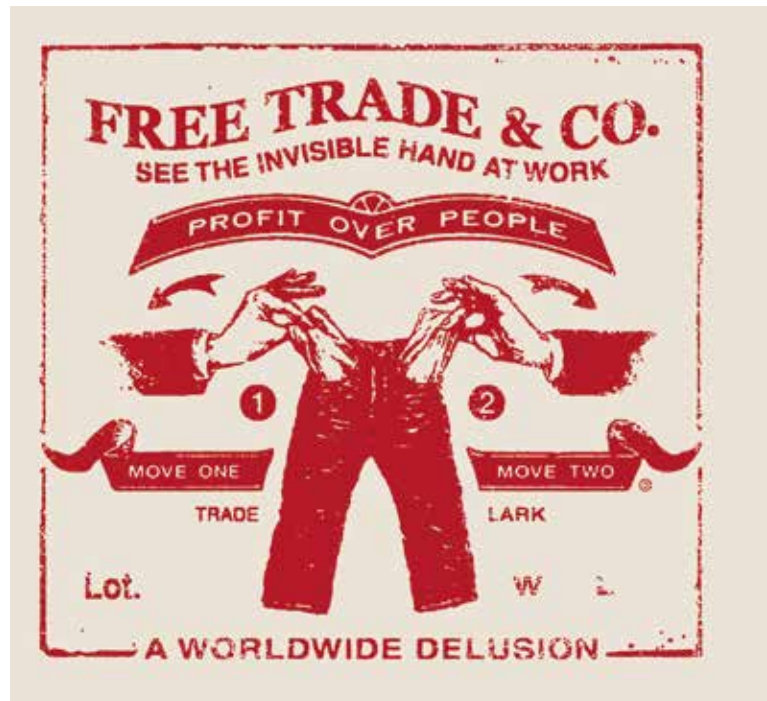
Bruselas y Washington confiaban que la entrada de China en la OMC transformaría inexorablemente al país asiático en una democracia y en una economía de mercado liberal (...). Cuando quedó claro (...) que ninguna de estas dos cosas iba a suceder pronto, hubo una enorme decepción

El segundo factor que contribuye a las citadas tensiones es la creciente incapacidad del sistema para gestionar los problemas generados por el incremento de la competencia internacional en las tres últimas décadas, en particular, aquella que se da entre las economías avanzadas y las economías en vías de desarrollo. En el contexto actual, debemos entender que la noción de «sistema» hace referencia tanto al mercado laboral doméstico y a las instituciones sociales que pueden atenuar las tensiones sociales domésticas, como a las instituciones de la gobernanza global, especialmente la Organización Mundial del Comercio (OMC), que pueden reducir las tensiones comerciales internacionales. Lamentablemente, algunas de estas instituciones domésticas e internacionales se han debilitado en años recientes, como veremos más detalladamente en los dos próximos apartados.

La economía política de la globalización en las economías avanzadas

No hubo que esperar mucho tiempo para que la segunda ola de globalización —la hiperglobalización—, que tuvo su origen a comienzos de 1990, produjese una involución en Estados Unidos y en otras economías avanzadas.

El economista Dani Rodrik fue uno de los primeros en preguntarse, allá en 1997, *¿Has globalisation gone too far?* («¿Ha ido demasiado lejos la globalización?»), en un libro así titulado. Poco después, se sumaron al debate los economistas Burtless, Lawrence y Litan con su libro *Globaphobia: Confronting Fears about Open Trade* («Globalofobia: hacer frente a los temores que provoca el libre comercio»). Ambos libros fueron publicados por dos famosos *think tanks* con sede en Washington y tuvieron un impacto más que notable en el incipiente debate en EEUU acerca de la globalización.



La tesis convincente de Rodrik sostiene que el incremento del comercio y la movilidad del capital convierten en más elástica la demanda de los servicios de los trabajadores sin movilidad interprofesional. Según él, «los servicios de grandes segmentos de la población pueden ser más fácilmente sustituidos por los servicios de otras personas allende las fronteras nacionales». En consecuencia, la globalización reduce el poder de negociación de los trabajadores, que sufren una creciente inestabilidad en sus ganancias en países como Estados Unidos, donde los mercados laborales son flexibles. Para los estadounidenses «que carecen de las competencias que les harían difíciles de reemplazar», afirmaba ya entonces Rodrik, la globalización comporta «una mayor inseguridad y, en último término, una existencia más precaria».

En Estados Unidos, donde los mercados operan de forma eficiente, la globalización generó a la vez que más riqueza, también más desigualdad de renta y más problemas de ajuste que los que generó en Europa, donde el contexto era muy diferente⁴. El votante de clase media estadounidense perdió una porción sensible de su salario y se vio expuesto a cada vez más inseguridad laboral, lo que tuvo como resultado una confrontación del mundo laboral a la globalización. En Europa, donde el Estado del bienestar es más generoso y los mercados son menos eficientes, la globalización generó menos riqueza, pero también menos desigualdad de renta y menos problemas de ajuste que en Estados Unidos. Por tanto, el votante medio europeo sufrió relativamente menos. El desempleo aumentó, pero se ensañó principalmente en los *outsiders*: los jóvenes y los inmigrantes. Este fue el motivo de que la fuerza laboral organizada en Europa expresase menos oposición a la globalización que en Estados Unidos. La conclusión a la que condujo la observación de ambas economías fue que el

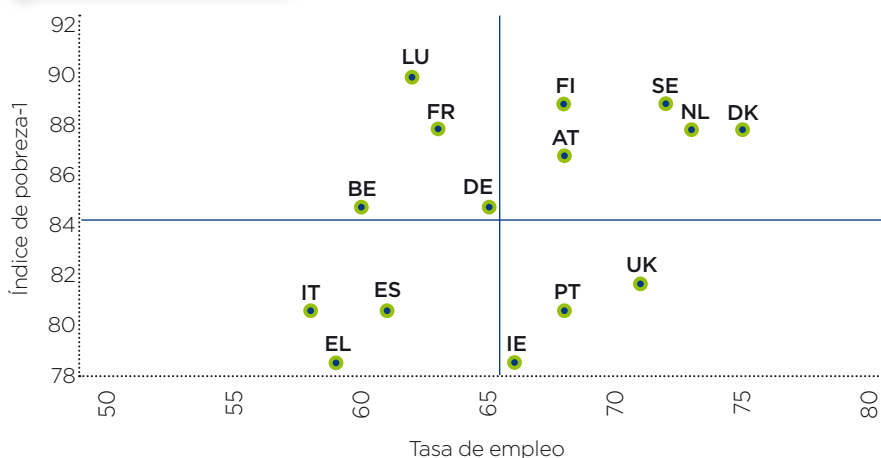
mantenimiento de la globalización planteaba retos diferentes a Estados Unidos y a Europa. En el caso de Estados Unidos, el principal reto era garantizar una mejor distribución de la renta y una disminución de la pobreza. En cambio, en Europa la prioridad era prevenir el colapso del Estado del bienestar, con un número cada vez mayor de demandas y con cada vez menos recursos para atenderlas.

En un estudio que publiqué en 2006, pude demostrar que en el seno de Europa, existen grandes diferencias entre los estados nacionales del bienestar; algunos están mucho mejor equipados que otros para gestionar las consecuencias sociales, económicas y políticas de la globalización. El estudio proponía una tipología basada en dos criterios: la eficiencia y la equidad. Un modelo social era considerado eficiente si proporcionaba incentivos suficientes al trabajo y generaba tasas de empleo relativamente altas, y era considerado equitativo si representaba un riesgo comparativamente bajo de caer en la pobreza relativa. Utilizando datos del año 2004 y centrándose en los 15 países pertenecientes a la Unión Europea (UE15) antes de su ampliación hacia el Este, el estudio revelaba que los 15 países del estudio podían dividirse en cuatro categorías: los que tenían un modelo social que proporcionaba eficiencia y equidad (aquí entraban Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Suecia, los que llamaremos «países del norte»); otros que tenían un sistema social que no proporcionaba ni eficiencia ni equidad (Grecia, España e Italia, los «países mediterráneos»); y los que ocupaban una postura intermedia entre la eficiencia y la equidad, con dos variantes: los que tenían modelos sociales equitativos, pero no muy eficientes (Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo, los «países continentales») y aquellos con un modelo social eficiente pero poco equitativo (Irlanda, Portugal y el Reino Unido, los «países anglosajones»). El resultado se puede observar en los siguientes gráficos, sobre las tasas de empleo y la probabilidad de salir de la pobreza en Europa.

4. Véase Sapir (2001).

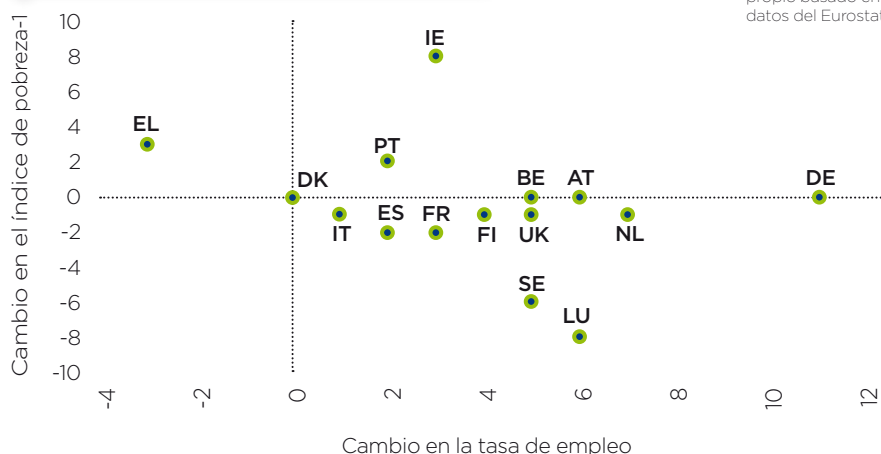
TASAS DE EMPLEO Y PROBABILIDAD DE SALIR DE LA POBREZA EN LOS SISTEMAS SOCIALES EUROPEOS
(2014, EN PORCENTAJE)

Fuente: Sapir (2006).



CAMBIOS EN LAS TASAS DE EMPLEO Y EN LA PROBABILIDAD DE SALIR DE LA POBREZA EN LOS SISTEMAS SOCIALES EUROPEOS,
(2004-2019, EN PUNTOS PORCENTUALES)

Fuente: cálculo propio basado en datos del Eurostat.



La conclusión de esta tipología de modelos sociales europeos en 2004 era que había buenos motivos para proceder a una reforma del mercado laboral y de las políticas sociales europeas, especialmente en los países continentales y mediterráneos, donde los sistemas de Estado del bienestar eran considerados ineficientes. Confiando en unas leyes estrictas para la protección del empleo en una época de cambios rápidos, cuando los viejos trabajos y oficios ya no estaban

garantizados debido al cambio tecnológico y a la globalización, estos modelos desalentaban la adaptación al cambio y preservaban el *statu quo*. El resultado eran unas tasas de empleo bajas y como consecuencia, un elevado desempleo. En una primera fase, los «votantes medios» escaparon al creciente desempleo, cuya carga recayó principalmente en los jóvenes y en los inmigrantes; esto fue posible por ejemplo, gracias a que algunos trabajadores de mayor edad pudieron

salir del mercado laboral con la ejecución de unos generosos planes de jubilación anticipada. Sin embargo, a mediados de la década de 1980, el equilibrio político empezó a cambiar. Los votantes medios ya no estaban cubiertos frente a la presión cada vez mayor de la globalización y empezaron a ver con claridad que la combinación de una población cada vez más envejecida con unas bajas tasas de empleo pondría muy pronto en peligro sus planes de pensión futuros.

La pandemia de la COVID-19 fue una razón más para que muchos países, incluida la UE, adoptasen medidas para ganar autonomía estratégica y para relocalizar la producción, principalmente aquella proveniente de China

Como indica el gráfico anterior, el deseado salto hacia una mayor eficiencia ha tenido lugar en gran medida, a partir de 2004. En casi todos los países de la UE15, la tasa de empleo ha aumentado —en ocasiones, sustancialmente— entre el año 2004 y el 2019. En la mayoría de los casos, el incremento de la eficiencia del modelo social no ha ido acompañado —como era de temer— por un incremento de la desigualdad. Alemania, en particular, el país con el mayor incremento en el índice de empleo —un aumento de 11 puntos porcentuales entre 2004 y 2019— no registró ningún cambio en el riesgo de su población de caer en la pobreza. En Irlanda, el incremento del empleo estuvo acompañado de una reducción sustancial de la desigualdad, mientras que en Luxemburgo y Suecia, estuvo acompañado de un incremento sustancial de la desigualdad.

Como vemos en los gráficos precedentes el caso atípico es Grecia, donde la tasa de empleo ha caído, pero afortunadamente, también la desigualdad ha disminuido. La situación en los otros dos países clasificados como mediterráneos —Italia y España— tampoco es muy alentadora, con una pequeña mejora en el índice de empleo, pero a expensas de un pequeño aumento de la desigualdad. En conjunto, sin embargo, en 2019 la mayoría de los países de la UE15 estaban en una mejor posición para hacer frente a la globalización que en 2004, con la excepción de Grecia, Italia y España, que continúan teniendo unos modelos sociales que no son ni eficientes ni equitativos, por lo que siguen siendo frágiles con respecto no solo a la globalización, sino también con respecto a otras importantes transformaciones como las transiciones climática y digital.

Concluyo subrayando que la visión según la cual la globalización estaba ya sentenciada a causa de la ruptura del contrato social en las economías avanzadas y debido a que «no hay que preocuparse por la desglobalización», como sugería ya en 2016 el artículo de Dani Rodrik publicado con este título en el *Financial Times*, es más válida para el caso de los Estados Unidos que para Europa. No obstante, Rodrik da en el clavo cuando afirma que «los políticos deben centrarse primero en restaurar el contrato social doméstico», y que «unos sistemas políticos más saludables producen —y son capaces de soportar— mayores dosis de globalización».

La geopolítica de la globalización

La reversión de la hiperglobalización puede ser impulsada en parte por la política doméstica, pero no hay que subestimar el importante papel que desempeña la geopolítica.

Con el final de la Guerra Fría, se extendió por Occidente un sentimiento ampliamente compartido de que el mundo había llegado al *fin de la Historia*, tal y como recogía Francis

Fukuyama en su obra homónima cuando afirmaba que «en tanto que forma final de gobierno humano, la democracia liberal occidental es la culminación de la universalización y de la evolución ideológica de la humanidad». Esta fue una de las razones por las cuales en el 2001 los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) decidieron admitir a China en el seno de la organización. Por entonces, la opinión predominante en Bruselas y en Washington —las capitales de los que eran los dos principales miembros de la OMC—, era que la entrada de China en la OMC transformaría inexorablemente al país asiático en una democracia y en una economía de mercado liberal de tipo occidental. Cuando quedó claro —después de la Gran Recesión y de la llegada del presidente Xi al poder— que ninguna de estas dos cosas iba a suceder pronto, hubo una enorme decepción en muchas capitales. En Washington, en particular, hubo mucho más que decepción. Surgió también el temor de que China se estuviese convirtiendo rápidamente en un gran rival geopolítico, habiendo alcanzado ya la posición de mayor exportador mundial de bienes, y con la probable conversión antes del final de la década en la economía con el mayor PIB del mundo.

Con este trasfondo, la dependencia de Estados Unidos respecto a las importaciones desde China, y la de China respecto a las exportaciones a Estados Unidos llevó a los dos grandes rivales a adoptar medidas para limitar su comercio bilateral después de la Gran Recesión, especialmente después de la llegada de Donald Trump a la presidencia. La pandemia de la COVID-19 fue una razón más para que muchos países, incluida la Unión Europea, adoptasen medidas para ganar autonomía estratégica y para relocalizar la producción, principalmente aquella proveniente de China. El último clavo en el ataúd de la hiperglobalización lo puso la invasión rusa de Ucrania, que ha reforzado la opinión de quienes sostenían que la dependencia co-

mercial respecto de economías con regímenes políticos iliberales había ido demasiado lejos, y que era esencial relocalizar los procesos productivos a países más cercanos o, al fin y al cabo, en países amigos. Llamadas similares a la autosuficiencia abundan en China, donde el presidente Xi cree que su país se ha vuelto excesivamente dependiente de las democracias liberales como mercado de sus exportaciones, y como proveedoras de insumos fundamentales. Todo esto puede calificarse o no de desglobalización pero, ciertamente, lo que está claro es que tiene todo el aspecto de un desacoplamiento parcial. Pasó ya el tiempo en que el comercio era simplemente una cuestión de ventaja comparativa, como fue el caso durante la era de la hiperglobalización. La geopolítica no ha reemplazado por completo a la economía como configuradora de los flujos comerciales (y de inversión), pero desempeña ya un papel indudablemente mayor que el que desempeñaba en el apogeo de la segunda ola de globalización iniciada a principios de la década de 1990.

Conclusión

Como dijo recientemente el economista indio Raghuram Rajan, la relocalización en países amigos —una noción defendida por primera vez por la secretaria del Tesoro de Estados Unidos Janet Yellen en un discurso en abril de 2022—, «es una política perfectamente comprensible si se limita estrictamente a productos concretos, y que atañen directamente a la seguridad nacional. Lamentablemente, la interpretación del término que se está transmitiendo al público nos lleva a pensar que ésta será en realidad, un pretexto para introducir un mayor proteccionismo».

Dani Rodrik y otros autores de pensamiento afín aciertan al afirmar que, de manera general, la salud del contrato social doméstico es un factor básico, más aún si el objetivo es lograr una globalización sostenible.

No obstante, en aquellos países que carecen de un contrato social doméstico, es cada vez mayor el temor de que la política opte por el proteccionismo, en vez de apostar por mejorar las políticas sociales. Si esto es lo que acaba sucediendo, la desglobalización no podrá revertir la tendencia hacia una mayor renta y una mayor desigualdad de la riqueza, que observamos ya en muchos países avanzados —y de manera más aguda en Estados Unidos que en Europa—, durante el período relativamente corto de la hiperglobalización. En cambio, por el hecho de reducir la competencia internacional, la desglobalización puede empeorar la situación de los trabajadores debido a la inferior productividad laboral, y por el precio mayor de algunos de los bienes que consumen. Dicho de otro modo: en la medida en que es impulsada por el proteccionismo, la desglobalización puede tener el efecto contrario al que desean algunos de sus defensores. Quienes buscan una protección social mejor para los trabajadores que les permita resistir no solo la globalización, sino también las transiciones digital y climática, harían bien en recordar que esto requiere políticas sociales mejores y no políticas comerciales más restrictivas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antràs, Pol. «De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age». *ECB Forum: Central Banks in a Shifting World, Conference Proceedings*, (2020).
- Baldwin, Richard y Robert-Nicoud, Frédéric. «Trade-in-goods and trade-in-tasks: An integrating framework». *Journal of International Economics*, nº 92 (2014), p. 51-62.
- Borin, Alessandro and Mancini, Michele. «Measuring what matters in global value chains and value-added trade». *World Bank Policy Research, Working Paper*, nº 8804, (2019).
- Burtless, Gary, et al. *Globaphobia: Confronting Fears about Open Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1998.
- Fukuyama, Francis. «The End of History?». *The National Interest*, nº 16 (1989), p. 3-18.
- Giovannetti, Giorgia; Mancini, Michele; Marvasi, Enrico y Vannelli, Giulio. «The role of global value chains in the pandemic: Impact on Italian firms». Traducción inglesa de 2021 de un artículo publicado en italiano en *Rivista di Politica Economica*, número 2/2020.
- Rodrik, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- Rodrik, Dani. *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W. W. Norton & Co., 2011.
- Sapir, André. «Who is Afraid of Globalisation? Domestic Adjustment in Europe and America», en Roger B. Porter; Sauvé, Pierre; Subramanian, Arvind y Zampetti, Americo, B. (eds.). *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*. New York: Harvard University y Brookings Institution Press, 2001.
- Sapir, André. «Globalisation and the Reform of European Social Models». *Journal of Common Market Studies*, nº 44 (2006), p. 369-390.
- Subramanian, Arvind y Kessler, Martin. «The Hyperglobalization of Trade and Its Future». *Peterson Institute for International Economics, Working paper*, nº 13-6 (2013).
- World Bank. *World Development Report 2020: Trading for development in the age of global value chains*. Washington, D.C.: World Bank, 2020.



DE LA GLOBALIZACIÓN
A LA GEOBALIZACIÓN:
UNA TRANSICIÓN HACIA
LA AUTONOMÍA
ESTRATÉGICA DE LA UE

ERIC VAN DEN ABEELE

Profesor titular de la Universidad Mons-Hainaut; profesor visitante en el Institut des Hautes Études des Communications Sociales (IHECS); profesor asociado en el Instituto de Comercio de la Unión Europea

La exposición de la UE al comercio internacional (...) la ha hecho especialmente vulnerable, ya que, a diferencia de China, Estados Unidos y Rusia, la Unión carece de recursos naturales

El Consejo Europeo, celebrado los días 1 y 2 de octubre de 2020, consagró como objetivo esencial de la UE la autonomía estratégica abierta¹, que consiste en reducir la dependencia exterior de la UE en materia de energía, tierras raras y tecnologías clave. Sin embargo, a pesar de la persuasión del presidente del Consejo de la UE, Charles Michel, y del presidente francés, Emmanuel Macron, este oxímoron sigue siendo confuso, ambiguo y poco motivador. Por encima de todo, este nuevo paradigma² no clarifica ninguna de las distintas etapas que la Unión tiene todavía que superar para tener éxito en su revolución copernicana, ecológica y digital, en un momento en que está inmersa en cuatro grandes crisis existenciales.

El cuarteto lo forman: la *crisis geopolítica* (activada con la agresión rusa en Ucrania); la *crisis energética* (que causa conflictos comerciales y tensiones con China); la *crisis climática y medioambiental* (calentamiento global, degradación de las tierras agrícolas, estrés hídrico); y la *crisis sanitaria* (pandemia de la COVID-19, amenazas sanitarias transfronterizas, peligro para la salud mental).

Son cuatro focos de tensión que ponen en peligro el mismo corazón del proyecto europeo, a los que hay que sumar otros cuatro escollos no menos importantes. Los dos primeros se ponen de manifiesto con crudeza debido a las graves turbulencias provocadas por los crecientes desequilibrios financieros y presupuestarios: estos son sobreendeudamiento masivo privado y público, y el déficit público abismal de los estados miembros. Y, desde luego, esta delicada situación financiera se ve perjudicada por la crisis de gobernanza mundial tras la parálisis de los organismos internacionales (G7, G20, Consejo de Seguridad de la ONU, OMC, etc.).

1. El añadido «while preserving an open economy» fue exigido por 13 estados miembros (España, Países Bajos, Portugal, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Irlanda, República Checa, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia y Malta) como recordatorio de que la autonomía estratégica no debe alterar el compromiso de la UE con un sistema comercial multilateral abierto.
2. Véase Van den Abeele (2021) y Agkücü (2021).



第二十二次中国 - 欧盟领导人会晤
The 22nd China-EU Summit
2020年6月22日
22 June, 2020



Los otros dos peligros preocupantes tienen un cariz más social: por un lado, la amenaza identitaria y de pérdida de calidad democrática (protagonizados por el auge de los partidos racistas y los fundamentalismos, el euroescepticismo y el desencanto de la población); y por el otro, el demográfico (envejecimiento de la población europea en un contexto de explosión demográfica mundial).

Estas circunstancias adversas, cuyos efectos son acumulativos, ponen en tela de juicio el actual modelo de globalización, que ha demostrado su incapacidad para prevenir y encontrar soluciones duraderas y eficaces a crisis profundas, prolongadas y reiteradas, a pesar de que la Unión ha entrado en el juego de la globalización abriendo ampliamente sus mercados³.

Una gobernanza de la Unión sometida a grandes tensiones

Las crisis estructurales que han sacudido la Unión Europea han puesto de manifiesto cuatro puntos débiles del modelo de gobernanza global.

En primer lugar, la exposición de la UE al comercio internacional en el marco de una economía liberalizada la ha hecho especialmente vulnerable, ya que, a diferencia de China, Estados Unidos y Rusia, la Unión carece de recursos naturales⁴ en los ámbitos de la energía, las materias primas estratégicas⁵ (litio, cobre, cobalto y níquel, en particular) y determinadas tecnologías avanzadas⁶, para apoyar su independencia y garantizar su autonomía estratégica.

En segundo lugar, el sistema de división internacional del trabajo basado en el «*just in time*» presupone que el flujo «justo a tiempo» de las cadenas de valor se mantenga estable durante un periodo prolongado. También postula que los insumos (materias primas, semiconductores, componentes electrónicos, etc.) lleguen en el momento adecuado, lo que evita costes innecesarios de mano de obra, transporte, manipulación y almacenamiento. Bajo este modelo, si se produce una ruptura en un eslabón de la cadena de suministro, toda la cadena de valor o incluso varios sectores de la economía pueden verse afectados, no solo por la escasez, sino también por el aumento de los precios, que además se ve agravado por los efectos de la especulación. Un ejemplo llamativo de ello es la escasez de chips electrónicos en el sector del automóvil, cuya producción se ha reducido en un tercio en algunos estados miembros en 2021.

En tercer lugar, para aplicar el Acuerdo de París y en respuesta al informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), la UE se ha fijado unos ambiciosos objetivos climáticos y medioambientales. El Pacto Verde Europeo establece que la UE debe reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% en el horizonte 2030, en relación con los niveles de 1990, con el fin de alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en 2050. Sin embargo, en verano de 2022, para hacer frente a los costes directos e indirectos de la guerra en Ucrania⁷, la UE y sus estados miembros se

3. De este modo, entre 1999 y 2019, el peso del comercio exterior/internacional de la UE en el PIB europeo pasaba del 31% al 54%, mientras que en el mismo periodo en Estados Unidos la proporción se mantenía estable, pasando del 23% al 26%

4. Algunos de estos recursos podrían extraerse en la UE. La dificultad radica en las externalidades negativas y el impacto asociado a la extracción y el refinado que los ciudadanos europeos ya no aceptan.

5. La Comisión ha identificado una lista de 137 productos de ecosistemas sensibles para los que la UE depende en gran medida de terceros países, que representan el 6% del total de las importaciones de la UE en términos de valor de las mercancías importadas. Más del 50% de estos productos proceden de China.

6. Los imanes permanentes son un buen ejemplo de tecnología disruptiva de la que carece la UE.

7. Para alcanzar el objetivo de dedicar el 2% del producto interior bruto a la defensa, los 21 (pronto serán 23) estados europeos miembros de la OTAN tendrían que inyectar unos 1.300.000 millones de euros a sus presupuestos de defensa, incluidos 270.000 millones para capacidades militares.

han visto obligados a paralizar parte del esfuerzo para cumplir los objetivos del Pacto Verde. Además, el mantenimiento del actual modelo de desarrollo en la mayoría de los estados miembros y en el mundo no augura nada bueno para el cumplimiento de estos objetivos.

Y, en cuarto lugar, aunque la UE se ha fijado como objetivo respetar una base de valores democráticos elevados⁸, no ha dudado en hacer la vista gorda ante la violación sistemática de estos principios por parte de los regímenes dictatoriales o autoritarios de algunos países proveedores de energía, materias primas o tecnología (China, Rusia, República del Congo, Brasil, etc.). Aunque esta *realpolitik* viene dictada por la falta de fuentes alternativas de suministro, esta alianza contra natura conlleva importantes riesgos letales para el modelo democrático al que aspiran la mayoría de los estados miembros⁹ de la UE.

Optar por la vía de la *geobalización*

Ante este panorama, se nos presentan varios escenarios e interrogantes:

¿Nos encontramos ante una forma de «corrosión de la globalización», como parece creer Adam Posen¹⁰, presidente del *Peterson Institute for International Economics*? En este escenario, la economía mundial estaría fragmentada en bloques, cada uno de los cuales intentaría aislarse y reducir la influencia de los demás, y la UE tendría que interpretar su propia partitura en competencia con sus socios tradicionales.

¿Adopta la globalización otras formas o configuraciones –*deglobalisation*, *slowbalisation* o *newbalisation*– como parecen sugerir Jan Hatzius y Daan Struyven¹¹ o Adiedj Bakas?

¿O es preferible el concepto de *glocalización*¹², como creía Zygmunt Bauman¹³, o el de *geolocalización*, como nos invita a considerar Arjun Appadurai¹⁴, para expresar la tensión dialéctica entre el nivel global y el nivel local?

En cualquier caso, lo que parece claro es que el modelo actual, basado en una econo-

Se está produciendo un movimiento de desaceleración irreversible, que debe traducirse en un nuevo paradigma que denominamos «geobalización», en el que la biosfera debería convertirse en la piedra angular del modelo

mía de mercado abierta y liberalizada, presenta signos de agotamiento, sobre todo ante las reiteradas crisis geopolíticas y climáticas, la escasez de materias primas e insumos estratégicos, y el encarecimiento de la energía y el transporte, que obligan a priorizar la seguridad sobre la eficiencia, la sobriedad sobre el consumo desenfrenado, la solidaridad sobre la competencia desmedida, y lo local sobre lo global.

8. Los valores de la UE garantizan una sociedad en la que prevalecen el pluralismo, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Están recogidos en el artículo 2 del TUE: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías.
9. El respeto de los valores fundamentales dentro de la Unión está siendo cuestionado por las llamadas democracias «liberales», como Hungría y Polonia, que ya no dudan en desafiar el Estado de derecho.
10. Véase Posen (2022).
11. Véase Hatzius, J. y Struyven, D. (2022).
12. La *glocalización* es la contracción de los términos «globalización» y «localización».
13. Véase Bauman, Z. (1998). Para el sociólogo Bauman la movilidad podría convertirse en el principal criterio de estratificación, oponiendo las clases dominantes desvinculadas de cualquier territorio a las clases populares encerradas en lo «local».
14. El antropólogo Arjun Appadurai ha analizado a fondo el impacto de la pandemia en la globalización y la educación.

Basándonos en particular en los trabajos de Bruno Latour y Nikolaj Schultz¹⁵, creemos que se está produciendo un movimiento de desaceleración irreversible, que debe traducirse en un nuevo paradigma que denominamos «geobalización», en el que la biosfera constituiría la piedra angular del modelo.

Sin embargo, hasta ahora, la Unión Europea se ha mostrado reacia a abordar las ratios de producción que han hecho de la biosfera una variable de ajuste estructural. La situación actual requiere un cambio de rumbo radical en forma de transición gradual hacia un nuevo modelo de *geobalización*, o un modelo que se base como prioridad esencial en la sostenibilidad planetaria a largo plazo, combinando los niveles global, regional y local.

Cuanto antes y más profundamente asuma la Unión Europea la necesidad de este cambio hacia la sostenibilidad global, antes podrá hacer frente a los inmensos desafíos que tiene por delante.

Geobalización: la piedra angular para una transición respetuosa y justa

El principal reto para la UE consiste en garantizar que la globalización cree las condiciones para una transición justa y equitativa hacia un sistema respetuoso con la biosfera, y en poder asumir los costes correspondientes.

El desafío más inmediato es hacer viables las cadenas de valor estratégicas¹⁶ de la UE, garantizando la seguridad del suministro de energía –mediante una revolución de las energías renovables– y de los bienes e insumos esenciales para la transición ecológica (litio, cobre, cobalto, níquel, aluminio, etc.), al tiempo que se apliquen métodos de extracción y producción más respetuosos con el medio ambiente. Esta necesidad absoluta exige que la UE diversifique sus fuentes de suministro y opte por socios que respeten las normas sociales y medioambientales en condiciones de comercio justo. De hecho, la transición ecológica de los combustibles fósiles a las tecnologías no contaminantes es ávida en metales¹⁷, es decir, los vehículos eléctricos, las baterías, los sistemas solares fotovoltaicos, las turbinas eólicas y las tecnologías de hidrógeno requieren más metales¹⁸ que sus alternativas convencionales actuales.

Esta carrera por la diversificación y la seguridad del suministro podría llevar a la UE y a sus socios a los mismos destinos alternativos –por ejemplo, hacia el desarrollo de baterías de fosfato en el norte de África–, de ahí la necesidad de una gobernanza mundial para evitar una competición o carrera desenfrenada e ilimitada por los recursos escasos. Esta realidad obliga a la Unión a reindustrializar¹⁹ algunos sectores clave de su economía, a reforzar sus alianzas industriales²⁰ y a multiplicar los Proyectos

15. Véanse Latour, B. (2021) y Latour, B. y Schultz, N. (2021).

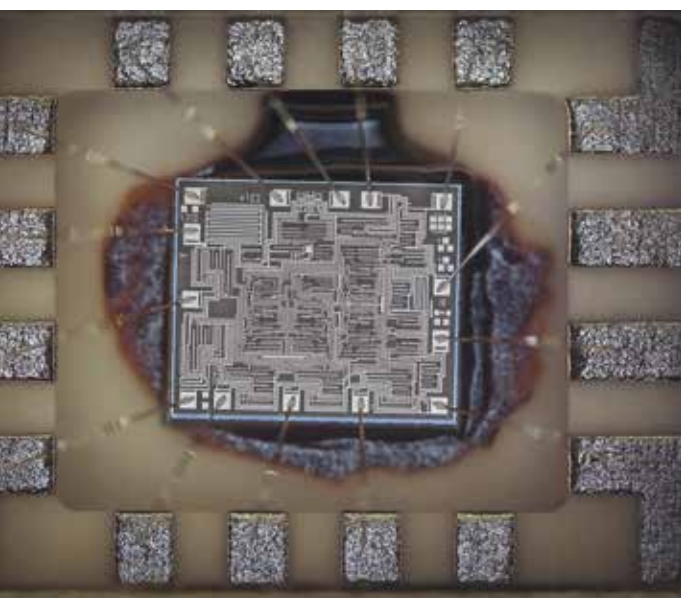
16. Aunque puede que ya no sean relevantes, el Foro Estratégico para Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI) identificó nueve cadenas de valor estratégicas en 2019: baterías para vehículos eléctricos, informática de alto rendimiento (EuroHPC), microelectrónica, vehículos no contaminantes, conectados y autónomos, salud inteligente, industria de bajas emisiones de carbono, tecnologías y sistemas de hidrógeno, Internet de las Cosas y ciberseguridad.

17. Algunos metales como el litio, el cobalto y el disprosio registrarán una demanda exponencial durante la transición. Véase Pitron, G. (2018), quien sostiene que la transición energética no hace más que sustituir una dependencia por otra manteniendo intacto el modelo extractivo existente.

18. En 2050, para satisfacer el uso generalizado de las baterías de nueva generación, la demanda alcanzará el 3.500% del consumo de litio, el 350% del cobalto y el 110% del níquel. Véase Leuven, Ku y Eurométaux(2022).

19. La Comisión actualizó su estrategia industrial el 5 de mayo de 2021 (SWD(2021) 352).

20. La Alianza Europea de las Materias Primas (ERMA) ha identificado 28 proyectos para el desarrollo de la capacidad de extracción, refinado y reciclado, lo que representa una inversión total de 12.000 millones de euros



Importantes de Interés Común Europeo²¹ (IPCEI). En este sentido, es relevante subrayar que ya se han concluido proyectos de este tipo para baterías, semiconductores²², la nube de nueva generación, productos farmacéuticos e hidrógeno. Es importante que los proyectos se materialicen rápidamente y que se pongan en marcha otros que garanticen la solidaridad entre los países de la UE mediante un acceso justo a los proyectos y sus resultados.

En este contexto, la economía circular²³ y el reciclaje desempeñarán un papel fundamental para contribuir al éxito de la transición ecológica. En 2050, una Europa circular podría tener una autosuficiencia mejorada de entre el 50% y el 10% en el caso de los insumos de materias primas primarias y secundarias combinadas, y de entre el 70% y el 100% en el caso de los metales²⁴. No obstante, no debemos caer en el mito del reciclaje infinito de los metales, algunas de cuyas aleaciones se refinan fuera de las fronteras de la Unión²⁵. Una mayor sobriedad en los patrones de producción y consumo es absolutamente imprescindible. De hecho, si la industria mundial de las tierras raras sigue explotando estos recursos con la misma intensidad, la demanda superará a la oferta en un plazo de tres a cinco años. Llegados a este

21. Los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI) tienen como objetivo promover la innovación en ámbitos industriales estratégicos y de futuro a través de proyectos transnacionales. Este instrumento financiero permite a los estados miembros poner en común sus contribuciones más allá de los límites que suelen establecer las normas de la UE sobre ayudas estatales. Sin embargo, la ayuda debe subsanar un fallo del mercado y estar basada en incentivos. En un IPCEI deben participar al menos tres estados miembros.
22. La UE, que depende de proveedores establecidos en terceros países, ha decidido aumentar su cuota de producción de semiconductores del 10% al 20% para 2030.
23. La Comisión adoptó un ambicioso Plan de Acción para la economía circular en forma de Comunicación el 11 de marzo de 2020 (COM(2020) 98). Por su parte, el Consejo de la Unión aprobó, el 17 de octubre de 2020, unas conclusiones tituladas «Hacer que la recuperación sea circular y ecológica».
24. Véase Leuven, Ku y Eurométaux (2022), *opcit.*
25. Por ejemplo, el desmantelamiento de algunas aleaciones de litio y cobalto de las baterías se realizaba anteriormente en Belarús y en Rusia.

punto, si la escasez de tierras raras afecta a la producción de productos de alta tecnología, como los vehículos eléctricos y los robots, se pondría en peligro la doble transición ecológica y digital.

El segundo reto exige que la UE se comprometa de manera determinada con la I+D+i²⁶ para poner en marcha alternativas creíbles y sostenibles. La ciencia y la innovación son esenciales para acelerar la transición ecológica y digital de la UE. Esta transición representa una oportunidad económica que exige importantes inversiones en tecnologías de la vida, el sector digital y tecnologías bajas en carbono. Europa hace gala de una posición fuerte en este sentido por lo que respecta a la transición ecológica²⁷. Con el 25% de las publicaciones científicas más citadas del mundo en el campo de la bioeconomía²⁸, la UE ocupa una posición de liderazgo en este sector.

Sobre todo, es imprescindible priorizar el desarrollo de determinadas tecnologías disruptivas²⁹ que permitan un salto cualitativo y avances decisivos en ámbitos clave, sin olvidar la contribución de las bajas tecnologías (*low tech*) a la sobriedad energética y digital (*green IT*). Se trata de un paso esencial para que la UE se aleje de la dependencia tecnológica. La I+D+i puede ayudar a las empresas a mejorar su ecología desarrollando modelos de negocio que creen valor añadido de forma sostenible. La política de I+D+i también debe poder contar con niveles de educación y bases de competencias de alta calidad. La innovación no debe ser solo científica o tecnológica; también debe incorporar una sólida dimensión organizativa y social.

La Unión Europea debe tomar la iniciativa de relanzar el multilateralismo mediante la celebración de un ambicioso acuerdo plurilateral en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

El tercer desafío postula que la Unión Europea debe tomar la iniciativa de relanzar el multilateralismo mediante la celebración de un ambicioso acuerdo plurilateral en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta iniciativa debe centrarse, en particular, en la gestión sostenible conjunta de los recursos escasos, la resolución de conflictos y un mecanismo eficaz de supervisión y seguimiento de los compromisos de las partes, especialmente en los sectores más estratégicos. También será necesario revisar los numerosos acuerdos bilaterales que la Unión ha firmado y que están muy lejos de la ambición estratégica que ella misma se ha fijado, especialmente en el Pacto Verde³⁰. La consigna debe ser la cooperación y no la confrontación, aunque la urgencia requiera que la Unión Europea tenga una influencia decisiva en el curso de las negociaciones. Todas estas políticas deben basarse en un mercado interior resiliente e inclusivo con normas armonizadas que fomenten la inversión sostenible y la difusión transfronteriza de modelos y tecnologías innovadoras.

26. Véase Arjona, R. y Ravet, J. (2021).

27. El programa Horizonte Europa de la UE cuenta con un presupuesto de 95.500 millones de euros para el período 2021-2027, de los cuales más del 40% se destinan directamente a la transición ecológica. La proporción de la investigación de los 27 estados miembros en el PIB de la UE es del 2,19% anual, cuando debería ser de al menos el 3% o incluso del 4% al 5% para crear un efecto umbral decisivo.

28. Véase Arjona, R. y Ravet, J. (2021), *op. cit.* p. 3.

29. El término «tecnología disruptiva» (*Disrupting technology*) fue introducido por Clayton M. Christensen en el libro titulado *The innovator's* en 1997. Christensen postula que una tecnología disruptiva cumple una función o necesidad que la tecnología tradicional no puede cumplir, incluso sustituyéndola (como fue el caso de la fotografía digital).

30. Por supuesto, estamos pensando en el acuerdo bilateral entre la UE y China. Véanse, en particular, las negociaciones sobre inversiones entre la UE y China: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-china-agreement/>.

Una globalización necesariamente disruptiva

Para que tenga éxito, la gestión de la transición ecológica debe basarse en un modelo de gobernanza eficiente que promueva políticas de producción y consumo respetuosas con el ciclo de la vida. Esta dirección debe basarse en indicadores de desarrollo fiables que puedan orientar la actuación pública y en una política de comunicación e información transparente. El criterio de crecimiento calculado a partir del PIB ha fracasado por insuficiente e ineficaz; a pesar de las reiteradas críticas³¹, es sorprendente que este parámetro se siga utilizando como criterio principal cuando ignora el valor y la evolución cualitativa de los ecosistemas, así como la dinámica en términos de bienestar y sostenibilidad.

Este estado de «ceguera social» ya no es aceptable en el contexto de la transición que viene. Es urgente sustituir el dogma del PIB, «que mide casi todo menos lo que hace que la vida valga la pena» (Robert Kennedy, marzo de 1968), por un conjunto de indicadores coherentes basados en los objetivos del desarrollo sostenible³². Esta gobernanza debe basarse en indicadores de desarrollo humano, sostenibilidad medioambiental y resiliencia, que deben guiar las decisiones políticas públicas y privadas, tanto a nivel europeo e internacional como nacional y local.

Al mismo tiempo, tenemos que reforzar la microgestión de nuestras economías. ¿Por qué no considerar, por ejemplo, el despliegue de contadores inteligentes y la generación de

energía descentralizada junto con la inteligencia artificial? Sería una forma oportuna de conciliar la transición ecológica y la transición digital.

La Unión debe convertirse en el motor y el fermento de la revolución copernicana en marcha que el mundo necesita imperiosamente. Ahora que la Conferencia sobre el Futuro de Europa –finalizada el 9 de mayo de 2022– entra en una etapa importante de su recorrido, esperemos que este impulso pueda ser la ocasión para darnos cuenta de que un avance en la dirección de una alianza multilateral sostenible y ambiciosa es vital para el futuro de la Unión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agkūç, Mehtap. «Europe's open strategic autonomy: striking a balance between geopolitical, socioeconomic and environmental dimensions». *ETUI Policy Brief*, 09 de junio de 2021.
- Arjona, Roman y Ravet, Julien. «Ciencia e innovación para transformar Europa». *Papeles de Economía Española*, n.º. 169, 2021.
- Bauman, Zygmunt. «On Glocalization: or Globalization for some, Localization for some Others». *Thesis Eleven*, vol. 54 (1), agosto de 1998 (en línea) <https://doi.org/10.1177/0725513698054000004>
- Hatzius, Jan y Struiven, Daan. «Global Economic Comment: Is the World Deglobalizing, Slowbalization or Newbalizing?». *Economic Research*, Goldman Sachs, 8 de abril de 2022.
- Latour, Bruno. «Où suis-je? Leçons du confinement à l'usage des terrestres». Paris: La Découverte, 2021.
- Latour, Bruno y Schultz, N. *Mémo sur les classes sociales la nouvelle classe écologique*. Paris: La Découverte, 2021.
- Leuven, Ku y Eurométaux. «Metals for clean Energy: Pathways to solving Europe's raw

31. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, sostiene que «el PIB no es una medida adecuada. No tiene en cuenta la desigualdad, la falta de resiliencia y la sostenibilidad. El indicador más importante es el impacto de las emisiones de gases de efecto invernadero» (Conferencia de prensa con AFP, 19.06.2020).

32. Hay diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Abarcan todas las cuestiones de desarrollo, como el clima, la biodiversidad, la energía, el agua, la pobreza, la igualdad de género, la prosperidad económica, la paz, la agricultura y la educación.

- materials challenge». *Eurometaux.eu*, abril de 2022.
- Posen, Adam S. «The End of Globalization? What Russia's War in Ukraine Means for the World Economy». *Foreign Affairs*, 17 de marzo de 2022.
- Pitron, Guillaume. «La guerre des métaux rares: la face cachée de la transition énergétique et numérique». Paris: Les liens qui libèrent (LLL), 2018.
- Van den Abeele, Eric. «Towards a new paradigm in open strategic autonomy». *ETUI Working Paper*, 3 de marzo de 2021.

EL DÉFICIT COMERCIAL
DE EEUU: UNA ANOMALÍA
DE LA GLOBALIZACIÓN
FINANCIERA

MICHAEL PETTIS

Profesor de Finanzas en la Peking University y miembro emérito de la Carnegie Foundation. Su libro más reciente es *Trade Wars are Class Wars* (Yale University Press, 2020)





La globalización es un fenómeno en torno al cual existe un creciente debate. Sin embargo, es importante que tengamos en cuenta, como punto de partida, que no existe una única globalización monolítica, sino que esta se compone de múltiples dimensiones que pueden contribuir de formas muy diferentes a la economía global. Idealmente, un mundo globalizado es aquel en el que se maximiza la producción global y se minimizan las distorsiones distributivas. En un mundo así, la producción se trasladaría de lugares menos eficientes a lugares más eficientes, siguiendo la lógica que ya describió David Ricardo¹ hace 205 años al hablar de la ventaja comparativa de cada lugar. En este «mundo ideal», el proceso de globalización serviría básicamente para eliminar las distorsiones y los costes friccionales —incluidos los de transporte y comunicación—, así como los aranceles, las cuotas y otros impedimentos nacionales al libre comercio que obstaculizan la asignación más eficiente de la producción.

Una de las consecuencias del régimen comercial que hemos descrito sería la distribución de los desequilibrios comerciales. En un régimen comercial que funcione bien, no existirían desequilibrios comerciales persistentes y de gran magnitud —si bien seguirían existiendo algunos desequilibrios—. Cabría esperar que el ahorro neto fluyese de forma natural de las economías ricas y maduras hacia las menos desarrolladas y de rápido crecimiento, lo que tendría como resultado que las primeras obtendrían superávits comerciales y las últimas, déficits comerciales. Y el punto crucial es que los déficits serían lo suficientemente pequeños como para que los flujos de capital destinados a los países en desarrollo pudiesen quedar absorbidos por completo por los aumentos en la inversión productiva.

No obstante, como veremos a lo largo de este artículo, no es así como funciona la globalización de las últimas décadas. Bajo su formulación actual, la globalización genera desequilibrios comerciales muy grandes y persistentes que, a su vez, se asocian con salidas netas de capital, tanto de las economías en desarrollo como de las avanzadas, la mayoría de las cuales acaban siendo absorbidas principalmente —en contra de toda teoría comercial— por un pequeño grupo de economías muy avanzadas, con sistemas financieros y estructuras de gobierno similares, es decir, Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Canadá.

Por las razones que veremos más adelante, estos desequilibrios representan la externalización de las deficiencias de la demanda interna en los países con superávit, basada principalmente en los bajos salarios en relación con la productividad retenida por los trabajadores. Dicho de otro modo, la versión de la globalización que se ha acabado imponiendo se caracteriza por políticas de demanda que generan riqueza para algunos a

1. Véase Ricardo (1817).

expensas del resto, y flujos de capital especulativo que sobrepasan la capacidad de absorción interna de las economías en desarrollo. Es también una globalización en la que las economías no ganan competitividad aumentando la productividad de los trabajadores, sino más bien reduciendo directa o indirectamente la parte de la producción que retienen.

El papel de Estados Unidos en la globalización

No hay mejor manera de entender la peculiaridad de la globalización contemporánea que mediante un análisis del papel que juega en ella Estados Unidos. Y es que, según la lógica de la teoría del comercio tradicional, EEUU debería tener superávit comercial. Las economías avanzadas —es decir, las economías maduras, con abundante capital y de crecimiento constante— deberían tener a sus espaldas décadas de inversión en capital social de alta calidad, y en consecuencia sus necesidades actuales de inversión

El ahorro de un país no crece porque los ciudadanos de este país decidan de pronto volverse más ahorradores, ni se reduce porque decidan volverse más derrochadores. El ahorro crece y decrece principalmente debido a que la renta pasa de unos grupos o sectores a otros

deberían ser relativamente bajas. Es más, con unos niveles de renta elevados y un sistema financiero sofisticado, también sus ahorros deberían ser relativamente abundantes. Una consecuencia normal de este paradigma sería que estos ahorros fueran transferidos de la economía avanzada a los países en desarrollo y de crecimiento rápido, donde precisamente el capital escasea, la inversión resulta más rentable y donde se dispone de menos recursos institucionales y tecnológicos. Por supuesto, las economías que exportan su ahorro tienen que hacerlo en forma de exportación neta de bienes y servicios, de manera que es posible afirmar que una exportación neta del ahorro es, simplemente, la otra cara del superávit comercial².

En su calidad de primera y más avanzada economía del mundo —y de lejos la que tiene los mercados financieros más sofisticados—, Estados Unidos debería encajar en la descripción que acabamos de hacer. En condiciones normales, debería ser un exportador neto de capital y tecnología hacia economías menos desarrolladas; debería tener en promedio un déficit en su cuenta de cuenta de capital y viceversa, un superávit en cuenta corriente. Sin ir más lejos, esta es la coyuntura económica que presentaba a finales del siglo XIX el Reino Unido, posiblemente el análogo más cercano a los Estados Unidos de hoy. Es más, esta tendencia a tener superávits debería ser incluso mayor hoy en Estados Unidos, debido a la extrema desigualdad en los ingresos que sufre actualmente este país, la mayor que

2. Para el presente ensayo, al hablar del superávit comercial me refiero técnicamente al superávit comercial y no al superávit en cuenta corriente.

ha experimentado desde finales de la década de 1920, cuando, no por casualidad, tuvo el superávit comercial más elevado de su historia.

¿Por qué debería la desigualdad en los ingresos exacerbar un superávit comercial en Estados Unidos? Porque, a muy grandes rasgos, la desigualdad de ingresos puede interpretarse como una distribución de la renta desde los pequeños ahorradores a los grandes ahorradores. Esto provoca que los hogares comunes y más pobres, que son los sectores de mayor consumo de la economía, tengan una participación desproporcionadamente baja de la renta total respecto a la de los ricos, que de promedio consumen una parte menor de lo que ingresan. Dicho de otro modo, la desigualdad de renta hace subir el ahorro *ex ante* del país (la tasa de ahorro deseada) y, como consecuencia del mismo proceso, reduce la cuota del consumo.

El ahorro está condicionado por la distribución de la renta

La capacidad de ahorro de un país está condicionada por distintos elementos, entre los que se cuenta la desigualdad en los ingresos de sus ciudadanos. Además, cualquier condición o política que cause una transferencia de renta desde un sector de la economía a otro puede afectar a las tasas de ahorro y, en consecuencia, al consumo. La siguiente tabla divide la economía en seis sectores y le atribuye a cada uno una proporción de renta ahorrada y consumida (ya que toda renta, por definición, acaba convertida o bien en ahorro o bien en consumo). En la medida en que la renta pasa de un sector a otro, la diferente tendencia de cada sector para ahorrar o para consumir su renta cambia la tasa de ahorro global de la economía.

AHORRO Y CONSUMO EN SEIS SECTORES ECONÓMICOS DISTINTOS

Sector	Tendencia al ahorro
Familias ricas	Consumen una proporción pequeña de sus ingresos y ahorran una proporción mayor
Familias comunes (de más edad)	Consumen una proporción mayor de sus ingresos y ahorran en una proporción menor
Familias comunes (más jóvenes)	Probablemente consumen una proporción mayor de sus ingresos que las personas de más edad y ahorran en una proporción menor
Empresas	No consumen, pero ahorran todos sus ingresos, que o bien son invertidos o distribuidos entre sus propietarios o accionistas
Gobiernos locales	Consumen una parte pequeña a favor de los ciudadanos locales y ahorran una parte mayor
Gobierno central	Probablemente consumen una parte más pequeña a favor de los ciudadanos y ahorran una parte mayor

Elaboración: Pettis.

Como evidencia la tabla anterior, podríamos subdividir aún más la economía en sectores adicionales, con diferentes propensiones al ahorro, pero la división anterior debería ser suficiente para aclarar un punto esencial: el ahorro de un país refleja principalmente la forma en que se distribuye el ingreso. Dicho de otra manera, el ahorro de un país no crece porque los ciudadanos de este país decidan de pronto volverse más ahorradores, ni se reduce porque decidan volverse más derrochadores. El ahorro crece y decrece principalmente debido a que la renta pasa de unos grupos o sectores a otros, con sus diferentes tendencias al ahorro.

