134
septiembre
2023

afers internacionals
revista cidob d'

El orden internacional

¿más geopolítico o más plural?

40 aniversario de Revista CIDOB d'Afers Internacionals

Pol Morillas (Coord.)

CIDOB, 50 años de pensamiento global

CIDOB es un centro de investigación en relaciones internacionales que analiza cuestiones globales con impacto político y social, desde el ámbito internacional hasta el local. Un punto de encuentro y ventana al mundo desde Barcelona.

CIDOB
BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
50 years

www.cidob.org
+34 93 302 64 95
Elisabets, 12, 08001 Barcelona

revista cidob d'
afers internacionals

EL ORDEN INTERNACIONAL ¿Más geopolítico o más plural?

134

Septiembre 2023

Coordinador científico:
Pol Morillas

Director/*Editor-in-chief:* Pol Morillas
Editora/*Managing Editor:* Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor:* Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board:*
Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals, (AVANÇSA, Generalitat de Catalunya), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (Metropolis).

Consejo asesor/*Advisory Board:* Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB
Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€
Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)
Impresión: QP Print Global Services
ISBN: 978-84-18977-15-2 • **ISSN:** 1133-6595 • **E-ISSN** 2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai
Dep. Legal: B. 17.645-1983
Distribuye: Edicions Bellaterra, C. de la Foneria, 5-7, baixos. Manresa (Barcelona)
www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef
Web y soporte técnico: Silvia Serrano
Suscripciones y envíos: Roser Colomer

Esta revista es miembro de:

Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte-Dirección General del Libro, del Cómic y de la Lectura

Patronos de CIDOB

Indexada en:

Certificada por la FECYT:

Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

revista cidob d' afers internacionals

134
Septiembre 2023

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-15-2
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:
Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ *(Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)*
Dialnet *(Portal de difusión de la producción científica hispana)*
DICE *(Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)*
DOAJ *(Directory of Open Access Journals)*
DULCINEA *(Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)*
ERIH PLUS *(European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)*
ESCI-Web of Science *(Clarivate Analytics)*
IPSA *(International Political Science Abstracts)*
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades *(CSIC)*
Latindex *(Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)*
MIAR *(Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)*
PIO *(Periodicals Index Online)*
REDALYC *(Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)*
REDIB *(Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)*
RESH *(Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)*
Scopus
ULRICH'S *(Global serials directory)*

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 134
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

SUMARIO

El orden internacional: ¿más geopolítico o más plural?

Pol Morillas 7
Introducción. Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*

Esther Barbé 21
Orden en transición y normas en discusión

Richard Youngs 37
Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania

Alicia García Herrero 51
Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE

Cristina Monge 75
La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones

Manuel Muñiz 91
Diplomacia tecnológica para la era digital

Seán Golden 103
Una perspectiva desde Asia sobre el orden internacional: la importancia de la comprensión global

Sabine Selchow 119
Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global»

Cathryn Clüver Ashbrook 131
El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial

Reseñas de libros (temas)

Robert Kissack 149
Democracias liberales: una historia de vulnerabilidad y búsqueda permanente de seguridad

Manuel Montobbio 152
Pensar el mundo, abrazar el mundo

Oriol Costa 155
El orden internacional tiene también problemas en la retaguardia

Inés Arco Escriche 158
Repensar el derecho internacional mediante el feminismo en tiempos *posthumanos*

Claudia Rives Casanova 161
China S.A.: ¿Un nuevo modelo de Estado para el mundo?

Xavier Coller 163
¿Por qué unas personas se dedican a la política y otras no?

Anexo infográfico

Revista CIDOB d'Afers Internacionals cumple 40 años 167

La **cultura** pasa por aquí

arce

ASOCIACIÓN DE **REVISTAS CULTURALES** DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2° Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com

Disponible App Store

Google play

App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 134
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

CONTENTS

The international order: more geopolitical or more plural?