Para hacernos una idea práctica de como estas tendencias se reflejan en la realidad pongamos un ejemplo: la implementación del plan de reformas Hartz en el mercado laboral alemán durante el período 2003–2005 tuvo como resultado una drástica desaceleración del crecimiento salarial

alemán respecto al PIB, mientras que, al mismo tiempo, el beneficio empresarial tuvo un crecimiento explosivo. Esto supone el equivalente de una transferencia de renta desde los hogares comunes y los trabajadores –que generalmente dedican la mayor parte de sus ingresos al consumo y ahorran poco–, a las empresas, que convierten en ahorro la mayor parte de sus ingresos. Fue debido a esta transferencia que el ahorro alemán se disparó. La prensa reaccionó expresando admiración por el talante ahorrador del

En los últimos años, los inversores estadounidenses han podido acceder fácilmente a capital con uno de los tipos de interés más bajos de la historia, y sin embargo, pocos se han mostrado interesados



pueblo alemán; sin embargo, lo cierto es que el incremento del ahorro en Alemania tuvo muy poco que ver con una tendencia cultural a la frugalidad. El fenómeno se explica por una transferencia de renta: desde los trabajadores a las empresas. En cualquier país, siempre que el beneficio empresarial en relación al PIB crece a expensas de la proporción de los ingresos familiares, la tasa de ahorro nacional *ex ante* crece automáticamente. Y fue esta transferencia la que determinó en última instancia el incremento del superávit comercial alemán.

En la tabla anterior sobre el ahorro y consumo en seis sectores económicos distintos se puede observar fácilmente por qué la desigualdad de la renta hace subir también el ahorro *ex ante*, y lo hace de la misma manera. Representa efectivamente una transferencia de la renta desde un sector de ahorro bajo a un sector de ahorro alto, es decir, desde las unidades familiares comunes a las ricas.

El desplazamiento de la renta produce desequilibrios comerciales

El tipo de transferencia de la riqueza en el seno de una economía que se ha descrito anteriormente es una de las principales variantes determinantes en la balanza de pagos de un país, de sus cuentas corrientes y de capital. Esto no se debe solamente a cómo afectan dichas transferencias al ahorro *ex ante*, sino que también se explica por cómo pueden afectar a la inversión que, junto con la cuenta de capital, determina el efecto de estas transferencias sobre el ahorro *ex post*, es decir, la cantidad real de ahorro.

Un país que ahorra más de lo que invierte tiene que exportar el saldo que tiene a su favor. Esta tendencia se muestra en las siguientes correlaciones contables: el PIB lo podemos definir como la suma de consumo más ahorro, pero también como la suma de consumo más inversión más exportación neta. Por lo tanto, podemos establecer que consumo más ahorro equivale a consumo más inversión más exportación neta, y de la misma manera, la exportación neta equivale al ahorro menos la inversión.

Este es el motivo de que el efecto de las transferencias de renta sea más complicado de lo que podríamos suponer de entrada. La mayoría de los economistas asumen que el menor consumo creado por la desigualdad de ingresos se corresponde con una inversión mayor, o piensan que se corresponde, al menos parcialmente, con una inversión mayor. Esto se debe a que dan por válido que la inversión aumenta cuando hay más ahorros disponibles y a un coste menor. Sin embargo, el impacto de este ahorro adicional sobre la inversión no sigue un patrón fijo y varía mucho de una economía a otra. En una economía donde se invierte poco debido a la escasez de capital a tipos de interés elevados —este es principalmente el caso de los países en vías de desarrollo—, es probable que el incremento del ahorro se corresponda dólar por dólar con un incremento de la inversión o, dicho de otro modo, es probable que la reducción en el consumo se corresponda dólar por dólar con un incremento en la inversión. En estos casos, la desigualdad de la renta tiene un impacto neto muy bajo o nulo en las cuentas corrientes y de capital.

Estados Unidos, por supuesto, no es un país en vías de desarrollo. En los últimos años, los inversores estadounidenses han podido acceder fácilmente a capital con uno de los tipos de interés más bajos de la historia. Y sin embargo, pocos se han mostrado interesados en acceder a él para incrementar su inversión en la economía. En el caso de EEUU, la inversión no está en absoluto limitada por la escasez de ahorro. No obstante, la creencia mayoritaria entre los economistas es que una mayor disponibilidad de capital a bajo coste acaba revertiendo en un incremento de la inversión doméstica, si bien no tanto como el incremento del ahorro.

En estos casos, cuando la desigualdad de ingresos en Estados Unidos amplía la brecha entre ahorro e inversión —es decir, si hace que el ahorro crezca más que la inversión— el déficit en la cuenta de capital y el superávit comercial tienen que crecer automáticamente. Dicho de otro modo, y como hemos enunciado al principio, en su calidad de economía avanzada, Estados Unidos debería tener «normalmente» un superávit comercial, y este superávit debería verse incrementado por su elevada desigualdad en la renta.

¿Se filtra la riqueza gradualmente de ricos a pobres?

Pese a todas estas explicaciones y a que continúa siendo —por lo menos de momento—, la mayor economía del mundo, Estados Unidos tiene déficit comercial. Antes de entrar a analizar más profundamente las causas de ello, debemos entender primero otra consecuencia importante —y a menudo malinterpretada—, de la desigualdad de la renta en las economías avanzadas, como es el caso de la de Estados Unidos: lo que determina el impacto total del incremento de la desigualdad de la renta en la balanza comercial no es solo cómo afecta al ahorro, sino también cómo afecta a la inversión.

El argumento estándar es que el incremento del ahorro *ex ante* es positivo para la inversión debido a que, incluso en las economías en que el ahorro ya es abundante y en las que los tipos de interés son bajos, reduce el coste de la financiación, aunque sea de manera marginal. Si las empresas pueden endeudarse a un tipo inferior que el precedente, sostiene este argumento, existe siempre la oportunidad de hacer una inversión productiva que solo resulta beneficiosa a este nuevo e inferior coste financiero. Y ello, a la larga, debería llevar a un mayor crecimiento. Más inversión, por consiguiente, debería conducir a un mayor crecimiento a largo plazo.

Este es el argumento básico subyacente en la economía centrada en la oferta, y es también la justificación implícita del recorte de impuestos que impulsó el presidente estadounidense Donald Trump en 2017. La mayoría de los economistas están de acuerdo en que los niveles de inversión en Estados Unidos son bajos, y que a la larga el país crecería más rápidamente si se alentase a las empresas a invertir más. Dado que una de las formas más eficientes de fomentar la inversión es presumiblemente poner más capital a bajo coste a disposición de las empresas, los defensores de este punto de vista afirman que la reducción de impuestos a los ricos beneficia en el



largo plazo al resto del país, en la medida en que la riqueza adicional generada por una mayor inversión se filtra gradualmente de ricos a pobres.

¿Pueden las políticas de oferta, que provocan un mayor incremento de la desigualdad de la renta, mejorar la situación general del país? La respuesta depende, una vez más, de la disponibilidad relativa del ahorro en la economía. En un entorno de escasez de capital, que suele ser el caso de las economías en vías de desarrollo, las políticas que hacen subir la tasa de ahorro doméstica pueden tener como resultado un incremento sustancial –incluso en una relación de uno a uno– de la inversión doméstica por cada unidad de reducción del consumo. En estos casos, el gasto total no cambia (un consumo inferior se corresponde con una mayor inversión), y a la larga, con el incremento de la inversión, la economía crece más rápidamente. Este no es necesariamente el caso, sin embargo, en un entorno de abundancia de capital, una condición aplicable a la mayoría de las economías avanzadas actuales. En tales supuestos, la mayoría de los economistas estarían de acuerdo en la probabilidad de que cada unidad de reducción en el consumo se correspondería con un incremento menor en la inversión, es decir, con una reducción total de la demanda a corto plazo.

Esto significa que si bien las políticas de oferta pueden reducir el crecimiento a corto plazo en Estados Unidos debido a que provocan una caída en la demanda total (porque un consumo inferior se corresponde solo parcialmente con una inversión mayor), en la medida en que, como mínimo, parte de la reducción en el consumo se corresponda con un incremento de la inversión productiva, sigue siendo posible argumentar que el país estará mejor a la larga; porque la inversión incrementa la capacidad productiva. En este tipo de coyunturas, los ricos se benefician inmediatamente de los recortes tributarios, mientras que el resto de la sociedad lo hace posteriormente. Es así como se supone que, en consecuencia, la riqueza se filtra gradualmente de ricos a pobres.

¿Cómo afecta la desigualdad de la renta en Estados Unidos a su balanza de pagos?

Aunque pueda parecer contraintuitivo para muchos economistas, resulta erróneo creer que las condiciones que hacen subir la tasa del ahorro *ex ante* tienen que conducir siempre a algún tipo de inversión adicional. Hay situaciones en las que estas circunstancias pueden, efectivamente, llevar a una menor inversión; esto es probablemente cierto hoy en la mayor parte de las economías avanzadas; lo único que se necesita, hablando en términos generales, es que la totalidad o la mayor parte de la inversión se aporte en una de dos categorías siguientes. La primera categoría consiste en aquellos proyectos cuyo valor no es sensible a los cambios marginales en la demanda, quizás porque producen incrementos en la productividad muy evidentes y significativos, o porque la economía sufre de una importante falta de inversión. La segunda categoría es la de aquellos proyectos cuyo valor varía en función de los cambios que se produzcan sobre la demanda en el futuro.

En este caso, un incremento en la desigualdad de la renta, y la consiguiente reducción del consumo, puede hacer efectivamente que las empresas inviertan menos debido a la caída de la demanda de sus productos. La cuestión es que la desigualdad de la renta en Estados Unidos podría acrecentar la brecha existente entre el ahorro y la inversión, incluso más de lo que podemos suponer. De hecho, no solo haría que el ahorro de los ricos creciera más rápidamente que la inversión, sino que produciría realmente una disminución de esta. Esto no es solo la teoría. Volviendo al caso alemán de la reforma Hartz, el incremento en la participación del ahorro en el producto interior bruto alemán después de dicha reforma fue acompañado de una reducción en la participación de la inversión, no del incremento esperado. Y si bien todavía es demasiado pronto para hacer la misma afirmación respecto de los recortes tributarios que Donald Trump hizo en diciembre de 2017, que supuestamente tenían que promover la inversión fomentando el ahorro, por el momento no parece que hayan tenido resultado en el sentido previsto.

Sea como fuere, tanto si la inversión disminuye realmente, como si simplemente crece más lentamente que la caída del consumo, en un sistema cerrado como es la economía global, el ahorro y la inversión son por definición iguales. Esto implica que, en cualquier país, si la política hace que el ahorro crezca en un sector de la economía y que la inversión crezca más lentamente, o incluso disminuya, el desequilibrio doméstico entre ahorro e inversión puede concretarse solo mediante una de las dos opciones siguientes (o ambas):

1. El exceso de ahorro puede exportarse, en forma de déficits de la cuenta de capital junto con los correspondientes superávit comercial y superávit en cuenta corriente.
2. Debe pasar algo más en la economía que provoque una caída del ahorro en otro sector de la economía, de modo que en conjunto no se produzca un incremento neto del ahorro.

Es evidente que la primera de estas dos condiciones no es aplicable a Estados Unidos. El país no tiene control sobre su capacidad para importar o exportar ahorro. Su cuenta de capital viene en gran parte determinada desde el exterior. ¿Por qué? Porque EEUU tiene unos mercados de capital profundos, completamente abiertos y muy flexibles, y una gobernanza muy fuerte, por lo que el país finalmente absorbe una gran parte del exceso de ahorro del resto del mundo –aproximadamente entre el 40% y el 50% del total de los déficits de la cuenta de capital extranjero en los últimos años–, cuya magnitud solo está determinada parcialmente por las circunstancias o las políticas domésticas estadounidenses. Es por ello que Estados Unidos no puede ser un exportador neto de ningún exceso de ahorro acumulado a través de su elevado nivel de desigualdad de ingresos.

Esto significa que se debe aplicar la segunda condición, que no es una propuesta teórica sino más bien una identidad contable inquebrantable: si Estados Unidos no puede exportar el exceso de ahorro respecto a la inversión, no puede tener estos excesos de ahorro.



Siendo este el caso, tiene que suceder algo más para que el ahorro en otra parte de la economía estadounidense caiga lo suficiente como para absorber el total del exceso de ahorro de EEUU causado por la desigualdad de la renta y el exceso del ahorro externo importado. Esta ha sido la parte más difícil de entender incluso por parte de los expertos en comercio, pero son muchas las situaciones en las que las condiciones que hacen aumentar el ahorro en una parte de la economía estadounidense pueden hacerlo disminuir en algún otro sector³.

Los desequilibrios globales pueden acarrear desequilibrios en EEUU

De una forma u otra, las distorsiones –ya sea en la economía doméstica o en el extranjero– han transformado a Estados Unidos: de lo que debería haber sido una economía generalmente excedentaria, a ser la más deficitaria del mundo. A largo plazo, Estados Unidos tendrá que responder a las distorsiones creadas por las entradas netas de capital y por el consiguiente déficit en cuenta corriente, bien con más desempleo o bien con más deuda. Esto explica la relación real existente entre el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente: si Estados Unidos pretende evitar un aumento del desempleo, o bien el gobierno estadounidense opta por el déficit fiscal, o bien las autoridades estadounidenses –incluida la Reserva Federal– tendrán que crear las condiciones que favorezcan que los ciudadanos estadounidenses (sobre todo las familias) tengan déficits y eleven los niveles de deuda.

3. Esto se ha puesto recientemente de manifiesto en un trabajo todavía no publicado de Atif Mian, Ludwig Straub y Amir Sufi, «The Savings Glut of the Rich» [«El exceso de ahorro de los ricos»] (http://scholar.harvard.edu/files/straub/files/mss_richsavin-gglut.pdf)

El alcance de la distorsión puede ser enorme. Asumiendo que Estados Unidos debería tener normalmente un superávit en la cuenta corriente de aproximadamente entre un 2% y un 3% del PIB, en consonancia con el de otros países ricos exportadores de capital, y sustancialmente inferior al superávit del Reino Unido a finales del siglo XIX, el déficit de la cuenta corriente estadounidense de aproximadamente un 3% del PIB implica una distorsión equivalente a un 5-6% del producto interior bruto estadounidense, o un muy elevado 1-1,5% del PIB global. Esto sugiere que, si bien Estados Unidos absorbe actualmente entre el 40% y el 50% de los

Estados Unidos tiene unos mercados de capital profundos, completamente abiertos y muy flexibles, y una gobernanza muy fuerte, por lo que el país finalmente absorbe una gran parte del exceso de ahorro del resto del mundo

déficits en cuenta corriente del mundo, podría llegar a absorber hasta las dos terceras partes de todo el exceso de ahorro mundial.

De esta manera, la respuesta a la pregunta original de este artículo sobre por qué Estados Unidos no es un país con superávit comercial es que de hecho debería serlo. Pero debido a sus mercados de capital profundos, flexibles, bien gobernados y completamente abiertos, en

un mundo de exceso de ahorro y demanda insuficiente, EEUU absorbe un porcentaje sustancial del exceso de ahorro del exterior. Este ahorro crea distorsiones en la economía doméstica, distorsiones que a su vez hacen que baje el ahorro estadounidense y que el país tenga los mayores déficits comerciales del mundo.

Estados Unidos no es completamente impotente en este tema. Las políticas y las circunstancias del país pueden tener un determinado efecto en el total del exceso de ahorro externo, y un efecto hasta cierto modo mayor en el grado en que este ahorro se exporta a Estados Unidos. Sin embargo, estos efectos pueden ser contraintuitivos. Por ejemplo, si Washington fuera a reducir el déficit fiscal estadounidense, y si un déficit fiscal inferior incrementase el atractivo del país como destino de inversión, las entradas netas de inversión extranjera directa podrían efectivamente aumentar. Esto significaría que un déficit fiscal inferior podría paradójicamente tener como resultado un déficit superior en cuenta corriente, contradiciendo directamente el punto de vista de muchos economistas para quienes es un acto de fe el hecho que un déficit fiscal inferior tiene que tener como consecuencia un déficit también inferior en cuenta corriente.

Ahora bien, en las circunstancias actuales, la capacidad de Estados Unidos para controlar el total del exceso de ahorro extranjero que se invierte en el país es muy limitada. Mientras tenga una cuenta de capital completamente abierta, es probable que el déficit en cuenta

corriente sea residual y que refleje factores básicamente externos. En la medida en que el total del exceso de ahorro en el resto del mundo viene determinado parcial o principalmente por circunstancias y políticas externas, Estados Unidos no puede controlar o gestionar su déficit en cuenta corriente, en la medida en que no gestiona su cuenta de capital.

Revertir la globalización

Las distorsiones en la cuenta de capital, sin embargo, no son un problema exclusivo de Estados Unidos. También lo son para el Reino Unido y para las otras economías anglófonas con unos mercados de capital muy parecidos e igualmente abiertos, que han tendido a presentar déficits persistentes desde la década de 1970, contrariamente a lo que dice la teoría comercial básica. Este fue también un problema para países como España y otros países europeos «periféricos» durante los años previos a la crisis de 2008-2009, cuyas condiciones monetarias los dejaron abiertos a las exportaciones de capital de los países europeos con un superávit grande, sobre todo de Alemania. Finalmente, también puede ser un problema para los países en vías de desarrollo durante los períodos de una gran expansión de la liquidez global, en especial porque no pueden controlar los enormes flujos de entrada de liquidez que afligen a los países en vías de desarrollo durante dichos períodos.

Estados Unidos ha tenido déficits comerciales durante tanto tiempo que hemos olvidado lo anómalo que es, y si pensamos en ello tendemos simplemente a descartar el problema considerándolo como una consecuencia del despilfarro estadounidense. Pero, aunque el despilfarro fuese realmente un problema, en un mundo de comercio global que funciona, si un país como Estados Unidos tuviese déficits, al cabo de cierto tiempo estos déficits provocarían cambios –principalmente monetarios, pero también estructurales– en la economía de EEUU que los eliminarían. Pero los déficits comerciales estadounidenses persistentes son antinaturales, y tiene que haber una razón que explique su existencia.

El punto clave es que estos déficits persistentes reflejan el hecho de que países como China, Alemania, Japón, Rusia, Holanda y Corea del Sur han implementado políticas mercantilistas que mejoran su competitividad internacional, sobre todo reduciendo la demanda doméstica. Con la exportación al resto del mundo de la demanda deficiente resultante –junto con el exceso de ahorro asociado– pueden imponer esa eficiencia en la demanda a sus socios comerciales.

Por otra parte, en un sistema globalizado el incremento de la «competitividad internacional» es principalmente la consecuencia de reducir el porcentaje de la producción que se hace llegar a las familias comunes, por lo que el mercantilismo en este contexto alienta la desigualdad de la renta en todos los países afectados. Es más, como he señalado anteriormente, las políticas mercantilistas requieren el aumento de la deuda en los países deficitarios para compensar la demanda deficiente en los

países con superávit. Dicho de otro modo, no es en absoluto una coincidencia que nuestro mundo globalizado de las últimas cuatro o cinco décadas haya visto un aumento de los flujos internacionales de capital junto con un aumento de los desequilibrios comerciales persistentes, y que estos, a su vez, hayan ido acompañados de aumentos persistentes en la desigualdad de la renta y de fuertes subidas de la deuda familiar.

Este es el mecanismo mediante el cual los países pueden conseguir competitividad internacional e, ineludiblemente, en todos los rincones de nuestro mundo globalizado las empresas tienen que poder competir internacionalmente. Pero esto no es lo que le pedíamos a la globalización. En una economía globalizada que funciona correctamente, las empresas compiten invirtiendo para aumentar la productividad de los trabajadores, y el crecimiento de sus exportaciones es reciclado en forma de un aumento de las importaciones. No obstante, en una economía globalizada que no funciona adecuadamente, las empresas compiten reduciendo la participación del trabajo en la producción, y sus exportaciones son recicladas en forma de desequilibrios crecientes en ahorro (es decir, excedentes comerciales). Durante cinco décadas hemos estado atrapados en este último tipo de economía. Ahora ha llegado el momento de que cambiemos a la primera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ricardo, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Londres: John Murray, 1817.

UNA GLOBALIZACIÓN CON CARACTERÍSTICAS CHINAS

HAIHONG GAO

Profesora, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

La reciente ola de globalización ha cambiado radicalmente el reparto del poder económico en el mundo. El ascenso de China, resulta el fenómeno más llamativo de este proceso y uno de los interrogantes clave en muchos de los debates internacionales es acerca del rol que podría desempeñar China en un nuevo orden económico global. También, qué cambiaría en el próximo estadio de la globalización si se confirma el cambio de estatus de China como uno de los grandes líderes planetarios.

La entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 fue el paso previo a su incorporación al engranaje de la normativa que rige el comercio internacional y al orden regulado por la legislación internacional. Desde entonces, China ha interactuado activamente con la comunidad internacional gracias a su rápido crecimiento económico, la integración de sus cadenas de valor global y su expansión comercial e inversora. El gigante asiático ya es la primera potencia comercial del mundo y la segunda economía mundial. China es también uno de los principales acreedores planetarios, gracias al enorme volumen de su ahorro doméstico y a su superávit por cuenta corriente.

China participa activamente en la globalización y es uno de sus principales beneficiarios, lo que explica que no tenga motivos para querer revertir el curso de este proceso. Por ese motivo, China tiene razones de peso para promover una mayor conectividad global: las cuestiones más relevantes entonces son conocer cómo China percibe el mundo futuro y cuáles son los enfoques que adopta para alcanzar sus objetivos.

Primero, el multilateralismo es el principal enfoque a través del cual China participa

en la cooperación internacional. China considera la existencia de vacíos de gobernanza global en las instituciones internacionales como una oportunidad para lograr un verdadero multilateralismo. Y para que sea genuino, es preciso que el multilateralismo sea inclusivo, justo en términos de representación y estructurado para que todos los interesados participen en la toma de decisiones.

La apuesta china por el multilateralismo se refleja, por ejemplo, en su implicación en la reforma de las instituciones financieras internacionales vigentes para paliar el descuadre entre el peso económico y el poder financiero. Es por ello que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial –las más importantes instituciones de Bretton Woods en el mundo–, reformaron su sistema de cuotas tras la crisis financiera global de 2007-2008. La cuota de participación china –como la de otras economías emergentes– ha aumentado en ambas organizaciones. La moneda china, el renminbi, también se ha convertido en una de las divisas fundamentales de los *Special Drawing Rights* (SDR) o Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, lo que supone un hito en pro de un sistema internacional diversificado de moneda de reserva. Junto a otros socios, China ha promovido la creación de instituciones financieras nuevas, como por ejemplo el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (en inglés, AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo (en inglés, NDB). Estos esfuerzos han contribuido a un mejor equilibrio de poder dentro de las instituciones multilaterales.

China busca también, de manera activa y abierta, la reforma del sistema multilateral de comercio. Ha aceptado establecer negociaciones dentro de la OMC en áreas potencialmente sensibles como la economía digital, el

comercio y el medio ambiente, los subsidios industriales o las empresas de propiedad estatal. Recientemente ha entrado en vigor la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés) –de la cual China es uno de los grandes impulsores–, que establece un bloque comercial multilateral que da cabida a la mitad de la población y a un tercio del comercio mundial. Estos esfuerzos son constructivos y deberían contar con mayores apoyos en un momento en el que el multilateralismo está en retroceso.

En segundo lugar, en cuanto a los ejes en que China se basa para alcanzar sus objetivos, cabe considerar su posición económica peculiar. Si nos fijamos en el tamaño de su economía, por ejemplo, China es una superpotencia global que, además, marca el paso en algunas áreas clave como la de la transformación digital. Y, sin embargo, en términos de riqueza por habitante, China está muy por detrás de las economías avanzadas. Permanece aún en la fase en la que la renta de los individuos crece más lentamente que la riqueza total de la nación. Este estatus mixto hace que, por un lado, la economía china tenga una importancia sistemática –según la definición del FMI–, y al mismo tiempo, siga protegiendo algunos de sus sectores domésticos incipientes cuando es necesario, algo quizá más propio de los países en vías de desarrollo.

Hay quien sostiene que China utiliza su estatus dual para no respetar de manera rigurosa las normas y los estándares establecidos. En realidad, la posición mixta de China refleja sencillamente la necesidad de legitimar los derechos de los países emergentes y en vías de desarrollo como un todo, si es que el mundo aspira a dar cabida a actores más diversificados en los escenarios globales.

China se encuentra en una posición en la que su influencia global radica en el tamaño de la economía y en su interconexión económica con el mundo

En tercer lugar, la adscripción más identificable de China a la globalización es a través del rápido crecimiento de su inversión externa. Quizá el ejemplo más paradigmático sea la «Iniciativa del Cinturón y la Ruta» (en inglés, BRI), cuya concepción se atribuye al presidente Xi Jinping y que ejemplifica su visión de la próxima fase de la globalización: que la prosperidad compartida mediante las integraciones física, económica y financiera no entienda de fronteras. Dejando a un lado un análisis detallado de la BRI,

esta se focaliza en la conectividad de las infraestructuras. El líder chino cree que todo el planeta se beneficia de que se cubran los vacíos de inversión en aquellos países pobres donde la falta de inversión doméstica en infraestructuras se ha convertido en el cuello de botella de su desarrollo económico. Aún más: China puede compartir las experiencias y el conocimiento adquirido de primera mano en la implementación exitosa de sus propios proyectos infraestructurales.

La BRI ha suscitado mucho interés desde su implementación, ya que plantea debates acerca de cuestiones clave como la viabilidad económica de los proyectos, los problemas de transparencia, la sostenibilidad de la deuda, etcétera. De hecho, como nuevo acreedor, muchas empresas e instituciones financieras chinas están aprendiendo sobre la marcha, ya que no están familiarizadas con la inversión extranjera a gran escala. Sin embargo, resulta clave entender que la intención de China no es promover en el extranjero su modelo económico y su política industrial. Y es por ello que la expansión inversora de China no debe interpretarse como un desafío estratégicamente premeditado a las normas vigentes.

Por último, y no por ello menos importante, el desarrollo doméstico de China es esencial para determinar su papel en el escenario global. Los logros económicos del pasado reciente de China son el resultado de una ambiciosa reforma hacia la economía de mercado y de la continua apertura económica. Tras décadas de un robusto crecimiento, China debe enfrentar ahora nuevos retos, como el problema demográfico y la muy necesaria reforma del mercado de factores. El lanzamiento reciente por parte de Beijing de la estrategia económica de la «circulación dual» se ha visto lastrado por la gran recesión causada por la COVID-19 y por cambios en el ámbito económico y geopolítico internacional. No obstante, esa nueva estrategia debería permitir que inversión y consumo doméstico sean los impulsores del crecimiento, al tiempo que el sector externo sigue involucrado en los mercados globales.

¿Se volverá China más autosuficiente e introspectiva? La respuesta es, rotundamente no. Es más, la reciente estrategia de apertura de «alta calidad» puede ser considerada como una contramedida frente al inestable vínculo entre China y EEUU. Muestra de ello es que China fue muy cautelosa a la hora de abrir su mercado de capital, ya que el riesgo podía ser demasiado elevado si el mercado

doméstico tenía poco recorrido. Sin embargo, la apertura financiera puede ser beneficiosa siempre que la eficiencia sea considerada como un factor clave para una mejor asignación de recursos. La apertura financiera también puede contribuir a ampliar y dar más calado al mercado doméstico, y a hacer que el renminbi sea más accesible y utilizable para los inversores extranjeros. Es de esperar que una apertura continua acerque a China al camino que lleva hacia un mercado más maduro y liberalizado.

El estallido de la pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto catastrófico en los medios de vida humanos y ha causado un daño sin precedentes a la economía mundial. La crisis ruso-ucraniana ha intensificado aún más la tensión geopolítica, que podría tener implicaciones de largo alcance en el orden mundial cambiante. Por esas circunstancias del momento, China se encuentra en una posición en la que su influencia global radica en el tamaño de la economía y en su interconexión económica con el mundo. Si alguna enseñanza puede extraerse del pasado, y si la cooperación internacional sigue siendo relevante hoy, el continuo compromiso de China con el resto del mundo será una gran contribución a la siguiente fase de la globalización.



DESACOPLAMIENTO DE CHINA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA

MARGARET MYERS

Directora del programa sobre Asia
y América Latina, Diálogo Interamericano

Además del desastroso peaje en vidas humanas, la guerra en curso en Ucrania y las recientes experiencias en China con la variante ómicron de la COVID-19 han intensificado la disrupción de las cadenas de suministro globales, aumentando los precios y contribuyendo a unos niveles de inflación que, hace tan solo una década, fueron suficientes para prender la mecha de la revolución en algunas partes del mundo; es más, el precio nominal de los alimentos es incluso mayor ahora que en 2011, cuando la volatilidad global de los precios provocó revueltas en diversos países de Oriente Medio y Norte de África.

Estos acontecimientos han intensificado los esfuerzos en curso por parte de las empresas internacionales –realizados durante la pandemia o incluso antes, en algunos casos– para reducir costes y para hacer que sus cadenas de suministro sean cada vez más resilientes, tanto en respuesta a los aranceles impuestos a raíz de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, como para hacer frente a los retos evidenciados por la pandemia y, de manera general, en previsión de cualquier otra nueva disrupción futura.

La reubicación de la producción desde China a emplazamientos más cercanos –*nearshoring*– es ya una parte integrante de la estrategia a corto o medio plazo de algunos proveedores. Un estudio realizado en febrero y marzo de 2020 por la consultora estadounidense Gartner en 260 de las cadenas de suministro global más importantes concluyó que el 33% de las empresas

encuestadas habían trasladado sus actividades de abastecimiento y fabricación fuera de China, o bien tenían planeado hacerlo antes del 2023. Inditex, la empresa española matriz de Zara, ya ha trasladado su producción de Asia a Marruecos y Turquía y, recientemente, Whirlpool, Samsung, LG y Boeing han reubicado parte de su producción en México. Vietnam se postula como centro de atracción de la producción con base en China, en parte gracias a que los principales proveedores internacionales habían establecido una presencia allí antes de la pandemia. En consecuencia, pudieron expandir las operaciones en Vietnam con relativa facilidad incluso en el contexto de pandemia.

Naturalmente, la decisión de trasladarse y, desde una perspectiva más amplia, la decisión de «desacoplarse» de China, obedece a factores que van más allá de los esfuerzos individuales de las empresas para conseguir una mayor eficiencia en sus cadenas de suministro. Criterios políticos en Estados Unidos, China, Europa y otros lugares han configurado estas tendencias y seguirán haciéndolo en el futuro.

Desacoplamiento selectivo

El desacoplamiento respecto a China solo tendrá lugar de manera parcial. Muchas empresas, especialmente aquellas con grandes inversiones de capital, han comprobado que es difícil y caro dar el paso, y de momento, han optado por mantener el rumbo. China, además, sigue estando estrechamente integrada con el resto del mundo, hasta

el punto de que la caída del 1% en el crecimiento del PIB chino equivale a la caída del 1% en América Latina. El comercio seguirá siendo un importante motor del crecimiento para China durante mucho tiempo.

El desacoplamiento tampoco es inevitable. La administración Biden ha revertido algunos aspectos de la política comercial de la era Trump respecto a China, probablemente haciendo caso de las advertencias de la comunidad empresarial estadounidense que ve con preocupación los efectos negativos de un desacoplamiento sostenido. Un estudio llevado a cabo por la Cámara de Comercio estadounidense y el Grupo Rhodium estimó que la imposición de aranceles sobre el conjunto del comercio bilateral en 2025 repercutiría en una pérdida de 190.000 millones de dólares anuales del PIB de EEUU. También calcularon que se producirían unas pérdidas en el PIB de hasta 500.000 millones de dólares si las empresas estadounidenses se deshicieran de la mitad de su *stock* en Inversión Extranjera Directa (IED) en China.

De todos modos, el gobierno estadounidense ha seguido siendo en años recientes el principal impulsor de la reestructuración en curso del sector tecnológico mediante, entre otros, los controles a la exportación, la limitación de licencias, las órdenes de desinversión, la prohibición de visados, las sanciones y los aranceles. El apoyo bipartidista es excepcional, pero se mantiene firme en determinados controles comerciales, en concreto en el área de las tecnologías estratégicas. El compromiso en repensar las cadenas de suministro tecnológico también es evidente en toda Europa. Los países escandinavos y del Este de Europa han prohibido determinadas tecnologías chinas de telecomunicaciones, aduciendo

problemas de seguridad nacional, mientras que otros se reservan amplios poderes para bloquear la adquisición de equipos que puedan poner en cuestión la seguridad nacional.

Estados Unidos y la Unión Europea, asimismo, piensan de manera similar respecto al comercio del acero con China. En el año 2021 ambos propusieron simultáneamente el establecimiento de un acuerdo global «entre naciones afines» para la producción sostenible de acero y aluminio. Dicho acuerdo «limitará el acceso a los mercados esta-

dounidense y europeo del acero sucio» procedente de China y de otros países «que vierten acero en nuestros mercados», en palabras del presidente Biden.

Por supuesto, la política económica de China ha incentivado en cierto modo la desconexión económica con las economías desarrolladas, especialmente a raíz de la apuesta de Beijing por reducir la dependencia de insumos extranjeros en el ámbito de las tecnologías clave que promueven su crecimiento. Se trata en este caso de políticas de amplio espectro, como las iniciati-

vas *Innovación Indígena China 2009* o *Made in China 2025*, que son una combinación de límites de acceso al mercado, políticas industriales y restricciones reguladoras destinadas a impulsar la competitividad de las empresas chinas y a reducir la dependencia de las tecnologías extranjeras. En la práctica, estas iniciativas están limitando también las oportunidades estadounidenses y europeas de proporcionar a China (e incluso a terceros mercados) alta tecnología y otros bienes.

Aun en el caso de que los lazos políticos cada vez más tensos entre China y gran parte del mundo desarrollado sean el reflejo de una tendencia, lo cierto es que las

El desacoplamiento del mundo desarrollado respecto a China podría tener consecuencias positivas para América Latina y otros fabricantes

perspectivas de un «reacoplamiento» completo son muy limitadas, especialmente en el ámbito tecnológico. La dinámica política EEUU-China –marcada en años recientes por la exclusión de estudiantes e investigadores con vínculos militares, el cierre de un consulado chino en Estados Unidos y la expulsión de periodistas– muestra pocos indicios de mejora. En la dinámica Biden-Xi están de momento ausentes los intercambios a modo de represalia al estilo «ojo por ojo» que caracterizaron la presidencia de Trump, pero Washington está lejos de buscar una relación más cordial con China. Las figuras más relevantes dentro del Consejo Nacional de Seguridad de la administración Biden tienen, desde hace tiempo, una visión crítica de China, de sus ambiciones globales y de las amenazas que ello plantea a la seguridad nacional. Al mismo tiempo, los dirigentes chinos se mantienen firmes en su compromiso de mejorar su autosuficiencia, tanto en la producción tecnológica y agrícola como en otras áreas.

¿Qué papel puede desempeñar América Latina en esta coyuntura?

Hasta cierto punto, el desacoplamiento del mundo desarrollado respecto a China podría tener consecuencias positivas para América Latina y otros fabricantes. Además de las razones comerciales que impulsaron la deslocalización de proximidad adoptada por empresas como Nike y Hasbro cuando trasladaron su producción de China a México, ahora existe también un notable respaldo político a favor de repensar las cadenas de suministro centradas en China. La Ley de Relocalización en América Latina (o *Latin American Nearshoring Act*) propuesta por el congresista estadounidense Mark Green, trataba de incentivar a las empresas a trasladar sus plantas de producción o a invertir en fabricación y servicios en el hemisferio occidental. Como dijo el presidente del Banco

Interamericano de Desarrollo, Mauricio Claver-Carone, en una entrevista concedida en agosto de 2021 a *Bloomberg* «si la región de América Latina y el Caribe captase tan solo el 10% de las importaciones estadounidenses desde China, ello incrementaría las exportaciones [de la región] en 72.000 millones de dólares anuales».

Por todo ello, el banco es partidario de trasladar la producción china a Latinoamérica, como declaró Claver-Carone en una entrevista con *El Mundo* en diciembre de 2021. El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) ofrece una línea de préstamos políticos para facilitar la relocalización de operaciones comerciales a mercados de América Latina, y países como Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala, Panamá y Uruguay han sido identificados como posibles destinos clave.

Algunos países de la región están mejor posicionados que otros para beneficiarse de estas medidas, por supuesto. El candidato más prometedor para una deslocalización de proximidad a gran escala es México, como ha señalado el Peterson Institute of International Economics, debido a su posición geográfica, al alto nivel de integración económica que mantiene con Estados Unidos, y a su participación en el USMCA, el tratado de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá. De todos modos, comparado con sus socios en el USMCA o con sus principales competidores del sudeste de Asia, México no obtiene calificaciones precisamente buenas en indicadores como nivel de corrupción, facilidad para crear empresas o innovación; sin embargo, los países de Centroamérica tienen calificaciones aún peores.

De hecho, al menos de momento, los persistentes problemas de desarrollo que sufre la región –baja productividad, vulnerabilidad social, infraestructura insuficiente y debilidad institucional– impedirán muy probablemente que las naciones latinoamericanas aprovechen

completamente algunas de las oportunidades creadas por el desplazamiento de la producción fuera de Asia. Como dijo Ricardo Zúñiga, el enviado especial del Triángulo del Norte en un encuentro sobre el tema organizado en julio de 2021 por el Woodrow Wilson Center, «esto no es algo que vaya a suceder por sí solo... Será preciso hacer algo para que suceda. Tiene que haber un enfoque deliberado para incentivar este proceso, y esto nos lleva, por supuesto, a toda una serie de exigencias contrapuestas». Hacer frente rápidamente a una serie de retos que llevan tiempo cronificados resulta una tarea ingente, y más ahora que las naciones latinoamericanas están buscando cómo salir de la pandemia.

Al mismo tiempo, incluso las naciones latinoamericanas mejor preparadas tendrán que competir con otros muchos países para atraer a las empresas que decidan relocalizarse. Algunos verán beneficios en seguir operando dentro del ecosistema de fabricación chino, de primera clase mundial, incluso si el entorno político chino se vuelve más difícil. Asimismo, la relocalización de proximidad a los mercados estadounidense y canadiense –evidentemente beneficiosa para muchas naciones latinoamericanas– será de mayor interés y mucho más viable para unas

naciones que para otras. El BID y otras entidades financieras pueden muy bien motivar a algunos actores comerciales a dar el paso, pero Estados Unidos representa solamente el 5% de los consumidores globales, una estadística que sin duda tendrán en mente los directivos de las multinacionales que venden por igual a diversos mercados internacionales. No obstante, EEUU sigue siendo el segundo mayor consumidor global de electrónica y automóviles, y un mercado fundamental para otros muchos bienes.

Para finalizar, como efecto perverso, el continuo desacoplamiento respecto a China de algunos países desarrollados puede muy bien tener como resultado una presencia china aún más expansiva en las economías en vías de desarrollo. De hecho, cuando Huawei se ha encontrado con cada vez más restricciones en Estados Unidos, la Unión Europea, Australia, entre otros, se ha centrado aún más intensamente en la producción para los mercados de los países en desarrollo, que, en general, han recibido con los brazos abiertos la oferta de precios bajos de la multinacional china. Al final, los intentos de Estados Unidos de distanciarse de China económica y políticamente pueden acabar acercándola más a sus vecinos americanos.



DISRUPCIONES EN LAS CADENAS DE SUMINISTRO GLOBALES: ¿Y AHORA QUÉ?

JORDI TORRENT

Responsable de estrategia de negocio,
Port de Barcelona

Cuando estalló la pandemia de la COVID-19 se multiplicaron los análisis que pronosticaban un punto de inflexión de la globalización y de la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, como ya sucedió en crisis anteriores, la globalización, el comercio internacional y las cadenas de suministro –sustentadas mayoritariamente en el transporte marítimo– dieron muestras de su resiliencia con la paulatina vuelta a la normalidad a la que asistimos en el 2021. Teníamos precedentes de ello en lo sucedido tras los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, el tsunami del 2004 en el océano Índico, las guerras de Irak y Afganistán, o la crisis financiera del 2008.

No obstante, y tras esta fase inicial de rescaramiento, vemos ahora con preocupación como nuevas tensiones afectan el suministro de bienes, con una severidad que no veíamos desde la última crisis importante de las cadenas globales de suministros que se derivó de la crisis del petróleo de 1973. ¿Qué ha ocurrido? ¿Estamos frente a una cuestión temporal o a un cambio de paradigma?

Las causas de las disrupciones de las cadenas de suministro en 2021

Existen diversos factores que explican la crisis de las cadenas de suministro globales acaecidas en 2021 y que, en 2022, todavía subsisten. Los principales son los que siguen, aunque la lista no es exhaustiva. Un primer factor es que las cadenas globales son extremadamente dependientes de algunos proveedores únicos o muy poco diversificados de productos clave para el funcionamiento del conjunto de la economía global, como es el caso de los semiconductores –cuya producción se con-

centra en una única empresa de Taiwán–, y algunos metales y combustibles fósiles.

En segundo lugar, esto se ha combinado con un repunte de la demanda de transporte internacional de productos de consumo o semiindustriales ocasionada por la vuelta a la normalidad tras la pandemia de la COVID-19 y la incorporación de toda aquella demanda insatisfecha durante las restricciones. Frente a ello, la oferta de transporte marítimo se ha mostrado incapaz de adaptarse al crecimiento de la demanda y muy concentrada en pocas manos, en el caso del comercio Europa-Asia, las de tres grandes alianzas cuyos armadores respondieron a la pandemia con una reducción de la oferta marítima que está lejos de satisfacer los niveles que reclama el incremento de la demanda. Ello les ha permitido empujar los fletes marítimos al alza (multiplicando por hasta seis veces el precio del transporte de contenedores). A su vez, ello ha provocado que productos de bajo valor que se habían *contenerizado* en los últimos años (fertilizantes, madera, cereales, carne congelada, etc.) no puedan absorber en muchos casos los nuevos precios de transporte marítimo.

Tercero, el crecimiento del comercio electrónico producido durante la pandemia ha tensionado todavía más las cadenas logísticas globales, incrementando la competencia entre los cargadores –exportadores e importadores– por servicios rápidos y frecuentes entre los países productores y consumidores.

Hay que sumar un cuarto factor: el desequilibrio del comercio internacional interoceánico, agudizado con la vuelta a la normalidad, que conlleva el desequilibrio crónico en la disponibilidad de contenedores vacíos que se acumulan en Europa y los Estados Unidos, y que

tienen dificultad para regresar a Asia para ser cargados de nuevo.

Quinto, en Estados Unidos, los problemas de las cadenas de suministro globales se han agravado debido a factores adicionales, como la limitada oferta de instalaciones portuarias –solo existen dos grandes nodos portuarios para servir el enorme comercio internacional con Asia, Los Ángeles-Long Beach y Tacoma-Seattle-Vancouver– y la falta endémica de conductores de camión, un problema también compartido con el Reino Unido, que ha visto que con el Brexit muchos chóferes extranjeros han tenido la entrada vetada para trabajar.

El último factor es que la fiabilidad de las escalas ha empeorado sustancialmente los dos últimos años. Los armadores, que han apostado de manera cada vez más generalizada por el denominado *slow steaming* (reducción de la velocidad de navegación de los barcos) a raíz de la crisis del 2008, han sumado en los dos últimos años nuevas medidas de reducción de costes, como los *blank sailings* (eliminación de escalas) y, en algunos casos, alargamiento de los tiempos de tránsito. Que un barco cumpla con el horario previsto de escala en un puerto es, a día de hoy, excepcional.

¿Cómo han reaccionado los países y las empresas?

La inestabilidad recién descrita de las cadenas de suministro globales ha puesto en alerta a países y empresas, que han adoptado distintas respuestas con vistas a suavizar su impacto y prevenir disrupciones futuras, que parecen cada vez más inevitables. A continuación, se exponen algunas de las respuestas preventivas que se vislumbran en el horizonte.

En primer lugar, sería preciso acelerar la transición energética para evitar la dependencia exclusiva de los combustibles fósiles. Segundo, se debería invertir más en la fabricación de productos esenciales. El mejor ejemplo son los anuncios realizados por Alemania, Estados Unidos y Corea del Sur de planes de inversión astronómicos en fábricas de semiconductores. En tercer lugar, se debería promover el acercamiento de la producción a Europa y Estados Unidos, con vistas a esquivar los largos tiempos de tránsito de transporte desde Asia, aproximar la producción al consumidor final y responder más eficientemente a las exigencias del comercio electrónico. Ejemplo de ello son el acercamiento de la producción de moda y calzado y de electrodomésticos que han realizado empresas españolas a Turquía, y del sector de automoción a Marruecos y Europa del Este. Cuarto, un incremento del uso del transporte ferroviario entre China y Europa sería también beneficioso, tal y como anticipa ya la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (en inglés, BRI, también conocida como la Nueva Ruta de la Seda.) que impulsa el gobierno chino desde 2013. En 2021 se han transportado cerca de un millón y medio de TEU (contenedores de veinte pies) en tren entre China y Europa, lo que supone un incremento del 300% con respecto a las cifras prepandemia.

No parece que la globalización, con todos sus problemas, vaya a detenerse, dada la integración creciente planetaria que se ha intensificado con las redes sociales y la revolución de los instrumentos de comunicación

Y finalmente, el comercio internacional se beneficiaría también de una mayor implicación en la cadena logística de los exportadores e importadores. Así, por ejemplo, grandes empresas estadounidenses como Amazon, Walmart y The Home Depot, y algunos grandes distribuidores europeos, fletan ya sus propios barcos para transportar productos entre Asia y Estados Unidos y Asia y Europa, al margen

de los armadores de contenedores tradicionales, incrementando además su flota de contenedores propios. En la dirección contraria, algunos productores –principalmente de productos plásticos y de bajo valor–, han viajado atrás en el tiempo para transportar de nuevo productos en barcos mercantes convencionales (en bodega), abandonando la opción del contenedor, que se ha vuelto más costosa.

Llegados a este punto: ¿ahora qué?

Siempre es difícil hacer predicciones sobre el futuro de la logística internacional y más si echamos la vista atrás y vemos lo poco acertadas que han sido hasta ahora las que se han hecho en las últimas décadas.

No obstante, podemos sugerir algunos posibles escenarios de futuro que nos permitan contemplar acciones de futuro respecto al sector. En primer lugar, parece que la inestabilidad de las cadenas de suministro globales podría remitir pronto y que se volvería a unos niveles de eficiencia parecidos a los que había antes de la pandemia. Previsiblemente, los grandes grupos navieros incrementarán la oferta de transporte marítimo disponible y recuperarán parte de la fiabilidad de las escalas y tiempos de tránsito perdidos. En cuanto a los precios del transporte marítimo, es probable que se acerquen paulatinamente a los previos a la pandemia de la COVID-19. El crecimiento del transporte ferroviario entre Europa y Asia previsiblemente seguirá aumentando, aunque las limitaciones operativas y de capacidad de carga de los trenes –que cuenta los contenedores por decenas, frente a los millares de los barcos– limita su capacidad de crecimiento a medio y largo plazo. Es posible también que las interrupciones de las cadenas logísticas a las que asistimos en el 2021 impulsen aún más el uso de rutas marítimas alternativas, como la del Cabo de Buena Esperanza (aprovechando el empuje de las economías africanas, como las del Golfo de Guinea) y la Ruta Ártica.

Por otro lado, el desarrollo excepcional de la economía asiática, su progreso en materia tecnológica y, en concreto, en ámbitos como la inteligencia artificial, y la cultura del trabajo imperante en los países asiáticos, hace difícil imaginar una reindustrialización occidental salvo en sectores muy concretos, como los asociados a la transición energética. Las inversiones anunciadas en Europa y los Estados Unidos en sectores productivos como el de los semiconductores, probablemente no se extenderán a muchos otros. La tendencia a acercar producción a Europa, a países como Turquía, Marruecos y el este de Europa, en cambio, podría acelerarse.

No parece por lo tanto que la globalización, con todos sus problemas, vaya a detenerse, dada la integración creciente planetaria que se ha intensificado con las redes sociales y la revolución de los instrumentos de comunicación.

Las únicas incógnitas realmente trascendentes que impiden afirmar con más contundencia todo lo anterior, son los cuatro grandes riesgos globales que afectan a la humanidad como conjunto y que podrían alterar fatalmente en cualquier momento nuestro rumbo colectivo: el cambio climático, las armas nucleares, las pandemias globales y el desbordamiento de una Inteligencia Artificial ajena al control humano.



¿ES LA DESGLOBALIZACIÓN LA NUEVA NORMALIDAD?

MARC LEVINSON

Historiador y economista, autor de *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger* (2016) y de *Outside the Box: How Globalization Changed from Moving Stuff to Spreading Ideas* (2020)

Las cadenas de valor que han unificado la economía mundial desde finales de la década de 1980 están sometidas a una tensión sin precedentes. La pandemia de la COVID-19, severas interrupciones en el transporte marítimo, el resurgimiento del nacionalismo populista, la ruptura entre Rusia y las democracias de Europa, y las crecientes tensiones entre China y sus principales socios comerciales han llevado a los expertos a declarar la muerte de la globalización. Sin embargo, estamos aún lejos de la perspectiva de una economía mundial menos globalizada.

Más que replegarse, lo que sucede es que la globalización está adoptando una forma que nos resulta desconocida, y por motivos que poco tienen que ver con la pandemia. El modelo de globalización al que estamos habituados, apoyado en el denso tráfico de coloridos barcos portacontenedores cargados con toneladas de mercancías, ha permitido una mejora sensible del nivel de vida material de una creciente proporción de la población mundial. Durante poco más de tres décadas, cientos de millones de familias han podido acceder por primera vez a un coche o a un aparato de televisión, comprar ropa o instalar un equipo de aire acondicionado. Muchos de estos artículos son producidos, en gran medida, en fábricas situadas en países donde los salarios son bajos y que utilizan componentes o insumos producidos en países con salarios iguales, o más bajos; este es el tipo de actividad que se suele identificar con la noción «globalización». A consecuencia de la deslocalización, a medida que la producción se ha desplazado desde Europa, América del Norte o Japón a países como China, Vietnam o Indonesia, los precios de muchos bienes de consumo han bajado,

siendo hoy mucho más asequibles de lo que lo eran a comienzos de siglo.

En diversos países –notablemente, en Estados Unidos–, la implementación de políticas proteccionistas como la imposición de sanciones comerciales o la exigencia de que los bienes comprados con fondos públicos tengan un contenido doméstico, han impuesto límites al comercio de determinados productos. No obstante, en una dinámica que no es atribuible en exclusiva al proteccionismo, la tendencia actual es que las largas cadenas de valor de fabricación –un aspecto esencial de la economía mundial globalizada– se están desvaneciendo.

En todo el continente americano, en Europa y en la mayor parte de Asia, las poblaciones están creciendo lentamente y envejeciendo rápidamente. En casi todos los países de renta media y alta se forman hoy menos nuevas familias, que son las principales compradoras de bienes de consumo duraderos. Por lo general, las familias de más edad compran menos cosas: han tenido años para acumular posesiones y ahora tienen más tendencia a gastar en viajes de vacaciones, comer en restaurantes y pagar facturas médicas que comprar bienes manufacturados, como ropa o muebles de comedor, que son la clase de productos que se envían cruzando fronteras.

El avance tecnológico también va a restringir el comercio de mercancías. Durante el año pasado, todos y cada uno de los principales fabricantes de automóviles han anunciado importantes inversiones en vehículos eléctricos. Esto puede ser estupendo para el medio ambiente, pero será terrible para las decenas de miles de empresas que son eslabones de las cadenas de suministro

de la industria automotriz: un vehículo eléctrico medio contiene miles de piezas menos que su homólogo de combustión interna. Por otra parte, en otros sectores, los consumidores no necesitan equipos musicales de alta fidelidad –ni siquiera televisores– cuando pueden comprar música y vídeo a través de servicios en *streaming* y disfrutarlos en sus *smartphones* y ordenadores. Hoy en día, para actualizar la maquinaria industrial basta con descargar una aplicación informática, sin que sea necesario reemplazar un equipo.

Innovaciones como la computación en la nube permiten además a las empresas compartir ordenadores, del mismo modo que un sistema como el *bicing* permite a los individuos compartir bicicletas. Son ejemplos de un mismo concepto: baja la demanda general de bienes físicos.

Todo esto significa que la manufactura es cada vez menos importante para la economía mundial. Y al reducir la necesidad de mano de obra en las plantas de producción, la automatización está eliminando en primer lugar una de las principales razones para unir cadenas de valor lejanas. Sumado a ello, la caída en el número de trabajadores jóvenes que podrían entrar en el mercado laboral en países como Corea del Sur, China o Malasia, está haciendo aumentar rápidamente los sueldos de los trabajadores en muchos lugares que, en el pasado, habían seducido a las empresas extranjeras por sus bajos salarios.

Si bien es pronto para hablar de «relocalización» –es decir, del «regreso» de la manufactura desde países de salarios bajos a países con salarios altos–, existen múltiples evidencias de que tanto los fabricantes como los minoristas están tratando de controlar

riesgos de otras maneras. Durante años, los consultores empresariales han estado aconsejando a sus clientes que se focalizasen en sus «competencias básicas» –aquello que hacen mejor– y que externalizasen otras actividades. Ahora, esta tendencia se está revirtiendo en el sector manufacturero, debido en gran medida, a que la integración vertical vuelve a ponerse de moda. El ejemplo más obvio lo tenemos en la fabricación de vehículos, donde la práctica totalidad de las compañías ha invertido directamente en

sus cadenas de suministro de vehículos eléctricos, en vez de optar por la compra de baterías y mandos electrónicos de terceras partes con las que no están relacionadas. Es más, en muchos casos, están eligiendo realizar estas inversiones en lugares físicamente próximos a sus plantas de montaje. Está previsto que el complejo que planea construir la Ford Motor Company cerca de Memphis, Tennessee, lo formen docenas de edificios repartidos en un área de más de 14 kilómetros cuadrados, lo que sugiere que los vehículos acabados contendrán relativamente poco valor extranjero añadido. Muchos fabricantes están buscando múltiples fuentes de piezas clave y de productos acabados, utilizando plantas de fabricación

en México, Marruecos u otros países de renta media para complementar, no para sustituir, a las plantas de fabricación que tienen en China.

La preocupación por la resiliencia se extiende al transporte y distribución de carga. Si antes un exportador contrataba una línea naviera para que transportase toda su carga a cambio de la tarifa más favorable, los cargadores dividen ahora su negocio entre varios transportistas y envían sus cargas,

La búsqueda de talento en todo el mundo por parte de las empresas llevará a la globalización hacia una nueva dirección, basada cada vez más en el intercambio de servicios y de ideas, en detrimento de los bienes físicos

-a través de múltiples puertos-, a centros de distribución en lugares dispersos. En muchos casos, estos centros de distribución tienen más existencias que antes como una forma de protección ante cualquier interrupción del suministro. Este tipo de cambios aumenta los costes y hace que las cadenas de valor a larga distancia sean más complejas y menos atractivas para los directivos de las entidades corporativas.

Es en este sentido que la globalización parece estar replegándose. Sin embargo, si bien es cierto que la globalización de los productos fabriles ha disminuido su peso en la economía mundial, la globalización de productos no físicos -como por ejemplo de los servicios- es más importante que nunca. Los bancos suscriben créditos en un país, aprueban el papeleo en otro y cobran las cuotas en un tercero. Una editorial británica puede fácilmente recurrir a un editor en Pakistán y una película puede rodarse en un emplazamiento, doblar o subtítular los diálogos en otros muchos, o incluso, encargar esa u otras tareas a una Inteligencia Artificial. En el sector empresarial, más de una quinta parte de la inversión en muchos países se dedica ahora a investigación, a programación informática y a otros costes por bienes

y servicios no físicos, que pueden realizarse allí donde la experiencia está disponible y en mejores condiciones, a diferencia de la maquinaria y el equipo, que tienen que estar ubicados en un lugar concreto.

Buena parte de este floreciente comercio de ideas queda al margen de las estadísticas oficiales. Hasta ahora, los esfuerzos realizados en varios países para prevenir que los datos de los ciudadanos se almacenen y procesen en el extranjero, apenas han obtenido resultado. A diferencia del comercio de mercancías, que puede controlarse mediante aranceles, cuotas y medidas similares, el comercio de ideas resulta más difícil de supervisar por parte de los gobiernos, dado que bloquear el flujo de datos puede desconectar a un país de actividades económicas de alto valor en las que quiere desesperadamente participar.

Estos cambios en la globalización se irán haciendo más evidentes con el paso del tiempo. A corto plazo es probable que el reto económico más complicado sea atenuar la inflación que se está extendiendo rápidamente de un país a otro en una economía mundial que sigue estando estrechamente conectada. Pero a diferencia de la situación existente durante los primeros años del siglo XXI, las importaciones baratas ya no permitirán a los bancos controlar la inflación de manera inocua para los ciudadanos. Las disrupciones en la cadena de suministros disminuirán a medida que las familias pasen de gastar en bienes a hacerlo en servicios, y ello hará que el comercio de productos manufacturados crezca de manera más lenta que la economía mundial. Pero fuera de la vista del público, la búsqueda de talento en todo el mundo por parte de las empresas llevará a la globalización hacia una nueva dirección, basada cada vez más en el intercambio de servicios y de ideas, en detrimento de los bienes físicos.



GEOPOLÍTICA DE LOS ALIMENTOS: EL IMPACTO DE LA GUERRA EN UCRANIA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE ORIENTE MEDIO

ECKART WOERTZ

Investigador sénior asociado, CIDOB, y director del Instituto GIGA de Estudios sobre Oriente Medio, Universidad de Hamburgo

En Oriente Medio sigue muy presente el recuerdo de la crisis alimentaria global del período 2007-2008, cuando naciones agrícolas exportadoras como Argentina, Rusia y Vietnam, temiendo por su propia seguridad alimentaria, anunciaron que aplicarían restricciones comerciales. Más recientemente, las disrupciones en la cadena de suministros derivadas de la pandemia de la COVID-19 han intensificado las preocupaciones respecto a la fiabilidad del sistema comercial alimentario multilateral surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

El impacto de la guerra ruso-ucraniana en el comercio mundial de alimentos será sustancial. Durante las dos últimas décadas, Rusia y Ucrania se han convertido en importantes exportadores de cereales, como ya lo fueron en el siglo XIX. Por entonces, los cereales del mar Negro constituían aproximadamente el 22% de las exportaciones mundiales, y el cierre del Estrecho de los Dardanelos durante la Primera Guerra Mundial hizo que el precio del trigo en Chicago aumentase casi un 50%. En la década de 1970, la Unión Soviética se había convertido en un gran importador de cereales, y Estados Unidos trató de paliar esta vulnerabilidad declarando un embargo de cereales después de la invasión de Afganistán. Hoy, Rusia y Ucrania vuelven a ser potencias exportadoras, como ya lo fueron durante la Primera Guerra Mundial. Alrededor del 30% de las exportaciones globales de trigo y cebada, el 20% del maíz, y una enorme cantidad (las tres cuartas partes) del aceite de girasol proceden de estos dos países.

Las repercusiones son múltiples. Las malas cosechas y la escasez de mano de obra

reducen la producción. La logística está interrumpida, con los puertos ucranianos del mar Negro, como el de Odesa, cerrados. Las dos naciones en guerra han anunciado ya la imposición de restricciones a la exportación para garantizar su propia seguridad alimentaria. Aunque Rusia haya manifestado su voluntad de mantener las exportaciones, las sanciones financieras limitarán la disponibilidad de la financiación comercial, y el incremento del riesgo se verá reflejado en unas primas de seguros más elevadas. El precio de las transacciones se disparará. La producción en otras zonas también se verá afectada, ya que tanto Rusia como Ucrania son importantes exportadores de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y de potasio. A esto cabe añadir la subida del coste de la energía y el hecho de que el impacto inflacionario de la producción global de alimentos será sustancial.

Esta situación está provocando la reaparición de algunos fantasmas del pasado. La crisis alimentaria global de 2007-2008 golpeó a los países del Oriente Medio en un momento en que muchos de ellos habían tenido que limitar la agricultura doméstica. Los acuíferos estaban muy mermados y la producción alimentaria local ponía en riesgo la seguridad hídrica. La agricultura es, con diferencia, la mayor consumidora de agua de la región. Hay diferencias notables; en las regiones áridas del Golfo, la dependencia en la importación de cereales es casi total, especialmente después de que el año 2008 Arabia Saudí decidiese disminuir gradualmente su producción de trigo. Los países más fértiles, como Turquía, Egipto y Siria producen una cierta cantidad de cereales,

pero no la suficiente para cubrir las necesidades locales. En Egipto, el mayor importador de trigo del mundo, las importaciones representan aproximadamente un 60% del consumo. La necesidad de agua para la producción de cereales también compite con el interés de una industria exportadora de frutas y verduras de importancia considerable, como es el caso de Turquía, Túnez y Marruecos. Turquía es una de las diez mayores economías agrícolas del mundo y el mayor productor mundial de avellanas, albaricques, higos y cerezas, por mencionar solo unos cuantos productos.

La autosuficiencia alimentaria no es una opción en Oriente Medio. Las importaciones tendrán incluso que aumentar si se tiene en cuenta la existencia de una población cada vez mayor y los cambios en la dieta con tendencia a un mayor consumo de carne y productos lácteos. Todo este comercio alimentario constituye un «agua virtual» que puede ser importada por los países de Oriente Medio mediante el intercambio comercial. El agua virtual describe el agua necesaria para producir una mercancía particular, por lo que podemos considerar que está prácticamente incorporada en

ella. La agricultura es, con diferencia, el mayor consumidor de agua del mundo, y aproximadamente un 70% de los cultivos globales se producen a partir de la agricultura de secano. Esta última no utiliza el «agua azul» de la irrigación, sino el «agua verde» de la lluvia que está encapsulada en el suelo. Esta agua verde no puede ser medida, embotellada o enviada por tuberías. No figura en las estadísticas globales relativas a las reservas totales de agua renovable, que solamente comprende las aguas superficiales y las subterráneas. Y sin embargo el agua verde

es sumamente importante para la seguridad alimentaria global y para las necesidades de importación de los países de Oriente Medio. Cuando se importan cereales de secano desde Brasil, Canadá, Francia, Australia, Rusia o Ucrania, se importa también efectivamente la lluvia que cae en dichos países y el beneficio que comporta. De esta manera, el agua virtual ha añadido un segundo río Nilo al balance hídrico de la región, como postuló el geógrafo británico Tony Allan, introductor del paradigmático concepto del agua virtual.

Las interrupciones en la cadena de suministros derivadas de la pandemia de la COVID-19 han intensificado las preocupaciones respecto a la fiabilidad del sistema comercial alimentario multilateral

Las interrupciones de los flujos comerciales afectan a los países de Oriente Medio de manera desigual, como también sucedió durante la crisis alimentaria global de 2007-2008. Con un montón de petrodólares en sus bolsillos, los países del Golfo pudieron permitirse subir los precios, pero estuvieron seriamente preocupados por las restricciones a las exportaciones de algunos agroexportadores y por la reducción de la liquidez en los mercados alimentarios internacionales. Estos países reaccionaron incrementando el almacenamiento doméstico e invirtiendo en sus cadenas de suministro globales. La compa-

ña saudí de propiedad estatal SALIC, por ejemplo, se asoció con Bunge, el comerciante internacional de cereales, para comprar una participación mayoritaria en la privatizada Comisión Canadiense de Trigo (*Canadian Wheat Board*). Estas inversiones en los sectores de procesamiento y distribución tuvieron efectos mucho más significativos que las polémicas inversiones en tierras en países a menudo alimentariamente inseguros, como Sudán o Etiopía: tienen un historial de implementación irregular, y más de una década después todavía no representan

una contribución significativa a las importaciones de alimentos de los países del Golfo. Por su parte, los Emiratos Árabes Unidos han implementado una estrategia integral de seguridad alimentaria que abarca desde el almacenamiento al control de los precios, pasando por la optimización de la agricultura doméstica. A resultas de la pandemia de la COVID-19, se constituyó un grupo de trabajo especial para acceder a fuentes de importación alternativas con el fin de adaptarse a las interrupciones de la cadena de suministros global.

La diplomacia y la gestión alimentaria de las cadenas de valor han sido aspectos fundamentales de la estrategia de seguridad alimentaria de los países del Golfo durante la última década, para hacer frente a los riesgos relativos a la importación de alimentos que están definitivamente fuera de su control. Esto podría comportar también una mayor cooperación en los organismos multilaterales, para hacerlos más resilientes y receptivos a los intereses de los importadores de alimentos. En este sentido, la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha centrado tradicionalmente en la liberalización del comercio y en las barreras a la importación, y no en las restricciones a la exportación. Durante la Ronda Uruguay de las negociaciones multilaterales sobre la liberalización comercial, los países de la NFIDC (*Net Food Importing Developing Countries*), formaron una alianza negociadora para presionar a favor de una importación asequible de alimentos. Es posible que en el futuro veamos una cooperación similar entre países vulnerables, y aquí los países de Oriente Medio serían los principales candidatos para formar estas alianzas.

Como exportadores de energía, los países del Golfo pueden compaginar la inflación alimentaria con el crecimiento de los ingresos procedentes del petróleo. Otros países de la región se encuentran en una posición fiscal menos favorable. Egipto, por ejemplo, ha obtenido más del 85% de sus

importaciones de trigo en la región del mar Negro y necesitará encontrar proveedores alternativos, que serán más caros. El trigo de Rusia y de Ucrania es de calidad inferior y tiene un menor contenido proteínico, y por eso es más barato. Otros países de la región, como Yemen y Siria, están en una posición aún más grave a causa de su dependencia de las ayudas alimentarias, y a que el Programa Mundial de Alimentos (*World Food Program*) tiene también dificultades para aprovisionarse. Aunque los países más ricos de la región consiguieran aislarse de las consecuencias directas de la guerra ruso-ucraniana, se verían igualmente afectados si la inseguridad alimentaria pusiese en riesgo la estabilidad política de la región. Esto debería ser un motivo de preocupación también para los países de la UE y otros países occidentales. Mantener el sistema comercial multilateral de alimentos y evitar el tipo de restricciones a la exportación que se produjeron durante la crisis alimentaria global de 2007-2008 es un requerimiento urgente.



¿CÓMO REFORMAR EL COMERCIO INTERNACIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL A LOS ALIMENTOS?

JOHANNA MENDELSON FORMAN

Catedrática, American University's School of International Service; miembro distinguido, Stimson Center

Antes de que sonaran los primeros disparos en la guerra entre Rusia y Ucrania, el sistema comercial internacional ya estaba en una situación precaria. Dos años antes, una pandemia interrumpió la cadena de suministro de alimentos por los confinamientos impuestos por los gobiernos y por las restricciones comerciales. Cada una de sus instancias, desde la cadena logística de distribución hasta el mercado laboral, se vieron severamente afectadas. Y justo cuando la cadena de suministro de alimentos empezaba a recuperarse, asistimos al estallido de un conflicto en el este de Europa que, como consecuencia directa, ha generado escasez de trigo, maíz y de otros productos básicos.

Ucrania es el segundo exportador del mundo de cereales y el mayor exportador de aceite de girasol; proporciona más de la mitad de las importaciones de maíz de la Unión Europea, en torno a una quinta parte del trigo blando, y casi la cuarta parte del aceite vegetal. El trigo de Ucrania y Rusia se exporta principalmente a Oriente Medio y al norte de África. Por su parte, Rusia es el mayor exportador mundial de fertilizantes, con un 15% del suministro mundial. A las consecuencias catastróficas del conflicto debe sumarse también el impacto de la inflación provocada por la pandemia, que ya estaba afectando al alza el precio de los alimentos. En el contexto actual, los países menos desarrollados y aquéllos con mayores desigualdades económicas son los que sufrirán más. El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, ha manifestado que los países menos desarrollados –entre ellos 45 países

africanos–, importan por lo menos, una tercera parte de su trigo, bien de Ucrania, o bien de Rusia. La predicción del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas es que 2022 será «un año de hambre catastrófica».

La globalización y sus críticos

Si bien los expertos en comercio debatían ya sobre el fin de la globalización antes de la pandemia, hoy, la geopolítica de una guerra en Europa hace imperativa la transformación profunda de las cadenas de suministro a larga distancia, dado que lo que está en juego es el acceso a los alimentos.

Y es que todos dependemos de las cadenas de suministro globales. Ningún país es alimentariamente autosuficiente, y solo gracias al comercio internacional podemos gozar de una dieta variada a lo largo de todo el año. Incluso el mejor de los escenarios posibles, el de un mundo capaz de producir alimentos suficientes, no implica que la comida sea accesible para todos; hoy, de los 195 países del mundo, al menos 34 (5 en Asia y 29 en África) son incapaces de producir su propia comida debido a limitaciones de agua o de tierra.

Entonces, ¿podemos vincular el final de la globalización al ocaso de las cadenas de suministro global nacidas hace más de tres décadas, con la caída del muro de Berlín? Lo más probable es que no. La interconectividad de nuestro sistema agrícola global redefinirá su marco geográfico, pero no va a desaparecer. En la actualidad, el 25% de

la comida para el consumo humano se distribuye gracias al comercio internacional, y cuatro de cada cinco personas, viven en países que dependen, por lo menos parcialmente, de la importación para satisfacer su demanda nacional de alimentos. Lo que sí es muy posible que cambie son los socios comerciales que proveerán las mercancías. Algunos economistas hablan ya de un futuro en el que el comercio internacional estará compartimentado, con una cadena de suministros acotada por un nuevo Telón de Acero, que restringirá el comercio a los estados políticamente afines. Ello supone una diferencia importante respecto a los principios dominantes a finales del siglo XX, que no discriminaban entre amigos y enemigos a la hora de maximizar la eficiencia y la obtención de mayores beneficios.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria, entendida como el acceso a la comida nutritiva, necesita recursos. La pandemia ha puesto de manifiesto la desigualdad del sistema de alimentación global, en el que millones de trabajadores han perdido su empleo y muchos de los que trabajan en el sector informal no pueden permitirse una sola comida al día. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se acordaron principalmente para terminar con el hambre global antes de 2030. Este objetivo ya no es alcanzable. Tras varios años de una reducción significativa del hambre, desde 2015, la situación ha vuelto a agravarse. El informe más reciente de las Naciones Unidas sobre la inseguridad alimentaria en el mundo situaba el número de personas que pasaban hambre entre 720 y 811 millones en 2020, lo que suponía un incremento de 118 millones de personas respecto a 2019. Naturalmente,

estas cifras reflejan el impacto de la pandemia de la COVID-19, del cambio climático y de los conflictos existentes en nuestros sistemas alimentarios. La adición de una nueva guerra en el este de Europa a los citados impactos sobre el mercado alimentario global puede hacer que entre 7,6 y 13,1 millones de personas más pasen hambre.

¿Qué reconfigurará la cadena actual de suministros?

La interconectividad de nuestro sistema agrícola global redefinirá su marco geográfico, pero no va a desaparecer

En el corto plazo, hay cinco factores que transformarán las cadenas de suministro globales en 2022, con una elevada probabilidad de que continúen teniendo un impacto en el suministro de alimentos en los años venideros.

En primer lugar, los altos precios de la energía. Como es bien sabido, el gas ruso abastece grandes áreas de Europa, por lo que las sanciones impuestas a Rusia serán un factor importante en el incremento del precio de los alimentos. La energía es necesaria para el transporte, además de para toda clase de procesos industriales, entre ellos, la producción de fertilizantes. China se beneficiará de esta nueva situación a medida que el mundo haga la transición a fuentes de energía renovables, que incluyen los paneles solares, las baterías de litio y otros componentes de tecnología verde producidos en China.

Segundo, las disrupciones en la fuerza laboral. La escasez de trabajadores esenciales en el sector del transporte –desde tripulaciones de barcos, a camioneros o es-tibadores– afectará el transporte global de alimentos. Los países exportadores tendrán que aumentar la contratación de una amplia gama de trabajadores que les permita aumentar la resiliencia de la cadena de suministro globales.

Tercero, el proteccionismo alimentario. Muchos países exportadores de alimentos regresarán a políticas más proteccionistas. Argentina y Egipto, por ejemplo, ya han prohibido las exportaciones de trigo, y es muy posible que China e India sigan su ejemplo, incrementando sus aranceles para poder alimentar a sus ciudadanos nacionales en un contexto de escasez de abastecimientos en el corto plazo.

Cuarto, la escasez de fertilizantes. Brasil importa el 85% de su fertilizante para cultivar soja, que luego exporta a China para alimentar al ganado. No es fácil encontrar proveedores alternativos y la exportación global de soja a China depende de los suministros de fertilizante desde el extranjero.

Quinto, la inflación global. El incremento del precio de los alimentos causado por el aumento de los costes de la energía, y por la escasez de productos básicos en el mercado global, impulsará las protestas contra los gobiernos a medida que se encarezca el acceso a los alimentos. Y, claro, la escasez de comida y los elevados precios son un catalizador de los disturbios políticos. El Programa Mundial de Alimentos estima que tendrá que destinar 71 millones de dólares más al mes para alimentar a las víctimas de

las hambrunas, y para paliar otras emergencias humanitarias en 2022.

Es de prever que el año próximo, el mercado de alimentos reflejará plenamente los impactos del conflicto en curso en Ucrania, y de las sanciones que han limitado la capacidad de Rusia para exportar alimentos y energía. También, que el sistema comercial global seguirá dependiendo de la cadena de valor mundial para la fabricación y distribución de los insumos industriales. Por su parte, China seguirá siendo el principal socio comercial en el campo de la electrónica, a pesar de que el sistema de precios refleje un incremento en el coste de hacer negocios.

A largo plazo, hemos de idear nuevas fórmulas que garanticen el acceso a los alimentos en los países afectados por la guerra. Los gobiernos y el sector privado deben implementar estrategias para una agricultura sostenible, sensible al cambio climático, que reduzca la producción de aquellas cosechas que cuentan con un número escaso de proveedores y con largas distancias de distribución. Por todo ello, podemos afirmar que en los próximos cinco años asistiremos a una transformación profunda de la cadena interconectada de distribución de alimentos.



LA CIUDAD GLOBAL MÁS ALLÁ DEL COLAPSO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

AGUSTÍ FERNÁNDEZ DE LOSADA

Investigador sénior y director del Programa Ciudades Globales, CIDOB

RICARDO MARTÍNEZ

Investigador sénior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

El concepto de ciudad global y los múltiples desarrollos que ha tenido en la literatura contemporánea está íntimamente ligado al de globalización. De hecho, algunos autores apuntan que la ciudad global es fruto de la globalización, a la vez que impulsora de buena parte de los procesos que la caracterizan. Sin embargo, en un contexto como el actual, en el que las tensiones geopolíticas, el debilitamiento del orden liberal, el auge del nacionalismo y la ruptura del contrato social están poniendo en tela de juicio la globalización tal como la hemos entendido en las últimas décadas, resulta pertinente preguntarse si sigue siendo viable, o si está destinada a languidecer tanto en el plano conceptual como en el material. Cabe plantearse, en definitiva, si pierde centralidad en un mundo que se desglobaliza o si, por el contrario, estamos asistiendo al surgimiento de una nueva forma de ciudad global adaptada al giro geopolítico y económico de nuestros tiempos. La crisis de este modelo de globalización neoliberal articulado en torno al mercado capitalista no es algo reciente. De hecho, para el economista Dani Rodrik la hiperglobalización empezó a desdibujarse a partir de la crisis financiera de 2007-2008 cuando el comercio global se desaceleró, la cadena de valor global dejó de expandirse y las transferencias internacionales de capital retrocedieron².

Sin embargo, lo que ha llevado la globalización neoliberal al colapso han sido la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania. En opinión de Rodrik, ambos episodios, de enorme trascendencia geopolítica, han situado los objetivos nacionales, en especial en el ámbito de la salud y la seguridad, por delante de los mercados globales y del multilateralismo. En paralelo, el incremento de los precios del combustible y de los cereales está provocando una inflación muy importante, lo que puede derivar en un frenazo en el proceso de recuperación económica y un aumento de la inestabilidad y el malestar social. Habrá que ver hacia dónde nos conduce todo esto y qué forma adoptará la globalización en el futuro. Algunas voces apuntan a que, más que hacia un escenario de desglobalización, nos encontramos ante la oportunidad de reformar los fundamentos de la globalización y los valores que la inspiran.

En este contexto, ¿qué futuro le espera a la ciudad global? Su centralidad en los últimos cincuenta años ha estribado en su función de nodo que conecta la economía de mercado global. Una función que ha sido activamente impulsada a través de reformas neoliberales como la desregulación del mercado laboral y la privatización de los servicios públicos. Pero si las ciudades globales son los centros irradiadores de los flujos de capital, bienes, servicios y conocimiento que sustentan la integración global de los mercados económicos, cabe preguntarse si, siendo como son producto e impulsoras de la globalización neoliberal, podrán sobrevivir al actual giro histórico que se da tanto en el plano geopolítico,

1. Véase Curtis, Simon. «Global Cities and the Ends of Globalism». *New Global Studies*, n.º 12 (1) (2018), p. 75-90; Sassen, Saskia. «The Global City: Introducing a Concept». *Brown Journal of World Affairs*, n.º 11 (2) (2005), p. 27-43.
2. Rodrik, Dani. «A Better Globalization Might Rise from Hyper-Globalization's Ashes». *Project Syndicate*, 9 de mayo de 2022 (en línea). <https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalization-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05>

como en el económico. En definitiva: ¿nos encontramos ante un escenario de desglobalización de la ciudad global?; o por el contrario, ¿avanzaremos hacia una nueva forma de ciudad global que sigue desempeñando un papel central en el nuevo orden global? Se trata de un nuevo orden global cuya forma aún no podemos vislumbrar.

Las ciudades globales contemporáneas se configuran alrededor de oportunidades y contradicciones que reflejan la combinación de dos fuerzas estructurales: la globalización y la urbanización. Se describen como polos urbanos interconectados globalmente que actúan como potentes ejes de atracción del sector privado y de profesionales del ámbito financiero, tecnológico y de la innovación. Son los motores del crecimiento económico gracias a la capacidad que tienen de concentrar recursos, capital y talento, así como la conectividad social necesaria para alentar la creatividad y generar nuevos conocimientos. Al mismo tiempo, aglomeran poder político, activismo e innovación social. Asimismo, las ciudades globales son el escenario principal de las crecientes desigualdades sociales y de la crisis medioambiental. Medidas propias de la economía neoliberal como la financiación del mercado de la vivienda son, en efecto, los factores centrales detrás de los procesos de segregación espacial que viven las ciudades globales tanto de las economías avanzadas como de las emergentes. Como también lo son la precarización de los puestos de trabajo menos cualificados o las brechas cada vez más importantes que se dan en ámbitos como el digital, o que inciden en sectores importantes de la población como las mujeres o las minorías. Son precisamente las dinámicas de exclusión social,

En un contexto de polarización social (...) las ciudades globales añadirán a su centralidad como nodos de la economía mundial un papel altamente simbólico como baluartes de la resistencia urbana

alimentadas por procesos más amplios de polarización, las que han dado pábulo a los movimientos de protesta urbana que, desde los inicios del siglo XXI, hemos visto propagarse de Santiago de Chile a Estambul, pasando por París, El Cairo y Hong Kong.

A pesar de los «cantos de sirena» que apuntaban al declive de lo urbano durante los primeros meses de la pandemia, la ciudad sigue siendo la principal forma de organización socioespacial de nuestros tiempos, y el proceso de urbanización a escala global es una realidad incontestable. Por otro lado, aun

en un orden global polarizado en el que el nacionalismo, el proteccionismo y el autoritarismo pueden reconfigurar el sistema de relaciones internacionales, gracias a los avances tecnológicos y a su conectividad social, las ciudades globales seguirán siendo los nodos centrales de las redes interconectadas, ya sea del capital financiero, los servicios, la ciencia y la innovación, la cultura o las ideas. Sin embargo, también lo serán del descontento. Efectivamente, en un mundo urbanizado cada vez más desigual, el papel de las ciudades globales como espacios de protesta, pero sobre todo de resistencia, está destinado a crecer, rescatando el rol histórico que los centros urbanos han tenido como propulsores del activismo y los movimientos

sociales. Como afirman Mustafa Dikeç y Erik Swyngedouw, la «era urbana» es también la era de la «rabia urbana»³.

En los últimos años se han multiplicado los escenarios de resistencia urbana ante la deriva populista y autoritaria de líderes y gobier-

3. Los autores aprovechan la consonancia en inglés entre «urban age» y «urban rage». Véase para más información Dikeç, Mustafa y Swyngedouw, Erik. «Theorizing the politicizing city». *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 41 (1) (2017), p. 1-18.

nos nacionales. En Estados Unidos, durante el mandato de Donald Trump, las principales ciudades del país declararon su condición de santuario acogiendo a refugiados y migrantes y negándose a contribuir a su deportación. Esas mismas ciudades apostaron por cumplir los compromisos climáticos incluidos en los Acuerdos de París, a pesar de la retirada ordenada por el presidente. En Turquía, Hungría o Polonia, Izmir, Budapest o Varsovia contraponen el nacionalismo conservador de sus gobiernos nacionales con una apuesta por el cosmopolitismo, la tolerancia y la mirada abierta hacia el exterior. En Brasil el doble negacionismo de Bolsonaro, tanto en lo que se refiere a la pandemia como al cambio climático, encontró un contrapunto en las grandes ciudades. Pero la resistencia urbana se da también ante las grandes corporaciones multinacionales que operan en una lógica de vulneración de derechos. Ciudades como Nueva York, Ámsterdam, Barcelona, Berlín o Bogotá se han posicionado de manera rotunda ante el extractivismo y la explotación laboral de algunas plataformas digitales globales que operan en ámbitos tan sensibles como el comercio, el transporte, la vivienda o la cultura.

Como se ha apuntado, en un contexto de polarización social, de retirada de la globalización neoliberal y de auge del nacionalismo autoritario, las ciudades globales añadirán a su centralidad como nodos de la economía mundial un papel altamente simbólico como baluartes de la resistencia urbana. El complejo equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil se decidirá en las ciudades que deberán recuperar su rol fundacional como institución política democrática al servicio de las comunidades. Su responsabilidad es tanto local como global. Ante el dominio de las corporaciones multinacionales y el retorno de la geopolítica de las grandes potencias nacionales, las ciudades globales deberán sumar fuerzas y enfrentar retos que son propios de

un mundo urbanizado cada vez más interconectado y, en definitiva, globalizado. De la lucha por la paz a la emergencia climática pasando por la gobernanza de las migraciones, las ciudades globales deberán poner su activismo social, influencia política y centralidad económica al servicio de los más desfavorecidos dentro y fuera de sus realidades.



DESGLOBALIZACIÓN ESTRATÉGICA PARA NAVEGAR LA MULTIPOLARIDAD

MARTÍ SERRA FIGAROLA

Estudiante de último año de Filosofía, Política y Economía, Barcelona (UPF-UAB), Madrid (UAM-UC3M) y París (Sciences Po)

Tras décadas de relativa calma –perturbada por la gran recesión de 2008–, el Orden Internacional Liberal (OIL), tanto geopolítico como económico, se tambalea. Algunos de los observadores privilegiados de la actualidad, como Paul Krugman, han argumentado que probablemente estemos ante la «segunda desglobalización»; otros, como Marc Levinson, opinan que esta podría ser la nueva normalidad en adelante. Existe un acuerdo amplio en que la globalización –antes considerada como uno de los ejes motores de la realidad política–, está entrando en una fase de retracción, de *desglobalización*. La intensificación de la geopolítica a la que hemos asistido en los últimos tres años de pandemia, culminados por la guerra en Ucrania, ha conllevado el desvanecimiento de la economía global y la fractura de la arquitectura de seguridad europea de la postguerra Fría. Sin embargo, cabe preguntarse, ¿estamos verdaderamente ante la citada desglobalización?; y de ser así, ¿es este un proceso meramente transitorio o, por el contrario, tiene raíces más profundas?; y de ser ese el caso, ¿cuáles serán sus consecuencias a largo plazo?

Este artículo defiende que, aunque puedan parecer independientes, la invasión rusa de Ucrania y las reacciones a la pandemia se enmarcan en un proceso de regionalización geoeconómica y geoestratégica, que está dando sus primeros pasos. Un proceso cuya característica principal es una «desglobalización parcial», centrada en productos claves o estratégicos y por el reforzamiento de bloques geopolíticos, cuya permeabilidad está por ver. Bajo este modelo o perspectiva, los dos *shocks* exóge-

nos mencionados son dos de los principales aceleradores de la desglobalización estratégica, pero no sus causas últimas. Ambos afectan al comercio internacional y a la geopolítica –aunque con distinta intensidad–, pero al mismo tiempo se ven afectados también por este nuevo proceso de formación de bloques en un sistema multipolar.

¿El fin del orden liberal?

La llegada de la pandemia provocó el cierre de la economía global y unos cambios en las preferencias de consumo agregadas que, hasta la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, eran las que ocupaban los titulares de la prensa. Los cuellos de botella, producidos por el doble efecto de los cambios en el consumo y la inactividad del sector comercial, dieron lugar a una crisis de la economía global y dispararon los dígitos de la inflación. Era el momento en el que los juguetes no llegaban por Navidad y los gobiernos no tardaron en percatarse de vulnerabilidades más graves que ponían en riesgo la autonomía estratégica de sus países. El colapso de las cadenas de valor de los microchips y otros materiales industriales críticos hicieron saltar las alarmas.

Meses más tarde, la invasión rusa de Ucrania volvió a golpear el OIL, en este caso, su dimensión más geopolítica. Los pocos lazos diplomáticos que quedaban entre la UE y Rusia se desgajaron y, a día de hoy, asistimos consternados a la enésima guerra en Europa. La reacción alemana de aumentar el gasto militar y el envío de armas a Ucrania –aunque con reticencias– supone un giro de 180 grados en su política exterior y refleja una tendencia

general hacia un rearmamento y una homogeneización de las prioridades exteriores del denominado comúnmente «mundo occidental». Los planes de diversificación energética para 2025 y las iniciativas a este respecto que ya se están llevando a cabo –tanto importaciones de gas licuado como la reapreciación del Magreb– son también síntomas de la desglocalización, en este caso, estratégica. Por ello vislumbramos una globalización fracturada y restringida a los bloques geopolíticos que garanticen la seguridad de sus propias cadenas de suministro. Ese parece ser cada vez más el futuro al que nos encaminamos.

Hay quien defiende que la desglocalización es producto de tales interrupciones. Ciertamente, los flujos de comercio internacional disminuyeron debido a la pandemia y son de esperar nuevas interrupciones por la invasión rusa y las sanciones que acarrea; no obstante, la desglocalización estratégica va más allá. Es un proceso que precede a la pandemia y que tiene sus raíces en el fracaso del OIL para mantener su hegemonía –tanto interna como externa– y trasladar al conjunto su visión del mundo. Tras las aventuras de Irak y Afganistán, el optimismo estructural –que ahora podríamos juzgar ingenuo– está siendo reemplazado rápidamente por el reconocimiento de las limitaciones de las democracias liberales y la contingencia de las Relaciones Internacionales.

En primer lugar, el OIL ha sido atacado internamente. Aunque el liberalismo político no está muerto, está cada vez más cuestionado por los movimientos iliberales que proliferan en el mundo y que hacen bandera de las cuestiones materiales y del aumento de las desigualdades dentro de las sociedades, lo que conecta con el desplome de las expectativas de las clases medias.

El papel de la UE dentro del equilibrio de poder entre EEUU y China va a determinar, en parte, el grado de apertura comercial entre los bloques de este sistema multipolar

En paralelo, el cuestionamiento del sistema proviene también del exterior. La hegemonía estadounidense, aun siendo una realidad en algunas áreas, está siendo reemplazada por un sistema más multipolar. No obstante, las instituciones multilaterales, como la ONU, la OMC o el FMI, tienen cada vez menos capacidad de impactar la agenda internacional, además de perder capacidad de resolución. La tibia condena a la invasión rusa en la Asamblea General es una buena prueba de ello.

Nuevos modelos ante nuevos sistemas

La teoría liberal de Relaciones Internacionales ha defendido el papel de las instituciones multilaterales –como la ONU o el FMI– como vehículos para suavizar dilemas de seguridad, promover el crecimiento económico y, eventualmente, democratizar los países involucrados. Esta es una perspectiva ya compartida por el pensador francés Montesquieu,

cuando señalaba el potencial civilizatorio del *doux commerce* –que en su peor versión que también plasma la «teoría de los Arcos Dorados» (en referencia al logotipo de McDonald's) de Thomas Friedman–. Esta fue la perspectiva adoptada por EEUU con China hasta la administración Obama, y la actitud alemana hacia Rusia.

El avance hacia un multipolarismo no-liberal es, por tanto, un golpe a estas teorías que han promovido, junto a las ricardianas, la globalización comercial y financiera dentro de un OIL. Sin embargo, su fracaso para explicar las reticencias externas e internas tampoco implica el inicio de un proceso desglocalizador total. Es importante no caer en anacronismos ni usar modelos caducos: el sistema internacional que viene no será parecido a la bipolaridad de la Guerra Fría y sería un error

analizarlo en dichos términos –dos bloques herméticos y países no-alineados–.

No nos encontramos ni ante un proceso de globalización ni de desglobalización, sino ante un cambio en la estructura del sistema internacional –geopolítico y económico– que introduce nuevas dinámicas. Bajo la perspectiva de una desglobalización estratégica es esperable la recuperación del comercio internacional en los bienes no esenciales. Al mismo tiempo veremos una desglobalización estratégica en sector clave –microchips– o, al menos, la creación de cadenas de suministro seguras –gas licuado proveniente de EEUU o del Golfo–. Son varios los mecanismos de esta desglobalización parcial. En primer lugar, la incertidumbre puede empujar la iniciativa privada a reservarse al ámbito nacional-regional. Por otro lado, también las iniciativas públicas pueden crear circuitos de suministros seguros mediante alianzas económicas o aplicar políticas proteccionistas en sectores estratégicos.

El papel de la UE en este nuevo escenario internacional va a ser crucial. La Unión, que hasta ahora se ha situado como potencia comercial y normativa, está aprendiendo a usar el lenguaje del poder. Sin embargo, cuando se trata del comercio con China, los intereses económicos siguen presentes. El papel de la

UE dentro del equilibrio de poder entre EEUU y China va a determinar, en parte, el grado de apertura comercial entre los bloques de este sistema multipolar. Los países europeos deberán decidir si apuestan hasta el final por el sistema liberal o se retrotraen a un bloque occidental liderado por EEUU. La nueva iniciativa europea *Global Gateway* nos da una pista de la globalización que viene: inversiones estratégicas en países clave que produzcan seguridad en el suministro y alianzas geopolíticas.

Así mismo, la cuestión rusa queda abierta. Ahora que la esperanza occidental de atraer a Rusia para frenar a China se ha desvanecido, falta ver si los dos países asiáticos resolverán sus diferencias –sobre materias primas en Siberia, por ejemplo– y serán capaces de formar un frente común anti-OIL. Cabe mencionar que muchas teorías liberales apuntan a que el multilateralismo es más probable en sociedades liberales que en las autoritarias.

Desglobalización estratégica en un sistema multipolar

Los cambios drásticos de los últimos años desmienten las certezas que creíamos tener en contingencia parcial y sitúan al investigador en una posición de responsabilidad e incertidumbre. Los modelos, constructos imprescindibles para interpretar los hechos, son forzados hasta que no dan más de sí y toca sustituirlos. El presente artículo defiende que la desglobalización estratégica es, hoy en día, el proceso predominante en el sistema internacional y sus consecuencias en los ámbitos geoeconómicos y geoestratégicos son ya palpables. Las reacciones a la pandemia y la invasión rusa son, a la vez, aceleradores de este proceso y constituidos por él. Desde esta perspectiva, además, la desglobalización parcial es la más plausible de las lógicas del sistema multipolar hacia el que avanzamos.



«ESTAMOS EN UN PROCESO DE BIFURCACIÓN ENTRE EL MODELO TECNOLÓGICO OCCIDENTAL Y EL MODELO ESTABLECIDO POR CHINA»

Carme Colomina, investigadora principal y editora en CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON

Alicia García-Herrero, economista jefe de Asia-Pacífico en NATIXIS e investigadora sénior en el *think tank* Bruegel

ALICIA GARCÍA-HERRERO

(Burgos 1968), basada en Hong Kong, es investigadora del think-tank económico BRUEGEL, así como profesora en la Universidad de Ciencias y Tecnología de Hong Kong (HKUST) y economista jefe para Asia Pacífico en el banco de inversión francés, Natixis. Alicia también es investigadora no residente del Instituto para el Este de Asia de la Universidad Nacional de Singapur así como miembro del consejo asesor de MERICS. Alicia cuenta con un doctorado en Economía por la Universidad George Washington y con 17 años de experiencia residiendo en Asia. Anteriormente, fue Chief Economist for Emerging Markets en el BBVA, con sede en Hong Kong, y miembro del Programa de Investigación sobre Asia en el Bank of International Settlements (BIS), jefa del Departamento de Economía Internacional del Banco de España, miembro del Consejo del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y economista en el Fondo Monetario Internacional.

Carme Colomina (CC): Bienvenida Alicia, y gracias por acompañarnos para debatir muchas de las cuestiones centrales de la agenda internacional, como el futuro de la globalización, la fragmentación del sistema internacional, el contexto postpandemia o la deriva de la economía china. Comencemos por el futuro de la globalización: hace más de una década que estamos hablando de desglobalización o de *slowbalization*, una tendencia que se ha ido gestando desde la crisis financiera de 2008-2009 y que se ha visto agudizada por factores como la rivalidad geopolítica entre EEUU y China, la COVID-19 y el consiguiente colapso de los flujos comerciales, la disrupción en las cadenas de valor y, ahora, además, por una guerra en Ucrania que tiene también un indudable impacto global. ¿Cuál es su diagnóstico de todo este proceso? ¿Nos encontramos verdaderamente ante el final de la globalización?

Alicia García-Herrero (AG-H): Sin duda, este es un tema esencial para comprender la realidad internacional. Ciertamente, estamos asistiendo a la desglobalización, que se ha acelerado. Lo más importante no es el nombre que le asignemos, o incluso la dirección concreta, sino más bien la velocidad con la que tienen lugar los cambios. No hay duda de que el mundo

cada vez está menos globalizado y la pregunta que debemos hacernos es en qué sectores o áreas este proceso de desglobalización va a ir más rápido, y en qué ámbitos va a ir más lento. También debemos interrogarnos acerca de si existen quizá algunos terrenos en los que la globalización sigue avanzando. Debemos decir que no existe un consenso en este debate, ya que, por ejemplo, hay quien opina que en el ámbito digital vamos a seguir globalizándonos; mi opinión es la contraria, pienso que también en el ámbito digital la tendencia va a ser la de la desglobalización.

CC: Coincido con usted, especialmente en lo que concierne al mundo digital, donde resulta cada vez más evidente la fractura entre dos modelos de Internet, que encarnan dos aproximaciones muy distintas de la tecnología: el modelo que podríamos llamar «Occidental» y el modelo que persigue China; y la duda es si en algún momento van a poder interconectarse o permanecerán aislados, lo que, en cierto modo, contribuye también a la polarización entre China y EEUU. Permítame recuperar algo que apuntaba ya en su anterior respuesta, cuando diferenciaba entre sectores de la economía, según vayan a desglobalizarse más o menos rápidamente. ¿Cuáles son aquellos sectores que se desglobalizarán primero?



AG-H: El fenómeno es ya una realidad en las cadenas de producción, y no como algo reciente, sino que observamos este proceso desde hace ya algunos años. Si nos fijamos en los datos acerca del flujo económico entre los distintos sectores productivos –las tablas de *input-output*– que son el indicador de referencia para los economistas para medir el tamaño de las cadenas de producción, nos encontramos con una caída importante de las importaciones y las exportaciones de productos intermedios –que son los componentes de productos finales–. Si nos detenemos a analizar dónde y por qué nos podemos llevar alguna sorpresa: donde más caen es en Europa, y donde menos, en China. ¿A qué se debe esto? Pues a que en Europa han caído las exportaciones de productos intermedios fundamentalmente porque lo que se importa se queda dentro de las fronteras europeas, es decir, no se re-exporta. Dicho de otra manera, han caído las exportaciones de bienes intermedios europeos para que el resto del mundo los re-exporte. El caso de China es justamente el contrario: han caído las importaciones de productos intermedios, que luego China re-exporta. Y cuidado, porque esto no tiene por qué ser negativo; lo que China está haciendo es, en realidad, aumentar el valor añadido de sus productos. Está inmersa en lo que los economistas definimos como la «integración vertical de su producción», de hecho, ya no necesita importar tanto como antes. Y esto refleja algo que debemos considerar al hablar de la reducción de las cadenas de producción: estas no siempre se reducen por la imposición de barreras –como por ejemplo de medidas proteccionistas– sino que también pueden acortarse por el mero hecho de que una determinada economía haya conseguido el suficiente nivel de innovación o de capacidad tecnológica para no depender tanto de las importaciones de productos intermedios, como es el caso de China, y también de India. No nos dejemos llevar pues por un análisis demasiado simplista, que nos lleve a creer que estamos ante un proceso negativo. No niego que pueda existir en ocasiones un cierto nacionalismo subyacente al proceso que empuje a los consumidores a no consumir productos del resto del mundo. Sin embargo, esto no lo explica todo, ni mucho menos; estamos ante un proceso mucho más complejo. Y aquí el factor más determinante a la hora de explicar la caída de las importaciones y exportaciones de productos intermedios es precisamente la innovación, es decir, la capacitación tecnológica de la economía en cuestión.

CC: Podríamos decir entonces que, en cierta medida, las cadenas de valor siguen siendo globales pero que se han simplificado, que tienen menos pasos intermedios...

AG-H: Sin duda. Eso es exactamente lo que sucede.

CC: Centrémonos ahora en el debate de la relocalización que, como sabe, entronca con una cierta sensación de vulnerabilidad que los europeos hemos sentido en el contexto de la pandemia; debido a que la producción industrial ha cambiado tanto, ¿no resulta realista pensar que la producción volverá al mismo territorio europeo? ¿o más bien estamos hablando de una relocalización de proximidad, un acercamiento al territorio europeo, que es donde finalmente se consumen los productos finales de estas cadenas de valor?

AG-H: Sí, esto se suma al factor innovación del que ya hemos hablado. Y se relaciona con un cambio en el modelo de producción: como productor, ahora quieres que tu cadena de valor sea más fiable. Hemos pasado del modelo «*just in time*», donde lo que prima es la eficacia –producir al menor coste posible y con la mayor rapidez– a otro modelo, que es el que se está imponiendo ahora, que podemos definir como «*just in case*», y que apela a cadenas de producción fiables, seguras y estables ante posibles *shocks* de tipo económico, social o incluso climáticos. Eso permite un mayor control de la cadena de producción y ayuda a convencer a los inversores de instalar la cadena en un sitio o en otro.

CC: Relacionado con esto, me viene a la mente el documento de autonomía estratégica de la Comisión Europea, cuando al hablar de los sectores industriales, recomienda un aumento de *stocks*, lo que contradice precisamente la lógica del «*just in time*»...

AG-H: Totalmente. El aumento de *stocks* es poco eficaz a nivel productivo, pero lo cierto es que aumenta la seguridad y la resiliencia, una palabra que hoy está en boca de todos y que encontramos en mucha legislación relativa a las cadenas de producción que emiten EEUU y Europa. La resiliencia es ahora más importante que la eficacia. La idea subyacente es que en caso de colapso de la cadena de producción, el aumento del *stock* permite tener suficiente inventario a disposición para capear el primer impacto y poder reaccionar a tiempo. Tú controlas tu propia cadena de producción.

CC: Volvamos al debate en torno al acercamiento de las producciones al lugar de consumo, y a la forma en que este tendrá lugar. Se habla a menudo de *nearshoring* o *reshoring*, ¿en qué se diferencian ambos conceptos y cuál es más aplicable a nuestra realidad?

AG-H: Cuando hablamos de *nearshoring* nos referimos a producir más cerca, es decir, a cambiar una planta de producción establecida en China y llevarla, por ejemplo, a Turquía. Lo que esto permite es poder controlar mejor el producto y, al mismo tiempo, reducir los costes de transporte, que como sabes están aumentando mucho, y lo seguirán haciendo. Esto se debe al aumento del precio de la energía, pero no solamente, ya que intervienen también otros factores como las medidas de lucha contra la COVID-19, que han disparado el precio de los contenedores. Ante un escenario en el que los costes de transporte pueden aún multiplicarse por cuatro o por cinco, cobra pleno sentido intentar reducirlos acercando la producción a los mercados. Otra ventaja que ahora tiene más valor que antes es la existencia de

lugares. Sin embargo, está un poco a medio camino entre los más y los menos atractivos y queda por ver como los inversores valorarán su especialización y talento, la existencia de ingenieros y otros profesionales altamente cualificados. Si que parece más claro que veremos una relocalización en Europa hacia países como Portugal u otros de la Europa del Este. La tendencia actual es acercar la producción a los mercados naturales de cada país y donde exista la protección de acuerdos comerciales. Y hacia ahí es donde se dirigirá también la inversión.

CC: ¿Qué papel otorga al cambio climático en todo este proceso? Porque parece cada vez más un factor determinante de las dinámicas internacionales.

AG-H: Precisamente iba a subrayar que a raíz del cambio climático los costes del comercio internacional se van a multiplicar. Esto no se deberá exclusivamente a que los costes de transporte se mantengan altos –que muy bien puede ser–, sino que veremos aumentar también los costes, por decirlo de alguna manera, «creados». El más obvio de ellos es el



acuerdos de libre comercio que, más allá de reducir los aranceles, lo que ofrecen es seguridad jurídica, algo muy importante ante posibles crisis o circunstancias adversas debido a que permite una mayor capacidad de reacción. En cambio, por *reshoring* entendemos el retorno al país de origen de los procesos productivos que se deslocalizaron en el pasado. Y aquí quizá sí pueden existir oportunidades para España, ya que a pesar de ser un país de renta media-alta, puede llegar a competir en la atracción de inversión hacia algunas de sus regiones, y en algunos sectores deslocalizados en China o en otros

Mecanismo de Ajuste del Carbono en Frontera (en inglés, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, o CBAM), un impuesto verde estipulado por la Comisión Europea que busca gravar algunos bienes específicos producidos fuera de Europa y que a pesar de que tienen un coste de transporte añadido tienen la ventaja comparativa de no pagar por las emisiones de carbono generadas durante la producción y que sí se pagan en Europa. Es más, a medida que aumentamos el número de sectores cubiertos por los sistemas de pago por las emisiones (*Emissions Trading System*, EU ETS), cada vez más sectores se vuelven menos

rentables en Europa debido a los impuestos ambientales. Es por ello que la UE va a aumentar los aranceles ambientales para volver a hacer rentable la producción de determinados productos en Europa, más allá de los salarios o los costes propios de producción. Sencillamente, se trata de igualar el campo de juego, y por un buen motivo, como es reducir las emisiones de carbono a la atmósfera.

CC: Y esto abre nuevas oportunidades para España, el sur de Europa y, en especial, para la orilla sur del Mediterráneo dentro de esta dinámica de *nearshoring*...

AG-H: Así es. Cuando hablamos de *nearshoring* desde Europa nos referimos al vecindario más próximo: la zona del norte de África, pero también a Turquía y los Balcanes. Sin embargo, también estas regiones vecinas deberían pagar la tasa del carbono de la que hablábamos, de la que solo quedarían exentos los miembros de la UE. Esta tasa hace que el precio relativo de producir en Europa mejore, y aquí es donde se pueden generar oportunidades. Habrá quien diga que estas medidas distorsionan y que no son buenas para el mundo emergente; y quizá sea así. Mi percepción es que lo que logran estas medidas es igualar Europa con el resto del mundo. Cuando mucha de la producción abandonó Europa, tampoco lo hizo en igualdad de condiciones, sino que precisamente lo que resultaba atrayente eran ventajas como la nula protección de los derechos laborales o la inexistencia de los sindicatos. Y eso también eran distorsiones. Con la nueva legislación que prepara Europa se deberá cumplir con una serie de exigencias respecto a los derechos de los trabajadores, la protección laboral, y del medio ambiente, que es muy posible que a los productores les haga pensar que es más factible y cómodo el retorno a Europa. Quizá esto no afecte las plantas ya en funcionamiento, pero seguramente sí a las de nueva construcción. Además, debemos añadir que hoy día el nivel de vida y los salarios de países en muchos lugares de Asia, como por ejemplo Taiwán o Hong Kong, se han equiparado ya al de países como Portugal. Por consiguiente, el argumento de que no somos competitivos no es cierto. Es una cuestión de convicción; debemos creer que somos competitivos, especialmente en los servicios digitales, ya que desde ciudades europeas con una gran calidad de vida podemos ofrecer servicios 24h a todo el mundo a través de Internet. La clave en este punto es diseñar un sistema fiscal que evite que todo esto sea un coste, es decir, que encuentre el equilibrio entre un entorno fiscal competitivo

-en España ofrecieron exenciones fiscales a los trabajadores durante la pandemia- y el sostenimiento de la recaudación fiscal, ya que las cotizaciones son necesarias. Insisto, la clave es ser competitivos en esta nueva realidad de manera que las cadenas de producción, en especial las digitales, que serán cada vez más importantes, vuelvan a Europa.