Pol Morillas 7
Introduction. Finding order in disorder: geopolitics, cooperation and 40 years of *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*
Esther Barbé 21
Order in transition and rules under challenge
Richard Youngs 37
Democracy, global order and the war in Ukraine
Alicia García Herrero 51
Reshuffling of global value chains: United States-China rivalry and the role of the EU
Cristina Monge 75
Governance of the climate agenda: complex, polycentric and fraught with imperfections
Manuel Muñiz 91
Technology diplomacy for the digital era
Seán Golden 103
A perspective from Asia on the global order: the importance of global understanding
Sabine Selchow 119
Planetary politics: reviving the spirit of the concept of "global civil society"
Cathryn Clüver Ashbrook 131
The networked power of urban diplomacy in global governance

Book reviews (subjects)

Robert Kissack 149
Liberal democracies: a history of vulnerability and the constant search for security
Manuel Montobbio 152
Thinking about the world, embracing the world
Oriol Costa 155
The international order has rearguard problems too
Inés Arco Escriche 158
Rethinking international law through feminism in "posthuman" times
Claudia Rives Casanova 161
China Ltd: a new state model for the world?
Xavier Coller 163
Why do some people go into politics and others don't?

Infographic annex

40th anniversary of *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 167

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 7-19
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.7

Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*

Finding order in disorder: geopolitics, cooperation and 40 years of *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*

Pol Morillas
Director, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). *pmorillas@cidob.org. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8489-0914*

Cómo citar este artículo: Morillas, Pol. «Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 7-19. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.7

Resumen: Como introducción al número conmemorativo del 40 aniversario de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, este artículo examina la evolución de las relaciones internacionales durante las últimas cuatro décadas, en paralelo a los contenidos de la publicación y en el contexto de la actual crisis del orden (o desorden) internacional: desde el fin de la Guerra Fría y la confianza en la globalización y la democracia liberal en el mundo unipolar de mediados de la década de 1990, pasando por la expansión de los valores e ideas de gobernanza global de finales del siglo pasado, hasta llegar a la creciente multipolaridad, a la rivalidad entre China y Estados Unidos y a la contestación del orden liberal y *permacrisis* de los últimos años. Se mencionan especialmente las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 y de la guerra de Rusia en Ucrania.

Palabras clave: relaciones internacionales, orden internacional, geopolítica, cooperación, bipolaridad y multipolaridad

Abstract: *As the introduction to the 40th anniversary issue of* Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, this paper looks at developments in international relations over the last four decades, alongside the publication's content and against the backdrop of the current crisis of the international order (or disorder). It spans the end of the Cold War and the faith deposited in globalisation and liberal democracy in the unipolar world of the mid-1990s, taking in the spread of the values and ideas of global governance at the end of the last century, before arriving at the growing multipolarity, rivalry between China and the United States and the challenge to the liberal order and* permacrisis *of recent years. Special mention is made of the impact of the COVID-19 pandemic and Russia's war in Ukraine.*

Key words: *international relations, international order, geopolitics, cooperation, bipolarity and multipolarity*

El autor agradece la colaboración y apoyo de Pol Bargués y Ricardo Pol en la redacción de este artículo.

En tiempos de crisis, buscamos en la historia paralelismos que nos ayuden a caminar sobre seguro. Es en la salida de crisis anteriores donde ansiamos encontrar la receta para los retos de hoy. Así, algunos definen el estado actual del orden internacional como una «nueva guerra fría» entre Estados Unidos y China, o como un peligroso retorno a los años treinta del siglo pasado (Brands y Gaddis, 2021). Sin embargo, cada momento es único, y raras veces la historia se repite de la misma forma. En la crisis del orden (o desorden) actual, asistimos simultáneamente a grados de interdependencia y conflictividad geopolítica –dos tendencias aparentemente opuestas– inauditos.

Por un lado, la creciente interdependencia e integración a nivel planetario exige una mayor cooperación para hacer frente a retos globales como la pandemia de la COVID-19 o la emergencia climática. Aunque renqueante o, al menos, limitado, el multilateralismo ha dado lugar a tratados para gobernar los bienes públicos globales, tales como el Acuerdo de París alcanzado en 2015 contra el cambio climático, el Tratado Global para los Océanos, o el acuerdo que permitió a Ucrania exportar trigo a través del mar Negro, limitando los efectos de la crisis mundial alimentaria provocada por la invasión de Rusia. La integración regional, con experiencias como la Unión Europea (UE), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), contribuyen a la cooperación en materia económica, energética, digital o climática, evitando juegos de suma cero y buscando aproximaciones pragmáticas tanto con Estados Unidos como con China (Mahbubani, 2023).

Como si el mundo de 2023 acomodara perspectivas realistas y liberales al mismo tiempo, nos enfrentamos a retos colectivos donde somos más dependientes y estamos más interconectados que nunca, pero en un momento en el que crecen la confrontación geopolítica y la polarización.