CC: Como sabe, uno de los temas clave en el debate sobre la globalización es la desigualdad. Ahora somos mucho más conscientes de las desigualdades que ha traído la globalización y a raíz de la pandemia estas se han agravado no solo en los países de renta baja, sino también en muchos países europeos donde existen segmentos de población que se sienten víctimas de la globalización. En su opinión, ¿cómo podríamos corregir estas desigualdades externas, entre países, pero también las más internas, entre beneficiarios y perdedores de la globalización?

AG-H: Es un tema importante, ya que creo que la desigualdad será un factor que también contará en esta capacidad de atracción de las empresas de las que hablábamos. Creo que cada vez más las empresas buscarán países para establecerse donde la desigualdad de la renta sea pequeña, porque de esta manera disminuyen el riesgo de explosión social, violencia, revoluciones, etc. Quizá los costes son más bajos, pero los riesgos son más altos. La realidad que nos rodea es la de un mundo cada vez más incierto, y de ahí que el valor que se le da a la estabilidad social sea mayor. Antes la falta de legislación podía beneficiar la ubicación de la producción en algún país fuera de la ley; hoy no, porque ante cualquier disturbio la empresa extranjera se convierte en el chivo expiatorio. Esto conduce a que aquellos países que sepan gestionar bien sus ingresos y con un Estado del bienestar razonable van a tener ventajas a la hora de atraer inversión. Y esto actuará como factor corrector natural de las desigualdades. Sin embargo, déjeme apuntar que mi impresión es que damos un peso enorme a la globalización como motor de las desigualdades -que lo tiene-, pero no deberíamos ignorar el enorme impacto que ha tenido el cambio tecnológico, que es un factor más difícil de contemplar en los estudios y que ha sacado del mercado de trabajo a una buena parte de la fuerza laboral. Digámoslo de otro modo: ¿la globalización ha tenido un impacto sobre las desigualdades? Eso sin duda; no obstante, yo sostengo que esto ha sido porque ha magnificado el impacto del cambio tecnológico y lo ha diseminado a la escala global.

CC: Y de ahí que la globalización hiciera rentable la cultura del «que inventen ellos», es decir, de una serie de países que se beneficiaron de la innovación ajena sin los costes asociados para desarrollarla.

AG-H: Es que la globalización te engaña temporalmente. Con la deslocalización, hay países que pueden producir productos en base a una tecnología que no han desarrollado por sí mismos. Crea el espejismo de que puedes vivir sin mejorar. Sencillamente, importas esas mejoras y sacas provecho de ellas a un coste menor, por ejemplo, debido a salarios más bajos. Esto genera un incremento del consumo que es falso, ya que si no mejoran tus propias condiciones llegará un momento que no lo podrás pagar. La única solución para mantener el pulso de la globalización es mantener el ritmo de la productividad y distribuir sus beneficios de manera óptima para que también se sostenga a los más rezagados, hasta que logren ponerse al nivel. Me refiero a la productividad individual y también a la productividad agregada, de manera que esta se gestione para que en la distribución no se pierda demasiado. Y creo que aquí hemos fallado, porque parece que hemos creído que no era necesario mantener la productividad, lo que ha tenido un impacto muy negativo sobre la distribución de la renta.

CC: ¿Y qué opina de la fe ciega en el sector servicios como motor de la economía? ¿No le parece que nos ha hecho más dependientes y, al fin y al cabo, nos ha empobrecido?

AG-H: No podría coincidir más con este diagnóstico. Recuerdo un estudio que realicé con un colega japonés sobre la productividad en su país y tuve la sorpresa de que la productividad sectorial era bajísima, incluso más baja que en España. Los datos estaban correctos y la conclusión fue que la baja productividad era debida a que, precisamente, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se generaban en el país lo hacían en el sector servicios –mayormente en negocios como las *convenience stores* (tiendas 24h), o los repartidores a domicilio– que son de las ocupaciones menos productivas que existen.

CC: ...y esto es aún más preocupante si pensamos que con la automatización, muchos desempleos van a desaparecer pronto.

AG-H: Y tan pronto. Estamos frente a dos problemas: primero, que como hemos dicho, los sectores que hemos desarrollado son muy poco productivos; y segundo, que en muy poco tiempo vamos a sustituir muchos de los

empleos por robots. Todo ello nos conduce a un escenario en el que pasaremos de una baja productividad a productividad cero, y vamos a tener que pasar también a un Estado asistencial.

CC: Me gustaría acabar esta conversación hablando de su gran área de especialidad: China. Tengo la sensación de que tanto el proceso de globalización como el de desglobalización están muy relacionados con los cambios que se están produciendo con respecto a China, y dentro de China. Usted ya ha apuntado algunos de estos elementos, como, por ejemplo, la simplificación de las cadenas de valor internas. Esto se ve complicado también por la actual política de COVID cero en China o la rivalidad geopolítica con EEUU. Hemos empezado hablando de tecnología y quizá debamos cerrar también con el mismo tema: ¿hasta qué punto estamos asistiendo a una fractura del orden tecnológico global y a un desacoplamiento en dos bloques?

AG-H: Diría que uno de los privilegios de vivir en Asia desde hace tanto tiempo es que he podido asistir a este proceso en primera persona. Sin ninguna duda, esto se está dando, y debo decir que esta bifurcación –un término que creo que aplica perfectamente al tema de los datos y la tecnología– desde hace tiempo se está dando en la red, entre el modelo digamos «occidental» y el modelo establecido por China. Internet, que nació como un sistema libre y sin fronteras, ha llegado a un punto de bifurcación que ahora mismo es imparable. El mundo nunca ha sido y nunca va a ser un único modelo político. Y en la era de Internet está claro que los regímenes autoritarios necesitan el control de la nube, de la red, de los datos... no nos engañemos: todos quisieran tenerlo, también los países democráticos; pero en su caso existen mecanismos de control y supervisión, y una división de poderes que requiere del acuerdo entre los distintos sectores e intereses de la sociedad. En el mundo autoritario, esto no es así.

CC: Sin ir más lejos, China ha aprobado recientemente una ley para regular el mundo digital y el control de los datos por parte del Estado.

AG-H: En la actualidad existen ya diversas leyes que regulan este terreno, porque es un tema absolutamente clave para China. Recordemos que la prohibición de China a Google para operar dentro de sus fronteras data del 2012, es decir, mucho antes de la llegada de Trump a la presidencia de EEUU y de la guerra comercial. La decisión se debe a que

China entendió entonces que Internet podía acabar con el régimen, lo que es una postura totalmente lógica, desde su perspectiva. No debería sorprendernos lo más mínimo que estamos ante una bifurcación, que más tarde o más temprano se habría dado de todos modos. La escisión es real, y lleva mucho tiempo gestándose; en China todas las plataformas digitales –el *e-commerce*, las búsquedas de Internet– son distintas a las occidentales y no hay una conversión, es decir, hay muy pocos sitios en el mundo donde puedas tener acceso a los dos modelos. Eso no se va a detener, y va a expandirse a otros muchos sectores, más allá del tecnológico. Las grandes empresas que operen en los dos bloques deberán duplicarse, porque no podrán mezclar operaciones a riesgo de sanciones y costes enormes. Los datos deberán permanecer en el lugar de las operaciones y, como hemos dicho, la cadena de valor se reducirá. Y me gustaría subrayar que China, que ahora está sufriendo las consecuencias de este desacoplamiento acelerado con Trump –y que prosigue con Biden–, sabía que esto iba a ocurrir y no sé si decir que incluso lo quería, ya que pese a haberse beneficiado ampliamente de la globalización, sabía que en algún momento debería cerrarse más y volverse hacia su mercado interno, –que dicho sea de paso, es inmenso–, si es que quería sostener el régimen político.

CC: Entonces, ¿podría decirse que, hasta cierto punto, China está acelerando el proceso de desglobalización con nuevas regulaciones en los últimos meses?

AG-H: A eso me refería exactamente. No es solo EEUU quien empuja el proceso de desglobalización; China también la está acelerando a través de sus políticas internas –como vemos por ejemplo con la estrategia de circulación dual–. Lo vemos también en el sector de la educación, donde los intercambios con estudiantes chinos van a reducirse, y no solo porque se les pongan trabas a la entrada; es que China no va a permitirles salir. Es más, China ha sacado de los *rankings* internacionales a 3 importantes universidades del país y no deja a la escuela Harrow establecerse dentro de sus fronteras a no ser que esté registrada en China y con nombre chino. La bifurcación la vemos también, desde luego, en el movimiento de personas. Quien piense que China, que lleva cerrada desde 2020, va a volver a las condiciones de prepandemia, que se olvide de ello. En un mundo cada vez más fragmentado, la movilidad de personas estará más limitada y no hay duda que veremos aumentar las restricciones de tipo sanitarias, fitosanitarias,

visados, educación, etc. En definitiva, creo que nos adentramos en un mundo diferente al que teníamos antes de la COVID-19, si bien es cierto que muchos de los cambios que vienen se estaban gestando ya antes de la pandemia.

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:



TRANSPORTE MARÍTIMO: FACTOR CLAVE DEL COMERCIO GLOBAL

El transporte marítimo representa entre el 80% y el 90% del comercio mundial. En 2019 el volumen total de mercancías transportadas por mar superó los 11.000 millones de toneladas métricas (tm), lo que supuso un incremento de más del 320% respecto a los 2.600 millones de toneladas transportadas en 1970. Actualmente, cuatro grandes empresas dominan este mercado: la italo-suiza MSC, la danesa Maersk, la francesa CMA-CGM y la china Cosco, copando casi el 60% de la cuota de mercado.

CONTENEDORES:

LA CLAVE DEL TRANSPORTE GLOBAL

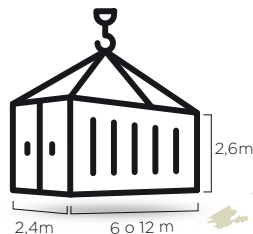
Pocos inventos han cambiado el mundo de forma tan rápida y decisiva como lo han hecho los contenedores de carga. El premio Nobel de Economía Paul Krugman afirmó en 2009 que «cuando pensamos en tecnologías que han cambiado el mundo [...], el contenedor es un candidato muy serio». Entre 2017 y 2021 se han construido 77 megabuques con capacidad de carga de más de 22.000 contenedores en cada viaje.

¿QUÉ ES UN CONTENEDOR TEU?

Capacidad: **33-66 m³**

Peso en vacío: **3.750 kg**

Carga: **21.700 a 26.500 kg**



BUQUES CARGUEROS

EVOLUCIÓN DE LOS GIGANTES DEL MAR



CARGUERO 1970

Envergadura:

215 m eslora / 20 m manga / 10 m calado

Capacidad:

1.000-2.500 TEU*



CARGUERO 2022

Envergadura:

400 m eslora / 61 m manga / 33 m calado

Capacidad:

23.964 TEU*

Nota: *TEU: Unidad Equivalente a Veinte Pies (Contenedor de 6,1 m)

Elaboración: CIDOB

Fuentes: World Shipping Council, Review of Maritime Transport 2021 (UNCTAD), Alphaliner (abril 2022), <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, Drewry-World Container Index.

CANAL DE PANAMÁ (1914)

Longitud: **80 km**

Anchura: **91-300 m**

Con un tránsito de 13.000 embarcaciones anuales, el paso por este canal representa el 6% del comercio mundial. Panamá lleva invertidos más de 5.000 millones de euros (más del 10% del PIB) en construir un segundo juego de esclusas que permita el paso de buques más grandes. Los peajes del canal aportan el 4,5% del PIB del país.

● PUERTOS (TOP-20)

Nombre (país): carga en millones de TEU

- % carga mundial (2020)

- 1. Shanghai (China):** 43,5 TEU - 10%
- 2. Singapur:** 36,6 TEU - 8%
- 3. Ningbo-Zhongshán (China):** 28,7 TEU - 6%
- 4. Shenzhen (China):** 26,5 TEU - 6%
- 5. Cantón-Guangzhou (China):** 23,2 TEU - 5%
- 6. Busan (Corea del Sur):** 21,6 TEU - 5%
- 7. Qingdao (China):** 22,0 TEU - 5%
- 8. Hong Kong (China):** 20,1 TEU - 5%
- 9. Tianjin (China):** 18,3 TEU - 4%
- 10. Róterdam (Países Bajos):** 14,3 TEU - 3%

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL COMERCIO MARÍTIMO

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a causa de la pandemia de la COVID-19 en 2020 el comercio marítimo mundial se contrajo casi un 10%, y se recuperó en 2021 creciendo hasta un 25%, alcanzando la cifra récord de 28,5 billones de dólares.

Los precios del transporte de contenedores (flete) se han incrementado un 417% de promedio en los últimos dos años, desde los 1.800 dólares/contenedor en enero de 2020 a casi 9.300 en marzo de 2022. Según la UNCTAD, los niveles de precios de las importaciones a nivel mundial aumentarán un 11% de media.

El futuro de la industria del comercio marítimo evolucionará hacia una combinación de deslocalización, diversificación, replicación y regionalización, acompañada de la aparición de modelos operativos híbridos que podrían dar lugar a una demanda de servicios de transporte marítimo más flexibles. La UNCTAD afirma también que la recuperación socioeconómica mundial dependerá de un transporte marítimo inteligente, resiliente y sostenible.

ESTRECHO DE GIBRALTAR

Longitud: 59 km

Anchura: 15 km

El paso entre el océano Atlántico y el mar Mediterráneo es transitado por más de 110.000 embarcaciones anuales, lo que le convierte en la ruta más transitada del planeta, con una cuota de mercado del 10% del tráfico marítimo internacional.

ESTRECHO DE ORMUZ

Longitud: 160 km

Anchura: 33 km

El 21% del consumo mundial de líquidos derivados del petróleo y el 31% del consumo mundial de gas natural licuado circulan por este estrecho, que une el Golfo de Omán y el Golfo Pérsico. Su posición geográfica, entre las aguas de Irán y las de Emiratos Árabes Unidos, lo convierten en un punto estratégico del comercio mundial de combustibles fósiles.

CANAL DE SUEZ (1869)

Longitud: 193 km

Anchura: 280-345 m

Con un tránsito de 19.000 embarcaciones por año (50 por día), este canal absorbe el 12% del comercio mundial. El gobierno egipcio está invirtiendo más de 7.000 millones de euros en ampliar el canal para aumentar el tránsito. Los peajes del canal representan alrededor del 2% del PIB del país.

- 11. **Jebel Ali (EAU-Dubái):** 13,5 TEU - 3%
- 12. **Klang (Malasia):** 13,2 TEU - 3%
- 13. **Amberes (Bélgica):** 12 TEU - 3%
- 14. **Xiamen (China):** 11,4 TEU - 3%
- 15. **Tanjung Pelepas (Malasia):** 9,8 TEU - 2%
- 16. **Kaohsiung (Taiwán):** 9,6 TEU - 2%
- 17. **Los Ángeles (EEUU):** 9,2 TEU - 2%
- 18. **Hamburgo (Alemania):** 8,7 TEU - 2%
- 19. **Long Beach (EEUU):** 8,1 TEU - 2%
- 20. **Nueva York (EEUU):** 7,5 TEU - 2%

ESTRECHO DE MALACA

Longitud: 930 km

Anchura: 38-393 km

Por las aguas de este estrecho circula cada año el 25% del comercio mundial, con más de 90.000 embarcaciones.

 Principales rutas marítimas

 Puntos clave del transporte marítimo

CABLES SUBMARINOS: UNA INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICA INVISIBLE

A pesar de que menudo imaginamos internet de manera abstracta, como algo etéreo, en forma de «nube», la red global de comunicación tiene una vertiente física y aún hoy esencial, como son los cables submarinos que conectan los diversos continentes y por los que circula el 99% del tráfico total de Internet. Esto los convierte en infraestructuras estratégicas que, hasta la fecha, se encuentran repartidas entre diversas manos –públicas y privadas-. La tendencia es hacia la concentración, tanto de los contenidos que distribuyen, la titularidad de la infraestructura y la de los proveedores; no en vano, las tres principales fabricantes de cable óptico –Subcom, ASN y NEC– han proporcionado el 90% de todo el nuevo cable instalado desde 2017.

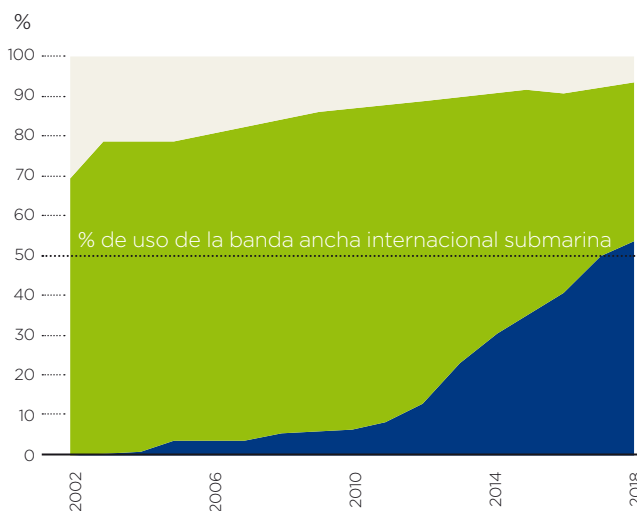
En su conjunto, los 464 cables submarinos desplegados actualmente cubren una distancia total de más de 1,2 millones de kilómetros, conectados a través de 1.245 puertos de entrada a tierra. A pesar de que existen alternativas tecnológicas, como la comunicación por satélite o la inalámbrica, los cables submarinos siguen siendo la opción más barata y fiable, por lo que seguirán constituyendo la verdadera «columna vertebral» de Internet.

LA SEGURIDAD: UNA PREOCUPACIÓN PERMANENTE

El volumen creciente de datos que transitan por los cables les otorga una importancia cada vez mayor. Hasta el momento, las catástrofes naturales –como los terremotos o los eventos climáticos extremos– y los accidentes causados por el hombre (generalmente pesqueros) son la principal causa declarada de interrupciones del servicio. Sin embargo, crece la preocupación por posibles ataques deliberados en caso de conflicto –con los submarinos estadounidenses, rusos y en menor medida también chinos, en el punto de mira– y de las operaciones de espionaje, a través de la intervención física de los cables, como las que Edward Snowden atribuyó al espionaje estadounidense y británico en 2013 y que no fueron desmentidas formalmente.

LOS PROVEEDORES DE CONTENIDO OCUPAN MÁS DE LA MITAD DE LA BANDA ANCHA

Si bien la provisión de nuevos cables fue en un principio iniciativa de los gobiernos, son cada vez más las empresas tecnológicas proveedoras de contenido, como Google, Amazon, Microsoft o Meta-Facebook las que la fomentan, debido a que más del 50% del tránsito submarino de datos se atribuye a dichas corporaciones.



- Otros
- Eje vertebral de Internet (conexiones principales)
- Proveedores de contenido (Amazon, Microsoft, Google y META-Facebook)

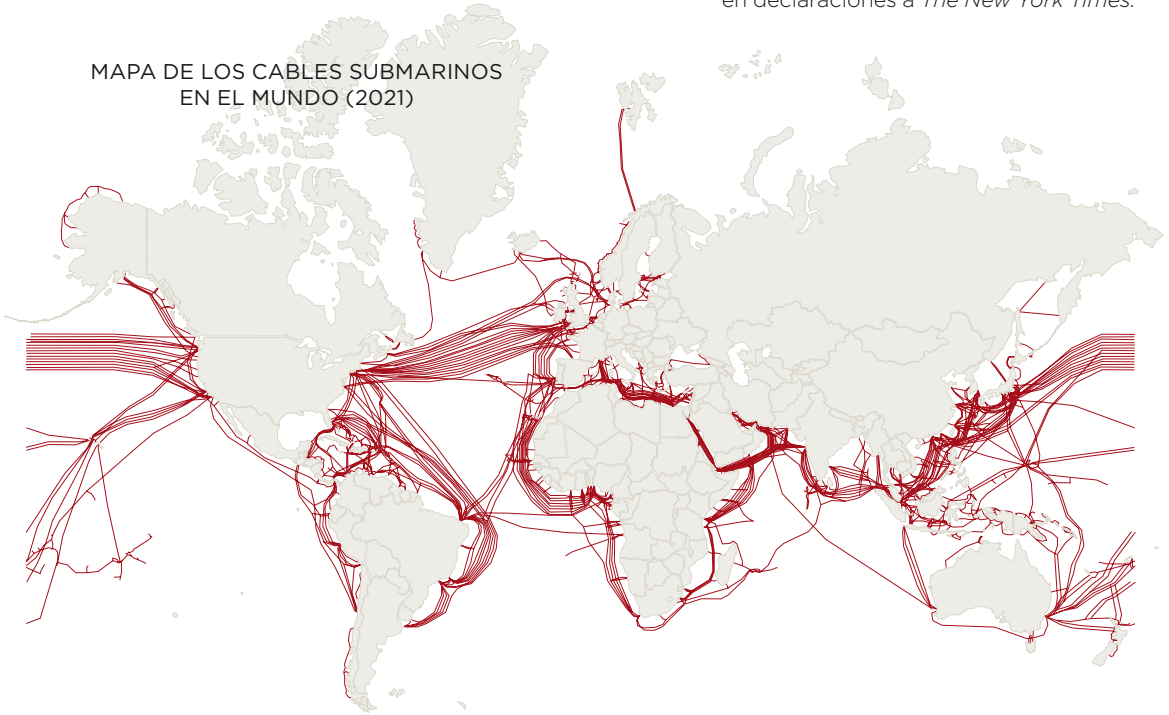
Elaboración: CIDOB

Fuentes: Gonzalo, Marilín «Cómo es la infraestructura de Internet y quiénes son sus dueños», *Newtral*, julio de 2021; AsiaOne, «NEC to Build a Transatlantic Cable», octubre de 2021; Telegeography: «Submarine Cable Map 2021», <https://submarine-cable-map-2021.telegeography.com/>; James Griffiths, «The global internet is powered by vast undersea cables. But they're vulnerable», *CNN*, julio de 2019; Satarino, Adam: «How the Internet Travels Across Oceans», *The New York Times*, 10 de marzo de 2019.

«LE GENTE CREE QUE SUS DATOS ESTÁN EN LA NUBE, PERO NO ES ASÍ. ESTÁN EN EL OCÉANO»

Jayne Stowell, responsable de proyectos de cableado submarino de Google, en declaraciones a *The New York Times*.

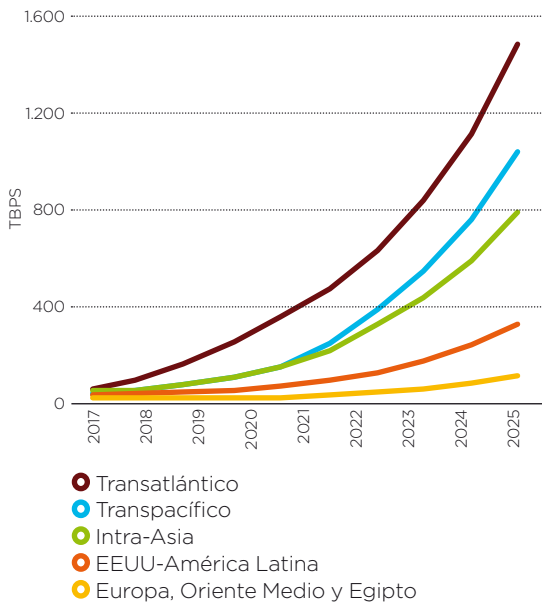
MAPA DE LOS CABLES SUBMARINOS EN EL MUNDO (2021)



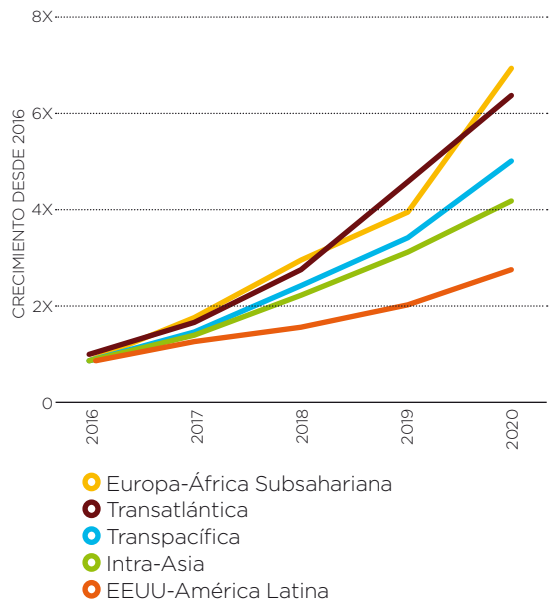
ASIA Y EL ATLÁNTICO NORTE A LA CABEZA DEL TRÁFICO SUBMARINO DE DATOS

Los datos de Telegeography apuntan a un crecimiento aritmético del flujo de datos, que se dobla cada dos años. Por su parte, la capacidad de transmisión se ha multiplicado por 8 desde 2016. También aquí encontramos evidencias de una fractura Norte-Sur, con un volumen significativamente mayor al norte de las dos cuencas oceánicas.

TRÁFICO DE DATOS EN CADA RUTA (HASTA 2020 Y PROYECCIONES)



CRECIMIENTO RELATIVO DE LA CAPACIDAD DE USO EN CADA UNA DE LAS RUTAS

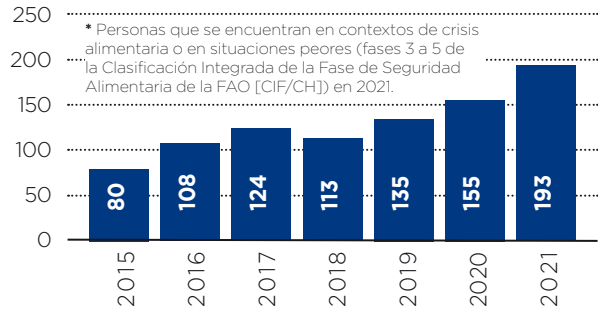


INSEGURIDAD ALIMENTARIA: ¿LA PRÓXIMA CRISIS?

RÉCORD DE PERSONAS EN INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Ocho años después de que Naciones Unidas se fijase el objetivo de erradicar el hambre en 2030, la sucesión de crisis –COVID-19 y Ucrania– ha dilapidado los avances registrados, situando la cifra de personas que pasan hambre en el mundo en 2021 en 193 millones de personas –80 millones más que en 2018– lo que supone una cifra récord. Si bien se encuentran distribuidas en más de 53 países, en su mayoría, los casos más severos se encuentran en África, donde se solapan diversos factores –como el cambio climático, el conflicto o la inestabilidad política– y donde existe una gran dependencia de alimentos provenientes del exterior.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA* (EN MILLONES)

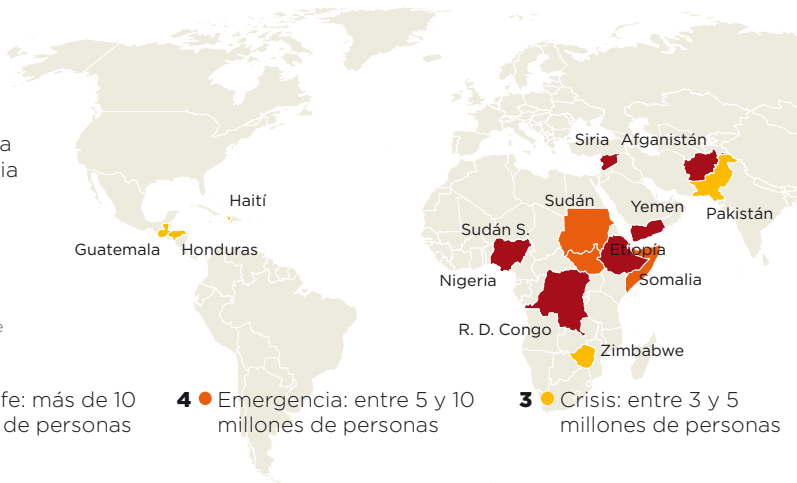


LOS PAÍSES MÁS AFECTADOS (2021)

Según la FAO, catorce países atraviesan una situación de crisis alimentaria en fases 3 a 5 (las más severas), entre los cuales destacan la República Democrática del Congo, Afganistán, Etiopía y Yemen, que en su conjunto, representan el 43% de toda la población en crisis alimentaria en el mundo (83 millones de personas).

Nota: las fases de la FAO se dividen de más a menos gravedad, en situación catastrófica (5) emergencia alimentaria (4) y crisis alimentaria (3). La clasificación de Pakistán no comprende aún el impacto de las inundaciones catastróficas de 2022.

PAÍSES CON MÁS POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CRISIS ALIMENTARIA O PEOR (FASES 3 A 5 CIF/CH)



- 5** ● Catástrofe: más de 10 millones de personas
- 4** ● Emergencia: entre 5 y 10 millones de personas
- 3** ● Crisis: entre 3 y 5 millones de personas

LAS CAUSAS: CONFLICTOS, CLIMA Y ECONOMÍA

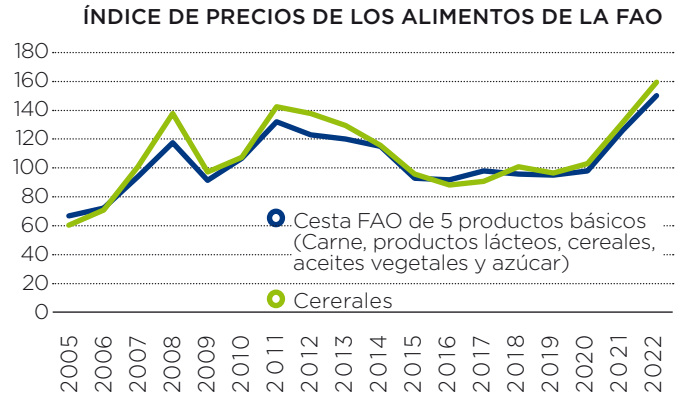
Como demostró en sus estudios el economista Amartya Sen, en el mundo contemporáneo, la principal causa de hambruna en el mundo no es tanto la falta de suficientes alimentos, como el conflicto armado y la estabilidad política, que conlleva el colapso de las formas de subsistencia y distribución de alimento, que ocasiona a su vez una crisis de salud –epidemias– que es la que se cobra más vidas humanas. Con ello coincide la FAO, cuando afirma que los conflictos siguen siendo el principal factor impulsor de la inseguridad alimentaria. En 2022 la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha rebelado la fragilidad de los sistemas alimentarios mundiales, y la enorme vulnerabilidad de aquellos países que más dependen de las importaciones de alimentos e insumos agrícolas al incremento de los precios. Las otras causas subyacentes de la creciente inseguridad alimentaria aguda son los fenómenos meteorológicos extremos y las crisis económicas. Es importante subrayar que estos tres factores a menudo están vinculados y se retroalimentan.

Elaboración: CIDOB

Fuentes: FAO, «Global Report on Food Crises 2022»; UNCTAD, «The impact on trade and development of the war in Ukraine», marzo de 2022; FAO, UNCTAD, «The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict», marzo de 2022.

EL IMPACTO DE LA GUERRA DE UCRANIA: INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

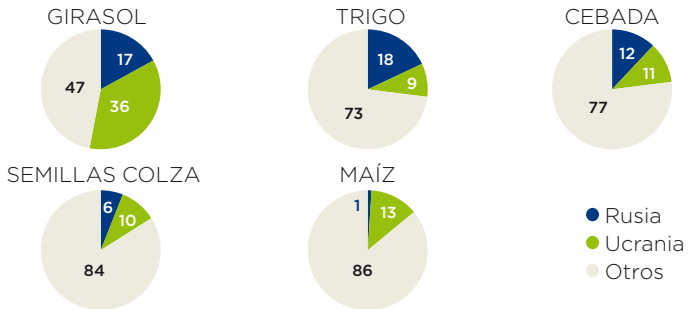
Según el índice de precios de los alimentos de la FAO, el precio promedio de cinco grupos de productos básicos se ha disparado en los últimos meses hasta alcanzar, en julio de 2022, los 149,7 puntos de promedio, lo que supone un incremento del 19% respecto a finales de 2019 (125,7 puntos). El incremento de un producto básico como son los cereales ha sido incluso mayor, (21% en un año, 159 puntos), lo que supone un sobrecoste importante que se transmite a toda la cadena de producción de alimentos.



RUSIA Y UCRANIA: EL GRANERO DEL MUNDO

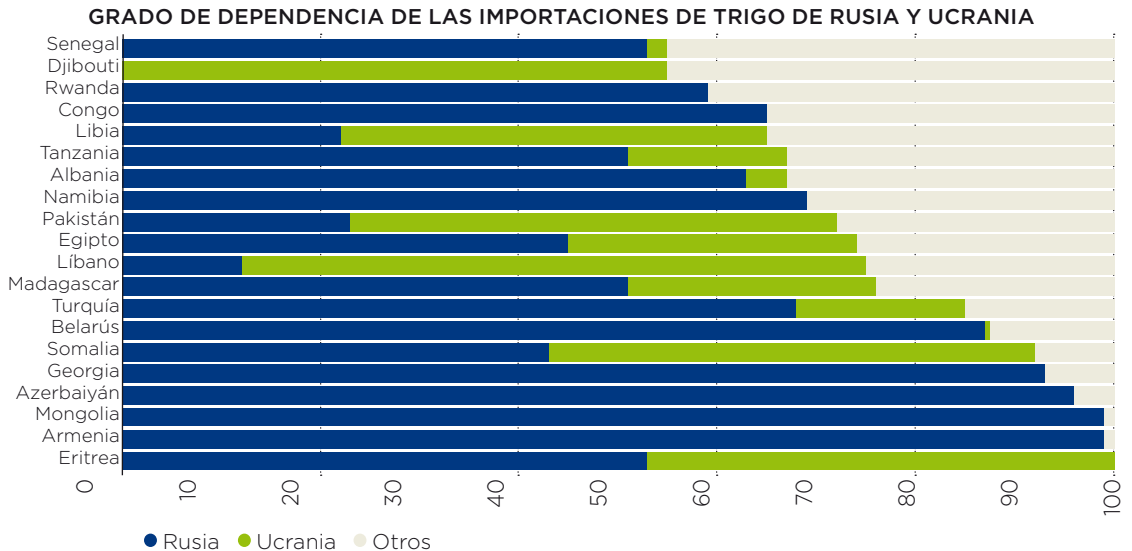
Ambos países se encuentran entre los productores más importantes de productos básicos agrícolas en el mundo. En 2021 estos dos países figuraron entre los tres principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol. Muchos países dependen en gran medida de estos productos alimenticios importados, incluidos los grupos de Países Menos Adelantados (PMA) y Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos (PBIDA).

IMPORTANCIA DE RUSIA Y UCRANIA EN LOS MERCADOS AGROALIMENTARIOS MUNDIALES (PORCENTAJE, CEREALES SELECCIONADOS, 2021)



DEPENDENCIA DE LAS IMPORTACIONES DE TRIGO DE RUSIA Y UCRANIA

La invasión rusa en Ucrania amenaza con desencadenar una crisis mundial por la escasez de alimentos. Una gran cantidad de países dependen de las importaciones de trigo procedentes de estos países, y algunos de ellos ya se encuentra en situación de crisis alimentaria.





BRECHAS
POSPANDEMIA

LA DESIGUALDAD GLOBAL: EL MAYOR ASESINO
DEL MUNDO ACTUAL

RENOVAR EUROPA APROVECHANDO
LA RECUPERACIÓN POSPANDEMIA


LA PANDEMIA Y LOS NUEVOS DESAFÍOS
DE LA SOLIDARIDAD

LA DESIGUALDAD GLOBAL:
EL MAYOR ASESINO DEL
MUNDO ACTUAL

JAYATI GHOSH

Catedrática de Economía,
Jawaharlal Nehru University





Vivimos tiempos inciertos e incluso trágicos en los que las pandemias, la guerra y el hambre causan estragos e, inevitablemente, traen consigo la muerte. Sin embargo, el mayor asesino de nuestra época no es ninguno de estos azotes; el elemento más letal de nuestros tiempos es, sin duda, la desigualdad. Especialmente en los últimos años, existe una consciencia creciente en todo el mundo de que el acceso desigual a los ingresos y a las oportunidades no solamente conlleva la creación de sociedades más injustas, más enfermas o infelices; la desigualdad mata personas.

Entre sus víctimas se cuentan personas que han fallecido tras contraer una enfermedad infecciosa que podría haberse evitado con unas vacunas que nunca llegaron –o no a tiempo de salvar su vida–, a pesar de que estas podrían haberse distribuido más ampliamente si se hubiese compartido el conocimiento necesario para producirlas. Deben contarse también a los que murieron por no haber recibido una atención hospitalaria esencial o no tener acceso a los equipos de respiración que les hubieran mantenido con vida, por culpa de su precario sistema público de salud; también, los que acabaron muriendo debido a otras dolencias y enfermedades que quedaron postergadas o sin detectar debido a la pandemia, y que ante la saturación del sistema público, no pudieron pagarse la atención privada. Finalmente, la angustia y desesperación provocadas por la pérdida del medio de subsistencia también se han cobrado sus víctimas. Y la lista prosigue. Hay personas que han muerto de hambre –y es muy probable que aún lo hagan muchas más– porque no podían permitirse comprar comida. Ha fallecido gente debido a cambios climáticos graduales o repentinos que han generado situaciones extremas insostenibles: olas de calor, inundaciones, subidas del nivel del mar, o desertización, con el consiguiente impacto en los cultivos y en el ganado. Cientos de miles de personas han muerto en el mundo debido a que sus gobiernos no han querido, o no han podido, proporcionarles una atención y protección social para sobrevivir a todas estas circunstancias y crisis continuas.

Pese a todo, y mientras esta gente moría, las grandes fortunas se enriquecían más que nunca y algunas de las principales empresas obtenían unos beneficios sin precedentes. Un reciente informe de Oxfam¹ muestra hasta qué punto ha crecido la desigualdad durante la presente catástrofe global. Un ejemplo; la fortuna de las diez personas más ricas del mundo se ha doblado durante la pandemia, mientras que el 99% de la humanidad es ahora más pobre que antes. Esta creciente y alarmante desigualdad se vincula a que por lo menos se ha producido una muerte cada cuatro segundos en alguna de las formas y circunstancias descritas anteriormente. Los cientos de millones de personas que han sufrido de manera desmesurada durante la pandemia de la COVID-19 ya eran, con toda probabilidad, los más desfavorecidos de nuestras sociedades: vivían en países de renta media o baja, eran mujeres o niñas, pertenecían a grupos socialmente discriminados, o eran trabajadores informales. No poseían, por consiguiente, capacidad de influir en la política y, en consecuencia, tenían más posibilidades de ser devastadas por una tormenta perfecta cristalizada en la subida del precio de los alimentos y del combustible, los problemas fiscales de los gobiernos, la carga de la deuda y las condiciones climáticas adversas.

En mi país, India, el número de milmillonarios en dólares pasó de 102 el año 2020 a 142 el año 2021, mientras que gran parte de la población del país se veía arrasada por la pandemia y por los colapsos en los hospitales y en el acceso a los medios de subsistencia. Muestra de ello es que el 50% de la población acumula menos del 6% de la riqueza. Sin embargo, incluso durante este período, las políticas estatales han operado para aumentar aún más el poder de los ricos, dando confianza a la inversión privada mediante un incremento de las concesiones fiscales, facilitando la creación de monopolios privados, una mayor relajación

de las normas que protegen el medio ambiente, y una considerable desregulación del mercado laboral que ha conseguido aniquilar los derechos de los trabajadores.

La variable climática

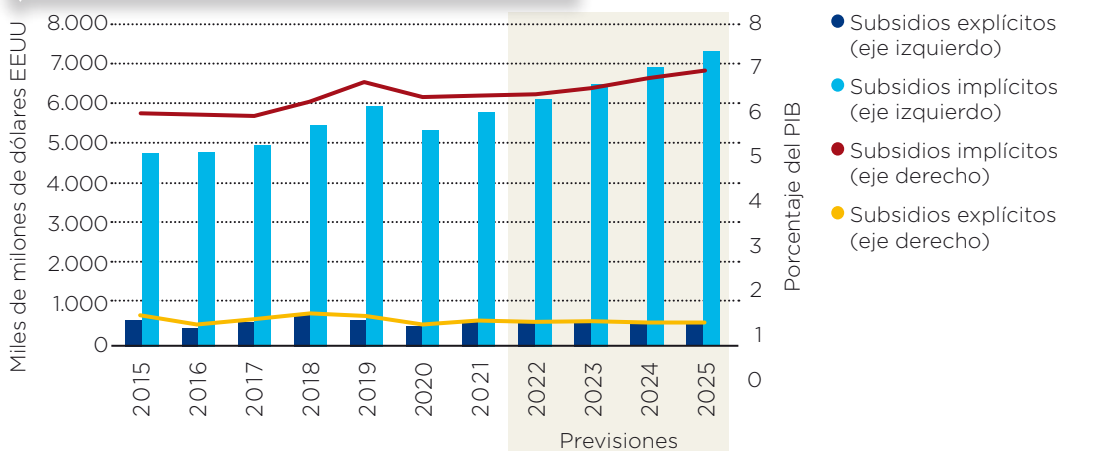
La desigualdad no solamente está matando a quienes tienen menos voz y peso político; también al mismo planeta. Oxfam estima que los veinte multimillonarios más ricos del mundo —y sus empresas participadas o propiedad de ellos— emiten de promedio 8.000 veces más dióxido de carbono que mil millones de ciudadanos en condiciones de pobreza. Esto no es una sorpresa para quienes han visto como los súper ricos hacen turismo por el espacio a 55 millones de dólares por billete, una de las muchas maneras en que su desmesurado consumo impacta en la naturaleza y en el planeta. Si bien los ricos de varios países se han vuelto aún más ricos —y políticamente más poderosos— también se han vuelto más osados e indiferentes en cuanto al impacto medioambiental que provocan, o bien se contentan con defender el medioambiente de boquilla, para luego renunciar a cambiar su forma de vivir e invertir.

Esto hace que la decisión estratégica de privilegiar los beneficios económicos por encima de las personas sea no solo injusta, sino que también es una política monumentalmente estúpida y potencialmente catastrófica. En un planeta muerto las economías no van a crecer ni los mercados van a generar prosperidad para nadie, por poderosos y ricos que sean. Y, sin embargo, nada —ni siquiera los más alarmantes y desesperados avisos de los científicos o los hechos que observamos a nuestro alrededor— parece suficiente para lograr que los gobiernos y las instituciones internacionales actúen con la urgencia, la determinación y la ambición requeridas. Esto es particularmente evidente respecto al preocupante y estremecedor cambio climático. El más reciente informe del Grupo Inter-

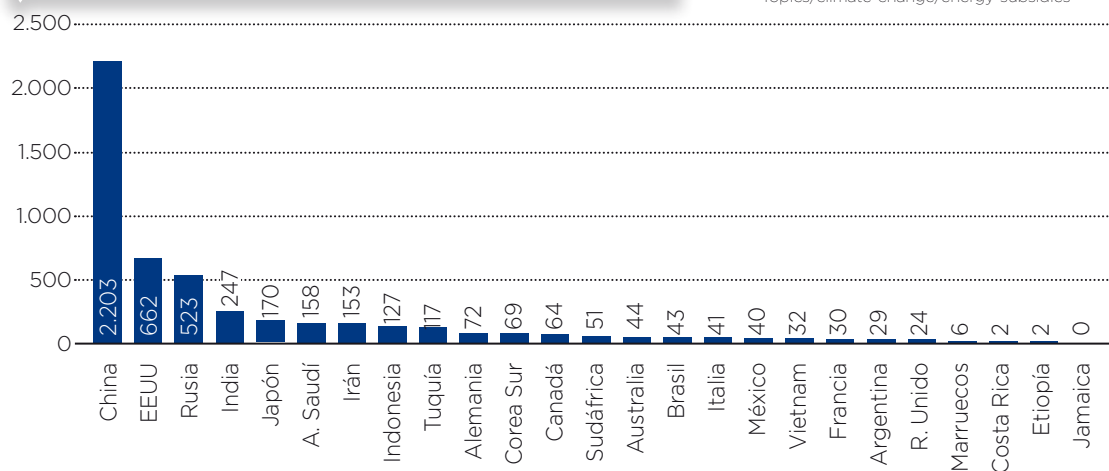
1. Véase Ahmed (2022).



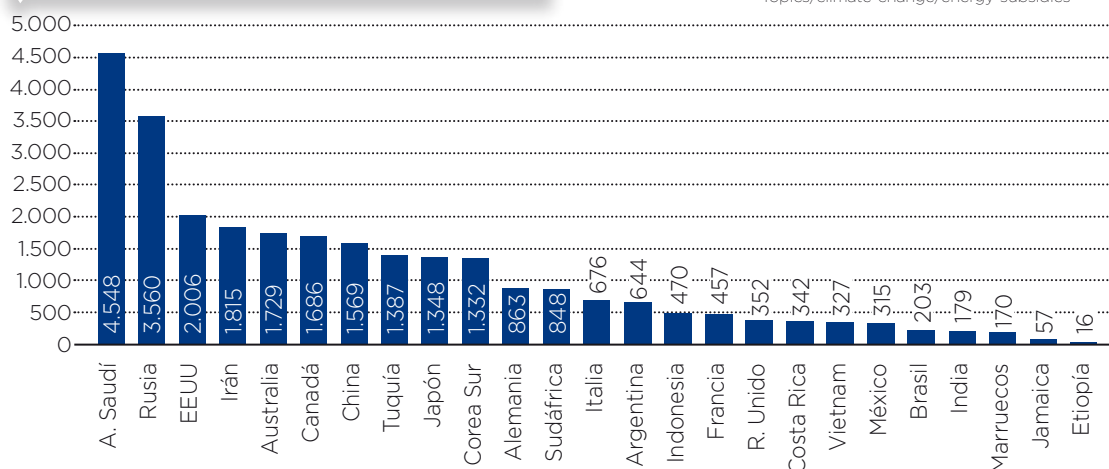
SUBSIDIOS IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES (2020, MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



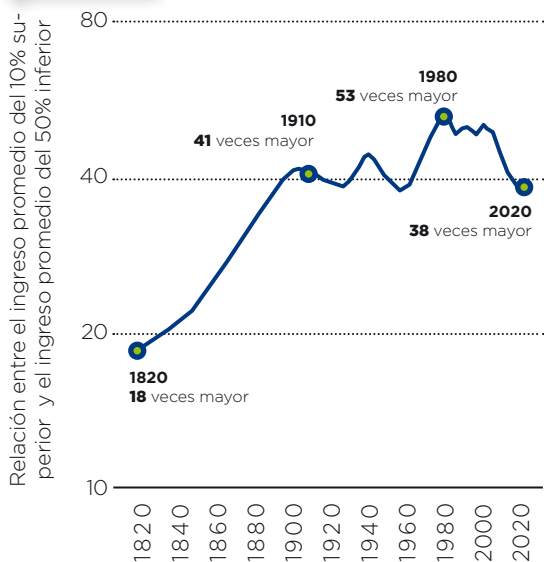
SUBSIDIOS TOTALES A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES SEGÚN PAÍS (2020, MILES DE MILLONES DE DÓLARES EE.UU.)



SUBSIDIOS A LOS COMBUSTIBLES FÓSILES PER CÁPITA SEGÚN PAÍS (2020, DÓLARES EE.UU.)



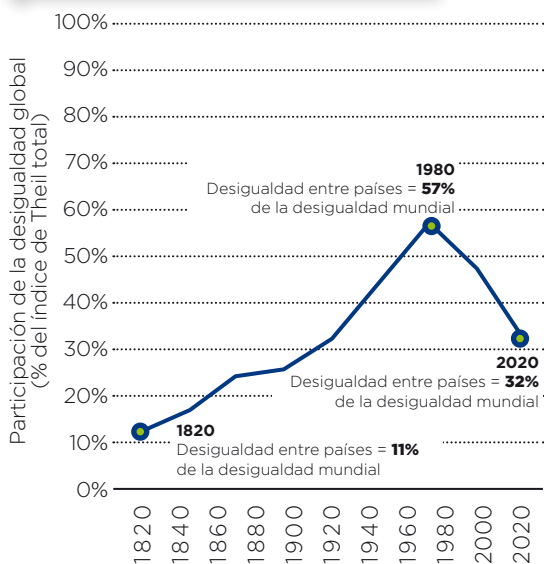
DESIGUALDAD MUNDIAL DE INGRESOS: RELACIÓN ENTRE EL 10% Y EL 50% INFERIOR (1820-2020)



Nota: La renta se mide per cápita después de las transferencias del seguro de desempleo y de pensión y antes de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Elaboración propia.

Fuente: Chancel y Picketty (2021), accessible en línea: wir2020.wid.world/methodology

DESIGUALDAD ENTRE PAÍSES Y DENTRO DE PAÍSES (ÍNDICE DE THEIL), 1820-2020



Nota: La renta se mide per cápita después de las transferencias del seguro de desempleo y de pensión y antes de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Elaboración propia.

Fuente: Chancel y Picketty (2021), accessible en línea: wir2020.wid.world/methodology

gubernamental de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático debería percibirse como aterrador para los legisladores y para las personas de todo el mundo, pero parece que no es así. El informe advierte que algunas de sus desastrosas consecuencias ya no ocurrirán en un futuro lejano, sino que lo harán en los próximos quince años o incluso en la próxima década, y enfatiza la urgencia de adoptar medidas contundentes ya mismo.

En lugar de hacerse cargo de la situación y responder a ella con celeridad, los gobiernos de los países ricos muestran una preocupación muy limitada por los efectos de la enorme subida del precio de los alimentos y del combustible en los países pobres, que, además han sido devastados también por el impacto de la pandemia de la COVID-19. Es más, la crisis de Ucrania ha dejado al descubierto la orientación cortoplacista de los gobiernos occidentales, que incluso han abandonado pronto las relativamente exiguas e inadecuadas promesas climáticas hechas hace tan solo unos meses en la Cumbre COP26, celebrada en Glasgow en noviembre de 2021.

La variable energética

El espectacular incremento de los precios del combustible debido a la invasión rusa y a las subsiguientes sanciones contra ese país se suman a un mercado energético que ya estaba en auge por la reactivación económica en Estados Unidos y en Europa. Sin embargo, en vez de ver esta situación como una oportunidad para acelerar el abandono de los combustibles fósiles, los gobiernos de las economías avanzadas, de una manera impulsiva, han tratado de mitigar el daño manteniendo bajo el precio del petróleo a nivel doméstico, por apremios políticos a corto plazo. En Estados Unidos, por poner un ejemplo, la administración Biden imploró primero a Arabia Saudí que incrementase la producción de petróleo y luego prometió inyectar un millón de barriles diarios de las reservas estratégicas del

gobierno durante los próximos seis meses. En Europa, que se ha visto mucho más afectada debido a su fuerte dependencia del gas natural ruso, no se habla solo de incrementar la energía nuclear, sino de reactivar la energía procedente de carbón. No importa que este sea, de lejos, el combustible más sucio, y también aquel cuyo uso hace que China e India sean criticados por Occidente.

Se trata de algo terrible, pero para nada sorprendente. Si miramos de cerca las políticas energéticas de estos países vemos que sus gobiernos han estado subvencionando con intensidad sus propias industrias de combustibles fósiles mientras que, al mismo tiempo, señalaban con el dedo a países con una renta per cápita muy inferior a la suya y les exigían implicarse más en la lucha contra el cambio climático. Pero la auténtica magnitud de dichas subvenciones se ha ocultado gracias a los métodos utilizados para cuantificarlas.

La manera estándar de medir el apoyo gubernamental a la producción de combustibles fósiles o las subvenciones al consumo, la utilizada por la OCDE y la Agencia Internacional de la Energía, es fijarse en los subsidios y las transferencias presupuestarias directas, así como los beneficios por desgravaciones fiscales concedidos al sector energético. De acuerdo con este método, la ayuda gubernamental global a los combustibles fósiles en 52 economías (18 países del G20 y otros 42 países) fue de aproximadamente 555.000 millones de dólares por año entre el 2017 y el 2019, con una afectación aproximada del 90% del suministro total de energía procedente de combustibles fósiles. Esta ayuda disminuyó a 345.000 millones de dólares en 2020, principalmente debido al colapso en el precio del petróleo y a la caída del consumo durante la pandemia. Incluso antes de la guerra de Ucrania ya existía el miedo de que el repunte del precio del combustible aumentara también los subsidios, a medida que la economía global lograra recuperarse de la pandemia.

Esta cifra, sin embargo, subestima enormemente los subsidios a los combustibles fósiles que en verdad proporcionan los gobiernos. Una reciente y más minuciosa investigación del Fondo Monetario Internacional ha desarrollado un método alternativo de medir la auténtica magnitud de la subvención a los combustibles fósiles: por una parte, esta incluye los subsidios *explícitos* (la infravaloración de los costes de suministro y los subsidios al productor, es decir, las desgravaciones impositivas) pero a estos les agrega también otros subsidios *implícitos* (la infravaloración de los costes medioambientales y de los impuestos generales al consumo, es decir, los subsidios después de impuestos menos los subsidios previos a los impuestos). Como resultado de este método más preciso, se obtiene una estimación muy diferente y sorprendentemente más elevada de la subvención a los combustibles fósiles: en el año 2020, la estimación ascendía a casi 6 billones de dólares, esto es, cerca de diez veces más que el cálculo de la OCDE y la AIE. Los subsidios implícitos representaron casi el 92% de esta cifra. India sigue ocupando una posición muy elevada entre los países que subvencionan los combustibles fósiles, mientras que otros países, con una renta per cápita muy inferior, podrían justificar subvenciones elevadas debido a la enorme dificultad que les supone poder financiar la transición energética. Aun así, con este nuevo cálculo, la clasificación de otros países también cambia de manera muy significativa. Rusia ha sido señalada tradicionalmente como el país que proporciona más subsidios explícitos a los combustibles fósiles pero, cuando se tienen en cuenta los subsidios implícitos, Estados Unidos (con 662.000 millones de dólares en 2020 y casi 800.000 millones en 2021) la supera claramente. En el año 2020, China proporcionó la mayor cantidad de estos subsidios, con un total estimado de 2,2 billones de dólares.

Estas cifras son importantes en la medida en que demuestran hasta qué punto la intervención gubernamental está distorsionando los

precios y, por lo tanto, los incentivos del mercado a favor de los combustibles fósiles, y no en contra de ellos. Si, además, contrastamos la aportación pública a la industria de los combustibles fósiles con el gasto global estimado para hacer frente al cambio climático (tanto público como privado) que hace el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, vemos que en el año 2020 esta aportación fue de solo 640.000 millones de dólares. Queda clara la disparidad entre ambas cifras y el motivo por el cual la industria de los combustibles fósiles se muestra tan resiliente.

Esta enorme discrepancia subraya la incapacidad manifiesta del sistema económico global –y de los gobiernos y los legisladores que son los que dictan los subsidios y la financiación directa–, para tomarse el reto del cambio climático con la seriedad y la urgencia que requiere.

Es esencial y posible cambiar de rumbo ahora mismo. El colosal incremento de la desigualdad global no es el resultado de la pandemia, sino de la política. En su edición más reciente, la del 2022, el «Informe sobre la Desigualdad Global» que publica en World Inequality Lab², deja muy claro este punto: la desigualdad es una opción política, y está siendo impulsada tanto a nivel nacional como internacional. En la actualidad, y a nivel global, las desigualdades son tan extremas como lo eran en el momento más álgido del imperialismo occidental a comienzos del siglo xx. Según el citado informe, la participación en la renta global de la mitad más pobre de la población mundial es de aproximadamente el 50% de la que era en 1820, antes del gran desajuste colonial. Al tiempo que las desigualdades dentro de cada país han crecido aún más rápido, con una auténtica expansión de las disparidades de renta y riqueza entre los más adinerados, y una riqueza privada que en muchos países casi acaba por completo con los activos de propiedad pública.

2. Véase Chancel y Piketty (2022).

Esta situación necesita soluciones sistémicas, entre las cuales: una mayor relevancia de la propiedad pública y la provisión estatal de las necesidades básicas y los servicios sociales esenciales; el fin de la privatización y la comercialización del conocimiento mediante el régimen de los derechos de propiedad intelectual; y una regulación mucho más amplia y efectiva de la actividad privada para subordinarla a unos objetivos sociales comunes. Todo esto significa revocar las desastrosas privatizaciones que se han impulsado durante las últimas décadas: del sector de las finanzas, del ámbito del conocimiento, de las instalaciones y los servicios públicos, y de los bienes comunes naturales. También deberían adoptarse políticas fiscales como la imposición de gravámenes a los ricos y a las corporaciones multinacionales, una medida que solo requiere de una firme voluntad política. Revertir las desigualdades estructurales de género, raza, etnia, casta, entre otras, que alimentan las disparidades económicas, será más difícil, pero es igualmente esencial. Para ello, existen estrategias políticas que han sido propuestas en diferentes contextos.

La desigualdad es mortal y la actual tendencia a la desigualdad global podría perfectamente llevar a la muerte colectiva de la humanidad. Pero este no es un resultado inevitable: las soluciones están a nuestro alcance. Con una gran imaginación colectiva y una mayor movilización pública aún es posible forzar los cambios políticos necesarios tanto a nivel nacional como internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Nabil Ahmed et al. «Inequality Kills». OXFAM Report, enero de 2022.
- Chancel, Lucas; Piketty, Thomas. et al., «Informe Sobre la Desigualdad Global 2022», World Inequality Lab, Paris School of Economics, 2022. Accesible en línea: <https://wir2022.wid.world/about-us/>



RENOVAR EUROPA
APROVECHANDO
LA RECUPERACIÓN
POSPANDEMIA

REBECCA CHRISTIE

Investigadora no residente de Bruegel

A comienzos del año 2020 la pandemia de la COVID-19 puso el mundo patas arriba y trastocó muchas cosas. Entre las consecuencias nocivas asociadas a la pandemia, una de ellas es que impidió avanzar, o atender debidamente, otras muchas cuestiones también urgentes, como la desigualdad, el cambio climático o el conflicto político.

Ahora bien, desde una perspectiva general, se puede afirmar que la Unión Europea estuvo a la altura del desafío. Los 27 estados miembros acordaron rápida y decididamente un conjunto de medidas efectivas para proteger la economía, desarrollar una vacuna y asentar los cimientos de la recuperación económica post-pandemia.

Si Europa es capaz de sostener el actual nivel de cooperación fiscal —sin precedentes en la historia de la Unión—, de la crisis habrá surgido la oportunidad de catalizar una nueva era de prosperidad en el continente. En ningún caso esto podrá compensar la muerte y la devastación que ha traído consigo la COVID-19; nada podrá traer de vuelta a los que se han ido. Sin embargo, la UE se encuentra ahora en condiciones de acometer la reconstrucción de manera colectiva y sin muchos de los lastres y las carencias del pasado.

El programa *NextGenerationEU*, provisto de un fondo de 800.000 millones de euros, representa la apuesta más audaz de la UE en su lucha contra la crisis económica provocada por la pandemia y ofrece un modelo de partida y unas directrices para superar la situación¹. Con la creación de este mecanismo, la UE ha dejado a un lado las pasadas disputas sobre la financiación pública. Por primera vez, los estados miembros han acordado endeudarse de manera conjunta, a gran escala, y dentro del marco de gobernanza de las instituciones comunitarias. Si esta solidaridad de carácter temporal pudiera prolongarse en el tiempo, supondría un avance hacia un marco fiscal permanente y la UE estaría mejor

posicionada que nunca para tomar medidas que reduzcan las desigualdades entre los estados miembros. Además, sentaría un precedente para combatir otros retos conjuntos inminentes, como el calentamiento global, y avanzar hacia la independencia energética.

También la guerra en Ucrania ha contribuido a subrayar la necesidad de concertar la acción colectiva de la UE. Justo cuando la pandemia pasaba de ser una crisis sanitaria aguda a un reto a más largo plazo, el conflicto militar a las puertas de Europa plantea una nueva conmoción colectiva, que amenaza vidas y que exige cambios permanentes, por ejemplo, en relación a la autonomía energética. La UE debe encontrar la manera de reducir las emisiones de carbono y frenar el calentamiento global, al tiempo que reduce a toda prisa su actual dependencia del gas ruso. Este empeño demanda dinero y recursos. Solo si la Unión es capaz de superar su histórica resistencia a un endeudamiento colectivo ilimitado podrá proteger su economía, reforzar el euro y hallar los recursos necesarios para encender la calefacción de los hogares europeos el próximo invierno, y más allá.

Una tragedia común de diversa gravedad

Volviendo a la COVID-19, según un estudio sobre mortalidad publicado en marzo de 2022 por la revista médica *The Lancet*², más de 18 millones de personas han fallecido en el mundo a causa de la pandemia. En el seno de la UE, la experiencia es muy diversa; en la Unión se dan algunos de los mejores y también de los peores episodios de mortalidad a nivel mundial por la pandemia. Algunas regiones de Italia —uno de los primeros países europeos afectados— se cuentan entre las regiones más castigadas por la pandemia en el planeta. Al mismo tiempo, otras naciones, como Irlanda o Chipre, han tenido algunos de los mejores índices de supervivencia.

1. La información detallada de los «Planes de recuperación para Europa» de la Comisión Europea se encuentran accesibles en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

2. Véase Wang (2022).

Esta disparidad en el impacto humano y sobre el ámbito sanitario refleja las disparidades en el devenir de las economías, antes, y a partir de la pandemia. Como evidenció el distinto impacto de la crisis financiera global y la subsiguiente crisis del euro sobre las economías europeas, la unión monetaria no logró equiparar las economías de los estados miembros. Y con la llegada del virus, las desigualdades ya existentes se dispararon. Entre 2008 y 2019, los países del sur de Europa han visto disminuir su riqueza en comparación con las principales economías de la UE. Pero también en el plano interno hubo disparidades entre sectores de la propia economía, que crecieron de manera dispar y a distintas velocidades; la manufactura y los servicios se desplomaron en todas partes³, a diferencia de otros sectores que se mostraron más resilientes.

La crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto desproporcionado sobre los trabajadores más desfavorecidos⁴, a menudo en el sector servicios, que no podían teletrabajar y que se vieron muy afectados por los cierres de los negocios. Los datos demuestran que esta situación se ha dado incluso en aquellos países –como Irlanda– donde no ha habido tantas muertes. Las poblaciones más vulnerables de la UE han sido las que se han visto más perjudicadas, primero por su exposición a la enfermedad y, después, por la consiguiente recesión económica. También las mujeres fueron las más golpeadas por la pandemia debido al incremento de sus responsabilidades como cuidadoras en los hogares.

Tal y como ha demostrado la investigación reciente sobre el tema –por ejemplo, el proyecto «Resistiré» financiado por la UE–, la respuesta política frente a la pandemia ha tendido a priorizar a los más preparados o aptos, en detrimento de los ancianos⁵, los trabajadores menos cualificados y la población con menos acceso

3. Véase Comisión Europea (2019).

4. Véase Darvas (2020).

5. Véase Resistiré Project (2021).



Solo si la Unión es capaz de superar su histórica resistencia a un endeudamiento colectivo ilimitado podrá proteger su economía, reforzar el euro y hallar los recursos necesarios para encender la calefacción de los hogares europeos el próximo invierno, y más allá

a las herramientas digitales. Las tecnologías digitales fueron las que posibilitaron (cuando se tenían, y cuando los implicados sabían usarlas) a ciertos sectores económicos adaptarse más rápidamente a la situación. Los confinamientos expusieron a las mujeres a un mayor riesgo de sufrir violencia doméstica. En algunos casos, la situación de la mujer retrocedió a décadas preteritas, reinstaurando unos patrones culturales estereotipados que las obligaban a asumir mayores cargas como cuidadoras no remuneradas.

Para recoser todas estas fracturas y para que la economía se recupere completamente, los programas de asistencia contra la pandemia tendrán que incluir financiación para el cuidado infantil, servicios a la tercera edad y ayudas a las personas dependientes. Solo de esta manera será posible que estos colectivos reciban la asistencia que necesitan y que se haga efectiva la plena incorporación de las mujeres al mercado laboral, en vez de que estas se vean obligadas a tener que elegir entre ganarse la vida o cuidar a su familia.

Estudios como el reciente de un grupo de investigadores de la Universidad de Oxford⁶ apuntan que el incremento de la pobreza derivado de la pandemia intensificará las diferencias en y entre regiones, países y colectivos de la sociedad. Con ello, crecerá la fragmentación política y será más difícil aún la actuación de los decisores políticos. Los perjuicios causados por la desigualdad no solo amenazan la convivencia dentro de las comunidades locales, sino que, como veremos a continuación, ponen en riesgo la cohesión social de la Unión Europea en su conjunto.

Las lecciones de la lucha contra las crisis

A diferencia de episodios anteriores, el estallido de la crisis de la COVID-19 permitió a la Unión Europea poner en valor la experiencia acumulada en anteriores crisis económicas. Cuando sus dirigentes políticos

6. Véase Palomino (2020).



Schausteller Karlheinz H. lässt sich impfen. Denn nur die Corona-Schutzimpfung bringt unseren Alltag zurück. Mehr unter corona-schutzimpfung.de oder kostenfrei unter **Info-Tel. 116 117** und **0800 0000837** (Englisch, العربية, Türkçe, Русский).

empezaron a trazar sus planes contra la pandemia, contaban ya con una idea más o menos definida de qué medidas podrían funcionar y cuáles no. La principal lección era que la UE debía evitar caer en el «demasiado poco y demasiado tarde» que convirtió la crisis del euro —ahora hace una década— en un calvario de cinco años que empujó a cinco de los diecinueve integrantes de la zona euro a buscar ayuda financiera internacional al margen de los mecanismos internos de la Unión. En el caso de Grecia, esto se tradujo en tres paquetes de rescate sucesivos. Teniendo en cuenta el carácter repentino y simultáneo de la pandemia, la dosificación progresiva y con cuentagotas de las ayudas jamás habría podido dar resultados satisfactorios.

En líneas generales, la maquinaria política de la UE está diseñada para producir progresos paulatinos y deliberados mediante un proceso de máximo consenso político. Esto ha permitido a las instituciones de la UE crecer y fortalecerse con el paso del tiempo, pero también ha mostrado sus limitaciones cuando lo que se requería era una respuesta rápida y contundente a un desafío. Este no ha sido el caso que nos ocupa. La UE si ha sido capaz de actuar con rapidez, dejando atrás las amargas diatribas sobre la austeridad, las transferencias y los riesgos morales que habían dominado el debate sobre las respuestas a la crisis del euro de 2008 y 2009⁷.

Cuando en 2010, la UE vio que debería acudir en apoyo de los países que habían perdido su acceso a los mercados financieros, la Comisión propuso repercutir esa ayuda en el presupuesto común. La idea era que los estados miembros incrementasen el nivel de sus garantías de modo que la UE pudiese solicitar grandes cantidades en préstamo en el mercado público. Y, en aquel momento, los estados miembros se mostraron reacios a la idea⁸. Su respuesta fue permitir un endeu-

damiento limitado por parte de la Comisión Europea, y crear un fondo intergubernamental en paralelo, respaldado —y muy controlado— por los países de la eurozona. Si bien por entonces este compromiso se consideró un gran avance, fue insuficiente para resolver el problema. Cuando la crisis del euro se agudizó, los miembros de la unión monetaria necesitaron entrelazar sus fortunas fiscales de manera cada vez más estrecha, antes de que los mercados financieros confiaran en que, como había prometido el expresidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, la UE haría «todo lo necesario» para evitar el desplome del euro.

La zona euro creó inicialmente un fondo privado avalado solo por las garantías de los estados miembros, y a continuación una póliza de rescate más robusta, que disponía de su propio capital desembolsado y con un marco más maduro respecto al endeudamiento en el mercado financiero. Como establece el documento «Safeguarding the Euro in Times of Crisis»⁹, el proceso del Mecanismo Europeo de Estabilidad y del mecanismo que le precedió, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, fue fundamental para mantener el euro unido y preservar el acceso al mercado cuando la confianza global escaseaba. Pero la naturaleza intergubernamental de estos fondos repercutió en la falta de transparencia o del control democrático asociados a las instituciones básicas de la Unión Europea. Y un mayor control por parte de los estados miembros significaba que al uso de los fondos de rescate se asoció un estigma que sería difícil de sortear en futuros períodos de inestabilidad.

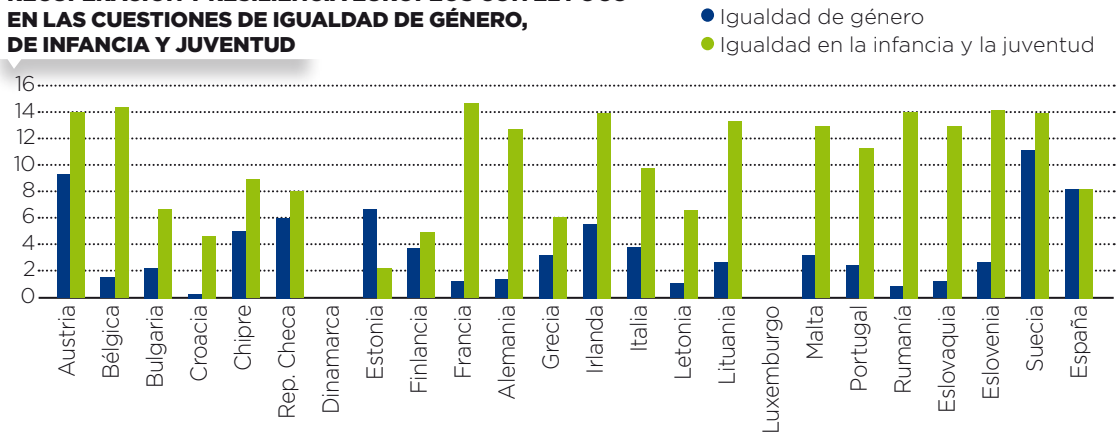
Cuando estalló la crisis de la COVID-19, la UE sabía que esta vez necesitaría gastar dinero de manera más rápida y abundante. El endeudamiento conjunto se había normalizado gracias a la excelente relación que mantenía el Mecanismo Europeo de Estabilidad con

7. Véase Stelzenmüller (2015).

8. Véase Buti (2019).

9. Véase Mecanismo Europeo de Estabilidad (2019).

NÚMERO DE INICIATIVAS INCLUIDAS EN LOS PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA EUROPEOS CON EL FOCO EN LAS CUESTIONES DE IGUALDAD DE GÉNERO, DE INFANCIA Y JUVENTUD

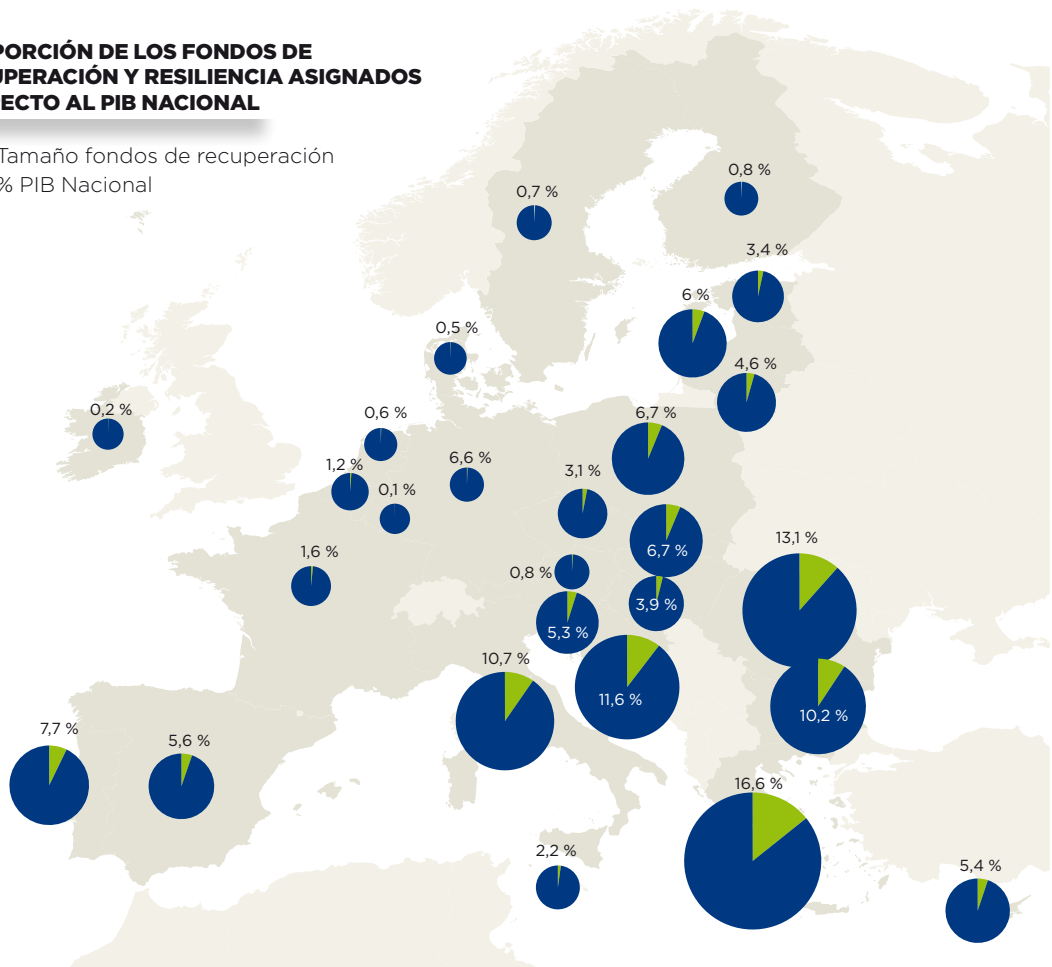


Los planes de recuperación y resiliencia también tienen como objetivo apoyar la igualdad de género, así como medidas para niños y jóvenes. La Comisión ha identificado medidas focalizadas en la infancia y la juventud o en la igualdad de género en los planes aprobados. Hasta el momento, los estados miembros han presentado un total de 386 medidas centradas en el apoyo a la infancia y la juventud y 123 medidas centradas en la igualdad de género. Datos actualizados a mayo de 2022.

Fuente: Recovery and Resilience Scoreboard, Comisión Europea.

PROPORCIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA ASIGNADOS RESPECTO AL PIB NACIONAL

- Tamaño fondos de recuperación
- % PIB Nacional



El mapa muestra la financiación asignada a cada Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR) europeo aprobado y lo que esta financiación representa como porcentaje del PIB de cada Estado miembro. El tamaño del círculo es proporcional al importe de los fondos en relación al PIB nacional. Para los estados miembros cuyos PRR aún no han sido endosados, el total que se muestra es la asignación máxima en subvenciones de acuerdo con el Reglamento del Mecanismo Europeo de Recuperación Y Resiliencia. Datos actualizados a mayo de 2022.

Fuente: Recovery and Resilience Scoreboard, Comisión Europea.

los inversores mundiales y al hecho de que un incremento en el mercado de la deuda pública de alta calidad podía contribuir a mejorar –más que a desvirtuar– la estabilidad financiera y la fortaleza del euro. Los países miembros eran conscientes también del estigma que pesaba sobre los fondos de rescate en euros y de los complejos procedimientos de desembolso que desalentarían a muchos de utilizarlos de nuevo, si es que podían evitarlo. Considerados en su conjunto y ante esta nueva crisis, estos factores fueron suficientes para convencer a los estados miembros –incluso a los más escépticos– de que la UE podía, efectivamente, incrementar de manera segura las garantías de su presupuesto común y dirigirse sin cortapisas a los mercados financieros.

Como resultado, el programa del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) del Fondo Europeo *NextGenerationEU* (NGEU) se desplegó rápidamente, con una capacidad de endeudamiento de hasta 500.000 millones de euros en valores negociables. Los mercados financieros lo recibieron con entusiasmo, lo que permitió a la Comisión Europea ampliar sus operaciones de deuda en un tiempo récord¹⁰. Visto ahora, la conclusión es que la demanda de los inversores ha sido fuerte¹¹, los costes del endeudamiento han sido bajos¹², y que la UE está encaminada a convertirse en el mayor emisor mundial de *bonos verdes* y en un líder global en financiación sostenible¹³.

Los fondos de recuperación

Como se ha recalcado, la UE ha aplicado un enfoque multidimensional a sus programas de respuesta a la pandemia. Cada estado miembro fue invitado a presentar su propio Plan de Recuperación y Resiliencia, en el que debía exponer sus propuestas y definir

de qué modo encajaban estos esfuerzos con el objetivo más amplio de mejorar su salud económica. Para poder acceder a los fondos del MRR en el transcurso de los cinco años en los que estará disponible, los países han tenido que exponer sus planes para cumplir, por un lado, con los objetivos climáticos, y, por otro, mejorar el acceso a la tecnología, en paralelo a la propia lucha contra pandemia. La UE ha establecido el objetivo explícito de facilitar la «doble transición» hacia una economía más verde y más digital.

Por si eso fuera poco, una tercera transformación se vislumbra ahora en el horizonte, con el establecimiento de una serie de objetivos sociales que pueden contribuir también a hacer más igualitaria la vida en la UE. En su informe de marzo de 2022¹⁴, el Grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea sobre la PosCOVID y los Retos Sociales puso la transición social al mismo nivel que las transiciones verde y digital. El grupo instó a la UE a avanzar en paralelo en los tres frentes para obtener los mejores resultados posibles. Y es que, si el esfuerzo colectivo se queda corto, la UE corre el riesgo de caer en un período de desunión, de fragmentación y de conflicto. Y, en tiempos de confusión, la UE puede estar tentada de desandar el camino, a riesgo de quedar rezagada en el plano internacional. Sin embargo, si el esfuerzo de recuperación prosigue con éxito, es muy posible que la UE logre una transformación de su economía que, en ausencia de pandemia, posiblemente no habría logrado alcanzar.

Durante el primer año del programa de recuperación, el ofrecimiento de la UE de proporcionar garantías a los estados miembros –aquella financiación que no requiere amortización ni afecta a los balances financieros nacionales más allá de los procedimientos presupuestarios normales en la UE–, ha sido asumida por casi todos sus miembros. Con las excepciones de Letonia

10. Véase Christie (2021).

11. Véase DeNederlandscheBank (2022).

12. Véase Parlamento Europeo (2021).

13. Véase Comisión Europea (2021)

14. Véase Carraro (2022).

Los perjuicios causados por la desigualdad no solo amenazan la convivencia dentro de las comunidades locales, sino que ponen en riesgo la cohesión social de la Unión Europea en su conjunto

y Suecia, todos los países que han presentado sus planes nacionales han solicitado la totalidad estimada de los fondos o más. Respecto a los créditos disponibles, solo ocho países han pedido préstamos, que a la larga tendrán que ser devueltos a la UE. Grecia, Italia y Rumanía solicitaron la totalidad de préstamos que tenían a su disposición, lo que da a entender que la UE les ofrecía mejores condiciones de endeudamiento que las que estos mismos países podían conseguir en los mercados financieros globales. Chipre, Polonia, Portugal y Eslovenia solicitaron solo una parte de los fondos disponibles, lo que sugiere que estos estados consideraban que podían obtener un mejor acuerdo financiero para su país financiando directamente algunas de sus necesidades¹⁵.

El mecanismo de recuperación de la UE empezó en febrero de 2021 y se prolongará hasta finales de 2026. Desde el primer momento, los decisores políticos se aseguraron de que los programas estuviesen bien gestionados y que siguiesen unas directrices claras. Poner dinero a disposición de los países es solo un primer paso: los fondos deben gastarse correctamente, y hay que destinarlos a objetivos concretos y valiosos.

Para hacer el seguimiento de estos objetivos se requiere un mecanismo de cálculo y, de hecho, ya se han establecido varios. La Comisión Europea ha creado un marcador para hacer un seguimiento de los desembolsos¹⁶, los logros y los indicadores comunes. El *think tank* económico Bruegel también pone a disposición pública un conjunto de datos que permiten monitorizar el plan de recuperación en su conjunto. Todos los países, excepto los Países Bajos, habían presentado sus planes de recuperación antes del 1 de abril de 2022¹⁷. La mayor parte de los fondos NGEU los canaliza el mecanismo de recuperación, aunque también hay un fondo extra de apoyo a la innovación y a la tecnología mediante programas de la UE preexistentes.

Las transiciones verde y digital están en lo más alto de la lista de objetivos de la Comisión Europea, junto con la potenciación de la productividad y la competitividad, la mejora de la cohesión social y territorial, la construcción de resiliencia y la formulación de políticas que ayuden a las generaciones futuras. La UE ha fijado además siete áreas referenciales para los proyectos de recuperación, poniendo un énfasis especial en las iniciativas climáticas y digitales. En algunas de ellas se emplea una jerga inspiracional que parece más propia del mundo empresarial, con menciones a que los proyectos deben ser «a prueba de futuro», «punteros» o «capacitadores». Dicho esto, se puede afirmar que todas comparten una lógica esencial.

Una vez puesta tal cantidad de dinero a disposición de los estados miembros, la UE quiere que se invierta de manera que se reporten beneficios a largo plazo y que ayuden a la economía europea a recuperarse de forma conjunta y a corto plazo. El MRR

15. En el momento de escribir esta pieza, aún no había expirado el plazo para solicitar préstamos, que expira el 31 de agosto de 2023, por lo que es probable que aumente el número de solicitudes. En el caso de España, si bien inicialmente el gobierno afirmó su intención de pedir 70.000 millones de € en préstamos, la cifra final todavía está por definir.

16. Véase Comisión Europea (2022).

17. Véase la Base de datos de Bruegel sobre los planes de recuperación y resiliencia de los países de la Unión Europea. (en línea) <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

busca proyectos que aceleren el uso de energías renovables y de tecnologías limpias, que mejoren la eficiencia energética en los edificios públicos y que impulsen el transporte público y la infraestructura para los vehículos eléctricos. Propugna un rápido despliegue de los servicios de red de banda ancha para todas las regiones y para la infraestructura europea de datos industriales. También exhorta a los países a utilizar sus fondos de recuperación para digitalizar la administración y los servicios públicos, incluidos los sistemas judiciales y sanitarios. Y finalmente les insta a mejorar la educación digital para todas las edades y a facilitar la formación profesional.

Este énfasis en lo digital puede traer muchas ganancias en cuanto a la productividad, pero si no se gestiona bien y de manera transversal también puede aislar a los sectores más vulnerables de la sociedad. Cuando los servicios públicos y de salud requieren el uso de tarjetas digitales, ¿qué sucede con los ciudadanos que no tienen móvil u ordenador? Las personas mayores, los niños que crecen en la pobreza y las personas cuidadoras a tiempo completo corren el riesgo de caer entre las grietas del sistema.

El desempleo juvenil ha recibido hasta ahora más atención pública que la crisis de los cuidadores, al menos por lo que respecta a algunas medidas. Los datos iniciales de la UE demuestran que solo Estonia y España han puesto el mismo énfasis en las iniciativas de igualdad de género que en aquellas que se centran en los niños y los jóvenes. Algunos países, como Bélgica, Croacia, Alemania y Rumanía han dedicado apenas el 1% de sus programas de recuperación a iniciativas que tienen como objetivo la igualdad de género. Esta tendencia a pasar por alto algunas de las lacras sistémicas que afectan a la mitad de la población de un país es muy decepcionante; limitar las oportunidades de las mujeres y de las minorías, perjudica el buen funcionamiento de la economía e impide el avance de la sociedad en su conjunto.

Este énfasis en lo digital puede traer muchas ganancias en cuanto a la productividad, pero si no se gestiona bien y de manera transversal también puede aislar a los sectores más vulnerables de la sociedad

Financiando el futuro

El plan quinquenal de la UE para la recuperación pospandemia es un logro histórico. Los países miembros se pusieron de acuerdo rápidamente y, lo que es más importante, pusieron sobre la mesa los recursos necesarios.

El riesgo ahora es que la austeridad vuelva a imponerse una vez vaya remitiendo la situación de emergencia. Si la UE quiere seguir avanzando, la financiación pública es una necesidad a largo plazo y no solo un remiendo provisional. Para que la economía del sector privado prospere, necesita una columna vertebral de servicios públicos: energía, salud, educación y transporte. Unas instituciones públicas fuertes son esenciales para mantener el principio de legalidad y preservar la credibilidad a nivel local y global.

Hoy, más de dos años después del inicio de la pandemia, la repentina invasión de Ucrania por parte de Rusia ha evidenciado la rapidez con la que pueden aparecer nuevos desafíos en el marco europeo. Además de los retos climáticos a largo plazo ya existentes, Europa debe alcanzar la independencia energética tan pronto como sea posible. Es probable que, a corto plazo, esto signifique invertir en todas las alternativas energéticas al gas ruso, incluidas las instalaciones eléctricas alimentadas con carbón, manteniendo al mismo tiempo el rumbo en los esfuerzos a largo plazo para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Asimismo, en relación con Ucrania, es posible también que la

UE necesite crear un fondo especial para dar cobertura a los refugiados y a otros costes humanitarios asociados a la guerra¹⁸.

La UE debe mantener la fe respecto a las bondades del endeudamiento y al gasto conjunto. Sería un error desactivar la capacidad de financiación pública de la UE ahora que está en su mejor momento. De acuerdo con los planes actuales¹⁹, la UE pasará sus operaciones de gestión de la deuda a modo de mantenimiento y cancelación una vez concluya el programa de recuperación. Una mejor opción sería seguir endeudándose indefinidamente en los mercados, para aprovechar al máximo la demanda global de los inversores y las oportunidades de inversión. Para que esto sea factible en el plano político, la deuda pública tendría que reformularse como infraestructura pública, como ya sucede con las tuberías y los cables de fibra óptica. Cuando los decisores políticos debaten sobre la red de aguas y las redes 5G, las consideran con independencia de qué jardines hay que irrigar y de qué mensajes hay que enviar. De la misma manera, la zona euro se beneficiará mucho de un activo seguro, creíble y permanente, con independencia de si el dinero es distribuido con equidad o redistribuido desde regiones más ricas a otras más necesitadas.

Los debates sobre el gasto son importantes y los países miembros de la UE están en su derecho a negarse a firmar cheques en blanco y a resistirse a un endeudamiento vertiginoso. Al mismo tiempo, el mercado global de obligaciones ha mostrado que los inversores globales están ansiosos por encontrar una forma de invertir en la zona euro de manera que todas las partes se beneficien del resultado final. La credibilidad del mercado está bien establecida. Ahora la UE necesita creer en sí misma.

18. Véase Darvas (2022).

19. Véase espacio dedicado a la estrategia de financiación de la UE en la página web de la Comisión Europea. (en línea) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buti, Marco. «The €750 billion weekend: the EFSF is born». *Mecanismo Europeo de Estabilidad*, 2019 (en línea) <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/750-billion-weekend-efsf-born>
- Carraro, Carlo et al. «A New Era for Europe - How the European Union Can Make the Most of its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability». *Comisión Europea*, marzo de 2022 (en línea) https://ec.europa.eu/info/publications/new-era-europe-how-european-union-can-make-most-its-pandemic-recovery-pursue-sustainable-growth-and-promote-global-stability_en
- Christie, Rebecca. «Next Generation EU borrowing: a first assessment». *Bruegel Policy Brief*, noviembre de 2021 (en línea) <https://www.bruegel.org/2021/11/next-generation-eu-borrowing-a-first-assessment/>
- Comisión Europea. «European Economic Forecast». *Institutional Papers* 115, noviembre de 2019 (en línea) https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip115_en_0.pdf
- Comisión Europea. «NextGenerationEU Green Bonds», 2021 (en línea) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds_en
- Comisión Europea. «Recovery and Resilience Scoreboard», 2022 (en línea) https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html
- Darvas, Zsolt. «COVID-19 has widened the income gap in Europe». *Bruegel Blog post*, diciembre de 2020 (en línea) <https://www.bruegel.org/2020/12/covid-19-has-widened-the-income-gap-in-europe/>
- Darvas, Zsolt. «Bold European Union action is needed to support Ukrainian refugees». *Bruegel Blog post*, abril de 2022 (en lí-

- nea) <https://www.bruegel.org/2022/04/bold-european-union-action-is-needed-to-support-ukrainian-refugees/>
- DeNederlandscheBank. «Dutch financial institutions invest heavily in new EU bonds», febrero de 2022 (en línea) <https://www.dnb.nl/en/statistical-news/dutch-financial-institutions-invest-heavily-in-new-eu-bonds/>
- Mecanismo Europeo de Estabilidad. «Safeguarding the Euro in times of crisis: The inside story of the ESM», 2019 (en línea) <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro>
- Palomino, Juan César *et al.* «Wage inequality and poverty effects of lockdown and social distancing in Europe». *European Economic Review*, 2020 (en línea) <https://www.ox.ac.uk/news/2020-10-29-poverty-and-inequality-surge-across-europe-wake-covid-19>
- Parlamento Europeo. «Next Generation EU borrowing: a first assessment». *In-Depth Analysis*, octubre de 2021 (en línea) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/699811/IPOL_IDA%282021%29699811_EN.pdf
- Resistiré Project. «Qualitative research on COVID-19 and its policy responses: Six findings from the first cycle», octubre de 2021 (en línea) <https://resistire-project.eu/project-news/qualitative-research-on-covid-19-and-its-policy-responses-six-findings-from-the-first-cycle/>
- Stelzenmüller, Constanze. «Germany and the euro crisis: Not just for austerity's sake». *Brookings Institution*, julio de 2015 (en línea) <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/07/10/germany-and-the-euro-crisis-not-just-for-austeritys-sake/>
- Wang, Haidong *et al.* «Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21». *The Lancet*, marzo de 2022 (en línea) [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)02796-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)02796-3/fulltext)

LA PANDEMIA
Y LOS NUEVOS
DESAFÍOS DE LA
SOLIDARIDAD

DANILO MARTUCELLI

Sociólogo y profesor, Université Paris
Cités y Universidad Diego Portales



Pocos retos de dimensión a la vez local y global son hoy tan necesarios como el de repensar la solidaridad. Cuando pensamos en la noción de solidaridad, lo habitual es que nos vengan a la mente dos grandes modalidades o tipologías. La primera, responde a una solidaridad de proximidad, casi cotidiana, organizada en torno a lazos familiares, instigada por la voluntad de hacer el bien y estructurada a partir de la proximidad y la reciprocidad relacional. La segunda, apela más bien a una solidaridad abstracta, promovida por el Estado en base a la fiscalidad y que persigue la equidad a través de una interdependencia entre anónimos.

Por simplista que sea, esta distinción nos permite establecer el punto de partida para abordar el proyecto de solidaridad estatal que se implementó, sobre todo en Europa, tras la Segunda Guerra Mundial; un modelo de solidaridad entre clases, generaciones y géneros organizado desde el Estado y que requirió de un importante incremento de la presión fiscal. Un proyecto que según enunciaba el Informe Beveridge en 1942¹ debía instaurar una seguridad social «desde la cuna hasta la tumba». El resultado fue un modo de individuación de la cobertura pública sin precedentes en la historia. Como resultado, la solidaridad se transmutó: dejó de basarse esencialmente en los lazos sociales entre personas para convertirse en un conjunto de prestaciones sociales desmercantilizadas. El estatus de ciudadanía era la puerta de entrada a bienes sociales (educación, salud, jubilaciones). Se inventó así un nuevo régimen de independencia interpersonal, que por primera vez permitió a muchos individuos liberarse de coerciones y accidentes que atenazaban la vida de los menos favorecidos.

Llegados a este punto, la pandemia ha evidenciado aún más si cabe cómo la solidaridad puede ser la respuesta a las múltiples brechas económicas y sociales que se han agravado a raíz de la COVID-19, y los inconvenientes que ha comportado para el normal funcionamiento de la economía y la sociedad. Este es el punto de partida en el que situaremos nuestra reflexión: en Europa –y a pesar de las sensibles diferencias entre estados– se ha extendido un tipo de individuación que se ha consolidado, y que hoy parece indisoluble del conjunto de políticas sociales. Especialmente a partir de la década de los setenta, la narrativa más común ha sido la de la crisis del Estado benefactor. Es este un modelo que ha sido ampliamente validado por las urnas, pero que no debemos ignorar que cuenta también con sus críticos feroces. A las tempranas críticas de Hayek al Estado benefactor, que consideraba «un camino de servidumbre» – ya que en su opinión, sometía sin remedio a los ciudadanos a merced de la maquinaria estatal todopoderosa–, se le ha añadido más recientemente el relato de la inminente crisis de la fiscalidad. Según esta lectura, este tipo de Estado induce a un incremento constatable de los impuestos para poder sufragar un volumen cada vez mayor de prestaciones y de gasto público, en una suerte de círculo vicioso.

1. N. del E.: el citado informe fue elaborado por el economista británico William Beveridge para el Parlamento británico. Titled «Seguridad Social y Servicios Aliados» (*Social Insurance and Allied Services*), sirvió como marco conceptual para la puesta en marcha del sistema de protección social del Reino Unido. Partía de la premisa de que la filantropía, por sí sola, era incapaz de poner fin a los grandes males de la sociedad, que él identificó con la escasez, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la ociosidad. Su propuesta reclamaba una acción coordinada por parte del Estado para atajarlos simultáneamente, a lo largo del ciclo vital de las personas.

Este es un diagnóstico en torno al cual existe actualmente un acalorado debate político. En uno de los polos de la discusión se encuentran los defensores de la denominada «revolución neoliberal», que se oponen a la elevada recaudación de impuestos —que definen como confiscatorios— y que, como alternativa, plantean argumentos basados en más que dudosas leyes económicas —como la de la «curva de Laffer»²—. Con sus postulados, promueven la idea de que los beneficiarios de las ayudas son «asistidos sociales» que en su mayoría abusan de las prestaciones sociales. En contraposición a ello, ensalzan las virtudes del trabajo, el esfuerzo o el mérito. Su discurso da nueva vida a la vieja distinción victoriana entre pobres meritorios y viciosos, que sirvió de pretexto para denostar a los «asistidos» que teatralizaban su vulnerabilidad y que, si podían, parasitaban a los que trabajaban. En aquel momento el objetivo era el mismo que ahora: promover una batalla ideológica contra los pobres.

En paralelo al auge del neoliberalismo, tuvieron lugar importantes transformaciones del trabajo y del empleo. Fue el momento en el que se iniciaron procesos de disciplinamiento de la mano de obra, que vino acompañada de una moderación o estancamiento de los salarios ampliamente documentada, por ejemplo, en EEUU desde 1980. La situación en este país no fue una excepción, sino más bien la regla; en una pléyade de estados disminuyeron los sueldos, así como los pagos de indemnización por desempleo, se flexibilizaron los contratos de trabajo, se facilitaron los despidos, proliferaron nuevas tipologías de contrato —siempre más favorables al contratador— y aumentó el número de personas trabajadoras por cuenta propia. La conjunción de todo ello empujó a la clase media —con el fin de mantener su nivel de consumo— a tener que aportar dos salarios por hogar —cuando antes se podía vivir solo con uno— y, progresivamente, a recurrir masivamente al crédito para contrarrestar la pérdida de ingresos y la erosión de ciertos derechos sociales. Es decir, que si bien es cierto que la pandemia ha tenido un impacto sobre el Estado de bienestar, existen multitud de evidencias de que este había entrado en crisis mucho antes.

No obstante, no seríamos justos con la realidad si nos quedásemos solamente con esta parte de la historia. Debemos señalar que a pesar de las múltiples tensiones a las que está expuesto, en ningún país europeo el Estado benefactor ha sido desmantelado y, con los números en la mano, el porcentaje del gasto social no ha descendido significativamente sino que la tendencia ha sido más bien la contraria: ha tendido a aumentar. Ciertamente, algunos derechos —principalmente laborales— se han visto recortados, al tiempo que se han elevado las barreras para acceder a otros —como las pensiones—, pero debemos reseñar que en las últimas décadas también se han expandido o reconocido nuevos derechos sociales. Por ejemplo, se ha ampliado la cobertura de salud en países donde no era universal; otorgado nuevos derechos para la tercera y la cuarta edad, se plantea el establecimiento de un ingreso mínimo de subsistencia o una renta universal, por citar algunos de los principales avances. Todo ello nos permite afirmar que, en Europa, y a pesar de los mordiscos de sus críticos, la solidaridad estatal sigue siendo decisiva.

2. N. del E.: la curva de Laffer (por su autor, el economista Arthur Laffer) es la representación gráfica del principio económico que argumenta que la relación entre los tipos impositivos y la recaudación que acaban generando no es proporcional, pudiendo llegar incluso a ser una relación negativa a partir de un punto óptimo o de máxima recaudación, a partir del cual los aumentos impositivos generan una menor recaudación proporcional.

Tres confluencias: desregulación, menos recaudación y más prestaciones

Otro factor que ayuda a comprender cómo concebimos la solidaridad en el momento actual es la confluencia de tres grandes dinámicas que ponen en riesgo la supervivencia del Estado benefactor. En primer lugar, y debido a la progresiva integración en el marco de la Unión Europea, muchos de los estados miembros entraron en una dinámica de competencia para atraer las inversiones, en la que el principal aliciente era la rebaja de los impuestos. La filosofía subyacente era la creencia de que las empresas –y la lógica del mercado– eran los mecanismos más eficientes para distribuir las inversiones, y por ello, merecían también una porción mayor de los dividendos generados. A partir de la década de los noventa, las dinámicas de la globalización dieron pábulo a la deslocalización industrial, la desregulación de los mercados de capitales, y a la elusión y evasión fiscal. Como consecuencia de todo ello, disminuyó la progresividad fiscal en términos porcentuales, gracias a políticas que perseguían la reducción generalizada de los impuestos, con EEUU a la cabeza.

En segundo lugar, y como resultado de lo anterior, los estados recaudaron menos impuestos sin que esto se tradujese en un descenso de las prestaciones sociales o del gasto público: por ejemplo, al final del mandato de Margaret Thatcher, en 1989, Inglaterra gastaba más que antes de su llegada a Downing Street (debido al aumento de las indemnizaciones de paro). En otros lugares, como en Estados Unidos, se instauró una suerte de «keynesianismo de derechas» en la que el motor del gasto público era el incremento del gasto militar. A modo de síntesis, podemos afirmar que el resultado de estas políticas fue reorientar –más que suprimir– el papel del Estado en la economía. Se modificó así el perfil de los grandes beneficiarios de la intervención estatal, lo que en muchas ocasiones vino financiado por un mayor endeudamiento público.





Y en tercer y último lugar, lejos de disminuir, las demandas de protección social han aumentado en las últimas décadas. En los países europeos, la ciudadanía sigue votando a favor de los servicios públicos. Así lo entendió Thatcher cuando optó por no privatizar el sector salud, y lo sabía Tony Blair cuando optó por renacionalizar el transporte ferroviario. Sin embargo, es importante resenar que estas demandas ciudadanas se dirigen a estados que cada vez recaudan menos.

El resultado de esta ecuación de tres factores es que la riqueza se acaba concentrando en las empresas (en especial en su accionariado), que los estados recaudan cada vez menos a través de los impuestos y que, sin embargo, los ciudadanos esperan un mayor gasto social. A consecuencia de este desequilibrio, la mayoría de los estados acaban recurriendo al sector privado —que paradójicamente es quien se beneficia de la reducción de los impuestos— en busca de crédito que cubra lo que se deja de recaudar.

Las consecuencias de este proceso son cada vez más palpables: aunque con matices, asistimos a un incremento de las brechas sociales y económicas, que profundiza la desigualdad y la exclusión. En Estados Unidos, la riqueza en manos del 1% más rico de la población ha pasado del 10% del PIB en 1970, al 22% en 2020.

Y progresivamente, el imaginario compartido de las clases medias se ha erosionado, a medida que los grupos sociales se han ido fragmentando. A las divisiones clásicas —entre *los de arriba* y *los de abajo*— se superpone cada vez más la fractura entre los de «dentro» y los de «fuera», lo que acaba produciendo un verdadero archipiélago de condiciones sociales, yuxtapuestas todas y cada una de ellas, de manera inconsistente. La percepción de fragilidad se ha extendido a todos los sectores: en Francia —y contra lo que reflejan las evidencias factuales— el temor a ser excluido, o de «caer» socialmente preocupa hoy a individuos de casi todas las categorías sociales.

Todo ello ha tenido un impacto sobre la solidaridad, que se ha visto transformada. Por un lado, hemos visto un repunte de la solidaridad intrafamiliar que, sin embargo, ha estado acompañado por actitudes más egoístas en lo referente a la solidaridad estatal. La elusión y la evasión fiscal –y la tolerancia ciudadana al respecto– o la resistencia a pagar más impuestos han ido en aumento a medida que el poder adquisitivo se ha concentrado en menos manos. Una menor recaudación ha comportado también una mayor focalización de las políticas sociales –por ejemplo, mediante umbrales explícitos de ingresos– que a veces, por muy pocos euros, han dejado fuera a colectivos que se han sentido injustamente abandonados, lo que ha acabado generando un resentimiento hacia aquellos conciudadanos que, en realidad, están muy próximos en cuanto al nivel de vida. Y no pocas ocasiones ha

La pandemia ejemplificó la fuerza de la interdependencia entre individuos en las sociedades contemporáneas, cuestionando la idea de una rígida separación entre solidaridades estatales y relacionales

aflorado un componente xenófobo, con representaciones racializadas y de confrontación de los nacionales con los inmigrantes. Este componente restrictivo de la solidaridad ha impregnado la esfera política, dando pábulo a visiones excluyentes, como por ejemplo la propuesta de restringir solo a los nacionales el acceso a los derechos sociales que hoy

día promueven varios movimientos nativistas autoritarios en Europa.

En algunos ámbitos, las prácticas insolidarias han ganado terreno y los egoísmos grupales se han multiplicado. En Europa, por ejemplo, aunque aún es pronto para hablar de una guerra intergeneracional, la solidaridad entre generaciones se resiente a medida que el «poder gris» de los mayores se organiza para defender las pensiones y los jóvenes empiezan a reclamar una reorientación del Estado benefactor. Y este no es el único ejemplo: proliferan también otras dinámicas excluyentes e insolidarias, como por ejemplo los movimientos que se oponen a la instalación de una política o un servicio solo cuando les perjudica a ellos directamente (y que en inglés se conocen como NIMBY o *Not in My Backyard*); ejemplos de ello son las lógicas que apoyan la existencia de las narcosalas, pero no en su vecindario; o también los múltiples ejemplos de segregación entre barrios, que en los casos más extremos llevan a la creación de barreras físicas, de muros.

Todo esto lesiona la solidaridad ciudadana y genera una reacción en cadena; los ricos se desentienden de los pobres, los pobres se desentienden de los aún más pobres, los mayores de la juventud, las mujeres de los hombres. Las reivindicaciones sectoriales se multiplican y ponen en cuestión la existencia misma del bien común o del interés general. El análisis de varias luchas sociales de las últimas décadas así lo constata: cada colectivo eleva, por separado, sus demandas sectoriales al Estado, exponiendo una larga lista de agravios. Y sin embargo, otorga muy poco valor a los impactos que sus exigencias tendrán sobre los otros grupos sociales.

La solidaridad bajo el prisma de la pandemia

¿Cómo ha afectado la pandemia al Estado del bienestar? Por razones de espacio, nos circunscribiremos tan solo a señalar algunos de los principales desafíos que se han planteado en este contexto.

En primer lugar, la pandemia sacó a relucir las carencias acumuladas por lustros de inversión pública insuficiente (incluso en países con crecimiento económico) y de las políticas de austeridad en el sistema de salud, que en muchos casos comportaron el cierre de servicios y la reducción del número de camas. Sin explicarlo todo, esto da cuenta de por qué varios países vieron sus sistemas de salud colapsar: a pesar de tantas voces críticas (y de tres brotes epidémicos en tan solo la última década), los sistemas de salud estaban desgarnecidos para enfrentar la pandemia.

La miopía economicista fue compensada con una respuesta experta prácticamente unánime: los confinamientos. Aislar y desmovilizar a la población para ganar tiempo o, por lo menos, limitar y espaciar al máximo en el tiempo los contagios, con el fin de suplir la carencia de camas, de plazas en las UCI, de equipos respiratorios disponibles. En casi todos los países, las olas sucesivas de la pandemia evidenciaron que el sistema de salud no estaba estructuralmente preparado para enfrentar una pandemia como la que vivimos.

En términos de solidaridad, los confinamientos plantearon una primera paradoja: la disminución del contagio exigió el aislamiento de los individuos, pero el éxito de esta medida suponía un reforzamiento de los lazos sociales y de la colaboración. La pandemia ejemplificó, con un vigor inusitado, la fuerza de la interdependencia entre individuos en las sociedades contemporáneas, cuestionando la idea de una rígida separación entre solidaridades estatales y relacionales.

En segundo lugar, la pandemia complicó el debate entre los partidarios de medidas universales y los que optan por las focalizadas. La situación generó novedades. Por doquier, incluso en países con escasa tradición de políticas universales, los estados asumieron integralmente el financiamiento de la vacunación y, a pesar de las polémicas desatadas por ciertos grupos, estas campañas fueron exitosas.

Pero esta universalidad también tuvo otra dimensión, la uniformización de las medidas sanitarias que, por analogía, recordaba a la imposición de un mismo paquete de medidas *de talla única* ante un *shock* económico global. Los confinamientos fueron generalizados, prestando muy escasa atención a los contextos locales. Y esto fue especialmente perjudicial en América Latina, donde los confinamientos pasaron por alto elementos como la dificultad de las instituciones de llegar a ciertos colectivos sociales –como el de trabajadores informales o independientes, o el de los trabajadores con ingresos diarios–; también, por ejemplo, que existen familias que no disponen de refrigerador para conservar sus alimentos y deben comprar diariamente; no se tuvo en consideración la exigüidad de muchas viviendas, o el impacto psicológico en aquellas



personas que viven en soledad; o, a la inversa, no se tuvieron en cuenta las muchas familias que viven hacinadas en pequeñas viviendas superpobladas; o incluso las distintas necesidades psicológicas de los distintos grupos de edad.