Por el otro lado, aumenta la confrontación entre potencias y la fragmentación del orden internacional. La rivalidad entre China y Estados Unidos fragmenta y polariza los modelos tecnológicos, la economía y el comercio internacional, al mismo tiempo que la franja del Sahel, las áreas del área del Indopacífico y el Ártico o el espacio exterior se convierten en escenarios de conflicto entre las grandes potencias. La guerra de agresión de Rusia en Ucrania ha dividido a la opinión pública global, y mientras que Occidente se ha mantenido mayoritariamente unido en su apoyo militar a Ucrania y las sanciones a Rusia, la respuesta de los países del llamado Sur Global ha sido menos contundente (Foa *et al.*, 2022). En este contexto de fricción, la UE apuesta por reforzar su autonomía estratégica, multiplicar su gasto en defensa y empieza a hablar, en palabras de Borrell (2020), el «lenguaje del poder».

La mayor interdependencia y cooperación se han utilizado también para ahondar en la fragmentación y el conflicto. Como argumenta Mark Leonard (2016), la hiperconectividad e interdependencia, que durante muchos años se creyeron importantes para la construcción de la paz y seguridad colectivas, han acabado ofreciendo oportunidades para aquellos estados dispuestos a explotar las vulnerabilidades de otros. Así, la interdependencia tiene también sus propias contraindicaciones, y es utilizada por estados y grupos criminales para lanzar ataques híbridos, desde ciberataques y campañas de desinformación hasta sabotajes de infraestructuras críticas (Bargués *et al.*, 2022). La conectividad ha hecho más visibles las vulnerabilidades y ha generado un clima de competición y confrontación que mengua la confianza en los organismos multilaterales.

Como si el mundo de 2023 acomodara perspectivas realistas y liberales al mismo tiempo, nos enfrentamos a retos colectivos donde somos más dependientes y estamos más interconectados que nunca, pero en un momento en el que crecen la confrontación geopolítica y la polarización, asomándonos incluso al riesgo de una guerra global. Este número especial de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* que conmemora el 40 aniversario de la revista, coincidiendo con el 50 aniversario de CIDOB*,* pretende reflexionar sobre esta encrucijada y aportar ideas sobre cómo reactivar el multilateralismo, la cooperación y la desescalada ante las rivalidades y pugnas geopolíticas. En concreto, este artículo introductorio analiza la evolución de las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría hasta hoy, poniendo especial énfasis en los artículos publicados a lo largo de los 40 años y más de 130 números de *Afers Internacionals*, a fin de entender el paso de un orden liberal y dominado por Occidente, a un mundo multipolar donde coexisten interdependencia y confrontación.

De la euforia a las crisis del orden liberal

Hacer un repaso de las cuatro décadas de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* es abrir una ventana a la evolución de las relaciones internacionales a lo largo de los últimos 40 años: del oscurantismo de la Guerra Fría y la amenaza de la *destrucción mutua asegurada*, a la confianza en la globalización y la democracia liberal en el mundo unipolar de mediados de la década de 1990; de la expansión de los valores e ideas de gobernanza global a finales del siglo pasado, a la multipolaridad, la contestación del orden liberal y, finalmente, la *permacrisis* experimentada en los últimos años.

En los inicios de la revista, a principios de los años ochenta, el panorama internacional se encontraba profundamente marcado por el duelo geoestratégico entre Estados Unidos y la Unión Soviética, constituyentes de un sistema bipolar impregnado por el recuerdo de la crisis de los misiles de Cuba (Barbé, 1983). Entre sus páginas de entonces, respecto a la «locura de la carrera armamentista», Carmen Claudín auguraba: «Tenemos el triste privilegio de vivir un momento crucial de nuestra historia que nos confronta diariamente con la cuestión de saber no ya qué futuro tendremos, sino simplemente si habrá algún futuro» (Claudín, 1984: 85). Lo hubo. El colapso de la Unión Soviética al final de esa década alteró los debates de la disciplina. De la amenaza del fin del mundo, ocasionada por la guerra nuclear, se pasó al *fin de la historia* de Fukuyama (1992). Durante la década de 1990, conocimos la expansión del *American way of life* y la constitución de un nuevo orden mundial donde la influencia y el poder estadounidenses carecían de contrapeso (Ghalioun, 1999). Se difundía el internacionalismo liberal y la promoción de valores democráticos a través de las ideas de la «mundialización» y la «gobernanza global».