Aunque en menor medida, todas estas circunstancias se dieron también en Europa. Si bien el Estado benefactor logró paliar muchas de las consecuencias económicas de la pandemia, la solidaridad de los servicios públicos se reveló incapaz de hacer frente a la diversidad de las situaciones. La pandemia evidenció que se necesitan nuevas reflexiones acerca de cómo corregir la asociación errónea entre políticas universales de derechos y representaciones homogeneizadoras de la sociedad. La universalidad no se opone a la heterogeneidad, pero exige tener en consideración sus especificidades.

Otra observación fruto de la pandemia fue que los estados benefactores siguen ocupando un papel central en la vida social. Más allá de innegables diferencias nacionales, fuimos testigos del «retorno del Estado» en plenitud de facultades, con sus capacidades coactivas íntegras (confinamientos, distanciamiento) y como factótum del interés general, en tanto que gran proveedor de seguridad, ayudas y protecciones.

La pandemia agudizó también una tendencia que se entrevéa desde inicios de la década del 2010, a saber, la crisis de un cierto paradigma de la globalización y del neoliberalismo. Varios actores políticos cambiaron con sorprendente velocidad sus discursos: algunos destacados abanderados de la globalización (como Boris Johnson o Emmanuel Macron) se convirtieron en fervientes partidarios de relocalizar la producción ante la evidencia de que muchos países habían perdido algunas capacidades estratégicas, como por ejemplo la de fabricar vacunas, de disponer de circuitos próximos de producción –lo que quedó brutalmente de manifiesto con la falta de mascarillas–, o de garantizar su soberanía alimentaria. El proteccionismo (muchas veces rebautizado como patriotismo económico) volvió a ganar carta de nobleza.

Y, de nuevo, los ciudadanos demostraron su firme apoyo a los estados benefactores. En ciertos países europeos esto se concretó en un impresionante gasto público (en Francia, en solo dos años, la deuda estatal aumentó 15 puntos respecto al PIB). Por el contrario, en otros lugares, como en América Latina, la demanda ciudadana de protección se vio huérfana de toda respuesta estatal o contó solamente con apoyos puntuales.

La pandemia trajo también a colación el desafío de financiación del Estado benefactor. Para algunos, la respuesta es evidente: es el 1% o incluso el 0,1% de la población con mayores ingresos el que debe pagar más. Esto ha avivado los debates sobre la necesidad de los impuestos a los superricos (de tipo extraordinario o durables) y a las herencias. No obstante, existe también quien opina que estas medidas desincentivarán la inversión, por lo que deben explorarse otros caminos de financiación.

Francia es un ejemplo paradigmático en estos debates. Tras haber practicado una de las más onerosas políticas de sostén a los ciudadanos durante la pandemia, y con independencia de los vaivenes electorales, se impone en una parte de la opinión pública la necesidad de acometer reformas sociales y económicas que permitan salvar el pacto solidario entre generaciones. Pero resulta mucho más importante que detallar exactamente las medidas, aplicar la lógica de la acción. En el contexto de la pandemia, el aumento de financiación necesario para la solidaridad extraordinaria (durante la pandemia) se compensó restringiendo el acceso a las prestaciones sociales de ciertos grupos. Sin embargo, esto no tiene por qué ser siempre así. Recordemos que, tras la Segunda Guerra Mundial, en medio de una situación fiscal deteriorada, se optó por una solución distinta: se impusieron tasas marginales

No hay solidaridad con miedo. El miedo encierra a los actores en sí mismos, los empuja a protegerse poniendo a distancia a los otros y circunscribe la ayuda a los cercanos, y excluye a los alejados o los distintos

elevadas de impuestos o impuestos extraordinarios, y también se confiscaron bienes. Estos debates, planteados en estos términos, se rigen por una lógica de suma cero: unos pierden lo que otros ganan, y viceversa. Y según este precepto no solo no hay alternativa, sino que la cuestión de la solidaridad queda reducida a un mero cálculo fiscal. El debate po-

lítico se limita a establecer quién paga y a quién se castiga.

Otra de las cuestiones que quedaron de manifiesto con la pandemia fue que la oposición casi caricaturesca entre la solidaridad relacional y la solidaridad estatal no era tal, y que era imprescindible buscar una nueva forma de articular ambas formas de solidaridad. Por un lado, en aquellos países donde existe ya una amplia cobertura social estatal, las solidaridades relacionales y familiares fueron puestas en valor —a veces por razones económicas, otras veces para paliar la soledad, ayudar en el cuidado de hijos o nietas, reconfigurar la sociabilidad intrafamiliar...—. Y a la inversa, en aquellos países con coberturas sociales reducidas o una férrea tradición de políticas focalizadas, pero en las que el soporte familiar es ya un factor decisivo, la pandemia evidenció la importancia de disponer de mecanismos más sólidos de solidaridad estatal.

Este es un aspecto esencial: en los lustros venideros, más allá de estrictas y legítimas consideraciones económicas, será indispensable pensar los modos de articulación —la hibridación— entre solidaridades estatales y solidaridades relacionales. Las combinaciones que se inventaron bajo el sello de la urgencia durante la pandemia tendrán que institucionalizarse en la larga duración. Por supuesto, el sentido del cambio no debe ser que el Estado relaje algunas de las ayudas que ahora presta a las familias —que es como decir a las mujeres, ya que sobre ellas recaen muchas de las tareas de cuidados— sino que se deben hallar fórmulas que permitan que la solidaridad estatal se complemente, hibridándose con la solidaridad relacional y reforzándola.

Si en el momento de máxima expansión del Estado benefactor, tras la Segunda Guerra Mundial, estas dos visiones de la solidaridad tendieron a contraponerse, en el futuro será necesario repensar cómo podemos articularlas mejor, con el fin de renovar, sobre bases distintas, la interdependencia de los individuos.

Finalmente, la pandemia nos ha dejado otro gran aprendizaje: en lo que a la producción de solidaridad se refiere, es urgente combatir colectiva e individualmente un elemento esencial, el miedo. No hay solidaridad con miedo. El miedo encierra a los actores en sí mismos; los empuja a protegerse poniendo a distancia a los otros; circunscribe la ayuda a los cercanos y excluye a los alejados o distintos. Sin la liberación de los temores será imposible reanudar el impulso de trascendencia, generosidad y cuidado que constituye la base de la solidaridad.

Ciertamente, desde Hobbes, hemos asistido a múltiples intentos de construir la solidaridad en base al temor. El actual liberalismo del miedo es un buen ejemplo de ello. Sin embargo, debemos recordar que, incluso en el *Leviatán*, el Estado se constituye en oposición al miedo de una muerte violenta a manos de otros. Es por ello que no debemos olvidar que las sociedades europeas optaron por construir la solidaridad sobre el rechazo de la instrumentalización de los miedos. Nada es más urgente que el trabajo colectivo para liberarnos del miedo. De nuestros miedos. Este es el horizonte de toda futura política de solidaridad, sobre el que conspiran muchas derivas del mundo y sobre todo los discursos de los empresarios del miedo: el de los muros, la catástrofe ecológica, las guerras, las invasiones de inmigrantes, las epidemias, la pobreza, la pugna entre jóvenes y mayores, mujeres y hombres, pero también la precarización laboral y las inconsistencias programáticas. Habrá que tenerlo siempre presente: aun siendo cierto que el miedo es el sepulturero de la solidaridad, en un contexto de zozobra generalizada como el que suscitó la pandemia fuimos capaces de recrear solidaridades.

La pandemia vino a subrayar los problemas de los que adolece la solidaridad. Nos demostró la urgencia de debatir sobre el financiamiento del Estado benefactor frente a las crecientes demandas, impuso nuevos criterios de previsión colectiva y nos enseñó a distinguir el matiz importante entre la universalidad y la homogeneidad. También nos obliga ahora a repensar la combinación entre diversas formas de solidaridad, y a convertir la lucha contra el miedo en la punta de lanza de cualquier política futura de solidaridad.

EL IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LA POBREZA: MAYOR GRAVEDAD Y POR MÁS TIEMPO

CAROLINA SÁNCHEZ-PÁRAMO

Directora global de la *Poverty and Equity Global Practice*, Banco Mundial

Después de dos años de angustia económica mundial, el mundo se está recuperando lentamente de los efectos de la pandemia de la COVID-19. Se empiezan a vislumbrar algunos signos de revitalización en la productividad económica, en la movilidad global y en el comercio. Ahora bien, los países de renta baja son los que se han visto más afectados por la pandemia, y no solo eso, en el «retorno a la normalidad» son los que se están recuperando más lentamente en comparación con los países desarrollados. También se está poniendo de manifiesto cada vez más que los logros económicos alcanzados por los mercados emergentes y las economías en vías de desarrollo en las dos últimas décadas se están viendo revertidos, en diversa medida, por el impacto de la pandemia.

Según el informe *Perspectivas Económicas Globales*¹, publicado en junio de 2022 por el Banco Mundial, la pandemia ha aumentado la desigualdad de ingresos entre países y dentro de cada país, así como la desigualdad de oportunidades. De hecho, las encuestas telefónicas realizadas por el Banco Mundial durante la pandemia sugieren que la desigualdad de ingresos aumentó más en aquellas regiones y países en los que los niveles de desigualdad prepandémicos eran también más altos. En consecuencia, los niveles de desigualdad de ingresos dentro de cada país son parecidos a los de hace una década. Si tiene que haber coherencia en la recuperación global de la pandemia, es

preciso abordar urgentemente estos problemas.

Por lo que se refiere a la pérdida de puestos de trabajo y los recortes salariales, estos han afectado de manera transversal a personas de todos los niveles de renta, pero el impacto de la pandemia ha sido mayor en las poblaciones más pobres. Más del 60% de las personas encuestadas declararon haber visto disminuidos sus ingresos, y esta cifra se eleva hasta el 70% en los países de renta baja.

La recuperación de la crisis también está siendo desigual, y los que desde el inicio resultaron más afectados son los que se han quedado más rezagados. El año 2021, los ingresos medios de las personas del 40% inferior de la distribución global de la renta eran un 6,7% inferiores a los de los niveles prepandémicos, mientras que los de las personas del 40% superior eran un 2,8% inferiores. Con el retroceso de la pandemia, el 40% superior ha recuperado más del 45% de las pérdidas iniciales de ingresos, mientras que el 40% más pobre todavía no ha iniciado una recuperación de su renta.

Dichas encuestas telefónicas también pusieron de manifiesto que las familias urbanas se vieron más castigadas que las familias rurales, debido a que la agricultura no se vio tan afectada como otros sectores. Las empresas pequeñas y las microempresas –que son la principal fuente de empleo de los pobres y de otros grupos vulnerables como las mujeres, los trabajadores no cualificados y los trabajadores del sector informal– fueron las más afectadas. Esto ha producido una

1. Véase Banco Mundial. «Perspectivas Económicas Mundiales», junio de 2022. (en línea) <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

pérdida enorme de ingresos y de puestos de trabajo entre las poblaciones urbanas, por no mencionar la erosión de la mano de obra y del capital empresarial, que puede ser muy difícil de revertir.

El acceso limitado a los ahorros, al crédito, y al apoyo gubernamental en forma de transferencias en efectivo, llevaron a muchos pobres y familias vulnerables a recurrir a estrategias de supervivencia de consecuencias potencialmente muy dañinas a largo plazo. En este sentido, algunos de los encuestados declararon saltarse comidas para hacer frente a la reducción de ingresos, lo que podía significar una grave afectación en la salud y consecuencias negativas a largo plazo en el desarrollo físico y cognitivo de los niños. Otros se vieron obligados a vender medios de producción o a reducir el capital de trabajo, lo que podía socavar severamente su capacidad productiva, y producir a la larga una fractura económica.

Las pérdidas sufridas por los pobres y vulnerables no se limitaron a los ingresos. El cierre de escuelas, combinado con el acceso limitado a la educación a distancia, ha significado que millones de niños hayan dejado de recibir educación durante meses. En los países de renta baja, las encuestas telefónicas pusieron de manifiesto que solo el 39% de los niños que iban a la escuela antes de la pandemia realizaron actividades educativas o de aprendizaje después del cierre de sus escuelas durante los confinamientos. Se estima que la COVID-19 podría provocar unas pérdidas acumuladas de entre 0,3 y 0,9 años de escolarización, siendo de nuevo las familias más pobres en las que esta carencia tendría más repercusión.

Finalmente, la crisis ha afectado a las mujeres de forma desproporcionada. Según la Organización Internacional del Trabajo,

entre el 2019 y el 2020 el empleo femenino cayó un 4%, comparado con una caída del 3% en el masculino. Debido a las interrupciones en la escolarización, las mujeres también pasaron más tiempo en casa cuidando a sus hijos durante los confinamientos.

Urge tomar medidas

El objetivo, por consiguiente, especialmente en los países de renta media y baja, es tomar medidas urgentes encaminadas a acelerar la recuperación económica y retornar a la población al mercado laboral. Esta es una batalla que debe librarse en muchos frentes. Un paquete integral de medidas políticas y un redoblamiento de esfuerzos en la implementación de reformas para la mejora de la productividad ayudarían a conducir la recuperación global hacia una senda más equitativa.

Un primer paso que puede contribuir a reducir la desigualdad entre países sería incrementar el suministro de vacunas contra la COVID-19 para los países de renta baja y garantizar

una rápida implantación global de la vacunación. Los actuales índices bajos de vacunación en muchos mercados emergentes y en las economías en vías de desarrollo podrían entorpecer su crecimiento.

Para garantizar que la recuperación sea equitativa dentro de cada país, es preciso implementar políticas centradas en los sectores más vulnerables de la población: mujeres, trabajadores con salarios bajos, trabajadores del sector urbano informal, y pequeñas empresas. Las medidas fiscales de apoyo, como las transferencias sociales financiadas por una ampliación de los ingresos públicos, son fundamentales para el éxito de este proceso, cuya eficacia ya se ha demostrado en los países en vías de desarrollo.

Para lograr que nuestras sociedades sean más resilientes frente a futuras crisis debemos abordar hoy mismo las desigualdades estructurales

Deben implementarse también medidas que amplíen el acceso a la educación, a la asistencia médica, a los servicios digitales y a las infraestructuras. Esto incluye dar acceso a los servicios financieros y a la tecnología e invertir en redes de protección y en seguridad social. Además, con la reapertura de las escuelas, hijos, y padres y madres necesitarán por igual políticas de apoyo concretas. Las pérdidas en educación y en ingresos no deberían traspasarse de una generación a la siguiente. Como consecuencia, a la hora de dirimir los cambios políticos a largo plazo debe contarse con un mayor apoyo gubernamental al desarrollo de la primera infancia, un acceso a la educación de alta calidad y a la cobertura sanitaria, unas políticas laborales efectivas y una mejora general de las infraestructuras –especialmente en las áreas rurales–, además de un mayor acceso a la tecnología y a la financiación.

La ayuda de la comunidad global es esencial para facilitar el retorno a una recuperación verde, resiliente e inclusiva. Para lograr que nuestras sociedades sean más resilientes frente a futuras crisis debemos abordar hoy mismo las desigualdades estructurales.



UNA COOPERACIÓN TRIBUTARIA MÁS JUSTA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

*Este Apunte se basa parcialmente en una pieza anteriormente publicada por los mismos autores en *Project Syndicate*.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Profesor de la Universidad de Columbia y director de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)*

TOMMASO FACCI

Profesor de Contabilidad de la Escuela de Negocios e la Universidad de Nottingham y coordinador del Secretariado de ICRICT

El acuerdo alcanzado en octubre de 2021 por 136 países en el Marco Inclusivo de la OCDE sobre BEPS (Erosión de Bases Tributarias y Traslado de Beneficios)¹, y destinado a establecer una tasa global mínima de impuestos del 15% a las empresas multinacionales y reasignar los derechos tributarios entre países, supuso un primer avance en pro de la cooperación tributaria internacional.

Debemos congratularnos de que las iniciativas multilaterales encaminadas a reformar la tributación a nivel mundial, y acotar la capacidad de las empresas de reducir a mínimos su tributación, estén de nuevo en la agenda. Según han demostrado algunos análisis recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI), el resultado más frecuente de las bajadas de tasas impositivas es un cambio en el lugar de registro de los activos financieros. En muy pocos casos acaban revirtiendo en una mayor atracción de nuevas inversiones y, en cambio, sí privan a los gobiernos nacionales de los fondos que necesitan para cubrir sus gastos sociales e inversiones públicas.

Desafortunadamente, el acuerdo citado quedó lejos del objetivo de brindar un entorno equitativo para los países en desarrollo, ya que refleja los desequilibrios existentes en las relaciones de poder en el mundo. La dinámica fue que los países del G7 discutieron primero entre ellos una serie de cuestiones

que, una vez acordadas, fueron sometidas a la valoración del resto de los 140 países que integran el Marco Inclusivo de la OCDE. Fue pues una lógica de «tómalo o déjalo». Y ante esta posibilidad, y a pesar de sus objeciones, la mayoría de los países en desarrollo lo acabaron apoyando. No obstante, un puñado de ellos –Nigeria, Kenia y Sri Lanka– optaron por no suscribirlo.

Y es que, pese a los avances iniciales, el ímpetu de la reforma se diluyó progresivamente, especialmente tras la propuesta del denominado «Grupo de los 24» (G24) –que coordina a los países en desarrollo en los organismos de Bretton Woods– para asignar las ganancias de las multinacionales entre los países en los cuales operan, lo cual dejaba claro que el Acuerdo beneficiaría abrumadoramente a los países ricos y ayudaría más bien poco a las naciones en vía de desarrollo.

Las propuestas para la imposición de una tasa efectiva mínima global del 21% –como proponía Estados Unidos– o, mejor aún, del 25% –la apuesta de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, ICRICT–, fueron rechazadas en favor de un mínimo común denominador en el que todas las partes podían llegar a un acuerdo: un 15%. Debido a esta cifra final –inferior a la prevista–, una reforma que habría podido generar en potencia más de 250.000 millones de dólares de recaudación fiscal adicional a nivel global, solo recaudará unos 150.000 millones de dólares.

1. Toda la información relativa al Acuerdo se encuentra disponible en la página web de la OCDE a través del enlace: <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

La tasa impositiva mínima del 15% es también demasiado baja para frenar la transferencia de beneficios hacia paraísos fiscales por parte de las empresas multinacionales. Es también la evidencia de que la prioridad de diversos países desarrollados es proteger en primer lugar a sus empresas globales. Para la mayoría de los países de América Latina o de África –que en 2020 tuvieron de promedio unos impuestos corporativos del 26% y 27% respectivamente–, una tasa mínima global del 15% servirá de poco a la hora de recortar los incentivos a trasladar los beneficios.

Como resultado del Acuerdo alcanzado en el seno de la OCDE, el grueso de los ingresos tributarios adicionales irá a los países de origen de las multinacionales, y no se distribuirá de manera equitativa entre las naciones en las cuales estas empresas hacen negocio y de las que extraen beneficios. Mientras que algunos países en desarrollo querrían ver la aplicación del impuesto mínimo a los servicios, los intereses recibidos, las regalías, los pagos y las ganancias de capital de las multinacionales, otros, en este caso los países ricos, siguen bloqueando esta petición y buscan limitar la aplicación de la tasa mínima global a un grupo reducido de servicios.

El acuerdo también introduce una fórmula para asignar entre países los beneficios globales de las multinacionales con fines tributarios, pero solo se aplicará a las empresas con una facturación global anual superior a 20.000 millones de euros y con márgenes de beneficio de al menos el 10%. Esto implica que solo el 25% del llamado lucro «residual» por encima de ese umbral estaría sujeto a impuestos en los países donde se generan esos beneficios. Debido a estas limitaciones, el nuevo acuerdo generaría

solo unos 10.000 millones de dólares anuales de impuestos a nivel global, una suma irrisoria.

La demanda de los países en desarrollo a lo largo de las negociaciones fue que se acordara una reasignación más significativa de esos beneficios adicionales. El G24 pidió que al menos el 30% de los beneficios residuales fueran reasignados. Esta demanda fue rechazada. Otro problema añadido fue la condición según la cual los signatarios del acuerdo deben eliminar las medidas unilaterales, como por ejemplo los impuestos a los servicios

digitales. Muchos países en vías de desarrollo se oponen a la supresión de estos gravámenes o a que se vean limitadas sus opciones de poder gravar a las multinacionales digitales en el futuro.

En general, el acuerdo de octubre de 2021 es injusto para los países en desarrollo. Y, sin embargo, atrapados entre un mal acuerdo o ningún acuerdo, la presión de la COVID-19 y la necesidad desesperada de obtener algunos recursos tributarios, provocó que la mayoría de estas naciones terminara respaldando el pacto.

En todo caso, el momento de la verdad en la toma de decisiones tendrá lugar en 2022, cuando se pedirá a los países que firmen una serie de convenciones multilaterales para implementar el acuerdo. Una vez que los países ratifiquen estas convenciones, pasarán a ser legalmente vinculantes y con una larga vida útil. Queda aún algo de margen pues para que los países en desarrollo reflexionen detenidamente sobre si deben renunciar o no a sus derechos impositivos cuando, a cambio, van a recibir tan poco.

Desde el ICRICT hemos denunciado la injusticia inherente a este acuerdo y hemos propuesto que las negociaciones se prorroguen

La tasa impositiva mínima propuesta del 15% es demasiado baja para frenar la transferencia de beneficios hacia paraísos fiscales por parte de las empresas multinacionales

durante la presidencia del G20 de Indonesia en 2022, y la de la India en 2023. Mientras tanto, los países deben considerar cuidadosamente si deben unirse a esta solución o si resulta preferible buscar otras formas unilaterales de recaudar ingresos tributarios a empresas multinacionales, como por ejemplo a través de impuestos a los servicios digitales, retenciones o impuestos mínimos alternativos –que podrían ser más fáciles de implementar–, con vistas a generar más ingresos y no renunciar a su soberanía fiscal.

Ahora que se ha desvanecido ya toda expectativa de que el Acuerdo genere una recaudación sustanciosa, los países en desarrollo deberán seguir buscando nuevas vías para movilizar recursos tributarios adicionales. En ese camino, es esencial identificar a los ciudadanos que recurren a estructuras *offshore* para ocultar su riqueza.

En el marco del esfuerzo internacional por sancionar a Rusia tras la invasión a Ucrania, las potencias occidentales han anunciado recientemente el lanzamiento de un grupo de trabajo especial que identifique y lleve un registro público internacional de los oligarcas rusos con fortunas superiores a los 10 millones de euros, con el objetivo de congelar sus activos. No obstante, esto debería ampliarse a todos los flujos financieros ilícitos, no solo a los de esos oligarcas. Por este motivo, deben apoyarse propuestas más amplias, como la del Observatorio Fiscal de la Unión Europea de establecer un sistema para recopilar y

analizar toda la información disponible sobre la riqueza y los activos de las personas más adineradas que están registrados en los estados de la UE. Esto debería allanar el camino para el Registro Global de Activos que ha propuesto ICRICT.

La creación de registros públicos sobre riqueza (nacionales, regionales y, en última instancia, globales) sería una herramienta vital contra los flujos financieros ilícitos, a través de la cual se pondría también fin a la impunidad de los que ocultan las ganancias provenientes del crimen y la corrupción, así como la evasión y elusión fiscal. Permitiría, a su vez, a los países en desarrollo identificar y gravar la riqueza extraterritorial en poder de sus nacionales.

Ante el temor de que en el pasado tal transparencia perjudique en última instancia a los magnates occidentales, no se ha logrado avanzar lo suficiente para hacer que la riqueza *offshore* sea más transparente. Sin embargo, si alguna vez hubo un momento para cambiar de rumbo, es este. Los legisladores occidentales pueden poner fin al mundo *offshore* que ha estado beneficiando injustamente a las corporaciones y cleptócratas más poderosos del planeta durante años. Al hacerlo, ayudarían indirectamente a la movilización de recursos fiscales de los países en desarrollo y contribuirían de alguna manera a reparar la confianza en las negociaciones tributarias internacionales.



EL IMPACTO DE LA PANDEMIA SOBRE LA FRACTURA DIGITAL

GEMMA BURGESS

Directora del Centre for Housing and Planning Research de la Universidad de Cambridge

La fractura digital es lo que separa a aquellos que tienen acceso a la última tecnología y saben cómo utilizarla, de los que no. En una era cada vez más digital, quienes no tienen la capacidad de participar de manera efectiva en el mundo digital corren el riesgo de quedarse atrás, ya que una porción cada vez mayor de nuestra vida cotidiana se está trasladando a este ámbito. El crecimiento del teletrabajo, el aprendizaje y la interacción *online* durante la pandemia han profundizado la fractura, complicando la situación de aquellos que carecen de acceso o de habilidades digitales, y subrayando el reto que constituye la exclusión digital.

La pobreza digital

Este es un concepto que se refiere al tipo de desventaja que experimentan muchas personas y que añade una nueva dimensión al análisis de la pobreza y la exclusión. Se aplica en aquellos casos en que confluyen – en diversas proporciones– un acceso limitado a dispositivos que pueden conectarse a Internet, dificultades para obtener una conexión estable y fiable, bajos niveles de habilidad y confianza digitales, y falta de motivación para utilizar Internet. No debemos interpretar la fractura digital como un fenómeno binario –en términos de sí o no–, sino más bien en base a métricas de inclusión/exclusión digital, de capacidad de acceso a Internet o de la competencia y capacidad real de aprovechar los recursos *online* para obtener resultados positivos. La edad, el género, el origen étnico, la educación, el nivel de ingresos y las

circunstancias de vivienda son factores que moldean las experiencias de la exclusión digital. Ya antes de la pandemia, esta era una realidad para una quinta parte de la población del Reino Unido de todas las edades, con más de 5 millones de personas que no utilizan Internet, y más de diez millones que no tienen competencia digital o carecen de la más mínima habilidad digital. Aunque estas cifras se están reduciendo con el paso del tiempo, se estima que en 2025 aún habrá 7,9 millones de personas sin habilidades digitales¹.

La pandemia y la exclusión digital

Durante el desarrollo de la pandemia, hemos asistido a dos grandes tendencias: la primera ha sido la intensificación del ritmo de la digitalización; y la segunda, el incremento de la pobreza y las dificultades económicas. A raíz de los diversos confinamientos, la pandemia ha empujado a muchas familias que ya estaban en apuros hacia niveles más severos de pobreza. También ha subrayado las desigualdades existentes en materia de salud y en vivienda, que han hecho que algunas personas hayan sido mucho más vulnerables que otras durante la pandemia.

El factor más determinante a la hora de mantener cierta apariencia de normalidad –o, al menos, de productividad– a lo largo de la crisis sanitaria ha sido la red de tecnologías y plataformas digitales que ya estaban

1. Según datos publicados por el Lloyd's Bank en «UK Consumer Digital Index 2019» y del Informe «New Horizons: Digital exclusion and the importance of getting online», Cambridge Centre for Housing & Planning Research, agosto de 2021.

operativas. Sin embargo, en la medida en que algunos servicios públicos esenciales –como la salud o la educación– se trasladen al entorno en línea, y que esta pueda mantenerse más allá del contexto de la pandemia, esto puede suponer un obstáculo para aquellos que no disponen de acceso a Internet, generando nuevas desigualdades en sectores básicos y una mayor presión sobre la distribución del gasto familiar, dado que el coste de una conexión a la red se convierte en un gasto esencial más. Los niños que no cuentan con un acceso adecuado a Internet o que no disponen de las herramientas tecnológicas adecuadas están a menudo en desventaja respecto a quienes sí disponen de ellas, o a los que no se ven obligados a compartirlos entre los distintos miembros de la familia que los necesitan para estudiar o trabajar².

El mundo digital es actualmente un motor económico muy importante. Una proporción cada vez mayor de trabajos requiere habilidades digitales, incluso en sectores tradicionalmente considerados poco cualificados y de menor remuneración –por ejemplo, la prestación de servicios sociales–, ya que hoy en día, muchos planes de asistencia se crean y se gestionan *online*. Según cálculos del Ministerio de Economía Digital y Habilidades del Gobierno de Reino Unido, en un futuro cercano el 90% de trabajos requerirá algún tipo de habilidad digital³. El ritmo de la digitalización se ha acelerado durante la pandemia, y las ventajas laborales para aquellos trabajadores con una buena capacidad y

acceso digital se han hecho más evidentes. La conectividad digital es también cada vez más importante para acceder al ahorro económico que ofrecen los comercios minoristas en línea, especialmente si tenemos en cuenta el aumento notable de las ventas durante la pandemia. El acceso a los servicios gubernamentales, incluidas las prestaciones sociales, es también cada vez más complicado si no se realiza a través de Internet.

Mirando hacia el futuro

Es preciso que el acceso a Internet sea igualitario en todas las zonas geográficas y en todos los grupos sociales. Si el acceso a la red es un derecho universal, no puede dejarse en manos del mercado

Nuestra investigación⁴ pone de manifiesto que es necesario implementar estrategias que garanticen que no aumenta la división generada por la brecha digital, y que den prioridad a aquellas personas y lugares que llevan más tiempo en situación de exclusión digital y que se exponen a un mayor riesgo de quedarse atrás.

También hemos argumentado la necesidad de situar la pobreza en el centro de la recuperación pospandémica. Para ello, comprender y conocer la mejor manera de responder a la pobreza digital será vital para desarrollar un plan de recuperación pospandemia eficaz. Esto se vuelve

particularmente necesario en un contexto de incremento del coste de la vida. La evidencia sugiere que la conectividad digital sigue siendo percibida erróneamente por muchas personas como algo que «es bueno tener» –accesorio, complementario– en lugar de algo esencial. Como consecuencia, hay una tendencia a no darle la debida prioridad en el gasto familiar, lo que repercute en una mayor exclusión y un menor acceso a beneficios,

2. Véase Burgess, G. «Pay the wi-fi or feed the children: Coronavirus has intensified the UK's digital divide». *Centre for Housing and Planning Research*, Universidad de Cambridge. (en línea). <https://www.cam.ac.uk/stories/digitaldivide>

3. Véase Skills Funding Agency. «Review of publicly funded skills and qualifications», febrero de 2016.

4. Véase «Building Better Opportunities - New Horizons». *Centre for Housing and Planning Research*, Universidad de Cambridge, 2017.

como por ejemplo, el de las ofertas *online* de productos, la búsqueda y solicitud de trabajo, o la oferta formativa en línea.

Otra prioridad debería ser que el sistema de prestaciones sociales sea menos punitivo. Esto es, un incremento de los beneficios sociales –particularmente para las familias– contribuiría a aliviar las peores tensiones de la pobreza y dotaría a la gente del «ancho de banda mental» suficiente para considerar y emprender la adquisición de nuevas habilidades digitales.

Es preciso que el acceso a Internet sea igualitario en todas las zonas geográficas y en todos los grupos sociales. Si el acceso a la red es un derecho universal, no puede dejarse en manos del mercado. Los gobiernos nacionales y locales tienen que encontrar la forma de garantizar que todas las comunidades tengan el mismo acceso a una banda ancha igual, y que el acceso a Internet esté subvencionado o sea gratuito para los hogares que no puedan pagarlo.

Debemos incrementar la sensibilidad digital de aquellas personas que no pueden permitirse el acceso a Internet, que no comprenden sus beneficios o que se sienten intimidadas por un mundo digital. Es necesario recordar el papel que pueden desempeñar

las bibliotecas, los centros comunitarios, el ámbito educativo, los voluntarios y los promotores digitales locales a la hora de fomentar acceso digital, y se debe garantizar que este apoyo sea protegido y subvencionado.

Desigualdad y pobreza

La exclusión digital es una nueva forma de precariedad social exacerbada por los niveles existentes de desigualdad y pobreza y, a medida que el mundo se vuelve más «inteligente» y digital, la brecha se agranda. Tenemos aún la oportunidad de identificar las consecuencias no deseadas de la digitalización y combatirlas en el marco de los planes para la recuperación pospandemia, para que no destruya aún más el ya de por sí desigual tejido social. Hay una relación evidente entre la pobreza digital y un conjunto más amplio de desventajas estructurales. Si queremos reducir la exclusión digital y garantizar el acceso de la gente *online*, debemos hacer frente a la pobreza y a las desigualdades en general.

La pandemia ya ha cambiado la forma en que interactuamos, y todo parece indicar que algunos de estos cambios se mantendrán a largo plazo, transformando la manera como nos comunicamos. Es por ello que resulta prioritario que las habilidades digitales se sitúen en el centro de los planes de recuperación pospandémicos. Tenemos la oportunidad, no solo de mejorar la productividad nacional, sino también la vida de millones de familias que están en riesgo de quedarse rezagadas en un mundo digital. Enfrentándonos a la desigualdad en los conocimientos digitales, nos prepararemos para un futuro de mayor competencia y crearemos resiliencia contra la pobreza, la exclusión y el impacto de futuras pandemias.



EL IMPACTO DE LA COVID-19 Y DE LA GUERRA EN UCRANIA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: ¿HACIA UNA CRISIS ALIMENTARIA?

MÁXIMO TORERO

Economista jefe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Los datos económicos en el 2022 indican un empeoramiento de la situación debido a diversos factores: por un lado, la COVID-19 no acaba de remitir, al tiempo que los retos mundiales se acumulan, entre conflictos y condiciones climáticas adversas; por si esto fuera poco, ha estallado una guerra entre Rusia y Ucrania –dos países clave en la producción de alimentos– en un momento en el que más de 800 millones de personas padecen hambre, y tres mil millones están privadas del acceso a dietas saludables.

En el momento actual, las nuevas variantes de la COVID-19 y las consecuencias sobre la seguridad alimentaria de la guerra en Ucrania amenazan por igual a la población de países desarrollados y la de aquellos en vías de desarrollo; sin embargo, el impacto final sobre la población evidencia la desigualdad en la resiliencia de los países y la profunda desigualdad sistémica en las sociedades, en las que los colectivos más vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores en situación irregular, sencillamente, luchan por mantener unos ingresos mínimos que les permitan sobrevivir. A ello se suma la relación directa entre los precios de la energía y el de los alimentos y de los fertilizantes, así como sobre los costes al alza del transporte, que encarecen los precios de los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria, lo que empuja a muchos países hacia una mayor y persistente inflación –en especial de la cesta de los alimentos–, que hace que incluso los alimentos más básicos queden fuera del alcance de muchos hogares.

Sumado a ello, la guerra en Ucrania y las restricciones a las exportaciones de Rusia – que es el primer exportador de nitrógeno,

segundo de potasio y tercero de fósforo en el mundo, todos ellos elementos clave en la producción de fertilizantes– han exacerbado la situación, poniendo en riesgo la disponibilidad de alimentos para 2023.

Las consecuencias del conflicto en Ucrania no han tardado en hacerse notar. La guerra está a punto de perjudicar a, al menos, una tercera parte del comercio mundial de cereales y, por extensión, al comercio agrícola mundial, por valor de unos 1,8 billones de dólares. En 2021, Rusia y Ucrania, o uno de los dos, figuraron entre los principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol, a lo que se suma el citado papel de Moscú como uno de los principales exportadores mundiales de fertilizantes. Rusia es también el mayor exportador mundial de trigo y Ucrania el quinto. Juntos, proporcionan el 19% del suministro mundial de cebada, el 14% del trigo y el 4% del maíz, lo que supone más de un tercio de las exportaciones mundiales de cereales. Ambos también son proveedores líderes de colza y representan el 52% del mercado mundial de exportación de aceite de girasol. Todo ello es especialmente alarmante para unos cincuenta países que dependen de Rusia y Ucrania en un 30% o más de su suministro de trigo. Muchos de ellos son países menos avanzados o países de rentas bajas del norte de África, Asia y el Próximo Oriente.

La crisis alimentaria del 2011 nos mostró claros ejemplos de inestabilidad política. Egipto, por ejemplo, en 2011 vivió un levantamiento impulsado, al menos en parte, por la inflación de los alimentos. Es también el caso de Kenia, donde el aumento de los precios alimentarios este año ha provocado

una protesta en las redes sociales en todo el país; o la gran movilización del pasado 20 de marzo en España, cuando varios cientos de miles de agricultores y demás personas vinculadas al mundo rural se manifestaron por la situación del sector, agravada por la sequía prolongada y, de nuevo, la guerra de Ucrania. La lección es clara; tenemos que acelerar los esfuerzos globales para evitar que aumente la hambruna y el advenimiento de una nueva crisis alimentaria. Y si son unos pocos los países que alimentan al mundo, está claro que no podemos permitir que se produzcan interrupciones de los flujos de importaciones y exportaciones: si no queremos empeorar las estadísticas del hambre en el mundo, especialmente de los países en situación de emergencia alimentaria, el comercio internacional de alimentos y de insumos de producción agrícola no puede verse frenado.

Una de cada cinco calorías que se consumen a nivel mundial ha cruzado al menos una frontera y, más de un tercio de las exportaciones agroalimentarias se integran en cadenas globales que involucran, por lo menos, a tres países¹. Las economías con ingresos bajos y medios son responsables de un tercio del comercio mundial de alimentos, lo que contribuye de forma muy importante a los ingresos de sus poblaciones. Más aún, los países con mayores índices de hambruna son también aquellos donde no existe una oferta local de alimentos básicos para garantizar el acceso a dietas saludables. Además, tal y como explica el último informe de la FAO sobre el «Estado mundial de la agricultura y

la alimentación 2021: Lograr que los sistemas agroalimentarios sean más resistentes a las perturbaciones y tensiones»², conocemos ya las fórmulas para disminuir la fragilidad de los sistemas e incrementar la resiliencia de los métodos agroalimentarios para que puedan hacer frente a *shocks* repentinos y a tensiones latentes, como las que experimentamos actualmente. La publicación de este informe se produce además en un momento oportuno, después de que la pandemia pusiese de relieve tanto la capacidad de resistir de nuestros sistemas alimentarios como sus debilida-

des intrínsecas; unas condiciones que la guerra en Ucrania ha vuelto a subrayar.

La producción de alimentos y las cadenas de suministro han sido tradicionalmente vulnerables a fenómenos como los extremos climáticos, los conflictos armados o el aumento de los precios mundiales de los alimentos, unos sucesos que se están volviendo cada vez más frecuentes. Sin una preparación adecuada, estos fenómenos –a menudo impredecibles– continuarán socavando los sistemas agroalimentarios. Para lidiar con ellos, la FAO ha desarrollado una serie de indicadores específicos a escala nacional y para más de 100 países, mediante los cuales se pretende hacer el seguimiento de factores como las redes de transporte, los flujos comerciales y la disponibilidad de dietas

saludables y variadas. Si bien los países de ingresos bajos generalmente enfrentan desafíos mucho mayores, los de ingresos medianos también están en riesgo. En el caso de Brasil, por ejemplo, el 30% del valor de la

Si no queremos empeorar las estadísticas del hambre en el mundo, especialmente de los países en situación de emergencia alimentaria, el comercio internacional de alimentos y de insumos de producción agrícola no puede verse frenado

1. Véase FAO, «The State of Agricultural Commodity Markets (SOCO) 2022». Accesible en línea: <https://www.fao.org/publications/soco/en/>

2. Véase FAO, «The State of Food and Agriculture (SOFA) 2021». Accesible en línea: <https://www.fao.org/publications/sofa/sofa-2021/en/>

exportación depende de un solo socio comercial –China–, lo que expone su economía muy severamente a posibles perturbaciones en el país asiático.

Otro dato alarmante respecto a América Latina y el Caribe como conjunto es que más de la mitad de los trabajadores de la región se encuentran en el sector informal, lo que redundo no solo en empleos más vulnerables y de menor calidad, sino que al carecer de contratos o del acceso a seguros de desempleo, y depender de actividades laborales diarias que no pueden realizarse desde el domicilio, los ciudadanos son especialmente vulnerables a las fluctuaciones de ingresos propias de las crisis, como ha sido el caso de la pandemia de la COVID-19.

Incluso los países de ingresos altos, como Australia y Canadá, están expuestos al riesgo de una perturbación, debido a las largas distancias que hay que cubrir para distribuir los alimentos. Para paliar esta situación, y basándonos en la evidencia científica, desde la FAO hemos incitado a los gobiernos a que aumenten la resiliencia de sus sistemas agroalimentarios como una parte integral de su respuesta estratégica a los desafíos presentes y futuros.

La estrategia clave es diversificar: desde las fuentes de insumos, producción, mercados y cadenas de suministro, hasta los actores de la cadena y socios comerciales. Porque la diversidad ofrece diferentes vías para absorber los impactos. Apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas agroalimentarias, cooperativas, consorcios y agrupaciones contribuye a mantener la diversidad en las cadenas de suministro agroalimentarias nacionales.

Los países que dependen de las importaciones de alimentos de Rusia y Ucrania, por ejemplo, deberán buscar proveedores alternativos. También se aconseja diversificar su producción nacional. Y debe hacerse todo lo posible para proteger las actividades de producción y comercialización necesarias para

satisfacer las demandas nacionales y mundiales, garantizando el comercio mundial de alimentos y fertilizantes. Otro factor clave es la conectividad. Una red agroalimentaria bien conectada permite superar las dificultades en un mundo más rápido, variando las fuentes de suministro, los canales de transporte, la comercialización, los recursos y la mano de obra.

Resulta igualmente fundamental fortalecer la transparencia del mercado y el diálogo para que gobiernos e inversores tomen decisiones informadas ante mercados volátiles. Iniciativas como el Sistema de Información del Mercado Agrícola (AMIS) del G20 aumentan la transparencia a la hora de proporcionar evaluaciones de mercado objetivas y oportunas.

Por último, es necesario fortalecer las capacidades de resiliencia de las familias para garantizar un mundo libre de hambre. Esto se puede lograr mediante un mejor acceso a los recursos, fuentes de ingresos diversificadas y programas de protección social en caso de nuevas y repentinas crisis.



UNA LECCIÓN EN POSITIVO DE LA COVID-19: FAMILIAS Y ESCUELAS DEBEN COLABORAR MÁS

REBECCA WINTHROP

Investigadora sénior y directora del Center for Universal Education (CUE), Brookings Institution

No cabe duda de que la pandemia de la COVID-19 ha ocasionado innumerables interrupciones y discontinuidades en la práctica curricular escolar y en los resultados académicos en todo el mundo. Según un informe reciente de la UNESCO, la estimación es que en los dos últimos años, unos 150 millones de niños y niñas han perdido más de la mitad de su tiempo de escolarización presencial en el mundo¹. El Banco Mundial calcula que una proporción alarmante de niños y niñas –del orden del 70% en los países de renta media y baja– podría encontrarse en una situación de «pobreza de aprendizaje», definida como la situación en la que un niño o niña de 10 años no es capaz de leer y entender un relato corto. Los cálculos estimativos del Banco Mundial apuntan también a que por culpa de la COVID-19, la actual generación de estudiantes en el mundo corre el riesgo de perder 17 billones de dólares en ingresos a lo largo de su vida². El cierre prolongado de las escuelas también ha demostrado ser perjudicial para la salud y el bienestar de los alumnos; un ejemplo lo hemos visto en los EEUU, donde un grupo de expertos en salud pediátrica ha declarado una emergencia nacional de salud mental infantil, lo que ha relanzado el interés por el aprendizaje socioemocional.

Conscientes de los muchos problemas y retos que han afrontado las escuelas para al-

canzar la nueva normalidad podemos, por lo menos, apuntar un aspecto positivo que se ha derivado de la crisis pandémica: la colaboración más estrecha entre las familias y las escuelas, que promete convertirse en una poderosa fuerza motriz de los sistemas educativos. A lo largo de los tres últimos años, desde el Center for Universal Education (CUE) de la Brookings Institution hemos entrevistado a casi 25.000 padres y madres y 6.000 maestros en más de 10 países de todo el mundo, y hemos constatado su demanda de una colaboración más estrecha con las familias. En ocho de las diez jurisdicciones estudiadas nos han manifestado que, después de haber experimentado las consecuencias del cierre de las escuelas, desean aumentar la relación con las familias.

Antes de la pandemia, la comunidad pedagógica mundial dedicaba relativamente poco tiempo a colaborar con las familias. Históricamente, las escuelas no han sido diseñadas para involucrar a las familias de manera holística en la educación de sus estudiantes. En consecuencia, en muchos casos los profesionales de la educación no cuentan ni con el apoyo, ni con las habilidades y las estrategias que podrían permitirles tejer una relación más fructífera con las familias. A ello se suma que algunas familias, especialmente en las comunidades más marginalizadas, se sienten a menudo inseguras y no especialmente bienvenidas a la hora de relacionarse con las escuelas, ya sea por falta de comunicación con el personal docente o por un legado de discriminación experimentado por los padres o madres durante su propia escolari-

1. Véase UNESCO. «Where are we on Education Recovery?», 2022. (en línea) <https://www.unicef.org/reports/where-are-we-education-recovery>

2. Véase Banco Mundial. «Learning Losses from COVID-19 Could Cost this Generation of Students Close to \$17 Trillion in Lifetime Earnings», diciembre de 2021. (en línea) <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/12/06/learning-losses-from-covid-19-could-cost-this-generation-of-students-close-to-17-trillion-in-lifetime-earnings>

zación. La implicación de las familias ha sido históricamente subestimada como estrategia para mejorar la educación de los estudiantes. Sin embargo, en el contexto de la pandemia y surgida de la necesidad, hemos asistido a una interacción sin precedentes entre familia y escuela que nos brinda ahora una oportunidad inmejorable para explotar el potencial de la colaboración entre las familias y las escuelas.

A continuación, exponemos cinco ideas³ clave acerca de cómo y por qué las familias y las escuelas pueden colaborar para atender mejor las necesidades de los estudiantes y transformar a la larga los sistemas educativos.

En primer lugar, debemos potenciar el compromiso entre familia y escuela. Cuando se pone en práctica de manera eficaz, el compromiso de las familias mejora los resultados del aprendizaje y facilita el éxito de cualquier reforma. Un estudio llevado a cabo en 200 escuelas públicas de enseñanza primaria en Estados Unidos rebela que las escuelas en las que existe este compromiso, se multiplican por diez las probabilidades de mejorar las calificaciones de los estudiantes en lectura y matemáticas, mejorando también la tasa de graduados con éxito. Los datos revelan que la confianza entre familias, maestros y estudiantes es un factor predictivo mejor que el estatus socioeconómico de las familias a la hora de identificar que alumnos tienen más probabilidades de tener un buen rendimiento

La confianza entre familias, maestros y estudiantes es un factor predictivo mejor que el estatus socioeconómico para identificar que alumnos tienen más probabilidades de tener un buen rendimiento escolar

escolar. Y no solo eso, sino que es un modo económicamente rentable de mejorar el resultado escolar. Así lo determinó un estudio global realizado en 46 países de renta media y baja, en comparación con otros tipos de intervención educativa como la formación del profesorado, el aprovisionamiento de material o las becas.

En segundo lugar, deben cultivarse todas aquellas formas innovadoras de vincular a las familias en la escolarización de sus hijos e hijas y que surgieron en el contexto de pandemia alrededor del mundo. Algunos ejemplos: en Botswana se optó por compartir actividades matemáticas a través de mensajes SMS con los padres; en Argentina, se crearon líneas telefónicas de ayuda para las familias en busca de consejos y recursos didácticos; en la India, con el paso de las reuniones padres-maestros presenciales a las plataformas virtuales, la participación de las familias ha pasado del 20% al 80%. En la mayoría de los casos, los enfoques más efectivos consisten en encontrar vías creativas que puedan llegar a todos los padres, especialmente a los que disponen de poco tiempo para participar⁴.

Tercero, constatamos que determinados tipos de colaboración familia-escuela son más efectivos que otros. Los enfoques más efectivos son aquellos que son sostenibles en el tiempo y que están vinculados al aprendizaje y al desarrollo de niños y niñas en la escuela. Los enfoques más puntuales y menos ligados al

3. Estas ideas han sido desarrolladas más extensamente en un informe publicado recientemente por el Center for Universal Education de Brookings Institution, titulado «Collaborating to transform and improve education systems: A playbook for family-school engagement», y que se encuentra accesible en línea en: <https://www.brookings.edu/essay/collaborating-to-transform-and-improve-education-systems-a-playbook-for-family-school-engagement/>.

4. Para más información sobre estas estrategias y para fomentar la inspiración sobre otros tipos de estrategias, se recomienda consultar el Strategy Finder del Center for Universal Education, una base de datos interactiva con más de 60 estrategias específicas. Accesible en línea en: <https://www.brookings.edu/essay/collaborating-to-transform-and-improve-education-systems-a-playbook-for-family-school-engagement-strategy-finder/>

aprendizaje –como la asistencia a eventos en la escuela–, si bien son útiles para construir comunidad, tienen un menor impacto sobre el rendimiento de los estudiantes. Los expertos a menudo distinguen entre *implicación* familiar y *compromiso* familiar. La implicación familiar es la respuesta a una escuela proactiva, que identifica e informa a los padres de qué forma pueden colaborar (por ejemplo, asistiendo a actos organizados por la escuela). El compromiso familiar, por su parte, responde a una escuela que escucha a los padres y hace también suyos sus objetivos, identificando junto con ellos diversas formas de colaboración y, en última instancia, convirtiéndolos en socios de la escuela.

Cuarto, a raíz de nuestros estudios empíricos, constatamos que las familias tienen distintas visiones de lo que constituye una «educación de calidad» en función de la comunidad en la que viven. Por ejemplo, los padres de Buenos Aires (Argentina) dan prioridad al desarrollo socioemocional de los niños y niñas, a diferencia de los padres de Cajon Valley (California), que priorizan la preparación académica. En muchos casos, vemos incluso que, dentro de las propias comunidades, existen divergencias entre lo que los padres creen que sus maestros consideran que es «educación de calidad» y lo que estos realmente piensan, y viceversa.

Quinto; para los gestores pedagógicos y los educadores que se preguntan cómo pueden involucrar más a las familias, una buena manera de lograrlo es a través de conversaciones intencionales con las familias respecto al propósito de la escuela y a los elementos que conforman una «educación de calidad». La mayoría de las interacciones entre maestros, padres y estudiantes se dan en torno a los elementos más cotidianos de la escuela y a menudo se reducen al seguimiento del comportamiento y del progreso académico. Entablar una discusión intencional respecto a qué esperan las familias, los maestros y los gestores pedagógicos para sus hijos y estudiantes crea una oportunidad para alinearse en torno a una visión común respecto a las características de una buena educación, además de tejer relaciones de confianza⁵.

A medida que las escuelas se adaptan a su nueva normalidad, deberán elegir entre abandonar y conservar algunas de las prácticas surgidas en el contexto de la pandemia. Debemos subrayar la importancia de no perder el impulso de la colaboración familia-escuela, y de su enorme potencial para transformar positivamente la forma en que impartimos la educación. Aparecerán nuevos retos a medida que la pandemia pase a un segundo plano y, tanto familias como escuelas, estarán mejor equipadas para servir a sus hijos y estudiantes si trabajan juntas.

5. La aplicación «Conversation Starter» del CUE proporciona una guía para dar comienzo a dicho diálogo. Accesible en línea: <https://www.brookings.edu/essay/collaborating-to-transform-and-improve-education-systems-a-playbook-for-family-school-engagement-conversation-starter-tools/>



MIGRACIONES: ¿REFORMAR O RETROCEDER?

GONZALO FANJUL

Director de investigaciones de la Fundación porCausa

En septiembre de 2020 la Comisión Europea hizo pública su propuesta de un nuevo Pacto de Migraciones y Asilo para la Unión Europea (UE). Dicho plan buscaba corregir improvisaciones y omisiones en la gestión que Europa había hecho frente a la llegada de un número inusualmente alto de desplazados forzosos procedentes de Oriente Próximo y África. El objetivo declarado era triple: fortalecer las fronteras exteriores de la Unión, ordenar la llegada y acogida de solicitantes de asilo, y alinear los flujos de movilidad laboral con las necesidades presentes y futuras de los estados miembros.

Casi dos años después, y en medio de un ambiente político cada vez más enrarecido, Europa solo ha alcanzado el primero de sus tres objetivos. El acuerdo para la impermeabilización selectiva del perímetro exterior de la Unión expresa los intereses de una parte –los estados del Sur y Este de la UE– y la voluntad política del resto. Las instituciones comunitarias financian e impulsan la construcción de vallas físicas y virtuales, despliegan una activa política de soborno o chantaje institucional con los países de origen y tránsito, y repiten a quienes quieran escuchar que la llegada sin invitación solo tendrá como respuesta el hostigamiento y la deportación. La manifestación más tangible de esta deriva es la metamorfosis de Frontex, una agencia que en tan solo una década y media de vida ha multiplicado por 77 su presupuesto y que hoy está embarcada en el reclutamiento, despliegue y equipamiento (armas incluidas) de 10.000 guardias fronterizos. Su colaboración simbiótica con la industria de la tecnología y el armamento representa lo que Europa entiende por una

Gestión Integrada de Fronteras; una actitud en la que no es infrecuente la vulneración de las normas nacionales e internacionales ya sea a través de devoluciones en caliente, la desatención de los derechos de la infancia o las detenciones prolongadas y arbitrarias de migrantes.