En los inicios de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, a principios de los años ochenta, el panorama internacional se encontraba profundamente marcado por el duelo geoestratégico entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Las Naciones Unidas, liberadas de las limitaciones geopolíticas y la falta de consenso del período de la Guerra Fría, abrían una nueva etapa en el desarrollo de misiones de mantenimiento de la paz, seguridad y desarrollo, y los antiguos estados comunistas se encaminaban a la democratización (Ripol, 1994: 65). Un nuevo tiempo se abría paso para *Afers Internacionals*, que se dejaba impregnar por el clima de optimismo generalizado de superación de la Historia, incluso hasta el punto de preconizar el fin de las guerras: «La competencia entre estados-nación continuará en el mundo industrializado de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero limitada a su aspecto económico, sin confrontaciones ideológicas o militares, en un proceso de integración creciente del sistema internacional» (Maraver, 1996: 7). La vieja Europa dividida por el telón de acero durante la Guerra Fría daba paso a una *nueva Europa* con una UE ejerciendo como «polo magnético», cada vez más integrada, con perspectivas de ampliación y ganando peso como actor internacional (Felgenhauer, 2000).

No tardaron, sin embargo, en leerse las primeras voces críticas con el orden liberal. En el año 2000, Alexandra Novosseloff (2000: 207) calificaba el nuevo statu quo globalizado como «un sistema donde las pequeñas ideologías (el individualismo, el narcisismo, la preocupación por uno mismo) han rem-

plazado a las "grandes ideologías" que arrastran consigo un proyecto, esperanzas y alternativas» provocando una «creciente atomización de la sociedad». La gradual interconexión e integración del mundo provocaba el surgimiento de nuevos retos transnacionales como los flujos migratorios, las crisis humanitarias, las epidemias, el terrorismo, el crimen organizado, o la degradación del medio ambiente, con la necesidad de reconceptualizar la seguridad bajo los parámetros de la «seguridad humana» (Benítez Manaut, 2003; Morillas, 2007). Simultáneamente, el impacto desigual de la globalización abría una brecha entre Occidente y «los otros, los excluidos, los habitantes de tierras y continentes lejanos» que quedaban desplazados y comenzaban a «rebelarse» contra la desigualdad y la hegemonía de Occidente (Beck, 2008).

En este contexto, los atentados del 11 de septiembre de 2001 supusieron «un punto de inflexión» en las nociones de seguridad y amenazas internacionales. El secuestro y posterior impacto de cuatro aviones comerciales en el World Trade Center de Nueva York y en Washington por parte de Al Qaeda, causando un total de 2.996 fallecidos, llevó a Estados Unidos a lanzar una «guerra global contra el terrorismo» (Ibarz Pascual, 2008). Las intervenciones militares en Oriente Medio y sus consecuencias para la región pronto ensuciaron el momento de confianza posguerra fría respecto a las promesas del desarrollo liberal, la consolidación de la paz y la democratización (Sánchez, 2003).

El colapso de la Unión Soviética alteró los debates de la disciplina. De la amenaza del fin del mundo, ocasionada por la guerra nuclear, se pasó al *fin de la historia* de Fukuyama (1992). Durante la década de 1990, conocimos la constitución de un nuevo orden mundial donde la influencia y el poder estadounidenses carecían de contrapeso.

Los indicios de «agotamiento» de la preponderancia de Estados Unidos coincidieron con la irrupción de otras potencias «que ascienden vertiginosamente en el ámbito económico como China e India, potencias nucleares muy vigorosas como Rusia, experiencias políticas atractivas como la UE y zonas muy dinámicas en lo material como el Pacífico» (Tokatlian, 2007). En medio de este reequilibrio de fuerzas, los analistas reflexionaban también sobre el «ascenso del Sur», que aportaba «nuevas constelaciones de poder, que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales», y desdibujaban la relación vertical y unidireccional que había dominado la agenda del desarrollo y la cooperación internacional (Sanahuja, 2014). La cooperación regional también crecía y reforzaba, a la vez que contradecía, el proceso de globalización económica y los anhelos de gobernanza global propios de la década anterior (Stuhldreher, 2002).