En materia de protección y asilo, las desavenencias son solo parciales. Todos los estados coinciden en que no quieren muchos refugiados en Europa, si bien existen divergencias respecto a cómo lograrlo. Unos –los estados miembros del Mediterráneo y Alemania– se postulan por lograr el apoyo de Turquía, Libia y otros terceros países, tras fracasar el Pacto de Dublín y un reparto solidario de la responsabilidad de protección. Otros –el llamado Grupo de Visegrado– prefieren blindar las fronteras a toda costa. Todos los demás –empezando por unos países nórdicos cuya solidaridad vivió tiempos mejores– prefieren mirar hacia otro lado. El resultado es un mínimo común denominador, que ha convertido a la UE en un territorio hostil al asilo, torpedeando un sistema internacional de protección del que Europa había sido el adalid durante décadas.

Cuánto de todo esto cambiará con la crisis ucraniana está aún por ver, si bien la solidaridad demostrada hasta el momento no tiene parangón en los últimos setenta años. Instituciones comunitarias y nacionales han dado casi por arte de magia¹ con todos aquellos recursos materiales y legales que nadie fue capaz de activar en 2015, como la

1. Véase Benton, Meghan y Selee, Andrew. «The Ukrainian Conflict Could Be a Tipping Point for Refugee Protection». *Migration Policy Institute*, mayo de 2022. (en línea). <https://www.migrationpolicy.org/news/ukrainian-displacement-refugee-protection>

«Directiva de Protección Temporal», que se ha aplicado por primera vez desde la guerra de los Balcanes. Sin embargo, conviene no hacerse ilusiones. En esta guerra, «ellos» son «nosotros», lo que ha llevado a Polonia y otros países fronterizos a reconocer que existen refugiados de primera y de tercera clase. No obstante, es de esperar que un conflicto duradero y un desplazamiento prolongado que sobrecargue la paciencia y los servicios públicos de los países de acogida pueda evaporar la solidaridad de manera fulgurante.

Caso aparte es la gestión del 90% restante de la población en movimiento, los trabajadores migrantes y sus familias. La paradoja de este grupo es que Europa les necesita tanto como ellos necesitan a Europa y, pese a ello, ha decidido ignorarles. La obsesión por el control migratorio y la reducción discursiva de la movilidad humana a una amenaza o a un problema humanitario nos ha impedido reconocer lo que tenemos frente a nuestras narices: que las migraciones constituyen un fenómeno natural, atávico y altamente beneficioso cuando se producen de manera ordenada y segura. Pero ese orden es imposible cuando la UE se empeña en establecer un sistema de puerta semicerrada que ignora las pulsiones más básicas de empuje y atracción. La principal es la existencia de un mercado de trabajo dinámico y sostenido por una población autóctona cada vez más envejecida. Incluso en un país como España, con un nivel de desempleo relativamente alto, los expertos coinciden en la necesidad de dotarse de una mano de obra de cualificación alta, media y baja que supla nuestras carencias e impulse la creación de empleo para el resto de nacionales.

Las migraciones se han convertido hoy en una de las armas más poderosas de la franquicia nacional-populista global, que intenta establecer un nuevo orden iliberal que va mucho más allá de la gestión de las fronteras

Necesitamos desesperadamente un nuevo régimen migratorio global. Lamentablemente, lo que sucede hoy en Europa no es una excepción; está en plena sintonía con territorios como el Reino Unido, Estados Unidos o Australia. Las migraciones se han convertido hoy en una de las armas más poderosas de la franquicia nacional-populista global, que intenta establecer un nuevo orden iliberal que va mucho más allá de la gestión de las fronteras. Precisamente porque corremos el riesgo de volver atrás en el tiempo, estamos obligados a empujar hacia delante. El reformismo migratorio debería ser parte esencial de la defensa del sistema internacional basado en reglas y derechos que pregona la UE.

¿Qué significa este reformismo en la práctica? Un primer paso sería trazar unas líneas rojas bien definidas con respecto a los derechos y libertades existentes. La UE no puede afearle a Polonia y Hungría el laminado de la independencia judicial y, al mismo tiempo, poner Frontex a su servicio cuando se comportan como matones fronterizos. Tampoco puede esperar un Sahel democrático cuando su política de externalización del control migratorio le lleva a financiar déspotas en toda la región. Un modo eficaz de

no perpetuar las autocracias es no respaldarlas política y económicamente.

El segundo paso es reconsiderar un modelo de protección y asilo que ha dado incontables evidencias de su inoperancia y su crueldad. La UE puede pasar otros siete años buscando la cuadratura del círculo, ya que en realidad solo hay dos opciones: convertir nuestras fronteras en espacios aún más hostiles y plegados a la industria del control migratorio; o aceptar un reparto

equitativo y obligatorio de la responsabilidad de protección, adecuadamente sostenido por recursos comunes y mecanismos de solicitud en origen y tránsito. La crisis global de desplazamiento forzoso no va a remitir en el futuro, más bien lo contrario. La proliferación de *shocks* naturales extremos, la regresión democrática y el reposicionamiento geopolítico por la vía de los conflictos regionales expandirán un fenómeno que en los últimos años crece de manera exponencial. ¿Qué legitimidad tendremos para exigir el compromiso de otros cuando nosotros nos hemos desembarazado tan rápidamente del nuestro?

El tercer paso implica llevar a la práctica el espíritu del Pacto Mundial de Migraciones con respecto a la movilidad laboral. En esencia, se trata de extender a este sector la misma racionalidad política que hemos utilizado para gestionar otros ámbitos de la economía. Porque este es, en buena medida, un debate económico que debe traer a la mesa de debate a empresarios, sindicatos y ministerios de Trabajo, no a gendarmes y trabajadores humanitarios. El «Norte global» tiene mucho que aprender de la experiencia de países como Nueva Zelanda o Canadá a la hora de alinear sus políticas migratorias con las necesidades de sus mercados de trabajo. Organizaciones como *Labor Mobility Partnerships*² han identificado una miríada de pequeñas buenas prácticas que podrían ser replicadas y llevadas a escala, buscando el triple impacto positivo: en las economías de destino, en las oportunidades de quienes migran y en el desarrollo de los países de origen. La lógica en este campo debe ser la del escalador: probar, asegurar y avanzar. Hay pocos territorios de la política pública donde la innovación y las alianzas improbables resulten tan necesarias como en este.

Se ha convertido en un lugar común afirmar que estamos ante encrucijadas de la historia. Pero creo sinceramente que la de las migraciones sí es una de ellas. Las decisiones que tomemos ahora en este campo determinarán nuestras democracias y nuestro ascendiente global mucho más allá de este asunto y de este tiempo. En el mundo al que dicen aspirar España y la UE, todos somos migrantes, porque todos venimos de alguna parte y tenemos el derecho a una existencia digna y libre. Estaría bien que lo recordásemos de vez en cuando.

2. La página web de la organización se encuentra disponible en: <https://lampforum.org/>



LAS BRECHAS DE LA AGENDA 2030: RETOS A MEDIO PLAZO PARA LA RECONSTRUCCIÓN POSCOVID-19

ANNA AYUSO

Investigadora sénior, CIDOB

A finales de 2019 la llegada de la pandemia de la COVID-19 impactó de lleno sobre la agenda de desarrollo, copando por entero los recursos de las instituciones internacionales dedicadas a dar una respuesta inmediata a la crisis sanitaria y humanitaria. Esto dejó en un segundo plano otros grandes retos globales como la emergencia climática o la inminente crisis alimentaria; sin embargo, estos desafíos no solo siguen estando al acecho, sino que se han agravado. A ello se suma que los efectos de la pandemia van a perdurar y ensombrecen el cumplimiento futuro de las diversas metas que componen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deben ser alcanzados en el horizonte temporal del año 2030 y 2023 es justo la mitad del camino en dicha empresa-. Tras más de dos años de pandemia, el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas (FPAN), se reunirá en julio de 2022 para evaluar el impacto de la COVID-19 sobre la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible y, bajo el lema «Reconstruir mejor» (*Building back better*), elaborar una serie de recomendaciones que aseguren la implementación de dicha agenda.

El alto coste en vidas humanas de la crisis del coronavirus (con más de 16 millones de fallecidos en todo el mundo) y la desigual distribución de sus efectos han ampliado las grandes brechas de desarrollo que existen entre países, y dentro de los mismos. También ha evidenciado las carencias del sistema multilateral de cooperación y las dificultades que entraña a la hora de reaccionar ante las crisis globales. Por ello, la etapa pospandemia

requiere, no solo redimensionar en qué estado de progreso hacia las metas de desarrollo estamos, sino también qué cambios institucionales se necesitan para revitalizar la agenda y, necesariamente, pensar de dónde van a salir los recursos financieros para alcanzar los objetivos.

La mayoría de los indicadores de los ODS han sido afectados negativamente durante la pandemia. Empezando por el ODS1; durante la pandemia se revirtieron los progresos en la reducción de la pobreza. El Banco Mundial estima¹ que sus efectos, sumados a la inflación y a la guerra de Ucrania, pueden incrementar en más de 75 millones las personas por debajo de la línea de pobreza extrema en 2022. El aumento de los precios de los alimentos impacta también negativamente en el ODS2, que pretende alcanzar la meta de hambre cero, objetivo que tras dos años de pandemia se aleja cada vez más. En su Informe anual sobre crisis alimentaria de 2022², la Red de Información Sobre la Seguridad Alimentaria reporta un incremento de 40 millones de personas en emergencia alimentaria respecto a las cifras de 2021. La pandemia también puso de manifiesto la desigualdad entre países y territorios en el acceso a los tratamientos y a las vacunas y las debilidades de los sistemas sanitarios, que lastran los avances en el ODS3. En este sentido, el informe de progreso 2022³ elaborado por la Organización Mundial de la

1. Véase Gerszon Mahler, Daniel. et al. «Pandemic, prices and poverty». *World Bank Blogs*, abril de 2022. (en línea) <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>
2. El informe se encuentra disponible en el enlace: <http://www.fight-foodcrises.net/events/grfc-2022/en/>
3. El informe se encuentra disponible en el enlace: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240050846>

Salud (OMS) para monitorear el ODS3 Plan de Acción Global señala que el progreso para alcanzar las metas de salud está en una cuarta parte de lo que debería estar. La crisis sanitaria ha incrementado la prioridad de este ODS, con el que se quiere garantizar el derecho a un acceso universal a los sistemas sanitarios de calidad.

La COVID-19 también tuvo un efecto muy disruptivo en el ODS4 relativo a la calidad de la educación. El cierre de las escuelas y las dificultades del acceso a conexiones remotas dejaron, según UNICEF, a más del 30% de los niños sin escuelas⁴, especialmente en áreas rurales y en familias pobres. Por su parte, ONU mujeres en su Plan estratégico para 2022-2025⁵ alerta que la desigualdad de género que combate el ODS5 se ha agravado en todos los aspectos incluyendo empleo, violencia, educación, salud o participación pública. En el ámbito del ODS8, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reportó⁶ que en 2021 había 28 millones más de desempleados que en 2019 y que la proporción de trabajadores que viven en la pobreza alcanzó el 7,4%. Estos retrocesos se concentraron en jóvenes, mujeres y familias pobres, sobre todo del sector informal.

Pero no solo los ODS referidos arriba han sido afectados negativamente por la pandemia de una forma u otra; al estar todos relacionados entre sí se ha producido un efecto dominó, de manera que todos los ODS han salido perjudicados. Esto es evidente en el caso del ODS10 que se propone la reducción

de las desigualdades. La pandemia ha exacerbado las desigualdades preexistentes; los países, territorios y personas más vulnerables son los que más han sufrido las consecuencias, como ocurre con las otras crisis superpuestas. Sin avanzar en el ODS10 difícilmente se alcanzarán el resto de las metas de la Agenda 2030.

En la presente coyuntura de confluencia de diversas crisis interrelacionadas es fundamental implementar la visión holística y multidimensional de la agenda 2030. A la crisis sanitaria aún sin resolver, la crisis de los precios de la energía y la crisis alimentaria en ciernes, se les suman las consecuencias cada vez más visibles del cambio climático, los conflictos enquistados a los que se ha sumado la guerra de Ucrania y una rivalidad geopolítica que altera los mecanismos de cooperación multilateral. La propuesta «Nuestra Agenda Común»⁷ que hizo el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, ante la 75 Asamblea General de la ONU, reclamaba un sistema multilateral más inclusivo, un objetivo que completó más adelante con la reclamación de una estrategia más

Cada vez hay más voces que reclaman la necesidad de construir una nueva institucionalidad financiera que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de financiación del desarrollo

inclusiva y transformadora para la reconstrucción postpandemia. Un reto que se plantea como esencial es conseguir que se alineen los diversos planes de recuperación que se están poniendo en marcha con los ODS. Eso exigirá un análisis específico para cada país que atienda a sus debilidades. Para ello, se necesita una alianza entre diversos actores, que se comprometan con la cooperación internacional y que asistan a los países más afectados para suplir las carencias que les impidan emprender la senda de la recuperación.

4. El informe se encuentra disponible en el enlace: <https://data.unicef.org/resources/remote-learning-reachability-factsheet/>

5. El informe se encuentra disponible en el enlace: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/un-women-strategic-plan-2022-2025>

6. El informe se encuentra disponible en el enlace: <https://ilostat.ilo.org/es/covid-19-and-the-sustainable-development-goals-reversing-progress-towards-decent-work-for-all/>

7. El informe se encuentra disponible en el enlace: Véase <https://www.un.org/es/un75/common-agenda>

Las flaquezas del sistema de cooperación internacional que han quedado de manifiesto durante la crisis de la COVID-19 deben servir para reforzar la capacidad de previsión, prevención y reacción a las crisis multidimensionales que nos acechan. Un resultado positivo de la pandemia es que ha contribuido a reforzar la comprensión de la fuerte interdependencia entre países y la imposibilidad de dar respuestas individuales a problemas globales. Desde las instituciones internacionales se reitera que la recuperación debe ser más verde y sostenible, más digital, y debe contribuir a reducir las brechas de la desigualdad. Esos propósitos requieren de un esfuerzo inversor extraordinario pero la mayoría de los países en desarrollo se enfrentan a enormes dificultades financieras tras el colapso económico que ha supuesto la pandemia. Acecha una crisis de financiación a la que, de momento, se está respondiendo con medidas temporales, pero que, en realidad, muestra que la actual arquitectura financiera internacional no cuenta con las herramientas necesarias para prevenir y reaccionar a las crisis de deuda soberana.

El Informe sobre Financiación del Desarrollo Sostenible 2022⁸ de Naciones Unidas alerta de que la mayoría de los países en desarrollo no tienen acceso a financiación en condiciones asequibles y la presión inflacionaria está empeorando por momentos la situación, con una subida de los tipos de interés que multiplica el coste del servicio de la deuda. Para abordar lo que las Naciones Unidas han denominado «la gran brecha financiera», el G20 ha adoptado medidas como la ampliación de los Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional o la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda –inicialmente creada por dos años y ahora extendida a cinco–, además de comprometerse a «utilizar todas las herramientas disponibles durante el tiempo que sea necesario». No obstante, cada vez hay más voces que reclaman la necesidad de construir una nueva institucionalidad financiera que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de financiación del desarrollo tanto a corto como a largo plazo. La prioridad más inminente es crear un marco multilateral vinculante para la resolución de las crisis de deuda soberana. En el largo plazo, hay que hacer reformas fiscales para que los países puedan financiar las políticas públicas y mejorar su acceso a liquidez a precios razonables. El Horizonte 2030 cada vez está más cerca temporalmente, pero el objetivo de no dejar a nadie atrás parece alejarse, al tiempo que se ensanchan las brechas en todos los campos y latitudes.



8. El informe se encuentra disponible en el enlace: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>

METRÓPOLIS FRACTALES: UN NUEVO ENFOQUE PARA MEJORAR LA GESTIÓN URBANA

RAMON GRAS ALOMÀ

Investigador en Ciencia de las Ciudades y Urbanismo en la Universidad de Harvard y Cofundador de Aretian

Ventajas de aplicar la Ciencia de las Ciudades al diseño de estrategias de desarrollo económico

Un reto fundamental que tendrán que afrontar las ciudades en las próximas décadas será identificar nuevas estrategias de desarrollo económico y urbanístico que sean capaces de conducir a un crecimiento económico más inclusivo. En 1960, tan solo un tercio de la humanidad vivía en las ciudades. Hoy, la misma cifra asciende al 57%, y se prevé que esta tendencia a la urbanización se mantenga en las próximas décadas¹. Si las ciudades no pueden responder satisfactoriamente a las exigencias derivadas del incremento de las migraciones y de la competencia económica global, la rápida concentración de la población agudizará los problemas urbanos ya existentes –como la escasez de vivienda, las aglomeraciones, el tráfico, la contaminación o la limitación de recursos–. También puede poner nuevas trabas al progreso económico, la creación y difusión del conocimiento, y al acceso igualitario a servicios urbanos esenciales para todos los ciudadanos.

Para afrontar estos desafíos, contamos con avances recientes de la investigación en el campo de la denominada Ciencia de las Ciudades (*City Science*) y de la Complejidad Económica, cuyo objetivo es medir mejor el impacto que tienen las diversas tipologías de desarrollo urbano y las estrategias de desarrollo económico sobre los modelos de crecimiento y de reparto de la riqueza. En particular, la reciente investigación sobre el funcionamiento de sistemas complejos y sobre la teoría de redes han

tenido como resultado un nuevo marco teórico y metodológico mejorado sobre el que diseñar estrategias más precisas y apoyadas en datos. Hablamos de métricas que permiten un mejor seguimiento, tanto del crecimiento *cuantitativo* –mediante los estudios de escala de red urbana–, como del *cualitativo* –mediante la evaluación de la complejidad económica, del modelo de planificación urbana o del efecto multiplicador de la innovación aplicada a las redes de conocimiento–.

No obstante, con estos nuevos instrumentos ¿podemos por fin formular estrategias que nos permitan impulsar un desarrollo económico más inclusivo y sostenido en el tiempo?

Análisis de los patrones de desarrollo urbano

Recientemente, el equipo de Aretian –Urban Analytics and Design–, una compañía *startup* de la Universidad de Harvard dedicada a armonizar el diseño urbanístico con el desarrollo económico y la innovación, ha desarrollado una metodología de análisis geoespacial que permite evaluar la relación entre diversos factores, como la topología de la ciudad, las dinámicas urbanas, y el rendimiento (como medida del éxito o del fracaso) de los sistemas urbanos. Analizando el impacto de la topología, la morfología, la escala y la entropía urbanas podemos ahora inferir en cómo las diferentes tipologías de forma tridimensional de una ciudad (forma) determinan y condicionan el rendimiento de todas sus áreas urbanas (función). Nuestro modelo matemático de la Ciencia de las Ciudades nos permite analizar en qué medida el plano bidimensional –el trazado urbanístico, los patrones de orientación de calles, las jerarquías reticulares–, tridimensional –la

1. Véase World Bank. «Urban population (% of total population)», 2022. (en línea) <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

forma de los edificios, la distribución alturas- y los niveles de escala/densidad, además de otros factores, como la configuración urbana, tienen una fuerte incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos, en la facilidad con la que interactúan socialmente y con la que acceden a servicios urbanos, así como en los factores de éxito de la economía del conocimiento.

Después de analizar docenas de regiones metropolitanas y cientos de municipios de todo el mundo, hemos determinado que la calidad del diseño formal tiene un impacto estructural en el fortalecimiento de la economía del conocimiento y el nivel de prosperidad distribuida, así como en el acceso a oportunidades de empleo de calidad, servicios educativos y sanitarios, u oferta cultural, entre otros. Otro descubrimiento esencial surgido de la investigación es que la concentración geográfica de actividades intensivas en conocimiento aumenta sensiblemente el efecto multiplicador que ya de por sí tiene la concentración de la innovación, produciendo resultados cada vez más superlineales². A modo de ejemplo, cuando duplicamos en un distrito urbano la cantidad las personas que trabajan en actividades intensivas en conocimiento y las concentramos geográficamente, éstas tienden a multiplicar por cuatro el número promedio per cápita de invenciones (nuevos productos, nuevos servicios, patentes, creaciones artísticas, proyectos de I+D, invenciones) y por quince, los nuevos puestos de trabajo de calidad, así como por veinticinco, los ingresos por unidad de residente.

2. Por crecimiento superlineal entendemos el crecimiento debido al impacto multiplicador de los beneficios derivados de una mayor interacción social y de la creación de unas redes humanas y tecnológicas más complejas, que dan un gran impulso a la economía del conocimiento.

Tipologías de ciudades y desarrollo urbano

Podemos definir las ciudades como combinaciones de redes de calles, bloques de edificios y de las personas que los habitan y trabajan en dichos espacios urbanos. Si bien todas las ciudades se pueden definir como un tapiz heterogéneo consolidado a lo largo de los siglos y en permanente evolución, observamos que dichas variaciones responden a diferentes tipologías esenciales de diseño. Como resultado de nuestros estudios, hemos concluido que existen diez principales tipolo-

La ciudad fractal favorece a la vez la interacción social en proximidad geográfica necesaria para la economía del conocimiento, y la distribución igualitaria de la riqueza creada

gías de diseño urbano, susceptibles todas ellas de ser modelizadas como sistemas complejos de redes. La cosmovisión subyacente a cada uno de estos patrones de crecimiento urbano determina el tipo de interacciones urbanas que favorece, y que responden a su patrón esencial de diseño: ciudad de pequeño mundo, ciudad radial, lineal, reticular/cuadrícula, aleatoria, orgánica, atomizada, ciudad jardín, ciudad monumental y finalmente, la ciudad fractal. En líneas generales, cada una de las tipologías tiene ventajas y desventajas inherentes a su estructura. No obstante, algunos modelos urbanos presentan características cualitativamente su-

periores a otros.

El impacto de las estrategias de desarrollo urbanístico y de la innovación en los modelos de crecimiento económico

El resultado de nuestro análisis aplicado a cientos de áreas metropolitanas de todo el mundo revela que, de las diez tipologías de diseño urbano mencionadas anteriormente, tan solo una de ellas está en condiciones de favorecer a la vez la interacción social en proximidad geográfica necesaria para la

economía del conocimiento, y la distribución igualitaria de la riqueza creada: se trata de la denominada «ciudad fractal». Esto se debe a que la jerarquía armónica de nodos (*hubs*) presentes en las tramas urbanas de tipo fractal tiende a presentar elevados niveles de rendimiento urbano, tanto en lo relativo a la creación de valor (interacción humana fructífera, creación de riqueza y oportunidades), como en lo relativo a la función de captura de valor (distribución equitativa de servicios urbanos a lo largo y ancho de la ciudad). Este diseño reúne por un lado los beneficios no lineales de la concentración geográfica de actividad intensiva en conocimiento y por el otro, los que se derivan de una distribución policéntrica; esto hace que cualquier rincón de la ciudad fractal –con su trama policéntrica y distribuida– esté conectado con los servicios esenciales: educación, salud, comerciales u oportunidades de trabajo, entre otros.

La «metrópolis fractal»: prosperidad inclusiva y policentrismo armónico

Desafortunadamente, en la actualidad son pocas las ciudades y las áreas urbanas que cumplen con los estándares de calidad del desarrollo urbano y económico que se derivan de la conjunción del crecimiento sostenido y la prosperidad distribuida, si bien estos son objetivos deseables y potencialmente alcanzables. Nuestros análisis han demostrado como los modelos matemáticos pueden contribuir a resolver problemas concretos de diseño de entornos urbanos, evaluando individualmente cada componente de la ciudad, e identificando patrones comunes entre las diversas tipologías. Esto nos permite llevar a cabo pronósticos *ex ante*, y orientar qué tipo de diseño urbanístico y de estrategia económica es la más adecuada para cada ciudad. Dado que ninguna ciudad se adscribe a un único tipo, es esencial disponer de una herramienta que pueda lidiar con la complejidad

que existe en el mundo real, donde cada ciudad es el fruto singular de una combinación de diversas tipologías. El objetivo final es comprender mejor el rendimiento de nuestras ciudades y gracias a ello, observar qué tipo de intervenciones son las que más pueden mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos en cada contexto.

En adelante, el gran reto del urbanismo será el de identificar, para cada ciudad y contexto, qué tipo de intervenciones de diseño de trazado urbano, nivel de densidad, altura de edificios, localización inteligente y diseño de centros de refuerzo de la economía del conocimiento, distribución geográfica de servicios, o estructura del modelo de movilidad deben ser priorizados para reforzar la condición fractal de la misma, y con ello, alcanzar una ciudad próspera e inclusiva. El análisis de la Ciencia de las Ciudades y la teoría de redes pueden iluminar qué tipo de *shocks* exógenos debemos introducir en el sistema para que el modelo de policentrismo armónico que nos aporta la ciudad fractal genere un crecimiento inclusivo en beneficio de todos los ciudadanos.



EL IMPACTO DE LAS CRISIS GLOBALES SOBRE LA RESILIENCIA DE LAS CIUDADES: ¿ADIÓS A LA ERA DEL NEOLIBERALISMO?

TRUNG DUNG NGUYEN

Máster en Relaciones Internacionales en el Institut
Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

En su tránsito por la senda del siglo XXI, las ciudades se han convertido en los grandes polos de atracción de la población mundial y en los grandes centros de innovación y crecimiento económico. Sin embargo, la irrupción de la pandemia del coronavirus ha puesto de relieve algunos de los riesgos que también entraña la globalización, en especial, para las zonas urbanas con una elevada internacionalización.

Antes de la pandemia, la política internacional asistía ya a la proliferación de movimientos nacionalistas –entre los que se cuentan el «America First» del presidente Donald Trump o el Brexit del Reino Unido–, que se postulaban en contra de la globalización y el internacionalismo. Sin embargo, la pandemia ha acelerado el proceso, subrayando algunos de los déficits principales del neoliberalismo, que en las últimas décadas ha sido el principal motor de la globalización económica. Entre ellos, destacan la creación de una mayor desigualdad, dentro y entre las naciones, la destrucción a gran escala de los ecosistemas o la omnipresente corrupción política. También a raíz de la pandemia hemos asistido a un cortocircuito del sistema multilateral; organizaciones internacionales como la OMS, el FMI y la OMC se han mostrado ineficientes a la hora de gestionar y proveer a los países de los recursos y el material sanitario necesario. Por su parte, el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que era muy dinámico en términos de crecimiento, ha sido también uno de los que ha pagado más severamente el coste de la pandemia, humana y económicamente, por lo que la esperada

influencia de estas economías emergentes se ve ahora estancada. En el contexto de emergencia, los decisores políticos también han tomado decisiones que eran impensables antes de la pandemia, como el cierre de fronteras o la limitación de las importaciones, en la línea de lo que anuncia la teoría de la «ventana de Overton», según la cual durante un estrecho margen de tiempo –en este caso, la duración de la pandemia– el contexto se transforma de tal forma que hace viables –e incluso deseables– algunas soluciones o políticas que de otro modo habrían sido inaceptables para la opinión pública. La conjunción de estos y otros muchos factores ha agravado la sensación de que la globalización se acerca a su fin, o incluso para algunos, de que es agua pasada. El repliegue de los países en la lucha contra la pandemia a nivel doméstico ha reducido su voluntad de integración y de cooperación internacional. A ello debemos sumar también el retorno de la geopolítica, y de dinámicas como la rivalidad comercial entre Estados Unidos y China, o a la enorme brecha existente entre las ciudades del Norte Global y las del Sur Global. ¿Cómo repercute todo esto en el encaje de las ciudades en el mundo globalizado?

El impacto de la COVID-19 en las ciudades

Las ciudades han sido y son fuerzas impulsoras del crecimiento nacional, al tiempo que crean un mercado laboral de alta calidad, desarrollan infraestructuras y son fundamentales para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Son también una parte esencial

de la recuperación tras la COVID-19, ya que en estas circunstancias críticas las ciudades globales pueden crear valor mediante intercambios informales, oportunistas y *ad hoc*, y también mediante compromisos más valiosos, duraderos y formales con las redes ciudadanas¹.

Sin embargo, muchas de estas fortalezas se han visto dañadas por la pandemia en una magnitud que aún no podemos calibrar, ya que hablamos de impactos multidimensionales y que se alimentan los unos a los otros. Algunos autores² han propuesto dividirlos en cuatro grandes temáticas: medio ambiente, socioeconomía, gobernanza y administración y, finalmente, transporte, movilidad y diseño urbano.

Algunos de los efectos económicos y sociales de la COVID-19 son ya más obvios que otros, como por ejemplo la recesión económica global, la pérdida de puestos de trabajo y la caída del nivel de vida de los migrantes, así como un cierto retorno de población del entorno urbano hacia el rural. Parece también que ciertos hábitos y estilos de vida surgidos en la pandemia se trasladarán al mundo poscovid, como por ejemplo la expansión masiva del teletrabajo en aquellas ocupaciones que lo permitían; también la limitación de las compras a un radio de cercanía transitable a pie, que coincide con el despegue de las compras en línea y del *e-commerce*, o un aumento de los servicios de envío a domicilio. Surge entonces una pregunta clave: ¿cómo podemos lograr que nuestras ciudades sean más resilientes?

Una «economía sin contacto» para el entorno urbano

Los gobiernos locales son claves a la hora de prestar servicios básicos, como la asistencia sanitaria y la social, a la población más vulnerable. Las ciudades están además preparadas para ser proactivas en la lucha contra las causas y las consecuencias de la desigualdad. El objetivo de muchas de las políticas sociales de las áreas urbanas es mantener la cohesión social centrada en las

personas, con iniciativas como los *Resiliencie Hubs*, mediante los cuales los gobiernos locales y las organizaciones de base comunitaria proporcionan servicios como formación profesional y guarderías, programación comunitaria, distribución de recursos y coordinación de las comunicaciones (un ejemplo de ello son los centros de vacunación sin cita previa u hospitales móviles para aumentar el acceso a la atención médica, reducir la posibilidad de contagios o minimizar el transporte en ciudades como Seattle, Beijing o Tokio). Además, algunos modelos de ciudad inteligente

añaden a los citados objetivos el del desarrollo sostenible, como por ejemplo el plan de la «ciudad en 15 minutos» de París, que propone la creación de múltiples centros urbanos, cada uno de los cuales puede desempeñar de manera autónoma actividades administrativas, económicas y comerciales, y ofrece servicios, cultura, deportes y ocio, lo que tiene un impacto directo sobre las necesidades de movilidad interna en la ciudad y revierte en una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Es por ello que resulta imprescindible que se redistribuyan responsabilidades, y que se busque un nuevo reparto de competencias entre los gobiernos

Es el momento de que las ciudades globales demuestren su solidaridad y su capacidad de resiliencia para progresar en medio de esta y otras futuras crisis

1. Véase Pipa, Anthony y Bouchet, Max. «How to make the most of city diplomacy in the COVID-19 era». *Brookings Institution-Up Front*, 2020.

2. Véase Sharifi, Ayyoob. «The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management». *Science of the Total Environment*, Vol. 749, (2020), p. 3.

centrales y los locales; y también, entre las autoridades y fuerzas del orden, y los ciudadanos³.

Llegados a este punto, es evidente que la resiliencia de las ciudades globales facilita una mejor gestión de los retos que la COVID-19 ha planteado a la dinámica de la globalización económica. Y es en este contexto que propongo la apuesta decidida por una «economía sin contacto» (*contactless economy*) para el entorno urbano, que debería pivotar sobre tres aspectos principales: el comercio digital, la telemedicina y la automatización -con un énfasis especial en el papel de los robots y las máquinas-.

Es posible que la adaptación de las instituciones a este nuevo entorno sea todavía difusa, pero el citado impacto de la pandemia sobre las actividades cotidianas -con la consolidación del trabajo remoto, las clases *online* y la digitalización de muchos procesos habituales, como el pago de productos y servicios- parece cada vez más claro que se trasladará al entorno poscovid. En esta «economía sin contacto» las ciudades deben jugar un papel decisivo.

Ante los déficits del neoliberalismo, es el momento de que las ciudades globales demuestren su solidaridad y su capacidad de resiliencia para progresar en medio de esta y otras futuras crisis. Las ciudades son el símbolo de una cooperación global que se basa primordialmente en el pragmatismo y el intercambio de soluciones a los problemas comunes, más de lo que lo hace en el multilateralismo tradicional.

Es por ello que, para las ciudades, resulta imperativo que se establezca un sistema económico flexible, que fomente las cadenas de suministro globales diversificadas, los tratados de libre comercio y que fortalezca el sistema comercial multilateral y, en último término, la resiliencia de las ciudades frente a las crisis. Solo así los ciudadanos podrán creer en un futuro aún basado en la noción de la «aldea global» y en la mejora constante de las condiciones de vida, gracias a las valiosas lecciones aprendidas de la presente crisis.

3. Véase Dunn, Myriam et al. «Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities». *Security Dialogue*, Vol. 46, Issue 1, (2015) p. 7.



«LA DEMOCRACIA NO SOLO ES EL MEJOR SISTEMA POLÍTICO DESDE EL PUNTO DE VISTA NORMATIVO, LO ES TAMBIÉN DESDE EL PUNTO DE VISTA COGNITIVO»

Blanca Garcés, investigadora sénior del área de Migraciones y coordinadora de investigación de CIDOB

EN CONVERSACIÓN CON **Daniel Innerarity**, catedrático de Filosofía Política en la Universidad del País Vasco y Catedrático de IA y Democracia en el Instituto Universitario Europeo de Florencia

DANIEL INNERARITY

(Bilbao, 1959) es Catedrático de Filosofía Política en la Universidad del País Vasco e investigador en Ikerbasque, y es Catedrático de IA y Democracia en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Según la revista francesa *Le Nouvel Observateur* es uno de los pensadores más influyentes a escala internacional. Entre sus libros cabe destacar: *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales* (con Javier Solana), *Ética de la hospitalidad*, (Premio de la Sociedad Alpina de Filosofía 2011 al mejor libro de filosofía en lengua francesa); *La democracia del conocimiento* (Premio Euskadi de Ensayo 2012); *La política en tiempos de indignación* (2015); *La Democracia en Europa* (2017), *Política para perplejos* (2019) (Premio Euskadi de Ensayo 2019) y *Una teoría de la democracia compleja* (Galaxia Gutenberg, 2020). Su publicación más reciente es *La sociedad del desconocimiento* (Galaxia Gutenberg, 2022), donde el filósofo aborda ahora cómo enfrentarse al exceso de información, que se ha multiplicado en este tiempo, para evitar que la saturación de los datos dinamite nuestro pensamiento.

Blanca Garcés (BG): Nos encontramos inmersos en un mundo en crisis. Así lo argumenta Daniel Innerarity a través de sus innumerables libros y ensayos. Las crisis moldean un mundo cada vez más complejo e inestable. ¿Hasta qué punto estas múltiples crisis son consustanciales a nuestro tiempo?

Daniel Innerarity (DI): La tesis que defiendo es que nuestro mundo no tiene crisis ocasionales que suceden de vez en cuando, sino que vivimos un mundo de crisis permanentes. De hecho, creo que la palabra «crisis» es demasiado tranquilizadora, ya que parece apelar a un episodio, un momento determinado, después del cual viene la calma y se recupera la normalidad. Este no es el caso, creo que vivimos en un mundo crítico permanentemente.

BG: ...Y cada vez más interdependiente.

Efectivamente. Un rasgo que define la «aldea global» que habitamos es precisamente su interdependencia, el hecho de que continuamente estamos interaccionando; esto provoca que los fenómenos sean altamente contagiosos, tanto para lo bueno como para lo malo. Y esto genera un nivel de complejidad para el que no estamos acostumbrados, que a menudo escapa a nuestra capacidad de comprender y gestionar. Permítame una vivencia personal: a mediados de los años

ochenta tuvo lugar la crisis de la central nuclear de Chernóbil, que yo viví desde Baviera, donde estaba investigando con el sociólogo Ulrich Beck, que después escribiría su libro *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Pues bien, a 1.700 km de distancia de la central ucraniana, recibimos avisos por parte de las autoridades de no consumir fruta y verdura debido a que la nube radioactiva nos estaba alcanzando. Fue la evidencia de que la contaminación viajaba y una clara expresión de que vivimos en un mundo tremendamente interdependiente. Y mi sensación es que desde entonces no hemos hecho más que encadenar una crisis tras otra. Sin embargo, el debate más en boga hoy en día gira en torno a la duración de las crisis: ¿hemos salido ya de la crisis económica iniciada en 2008? ¿Hemos dejado atrás la pandemia? Pensemos precisamente en esto último; la pandemia no tiene solamente un componente biológico, es también cultural, social, educativo, económico y ecológico. Que ahora estemos vacunados y la situación sanitaria sea menos grave no implica que hayamos superado la crisis. No, por lo menos hasta que hayamos trabajado o transformado el conjunto de condiciones que hacen que pueda repetirse en el futuro y con la misma gravedad. Hasta que seamos capaces de identificar y afrontar mejor la próxima crisis, no podremos decir que hemos salido de la crisis actual.



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:



BG: Ha mencionado este factor de dificultad para «comprender» un mundo con una elevada complejidad; ¿qué capacidad tenemos de conocer, diagnosticar, pensar o prever cuándo empezará la siguiente crisis, antes de que se acabe la anterior? ¿Dónde queda el conocimiento en este mundo crítico?

DI: Como sabe, una de mis obsesiones desde hace años es poner la reflexión acerca de la sociedad, la democracia y la política a la altura de la complejidad real del mundo en que vivimos. El lenguaje que utilizamos para ello está compuesto de unos conceptos -poder, representación, soberanía, Estado, democracia- que surgieron hace 200, 300 o 400 años, en una época en la cual las sociedades eran mucho más sencillas, más homogéneas cultural, religiosa o lingüísticamente, con relativamente poco movimiento y con tecnologías muy poco sofisticadas, comparadas con las que tenemos hoy. Así pues, el primer desafío que tenemos que abordar es complicar las cosas; la única manera de mejorar hoy nuestras democracias es hacerlas más complicadas, más complejas, permitir la intervención de más factores. En segundo lugar, y acerca de la capacidad de previsión por la que me preguntaba: debemos reconocer que en un mundo tan acelerado como el nuestro, esto es tremendamente difícil e incierto. En un mundo más pausado, mucho más basado en la inercia, la previsión es más sencilla, ya que es probable que cualquier escenario futuro sea tan solo una pequeña modificación del presente. Sin embargo, en momentos como el actual, en los que se acelera la historia, vivimos muy poco tiempo en las condiciones del presente, podemos contar muy poco con que las condiciones del momento se mantengan constantes en el tiempo. Sin embargo, la necesidad de prever es algo propio de los humanos. Antes acudíamos a la fe o a los oráculos para adivinar el futuro; hoy en día lo hacemos de una manera científica, combinando muchas disciplinas científicas que tienen distintas visiones del tiempo histórico. En sociedades estables se aprende de la experiencia, de los ancianos; no en balde, el símbolo de la sabiduría era el viejo de larga barba blanca. Hoy en día, esto está obsoleto; si yo tuviera que representar la sabiduría hoy dibujaría una niña, porque es la inteligencia personificada. Tenemos que aprender del futuro, no podemos aprender del pasado, el pasado nos enseña muy poco. La idea de Hegel de que la gran lección de la historia es que de la historia no se pueden sacar lecciones, creo que hoy es una verdad inapelable.

BG: Ante esta aceleración de la historia, y ante esta incapacidad de prever o, en todo caso, de conocer a partir del pasado, ¿qué papel tiene el conocimiento a la hora de gobernar? Porque como usted ha sugerido en algunos de sus artículos, el conocimiento no ha sido nunca tan importante y a la vez tan sospechoso: lo necesitamos para nuestro progreso, pero a la vez despierta iras, en particular la idea del «experto», que ahora es visto con desconfianza. ¿Cómo podemos lidiar con esta contradicción?

DI: Precisamente este es uno de los temas centrales de mi último libro, *La sociedad del desconocimiento*, donde trato de desentrañar esa paradoja. La pandemia ha sido un buen ejemplo de ello. Por un lado, ha habido un entusiasmo general en relación con la ciencia, debido al éxito de las vacunas; sin embargo, también ha surgido un movimiento de resistencia y de desconfianza hacia ellas. Y esto es preocupante porque vivimos en un mundo tejido a base de relaciones de confianza. En una sociedad extensa y compleja, estamos obligados a confiar en otros para afrontar situaciones y problemas que no conocemos de primera mano; es por ello que los científicos, periodistas y políticos actúan como nuestros referentes para determinadas cuestiones. Cada uno de los individuos acaba construyendo su propia cadena de confianza, tomando referentes para cada uno de los temas, algo que, dicho sea de paso, no es nada fácil. Es imposible supervisar personalmente cada uno de los eslabones de la larga cadena de confianza, y esto genera un vértigo que cada uno gestiona como puede y buena mente sabe. Hay quien construye bien esta cadena, y hay quien no. En cualquier caso, la mayor parte de los problemas que tenemos como sociedad son problemas que requieren un gran impulso tecnológico y una gran movilización cognitiva. La idea que muchas personas tienen de que la tecnología tan solo es una fuente de problemas y de efectos secundarios indeseados, me parece totalmente primitiva. Otra cosa distinta es que esa tecnología presenta situaciones disruptivas y desarrollos que en buena parte son imprevisibles, y debe ser regulada de alguna manera. Me preguntaba también por el vínculo entre conocimiento y gobierno: creo que la democracia es la mejor forma de gobierno desde el punto de vista moral y político, ya que hace suyos los valores de libertad, igualdad y fraternidad que se fijaron como meta las revoluciones contemporáneas. O por lo menos, aspira a conseguirlos. Pero es más, no solo es el mejor sistema político desde el punto de vista normativo, lo es también desde el punto de vista cognitivo. La democracia articula un entramado institucional en el que hay,

por ejemplo, gobierno y oposición, hay libertad de información, de expresión y de crítica. Eso no responde solamente al respeto que nos debemos unos a otros, sino también a una inteligencia colectiva expresada institucionalmente, después de muchos fracasos históricos y muchos conflictos inútiles, que nos han enseñado que es bueno permitir un espacio de oposición, de discrepancia, de interacción; fomentar una diversidad de conocimiento. Spinoza, uno de los fundadores de la democracia moderna, afirmaba que en un sistema democrático la persistencia en el error es más difícil; esa es una idea muy sencilla pero muy verdadera. En una democracia se gobierna a plazos, se gestiona el poder por un tiempo limitado, incluso se exponen las ideas en un parlamento también con un tiempo establecido, limitado, tras el cual la oposición tiene su turno de réplica. Hoy nos quejamos de la polarización, pero como colectividad cometeríamos muchísimos más errores si, en nombre de evitar la polarización, concediéramos a alguien la potestad de dictaminar qué es verdadero y qué es falso. Es mucho más democrática y mucho más razonable la toma de decisiones a través de un espacio libre de crítica y discusión.

BG: Precisamente esta es una de las cuestiones sobre la que ha reflexionado más en sus trabajos; cómo reconciliar la democracia y el conocimiento cuando, por ejemplo, a las elecciones no se concurre con la verdad, sino con un conjunto de expectativas, de deseos, que pueden estar en contradicción con las recomendaciones de los científicos o los expertos. Pienso en cuestiones como la del cambio climático, donde la toma de medidas es urgente y sin embargo la decisión última queda en manos de los votantes, que quizá no estén dispuestos a afrontar los sacrificios y las renunciaciones que reclama la acción climática. ¿Cómo reconciliar estos dos componentes de la democracia, el conocimiento, por un lado, y las expectativas de los votantes por el otro?

DI: En lo que plantea confluyen varios problemas apasionantes y de muy difícil resolución. En primer lugar, un gran problema de las sociedades y las democracias contemporáneas es esta articulación de poder y conocimiento, entendiendo que son dos cosas diferentes. Recordará que durante la pandemia un grupo de epidemiólogos publicó un manifiesto donde interpelaba a los políticos con la siguiente afirmación: «ustedes tienen el poder, pero nosotros tenemos el conocimiento». Creo entender qué se quería decir con ello –que se debe articular bien el plano de la reflexión y del conocimiento con el plano de la acción política–, pero a pesar de ello, yo fui muy crítico con el documento

porque se equivocaba en las dos cosas: ni unos tenían tanto poder, ni los otros tenían tanto conocimiento. La idea arcaica de que el poderoso puede y el sabio sabe, es muy simple. Hoy, afortunadamente, tenemos la posibilidad de crear los espacios que acercan la ciencia a los parlamentos, como por ejemplo, los grupos de expertos que asesoran a los legisladores y los decisores políticos. En mi caso, que pertenezco más al ámbito de la ciencia y del conocimiento, me siento también en la obligación pública y democrática de formular lo que yo entiendo como verdad científica, pero sin perder de vista su viabilidad política. Los que nos dedicamos a las ciencias somos muy poco respetuosos con la lógica política, que exige sentido de la oportunidad, de la comunicación, de la aceptación pública o la comprensión por parte de la ciudadanía... Cuando uno habla con políticos, cosa que intento hacer a menudo para conocer sus impresiones y las dificultades que enfrentan, muchas veces te dan la razón, pero se defienden diciendo que «lo que dices es verdad, pero no se puede hacer ahora», o «yo no tengo la capacidad de afrontar esta problemática». Esto me lleva a pensar que el problema de nuestras democracias contemporáneas no es que no sepamos lo que hay que hacer, sino que nuestra manera de organizarnos socialmente es perezosa a la hora de abordar los cambios, las transformaciones y las transiciones, y esto se acaba reflejando también en la gestión política. Fijémonos por ejemplo en el reto que nos plantea el cambio climático; como se vio en el IPCC [Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático] de la pasada cumbre de Glasgow. Desde el punto de vista teórico existe un acuerdo bastante amplio en cuanto a la dirección que deberíamos tomar, e incluso que existe la voluntad política para actuar. Sin embargo, las medidas que deberían implementarse nos exigirían abandonar hábitos muy instaurados en nuestro modo de vida: pautas de consumo, movilidad, y abordar injusticias históricas que existen entre sectores de la sociedad y también entre países que tienen distintos ritmos de crecimiento y modernización. Ahí es donde surge la parálisis, o por lo menos, la constatación de que las transformaciones se dan mucho más lentamente de lo que nos exigiría la velocidad con la que tiene lugar la crisis, en este caso, la crisis climática.

BG: Hablemos si le parece de estos «modos de gobernar» en tiempos de crisis; en su libro *Pandemocracia*, cuando se refiere a la crisis pandémica, menciona la necesidad de transitar hacia formas de inteligencia cooperativa. ¿A qué se refiere exactamente y cómo podemos acercarnos a estas nuevas formas de gobernar?



DI: Creo que existe una visión cada vez más extendida de que se necesita una transformación, una transición, que nos permita afrontar mejor las crisis que se nos plantean. Si nos fijamos en Europa, esta es la lógica detrás del programa *NextGenerationEU* que precisamente plantea cuatro grandes transiciones fundamentales para responder a la crisis pandémica: la de la cohesión social, la igualdad, la ecológica y la digitalización. El problema inmanente a cualquier transición es que tiene que vencer unas inercias, basadas generalmente en la lógica de ganadores y perdedores, y que necesariamente se verán alteradas. Hay dos ejemplos que creo que ilustran bien a lo que me refiero: uno, respecto a la transformación digital, y otro sobre la transición ecológica, que ponen de manifiesto no solo que existen resistencias en la sociedad al cambio, sino que estas pueden ser perfectamente racionales y comprensibles. En el caso de la transición digital, el fenómeno de la llamada «revolución de los cajeros», pone de manifiesto que algunos colectivos, en este caso la gente mayor, no consiguen adaptarse a un entorno de creciente digitalización de los servicios bancarios que requiere de unas habilidades digitales que no tienen; algo similar, por cierto, ha ocurrido con la enseñanza a distancia durante la pandemia, que ha ampliado la brecha educativa sobre la base de las habilidades digitales y de la disponibilidad material de las tecnologías. El segundo ejemplo que quería mencionar, en este caso ligado a la transición ecológica, es el de los *chalecos amarillos* en Francia. Todos los partidos franceses, incluido el partido Reagrupamiento Nacional de Marine Le Pen, se han subido al carro de la transición ecológica. Esto implica tomar medidas como la subida del precio del diésel, que perjudican a sectores muy concretos de la sociedad: a los que trabajan en los transportes o en la agricultura. Y aquí surge un aspecto que me tiene especialmente preocupado, como filósofo, pero también como ciudadano: la percepción que se está instalando en la sociedad de que la transición ecológica es una cuestión de capas altas de la sociedad, casi como un lujo de las clases instaladas, pero

que otras clases sociales más populares y de otros sectores sociales no se la pueden permitir. Generar esta sensación es peligroso ya que puede llevar a un número importante de los electores a votar por partidos con unos estándares ecológicos menos exigentes. Esa es otra de las brechas que está apareciendo. Finalmente me gustaría añadir una reflexión que va en la línea de su pregunta acerca de cómo podemos abordar de manera distinta los problemas que afectan a nuestra sociedad. Creo que venimos de un mundo que ha tendido a parcelar, trocear los problemas, para poder resolverlos. Esa es la lógica detrás de la división *fordista* del trabajo; ante una cuestión compleja, la dividimos en tareas mucho más manejables que asignamos a un especialista. Sin embargo, el mundo actual funciona más que nunca como un sistema en el que todo está interconectado, lo que da lugar fácilmente a un efecto cascada que no permite que podamos tratar los problemas de manera individualizada. Lo plantearé de otro modo: si sencillamente nos dedicamos a parcelar los problemas, no podremos acceder a su núcleo fundamental. Esta división *fordista* de los problemas, ha dejado de ser efectiva en el mundo actual. En el mundo de hoy, la paradoja es que si queremos arreglar una sola cosa debemos pensar en arreglarlas todas. Esto es en cierto modo trágico, ya que el reto es mayúsculo, pero creo que es así.

BG: ¿Puede ser entonces que ese sea el problema actual? ¿quizá es la necesidad de abordar las cuestiones como conjunto lo que explica la lentitud en la toma de decisiones que son cada vez más urgentes? Y relacionado con ello, ¿puede ser la inteligencia cooperativa una respuesta efectiva frente al reto de abordar los problemas con toda su complejidad, sin recurrir a la fragmentación que mencionaba?

DI: Sin duda, creo que ambas cuestiones son ciertas. En primer lugar, a mi juicio hay un clarísimo desfase entre la velocidad a la que se reproducen los problemas –de la tecnología o

del mundo que debe ser regulado-, y la lentitud de los responsables políticos en regularlos y gestionarlos. Y creo que paradójicamente, la tendencia a acelerar también los procesos de decisión es totalmente improductiva. La agenda de los políticos se vuelve frenética, agitada, precisamente para responder a la inmediatez y simular eficacia cuando en realidad su acción es muy poco productiva. La única manera de dar una respuesta eficaz a las urgencias de nuestro tiempo es abordarlas con la pausa y la reflexión que necesitan, a través de un buen diagnóstico y análisis. Solo de esta manera nuestra inteligencia nos permite superar los problemas. En otras palabras, la reflexión nos ayuda a ganar tiempo, aunque parezca lo contrario. Debemos dotarnos de instrumentos de inteligencia colectiva -y para mí CIDOB encaja en esta categoría- con un alto nivel de reflexión y análisis, y que sí, en algunos casos puedan reaccionar ante las crisis ocasionales, como es el caso de la guerra en Ucrania, o en su momento la crisis global provocada por la pandemia, pero siempre desde un conocimiento de largo recorrido, reflexivo, que creo que es un complemento necesario del periodismo del «aquí y ahora» y de la agitación permanente de la vida política. Respecto a su segunda cuestión, cuando me refiero al troceamiento de los problemas, hablo también de competencias exclusivas, de soberanía no compartida, o de estilos verticales y jerárquicos autoritarios. Pero cuando hablamos de arreglarlo todo, en el fondo estamos hablando de configurar sujetos amplios, de tipo horizontal. Basta con fijarnos en la Unión Europea, en lo lenta que puede llegar a ser su toma de decisiones, debido a los múltiples resortes de control y de veto; y sin embargo, cuando Europa ha logrado articular una verdadera gobernanza horizontal se ha mostrado no solo ágil, sino casi imparable en su aproximación a los problemas de nuestro tiempo. La respuesta a la pandemia ha sido un ejemplo de ello, especialmente si la comparamos con la horrible gestión de la crisis económica de 2008, en la que vimos de todo menos cooperación y horizontalidad.

BG: Me gustaría traer a colación el tema de la justicia, a la que ha apelado cuando hablaba de ganadores y perdedores de las crisis, y de esas inercias que es tan difícil cambiar. Y unirlo también con la necesidad que mencionaba de prever, de no mirar tanto hacia el pasado, y mucho más hacia el futuro. En su opinión, ¿cómo cree que reaccionarán los que están quedándose al margen de estas transiciones, y cómo cree que podemos gestionar las transiciones de manera más justa, más inclusiva, para que no quede tanta gente en el camino?

DI: Esta es una cuestión clave. El poder incluir al que ha quedado excluido por mis propias prácticas, tácita o explícitamente, es el horizonte moral de nuestro tiempo. Para que haya justicia, debemos preguntarnos si el beneficio que obtenemos es a costa de otro. Este es un gran imperativo que nos tenemos que plantear: ¿hay algún beneficio que yo esté obteniendo gracias a una injusticia hacia otro?, ¿quién lo paga? Me gustaría mencionar un ejemplo interesante y actual, precisamente por ese carácter sistémico al que me refería antes. Durante la pandemia, hemos visto como el mundo desarrollado ha conducido campañas de vacunación muy completas, que nos han protegido de manera bastante satisfactoria. Sin embargo, me pregunto si quizás hubiera sido más justo e incluso mejor para nuestra propia salud una dosis menos en los países de rentas altas y una dosis más en los países de rentas bajas. Quién sabe si esto nos habría ahorrado la variante ómicron, o las oleadas más recientes. Debemos preguntarnos: ¿por qué no globalizamos las vacunas? Lo digo no solo como una cuestión de generosidad o de solidaridad, sino por el propio interés, bien entendido. Debemos plantearnos que seguramente las crisis actuales son debidas en parte a las injusticias del pasado, como una suerte de efecto bumerán que se vuelve contra nosotros. Y es que uno de los cambios importantes que ha generado la globalización es que nos ha dejado sin alrededores del mundo, ni físicos ni normativos. Me explico: con un «alrededor» me refiero al espacio externo, de fuera, en el que metafóricamente podíamos depositar tranquilamente nuestros desechos, nuestra basura, sin que ocurriera nada. El mundo colonial es un ejemplo muy gráfico de esta realidad, ya que por entonces había un afuera, un alrededor que era parasitado por la metrópolis. La pulsión poscolonial de emancipación creo que tiene mucho que ver con la idea de negarse a vivir en un lugar de desecho. Eso hoy ya no es posible, ni normativamente -ya que seríamos reprimidos por ello-, ni físicamente, ya que sencillamente estos lugares han dejado de existir. No obstante, la sociedad actual sigue actuando como si el futuro fuese el basurero del presente. Decía Rousseau que no hay mejor tejedor de amistades que un enemigo común, y parece que ese enemigo sean las generaciones futuras. La lógica detrás de la insostenibilidad en nuestro planeta, nuestro modo de producción, de consumo, etcétera, no es otra que pensar que las consecuencias de todo esto las pagarán otros; que, por cierto, todavía no votan y es posible que quizá ni hayan nacido. En definitiva, ese carácter sistémico del mundo nos obliga a una actuación menos centrada en la defensa de lo propio y menos cortoplacista, porque la gestión del futuro también

tiene que formar parte de nuestros cálculos vitales. Nietzsche afirmaba que debemos hablar de una ética de las cosas más lejanas. Hoy nuestra ética es una ética del prójimo, lo próximo, lo cercano, lo inmediato. Quizá en lugar del prójimo tendríamos que hablar del lejano, que, en el fondo, se ha convertido también en nuestro prójimo.

BG: La pandemia ha subrayado que solo cuidando a los demás nos podemos cuidar a nosotros mismos. Sin embargo, también vemos hoy como algunos colectivos –como la extrema derecha– promueven la idea contraria, la de que lo que unos ganan lo pierden los demás; pienso en el argumento de que la seguridad de unos depende de que otros –los migrantes– no tengan acceso a sus mismos derechos. Y hemos visto como estos argumentos han ido calando en los partidos tradicionales.

DI: Si pudiéramos adoptar esta mirada sistémica que antes reclamaba, seguramente veríamos que existe una relación entre nuestro modo de vivir y la necesidad de los inmigrantes de venir aquí, por ejemplo, debido al deterioro del clima en sus países de origen. Si esto fuera un tema de discusión pública –me atrevo a decir que de militancia política–, probablemente la gente lo entendería mejor y se daría cuenta de lo estúpido e inmoral que es el discurso de la extrema derecha en relación con este asunto. El nexo entre migraciones y cambio climático empieza a cuantificarse y es empíricamente demostrable. El discurso de la extrema derecha al que hace referencia parece querer decir que estas personas emprenden un largo y arriesgado viaje para beneficiarse de nuestros servicios sociales, como si fuese un simple cálculo económico; un cálculo económico que, dicho sea de paso, está bien para nosotros, pero no para ellos.

BG: Permítame pues seguir hablando de las migraciones, que es a lo que dedico mi investigación. El politólogo Ivan Krastev ha afirmado que la verdadera crisis de Europa fue la de los refugiados de 2015, y esto por dos sentidos: primero, por su impacto potencial sobre el proyecto europeo –dado el bloqueo que generó en la UE–; y segundo, porque evidenció que las democracias europeas se habían convertido en instrumento de exclusión, y no de inclusión, o en todo caso en la inclusión de unos basada en la exclusión de otros. ¿Coincide usted con su diagnóstico? ¿Cuál cree que es el impacto de las migraciones sobre las democracias liberales y cómo estas se verán afectadas por la crisis actual de refugiados ligada a la invasión rusa de Ucrania?

DI: Si dejamos a un lado que es una situación dramática, y nos centramos exclusivamente en la lógica del conflicto, la guerra de Ucrania tiene muy poco de novedoso, ya que es muy tradicional: la típica guerra colonial de invasión de un país hacia otro. Lo que sí resulta intelectualmente interesante es la reacción del resto del mundo hacia Rusia, y su carácter ambivalente, que se explica por algo que se ha dado en llamar la «interdependencia armada», es decir, el hecho de que la interdependencia que hoy vivimos puede convertirse también en un mecanismo de presión, en un caballo de batalla. Me explico: Rusia ahora mismo está padeciendo las consecuencias de las sanciones europeas –que cada uno juzgará si son razonables, oportunas, justas o eficaces– de un modo que jamás habría experimentado la Unión Soviética, hace treinta o cuarenta años, que era un país autárquico y mucho más cerrado. La caída del imperio soviético abrió la puerta a la globalización de Rusia, lo que indirectamente, la ha puesto en nuestras manos. Es decir, ha permitido que nosotros, el resto del mundo que se opone a la invasión, sancionemos ahora a Rusia de distintas maneras: con el sistema bancario Swift, interrumpiendo suministros energéticos, etc. Pero llegados a este punto –y aquí recupero la idea del efecto bumerán de Ulrich Beck–, no hay sanción que no tenga que pagarse de alguna manera. Por ejemplo, en este caso con una energía más cara, con la sustitución de proveedores o con cortes en el suministro. Esto hace que nos adentremos en un terreno muy delicado, ya que todos los actores acaban perdiendo; por una parte, Rusia deja de recibir unos beneficios, pero también Europa debe buscar los recursos energéticos en otros socios, cosa que no es nada fácil. ¿Hasta qué punto podemos permitirnos el lujo de dañar al otro si también nos dañamos a nosotros? En la Europa actual, con una Francia que ha votado casi en un 50% a la extrema derecha, o una Alemania que también tiene un movimiento de extrema derecha muy significativo, y con unos países de Visegrado que cuestionan los valores fundamentales del modelo europeo... ¿Podemos autolesionarnos en respuesta a la crisis ucraniana? ¿Hasta qué punto esto no va a generar el caldo de cultivo idóneo para los movimientos políticos que mejor manejan las pasiones primarias y más elementales? Si yo fuera político estaría angustiado ante este tipo de decisiones, porque son tremendamente complejas. La solución no es nada sencilla, y por eso puedo imaginar la preocupación que deben sentir las personas que en estos momentos tienen en sus manos la toma de decisiones sobre estas materias.

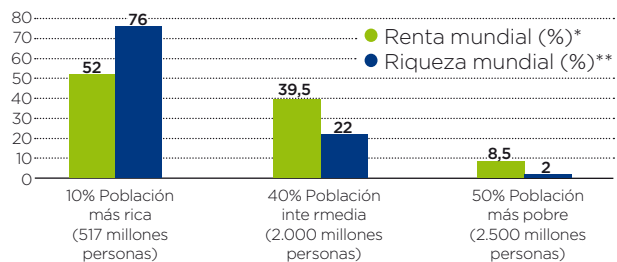
LA DESIGUALDAD DE RENTA: UN MAL ENDÉMICO

El proceso de desigualdad en la renta y la riqueza mundial se intensificó a partir de la oleada de políticas desreguladoras y privatizadoras de los años ochenta, de manera que, sobre todo en las dos últimas décadas, la brecha entre los ingresos del trabajo y el capital que percibe el 10% más rico de la población mundial y el 50% más pobre se ha duplicado. Actualmente, el 10% de los más ricos poseen tres cuartas partes del patrimonio mundial. En sus inicios, el discurso a favor de la globalización se presentó como una oportunidad para recortar las desigualdades globales; sin embargo, y a pesar de la emergencia de nuevas potencias globales, las desigualdades han seguido incrementándose. Además, la pandemia del coronavirus ha acelerado este proceso, ampliando en 100 millones las personas que se encuentran en extrema pobreza, hasta alcanzar los 711 millones (Banco Mundial).

MÁS DESIGUALDAD EN INGRESOS Y EN RENTA

La desigualdad en los ingresos y la riqueza agregados en 2021 ha llegado a unos niveles alarmantes. Actualmente, el 10% de la población adulta más rica (alrededor de 517 millones de personas) acapara el 52% de la renta y el 76% de la riqueza, mientras que el 50% de la población adulta más pobre (alrededor de 2.500 millones de personas) acumula solo el 8% de la renta y el 2% de la riqueza.

DESIGUALDAD MUNDIAL EN LOS INGRESOS Y LA RIQUEZA (2021)



Nota: se incluye el número aproximado de personas adultas en cada grupo de ingresos.
* Cantidad de ingreso que corresponde o tiene lugar dentro de un período concreto.

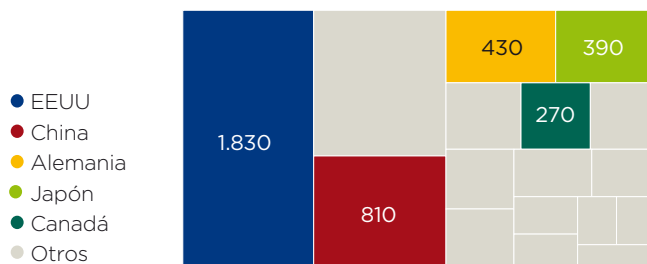
El dato ofrece el ingreso total medio en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Los ingresos se miden después de pensiones y beneficios al desempleo y antes de impuestos y transferencias. El total mundial estimado es de 86 billones de euros.

** La riqueza o patrimonio está constituida por los activos financieros (depósitos bancarios, acciones, títulos de renta fija...) o no financieros (inmuebles, vehículos, ajuar doméstico...) de los que se es propietario a una fecha determinada. El total mundial estimado es de 510 billones de euros.

¿DÓNDE ESTÁN LOS MULTIMILLONARIOS?

EEUU se mantiene como país con más personas con un patrimonio superior a 500 millones de dólares (1.830 personas), si bien China ha incrementado el número de multimillonarios significativamente en los últimos años, hasta los 810 en 2017. Por zonas, América del Norte (2.100 multimillonarios), Asia (2.080) y Europa (1.680) copan el 89% de los multimillonarios de todo el mundo.

NUMERO DE MILLONARIOS CON UN PATRIMONIO SUPERIOR A 500 MILLONES DE DÓLARES (2017)

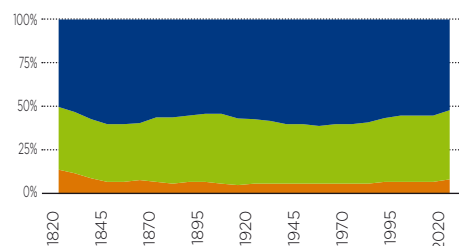


DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS: UN MAL ENDÉMICO

La evolución de la desigualdad mundial en los ingresos ha sido notable desde 1820, siendo el grupo del 10% de población más rica el que ha acaparado de manera constante entre un 50% y un 60% de los ingresos totales, mientras que los ingresos del 50% más pobre han oscilado entre el 5% y el 15%. El grupo del 40% intermedio se ha mantenido con una participación entre el 33-40%.

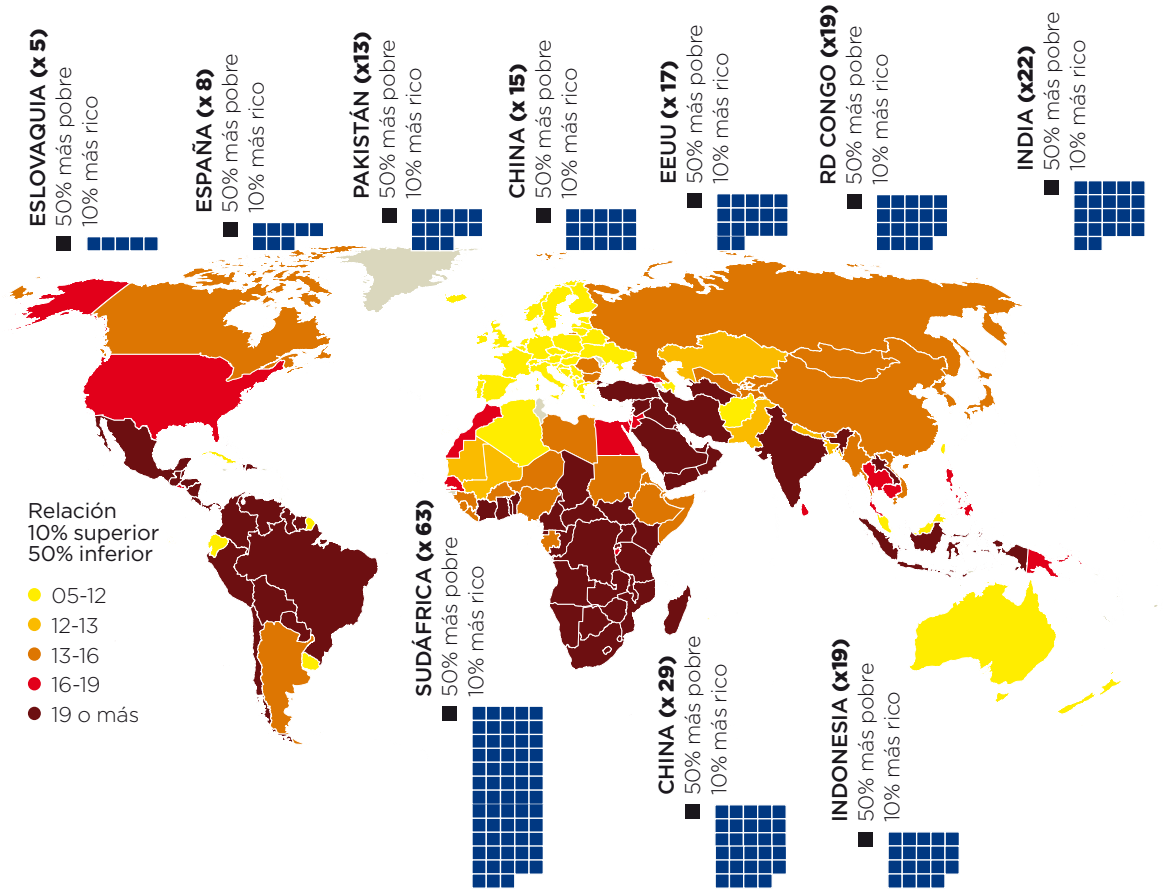
- 10% Población más rica
- 40% Población intermedia
- 50% Población más pobre

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS



DIFERENCIA DE INGRESOS GLOBAL ENTRE EL 10% MÁS RICO Y EL 50% MÁS POBRE, 2021

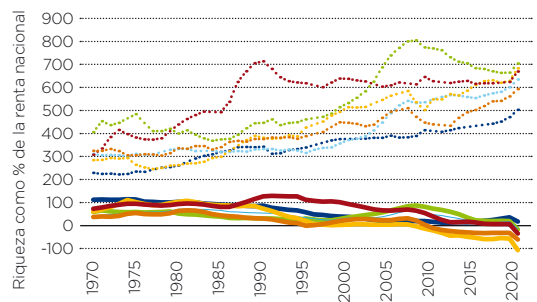
La diferencia por países en los ingresos entre el 10% más rico y el 50% más pobre nos ofrece un panorama global más definido de las brechas económicas actuales. Por ejemplo, en países como Islandia, República Checa, Eslovaquia o Noruega esta diferencia es 5 o 6 veces superior, mientras que en Brasil el 10% más rico gana 29 veces más que el 50% más pobre, en México 31 veces, o en Sudáfrica hasta 63 veces.



ECONOMÍAS MÁS RICAS, GOBIERNOS MÁS POBRES

La pandemia también ha acelerado otra dinámica presente desde la crisis financiera de 2008, esto es, la pérdida de la riqueza neta del sector público en favor del privado. Durante las últimas cinco décadas, los países se han vuelto más ricos, pero en cambio sus gobiernos, es decir, el sector público, se ha empobrecido. En España, por ejemplo, la riqueza pública ha caído del 60% de la renta nacional al -16% en los últimos 50 años. Esta es una tendencia generalizada en los países de rentas altas, debido a que los gobiernos han tenido que desarrollar políticas públicas para proteger a sus ciudadanos, elevando de esta manera la deuda pública a unos niveles astronómicos. Esta tendencia se ha potenciado con la pandemia, durante la cual los gobiernos tomaron prestado el equivalente al 10-20% del PIB, esencialmente del sector privado. Esta insuficiente riqueza actual de los gobiernos les limita las capacidades para abordar la desigualdad en el futuro, así como otros desafíos, como el cambio climático.

EVOLUCIÓN DE LA RIQUEZA PÚBLICA Y PRIVADA EN PAÍSES SELECCIONADOS (1970-2020)*



Nota: * El patrimonio público es la suma de todos los activos financieros y no financieros netos de deudas en poder de los gobiernos.

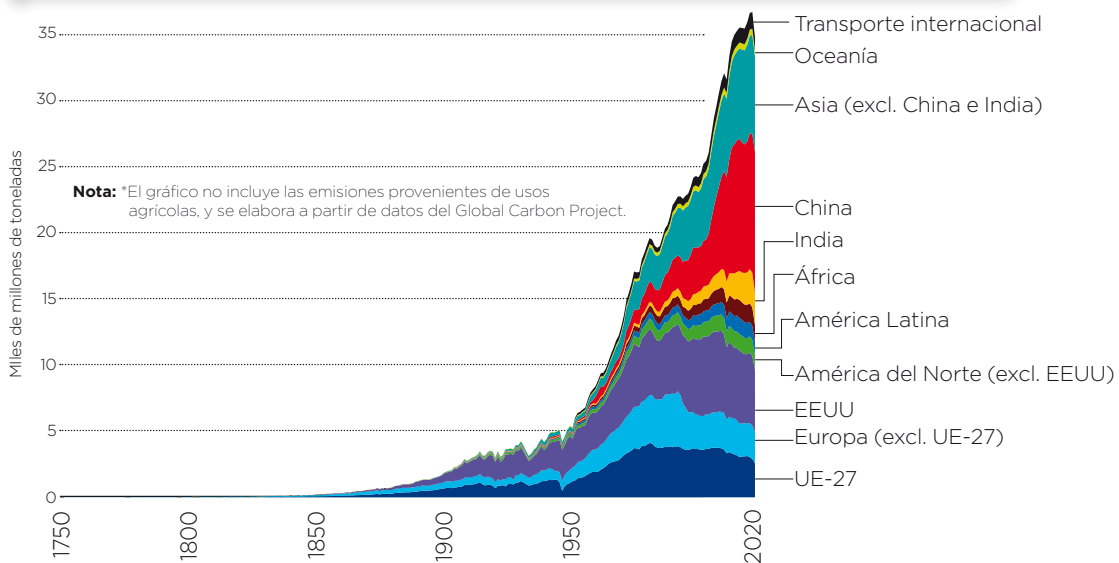
● Alemania ● Francia ● Japón ● Pública
● España ● R. Unido ● EEUU ● Privada

Elaboración: CIDOB. Fuente: World Inequality Lab: «Informe sobre la desigualdad global 2022».

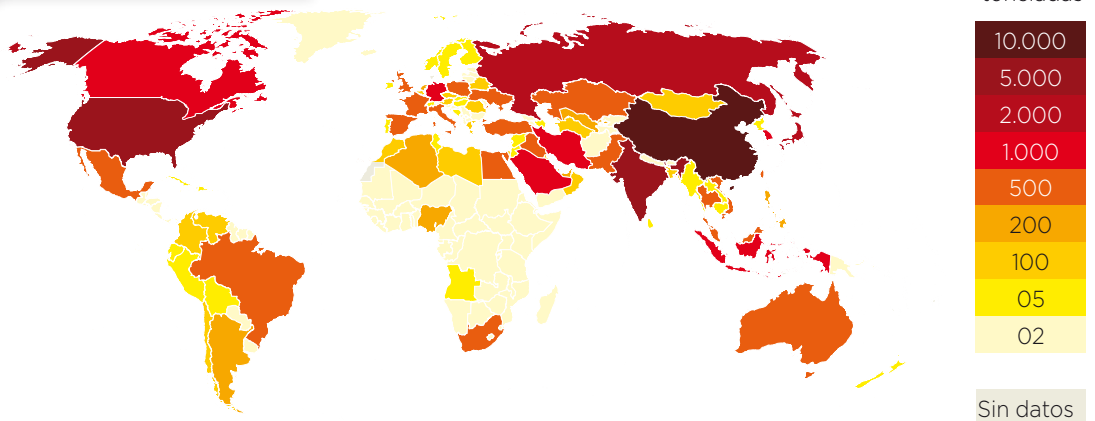
LA CRISIS MEDIOAMBIENTAL: ¿DE QUIÉN ES LA CULPA Y QUIÉN TIENE LA SOLUCIÓN?

A lo largo del s. XX, el aumento exponencial de las emisiones de gases de efecto invernadero ligadas al consumo de combustibles fósiles, atribuibles en su gran mayoría a los países hoy más desarrollados, han favorecido el cambio climático en todo el mundo; el consiguiente aumento de la temperatura está transformando los ciclos del agua y la frecuencia y gravedad de las catástrofes naturales. No obstante, esta constatación llega cuando son los países emergentes –con China a la cabeza– los que están incrementando sus emisiones debido al desarrollo de su economía o a fenómenos como la «exportación de emisiones» desde los países ricos a los países pobres. La consecuencia es que los principales responsables del cambio climático en el pasado son los que reclaman ahora a los emergentes que limiten sus emisiones en el futuro. Otra constatación es que algunos de los países que van a sufrir primero y más severamente los efectos nocivos del cambio climático son de los que menos contaminan, y que poco pueden hacer para combatirlo.

EMISIONES ANUALES DE CO₂ PROVENIENTES DE COMBUSTIBLES FÓSILES (POR REGIÓN)



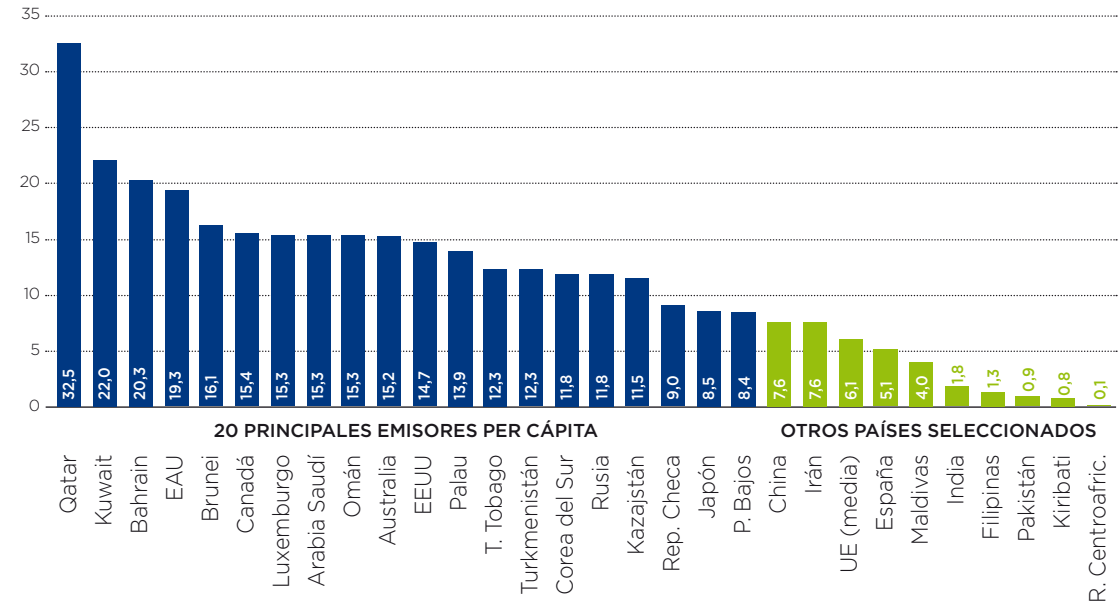
EMISIONES ANUALES DE CO₂



Nota: *El gráfico no incluye las emisiones provenientes de usos agrícolas, y se elabora a partir de datos del Global Carbon Project.

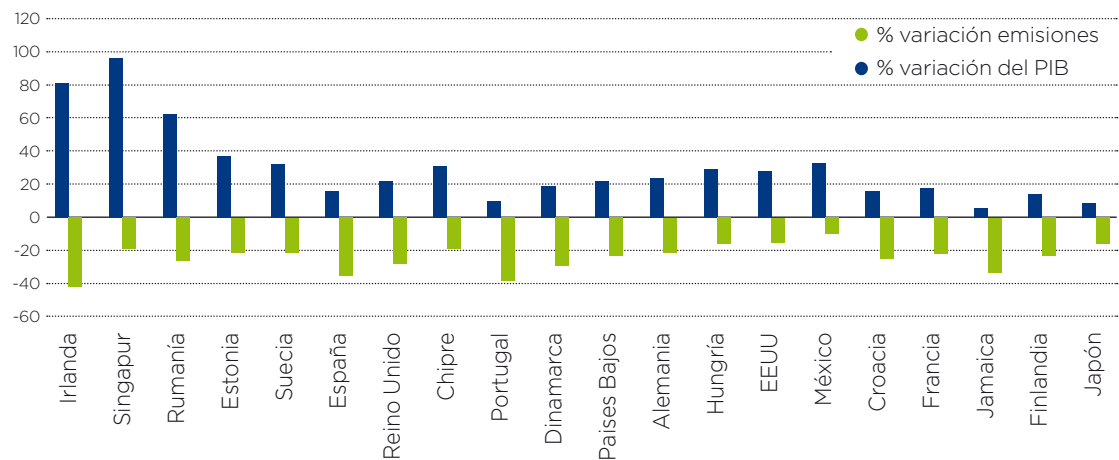
EMISIONES DE CO₂ PER CÁPITA (TONELADAS MÉTRICAS, 2019)

Si bien es cierto que la prosperidad es el factor más determinante en el nivel de emisiones de los países, hay múltiples evidencias de que las decisiones políticas y las elecciones tecnológicas son un factor diferencial -como la desvinculación de los combustibles fósiles-, tal como se desprende por ejemplo de la tasa de emisiones per cápita, que encabezan los países productores de petróleo del Golfo Pérsico y que ofrece una perspectiva complementaria a la de las emisiones totales.



EL RETO IMPERATIVO: DESACOPLAR EL CRECIMIENTO DE LA RIQUEZA Y LAS EMISIONES

El ritmo de las emisiones actual pone en peligro la distribución actual de la vida humana en la Tierra, por lo que es necesario limitarlas de manera urgente. Una de las opciones en estudio es la del decrecimiento, que, como ha demostrado la reciente pandemia, tendría un impacto positivo sobre las emisiones. Sin embargo, la alternativa es desvincular el tradicional crecimiento económico asociado al aumento de las emisiones; una pretensión que, lejos de ser utópica, persiguen ya algunos países del mundo. Los avances de la tecnología para reducir costes y buscar soluciones menos contaminantes, sumados a la voluntad política, han sido determinantes para ello y marcan el camino a seguir.



Elaboración: CIDOB. **Fuentes:** Roser, M. y Ritchie, H., «CO₂ emissions», OurWorldInData; The Global Carbon Budget dataset, «Supplemental data of Global Carbon Project 2021 (1.0) [Data set]», <https://doi.org/10.18160/gcp-2021>.

CAMBIO CLIMÁTICO: UNA VULNERABILIDAD COMPARTIDA

En el momento actual, enfrentamos el reto de medir adecuadamente el impacto del cambio climático que, por su naturaleza, es un fenómeno complejo y multidimensional que difícilmente puede recogerse en un solo mapa, ya que al optar por representar países, pasamos por alto las disparidades entre regiones o colectivos dentro del mismo país, obviando nuevas brechas climáticas que quedan ocultas por la lógica nacional. No obstante, los estados siguen siendo los actores esenciales en la lucha contra el cambio climático, en tanto que marcos legislativos y promotores de políticas públicas. El primer factor a medir respecto a la vulnerabilidad es, naturalmente, el impacto directo de las catástrofes naturales, pero de cerca, lo siguen la capacidad de respuesta política, el impacto negativo sobre la economía o la velocidad sostenida del cambio climático, que por ejemplo, en Canadá dobla la media global. Es por ello que han surgido indicadores «multidimensionales» –como el de ND-GAIN– que comprenden el impacto del cambio climático sobre los alimentos, las infraestructuras, la salud o los ecosistemas, en un esfuerzo por abarcar el fenómeno en su complejidad.

VULNERABILIDAD MULTIDIMENSIONAL AL CAMBIO CLIMÁTICO (ND-GAIN)

AMÉRICA LATINA Y CARIBE

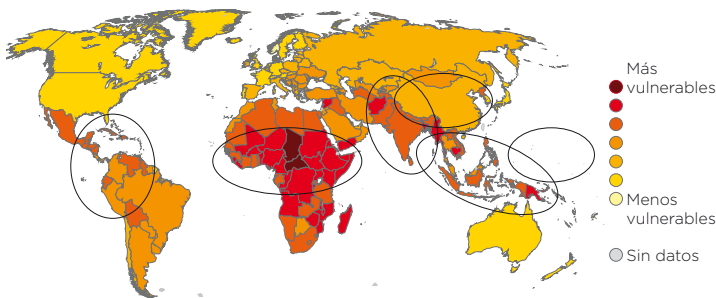
Los glaciares de los Andes tropicales están desapareciendo con rapidez, especialmente en Perú. La sequía sostenida en Chile se agrava, y se extiende a la cuenca de los ríos Paraná y la Plata. También el aumento del nivel del mar es superior a la media global, y las lluvias torrenciales devienen más frecuentes, por ejemplo, en Brasil o Haití, el país más vulnerable del continente. Crece también la inseguridad alimentaria.

ÁFRICA

En el Sahel, pelagra el modo de subsistencia de millones de personas que viven del pastoreo. Ello se ve afectado por la sequía en la cuenca del Río Congo cuyos bosques generan la lluvia: más sequías y más inundaciones. Aumento de la temperatura, de la degradación costera y proliferación de insectos. Según el índice ND-GAIN, 8 de los 10 países más vulnerables del mundo se encuentran en África.

ASIA MERIDIONAL

Las últimas inundaciones en Pakistán –agosto de 2022–, que han ocasionado 1.300 muertos y han anegado un tercio del territorio nacional, son un ejemplo de la presión enorme que ejerce el cambio climático en la región. El deshielo de los glaciares, la precaria planificación de las infraestructuras y la concentración de población en los valles de los grandes ríos –que en su ausencia serían desiertos– son factores que elevan la vulnerabilidad de países como Bangladesh, India, Pakistán, Afganistán o Maldivas.



CHINA

Como principal emisor de carbono del mundo en la actualidad –con un 25% del total y más que doblando al segundo– China es esencial en la lucha contra el cambio climático. La política oficial promete neutralizar las emisiones en 2060, algo que va también en su propio interés, debido a la enorme contaminación urbana y a una catastrófica escasez de agua potable. Es también el país con más desplazados climáticos internos (más de 5 millones) debido principalmente a las inundaciones y los ciclones.

SUDESTE ASIÁTICO

El aumento de la temperatura sostenido y la elevada humedad han aumentado los riesgos para la salud en países como Tailandia, Vietnam o Filipinas. Cambios en el ciclo hidrológico, con sequías y lluvias torrenciales, causan un aumento de la inseguridad alimentaria. Catástrofes naturales más severas, como los ciclones y los huracanes. No obstante, capacidad de reacción importante en algunos países y una creciente sensibilización y voluntad política.

ESTADOS INSULARES DEL PACÍFICO

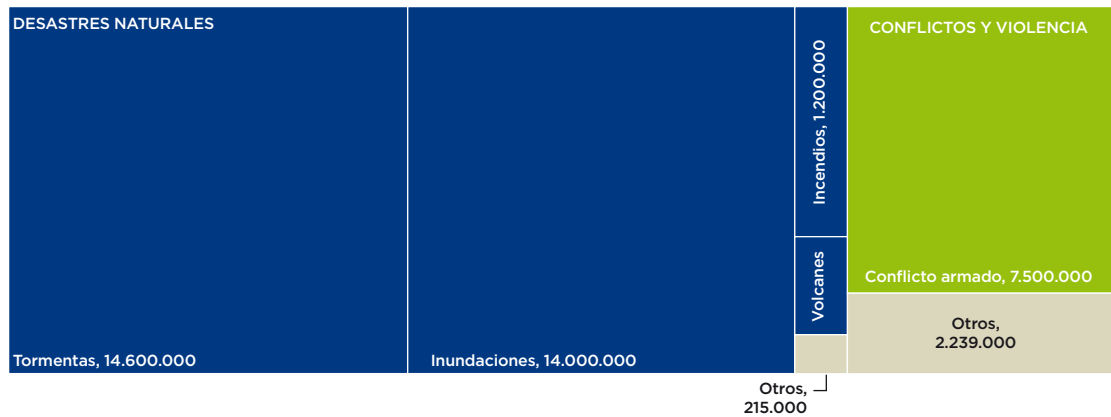
Los pequeños estados insulares son una suerte de «canario en la mina» del cambio climático, ya que debido al incremento del nivel del mar y a la salinización del suelo y el agua, pueden desaparecer antes de que acabe el presente siglo. Estados como Kiribati, Vanuatu o Fiji han visto aumentar la fuerza y la frecuencia de las tormentas tropicales, disminuir el agua potable y el suelo cultivable y colapsar algunas de sus infraestructuras costeras. A ello se suma que en muchos casos, estos microestados oceánicos disponen de recursos limitados para combatir el cambio climático.

EL BUMERÁN CLIMÁTICO

La concatenación de desastres naturales y fenómenos climáticos extremos afectará primero a los más vulnerables, pero a través de sus ramificaciones en la economía, la estabilidad política o el aumento de los refugiados climáticos, se extenderá también a los países vecinos y después, al resto. Contamos ya con evidencias palpables de ello: según cálculos de ACNUR, los desastres naturales fueron la primera causa de desplazamiento interno en el mundo, con 23,7 millones de personas en 2021. Y en un escenario de máxima gravedad, esta cifra pueda alcanzar los 216 millones de desplazados en 2050.

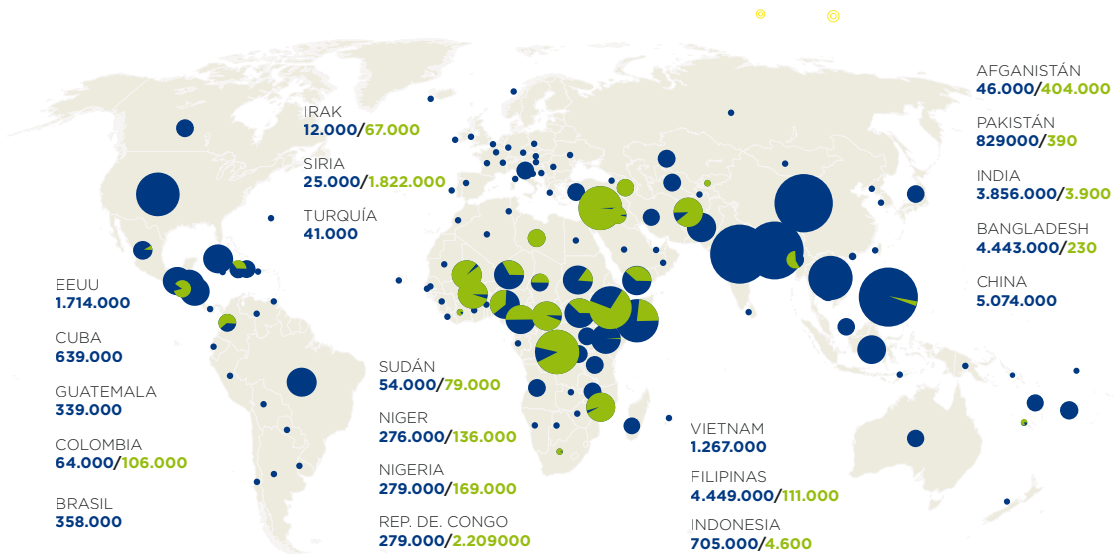
No se trata pues de un dilema moral, sino de un cálculo estratégico: los países desarrollados necesitan que los emergentes limiten sus emisiones y gocen de cierta estabilidad política con vistas a reducir el impacto de las catástrofes humanitarias, al tiempo que los segundos necesitan a los primeros para hallar soluciones tecnológicas efectivas, escalables y *low-cost* que permitan crecer sin contaminar, y que puedan implementarse con la máxima rapidez.

DISTRIBUCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO SEGÚN CAUSA (2020)



DE LOS 40,5 MILLONES DE NUEVOS REFUGIADOS DE 2020, EL 74% (30 M.) LO FUERON POR CATÁSTRFOS NATURALES RELACIONADAS CON EL CLIMA

- Por conflictos y violencia
- Por desastres naturales



Elaboración: CIDOB. **Fuentes:** Farand, Ch: «Mapping vulnerability: why the IPCC's geography of climate risk is contentious», *Climate Change News*, junio de 2022; IDMC, «Global Report on Internal Displacement 2021», www.internal-displacement.org/global-report/grid2021; IEA, «Global Energy Review 2021», www.iea.org/reports/global-energy-review-2021; Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN), «Country Index», gain.nd.edu/our-work/country-index.

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 diversas fotografías de: Annie Spratt, sin título, junio de 2018, <https://unsplash.com/photos/h-LcVG8W1XY>; Annie Spratt, sin título, junio de 2018, <https://unsplash.com/photos/im8y4BO2hso>

Página 18

Composición original creada por Joan Antoni Balcells a partir de una fotografía perteneciente a la colección del Metropolitan Museum, «Indian Girl, or The Dawn of Christianity, 1853-56; carved 1855-56» imagen de una escultura original de Erastus Dow Palmer <https://www.metmuseum.org/art/collection/search/11677>

Página 21

Maurizio Pesce, «Chris Daniels, VP Internet.org», marzo de 2015. <https://commons.wikimedia.org>

Páginas 22-23

Blake Patterson, «iPhone apps sphere», noviembre de 2008. <https://www.flickr.com/photos/blakespot/3030107334>

Página 24

Responsible Sourcing Net, «RSN_3229», mayo de 2012. <https://www.flickr.com/photos/sourcingnet-work/7589135402>

Páginas 24-25

Marco Verch Professional, «A person searching information about features of new Windows 11», octubre de 2021. <https://www.flickr.com/photos/30478819@N08/51596598767/>

Página 25

Rwanda Green Fund, «African Waste Management Experts Visit Rwanda E-Waste Recycling Facility - Rwanda Green Fund Investment», septiembre de 2017. <https://www.flickr.com/photos/127716409@N05/36708587383>

Página 29

NOAA Ocean Exploration, «The Hidden Ocean, Arctic 2005: July 25 Log», julio de 2005. <https://www.flickr.com/photos/oceanexplorer-gov/2532127732>

Página 31

Composición original creada por Joan Antoni Balcells a partir de la foto original de: UN Climate Change Conference UK 2021, «Cop26 The Glasgow Climate Pact», 2021 <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>

Página 32

European Space Agency, «Great Barrier Reef», junio de 2017. <https://www.flickr.com/photos/europeanspaceagency/34659154530>

World Meteorological Organization, «President of Tuvalu COP26 address», noviembre de 2021. <https://www.flickr.com/photos/worldmeteorologicalorganization/51696702497>

Página 33

Alto Crew, sin título, enero de 2018. <https://unsplash.com/es/fotos/Rv3eclmL4ak>

Página 35

Jernej Furman, «Jellyfish In Water With Blue Light», marzo de 2017. <https://www.flickr.com/photos/91261194@N06/45343727755>

Página 39

Composición original de Joan Antoni Balcells a partir de diversas fotografías originales de: Okay Yaramanoglu, «Captain America», mayo de 2012. <https://www.flickr.com/photos/23397895@N08/7166878702> Four Bricks Tall, «God of Wealth », julio de 2019. <https://www.flickr.com/photos/fourbrickstall/48348319712>

Página 40

Composición original creada por Joan Antoni Balcells a partir de la foto original de: Anthony Rampersad, sin título, enero de 2019. <https://unsplash.com/es/fotos/gXVCjITyNtE>

Página 42

European Business Summit, «EBS2019 - The Belt and Road Initiative 6 years on: Towards Higher Quality Development. H.E. Zhang Ming - Ambassador and Head, Mission of the People's Republic of China to the EU», mayo de 2019. <https://www.flickr.com/photos/96119688@N04/47888494681>. Office of the President Republic of China (Taiwan), «Vice President Lai holds online meetings with US political and civil society leaders during a stopover in San Francisco», enero de 2022. <https://www.flickr.com/photos/presidentialoffice/51852014975>

Página 45

Composición original de Joan Antoni Balcells a partir de la fotografía de: Ankit Singh, «Levi's jeans», septiembre de 2020. <https://unsplash.com/photos/HMeSiGy4aQE>

Página 47

Composición original a partir de una fotografía de: Kremlin.ru, «retrato oficial de Vladimir Putin - 2012», mayo de 2012, <https://commons.wikimedia.org>

Página 50

Kremlin.ru, «Vladimir Putin in Khmeimim Air Base in Syria», diciembre de 2017. <https://commons.wikimedia.org>

Wikimedia, a través del canal de Youtube del usuario Che Guevara, «Valery Bolotov proclaims the Act of Independence of the Lugansk People's Republic», mayo de 2014. <https://commons.wikimedia.org> muslim322, «Acto solemne en homenaje a los heroes de la patria en Moscú» (торжественном мероприятии, посвящённом чествованию Героев страны. Москва), enero de 2014. <https://commons.wikimedia.org> Anton Holoborodko, «Military base at Perevalne during the 2014 Crimean crisis», marzo de 2014. <https://commons.wikimedia.org>

Página 52

Michał Siergiejecz, «Human Delivery. The National Guards detained a participant in a rally in support of opposition leader Alexei Navalny in February 2021», enero de 2021. <https://www.flickr.com/photos/siergiejecz/51971138475>

Página 53

Michał Siergiejecz, «Protesters at the fence. Protesters for fair elections in Moscow show their posters behind the police fence», junio de 2020. <https://www.flickr.com/photos/siergiejecz/50015958952> UNDP Ukraine, «IMG_1577.

7A Koshytsia Street, Kyiv», febrero de 2022. <https://www.flickr.com/photos/undpukraine/51915726344>

Página 98

Aron Yigin, sin título, noviembre 2020. https://unsplash.com/photos/INpAmLA_bvQ

Página 101

Jon Tyson, sin título, junio 2021. <https://unsplash.com/photos/JhVLCDT9jXE>

Página 106

Russ Allison Loar, «Church For Rent. Chris Cox, a homeless man on the streets of Pomona, Southern California», febrero de 2021. <https://www.flickr.com/photos/russloar/50980353988> World Bank Photo Collection, «Dignity factory workers producing shirts for overseas clients, in Accra, Ghana», octubre 2015. <https://www.flickr.com/photos/worldbank/22176774771>

Página 112

Kevin Woblick, sin título, abril, 2020. <https://unsplash.com/photos/MVjTry-e8MQ>

Página 116

World Economic Forum, «World Economic Forum Annual Meeting Meeting 2022 in Davos-Klosters, Switzerland», mayo de 2021. <https://www.flickr.com/photos/worldeconomicforum/52088314414>

Christopher Dombres, «Profit over people. The Levi's Two Horse Brand Patch served has a model for this illustration», abril 2010. <https://www.flickr.com/photos/christopherdombres/4492928155>
Samuel Mann, «San Francisco street», junio, 2015. <https://www.flickr.com/photos/21218849@N03/18479553753>

Página 122

Composición original de Joan Antoni Balcells a partir de la fotografía de: Alf Melin, «Euro», abril 2012. <https://www.flickr.com/photos/alfmelin/7035825939>

Página 124

European Council, «Minute of silence for Valéry Giscard d'Estaing», diciembre de 2020. <https://newsroom.consilium.europa.eu>
European Commission, «2020, View of the screen with Li Keqiang, on the top left, Charles Michel, on the top right, and Ursula von der Leyen, on the bottom right», junio 2020. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/photo/P-044205-2F00-03>

Página 128

Brendan Purdy, «MOB Electric Car with Belem Tower in background», enero de 2020. <https://www.flickr.com/photos/purdyrns/49455992673>

UNDP Ukraine, «IMG_1457», abril de 2022. <https://www.flickr.com/photos/undpukraine/52004786557>
oldTor, «Silicon micro chip 1526--9», enero de 2022. <https://www.flickr.com/photos/oldtor/51799503824>

Página 132

Bill Smith, «Five on the Floor. Five dollar bill varnished to the floor at a craft shop», julio de 2016. <https://www.flickr.com/photos/byzantiumbooks/27431416274>

Página 136

Can Pac Swire, «pensive lion», octubre de 2018 <https://www.flickr.com/photos/18378305@N00/51110999875>

Página 139

Mike Fritcher, «Barbain. A Home in Detroit Mi. that's seen better days», junio 2015. <https://www.flickr.com/photos/mikefritcherphotography/25047460159>

Página 142

Eli Christman, «\$100 Bill Macro», agosto 2015. <https://www.flickr.com/photos/gammaman/20857924899/in/album-72157624393769328/>

Página 172

Hannahwang0114, «Alicia García-Herrero», octubre de 2011. <https://es.wikipedia.org>

Página 186

Martín Sánchez, sin título, marzo de 2020. <https://unsplash.com/es/fotos/z2v23KWm5D0>

Página 189

World Meteorological Organization, «Banjir Jakarta. Banjir setinggi 50-150 centimeter menggenangi RW 4 Kelurahan Cipinang Melayu, Jakarta Timur, Senin», febrero de 2017. <https://www.flickr.com/photos/worldmeteorologicalorganization/40040249760>
manhhai, «ELON MUSK - 2021 Person of the Year Interview», marzo de 2022. <https://www.flickr.com/photos/13476480@N07/51939985485>
7CO, «Homeless - Many thanks, Frankfurt City», marzo 2017. <https://www.flickr.com/photos/7c0/32391632793>

Página 194

Composición original de Joan Antoni Balcells a partir de una fotografía de: CCO Public Domain, sin título, julio de 2017. <https://pxhere.com/en/photo/1030903>
Markus Winkler, sin título, octubre de 2020. <https://unsplash.com/es/fotos/i9QmYN1rf4U>

Página 196

International Monetary Fund, «President of ECB Gives Per Jacobsson Lecture», octubre de 2021. <https://www>

flickr.com/photos/imfphoto/51595722221

Página 197

Composición original de Joan Antoni Balcells a partir de una fotografía de: 7ZO, «European champion in vaccination Advertising injections. Frankfurt, Wächtersbacher Str», junio de 2021. <https://www.flickr.com/photos/7c0/51255336261>

Página 205

Roi Dimor, sin título, octubre de 2017. https://unsplash.com/es/fotos/qCxNO_piuHc

Página 208

Reagan.utexas.edu, «President Reagan poses at the White House», 1984. <https://upload.wikimedia.org>

Página 209

Margaret Thatcher Foundation, a través de Wikimedia Commons, «Margaret Thatcher stock portrait», 1995/1996. <https://commons.wikimedia.org>

Página 212

Jennifer Griffin, sin título, julio de 2020. <https://unsplash.com/es/fotos/g671d5IJ3R0>

Adrien Delforge, sin título, abril de 2020. https://unsplash.com/es/fotos/CrHG_ZYn1Dw

Adrien Delforge, sin título, abril de 2020. https://unsplash.com/es/fotos/CrHG_ZYn1Dw

Página 244

Juantxo Egaña, «Daniel Innerarity. Fotos hechas en el bodegón Alejandro», mayo de 2016.

https://es.wikipedia.org/wiki/Daniel_Innerarity#/media/Archivo:Daniel_Innerarity.jpg

Coordinación

Francesc Fàbregues
Oriol Farrés

Consejo de Redacción

Pol Morillas
Anna Busquets
Carme Colomina
Blanca Garcés Mascareñas
Anna Estrada
Elisabet Mañé
Cristina Serrano
Eduard Soler i Lecha

Investigadores participantes

Inés Arco
Anna Ayuso
Agustí Fernández de Losada
Ricardo Martínez
Eckart Woertz

Documentación

Sílvia Serrano

Colaboradores en los Anexos

John McAulay
Lluc Torrella

Traducciones

Josep Sarret
Paloma Valenciano

Diseño y maquetación

Joan Antoni Balcells

Corrección

David Noguera

Comunicación y difusión

Esther Masclans
Cristina Serrano

Impresión

Promotion Digital Talk S.L.

Distribución

Edicions Bellaterra

ISSN: 1133-2743 (edición impresa)

E-ISSN: 2014-0703

ISBN: 978-84-18977-04-6

Depósito legal: B 17027-2022

Edición septiembre de 2022

Las opiniones expresadas en el *Anuario Internacional CIDOB* son de exclusiva responsabilidad de los autores/as y pueden no coincidir con las de CIDOB.

ORGANIZACIÓN

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
www.cidobyearbook.org

Web de CIDOB
www.cidob.org

Facebook
CIDOB Barcelona

Twitter
@CidobBarcelona

CIDOB
Barcelona Centre for
International Affairs
Elisabets 12, 08001
Barcelona
(34) 93-3026495
cidob@cidob.org

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 Bassedas
Presidente de honor Javier Solana Madariaga

Patronos  **Generalitat de Catalunya**



 **Diputació Barcelona**

 **AMB** : Àrea Metropolitana de Barcelona

 **Generalitat de Catalunya**
Consell Interuniversitari de Catalunya



Roger Albinyana
Jordi Bacaria
Aurora Catà
Alejandro Colldefors
Gabriel Colomé
Mercè Conesa
Antón Costas
Dolors Folch
Jacint Jordana
Pastora Martínez
Carmen Moliné
Albert Roca
Felip Roca
Anna Terrón
Lluís Torner
Joan Manuel Tresserras



CONSULTA
EL ANUARIO CIDOB
ONLINE

www.anuariocidob.org
www.cidob.org



«El colosal incremento de la desigualdad global no es el resultado de la pandemia, sino de la política»

Jayati Ghosh

«Los países en vías de desarrollo ejercen el papel de sujetos pasivos, de acatadores de normas, y no gozan de una voz acreditada en debates que a menudo tienen unas implicaciones enormes para ellos»

Sinan Ulgen

«Si bien los expertos en comercio debatían ya sobre el fin de la globalización antes de la pandemia, hoy la geopolítica de una guerra en Europa hace imperativa la transformación profunda de las cadenas de suministro a larga distancia»

Johanna Mendelson

«Las intervenciones militares rusas, desde Moldova y Georgia hasta Ucrania, han producido un resultado opuesto al objetivo inicialmente previsto por el Kremlin»

Marie Mendras

«Si la Unión Europea quiere tener voz en los asuntos globales debe involucrarse en las luchas geopolíticas»

Jeremy Shapiro

«La crisis de Ucrania ha acelerado tendencias geopolíticas ya existentes: un acercamiento transatlántico y un distanciamiento cada vez mayor con China»

Ramón Pacheco

«No es solo EEUU quien empuja el proceso de desglobalización; China también la está acelerando a través de sus políticas internas»

**Alicia
García-Herrero**

«La única manera de dar una respuesta eficaz a las urgencias de nuestro tiempo es abordarlas con la pausa y la reflexión que necesitan»

Daniel Innerarity