Con el estallido de la crisis económica del año 2008, el orden unipolar entró irrevocablemente en una acusada fase de declive: «En los países centrales

del capitalismo [la crisis] ha alterado el tablero de los jugadores, colocando en nuevas posiciones tanto a los estados centrales de la moderna sociedad democrática de mercado, como a sus áreas de influencia inmediatas, [mientras que] las llamadas potencias emergentes han tenido un proceso de inserción en la economía internacional, al estar resguardadas de la gran turbulencia de 2008» (Marzulo y Marx, 2013). Desde ese momento, los debates en un *Afers Internacionals* asentado como publicación académica de referencia en español se caracterizaron por el estudio de la descomposición del orden de posguerra fría y por la ausencia de un poder hegemónico, dejando paso a un mundo multipolar (Tokatlian, 2012).

Unas relaciones internacionales sin hegemón dieron lugar a la firma de diversos acuerdos internacionales durante la segunda década del siglo XXI, como el acuerdo de París sobre el Cambio Climático en 2015 o el acuerdo nuclear entre Irán y Estados Unidos ese mismo año. De este último señala Alcaro (2021) que la intervención europea en sus negociaciones permitió no solo hacer posible el acuerdo, sino también sustanciar las ambiciones de la UE de ser un actor creíble en relaciones internacionales. Nuevas preocupaciones, como la protección de los ecosistemas, la sostenibilidad de las ciudades y comunidades o la perspectiva de género irrumpieron en la agenda internacional a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, estas instancias de cooperación multilateral convivieron también con una creciente contestación del orden internacional y la rivalidad entre potencias (Farrell y Newman, 2019), manifestada en las tensiones entre Estados Unidos y China, la radicalización de la política exterior rusa, el auge de ataques híbridos o las tensiones geopolíticas en el Indopacífico, el Ártico o el Sahel. Un mundo cada vez más interconectado, cada vez más necesitado de consensos, y, paradójicamente, con un número creciente de escenarios de competición geoestratégica. Un mundo en crisis a las puertas de la pandemia de la COVID-19.

Con el estallido de la crisis económica del año 2008, el orden unipolar entró irrevocablemente en una acusada fase de declive.

De la COVID-19 a la guerra en Europa

La idea de «permacrisis» capta el momento de ansiedad actual del orden internacional, en el que las crisis se interrelacionan, se retroalimentan y parece que difícilmente se superan (Colomina, 2022). La difícil gestión de estas crisis viene marcada por la profunda interconexión acumulada, que a la vez genera

nuevas vulnerabilidades que obligan a revisar los fundamentos del multilateralismo y de la gobernanza global (McNamara y Newman, 2020). Esta tensión la expuso Leonard (2016: 16) con claridad: «Contrariamente a lo que muchos esperaban y algunos creían, este florecimiento de conexiones entre países no ha enterrado las tensiones entre ellos. Las luchas por el poder de la era geopolítica persisten, pero en una nueva forma. De hecho, las mismas cosas que hoy conectan el mundo están siendo usadas como armas: lo que nos ha unido ahora nos está separando».

Esta tensión se plasmó durante la pandemia de la COVID-19. La profunda interconexión global facilitó su propagación y resultó en más de seis millones de muertes a nivel mundial, a la vez que la gestión de la pandemia tensionó el sistema multilateral. Por un lado, la crisis reforzó el compromiso social y los episodios regionales y globales de cooperación y resiliencia, como las iniciativas de COVAX para lograr un acceso equitativo mundial a las vacunas, o los fondos de recuperación de la UE o de la Unión Africana. Fueron también frecuentes las donaciones de material sanitario, como los envíos de mascarillas desde China o los respiradores cedidos por España a Bolivia (Bargués, 2020; Fazal, 2020). Sin embargo, por otro lado, justo cuando se cumplían 75 años de la creación de la organización de Naciones Unidas, se vieron las carencias del sistema multilateral. Los intentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por monitorizar el virus en sus primeras fases, y posteriormente por establecer unas estrategias internacionales comunes para evitar su propagación, resultaron insuficientes ante la falta de compromiso de los estados (Fazal, 2020). Los organismos multilaterales fueron el blanco de fuertes críticas y amenazas de retirada, especialmente desde la derecha populista del presidente estadounidense Donald Trump o del brasileño Jair Bolsonaro. Sin una gestión centralizada a nivel global, los estados se embarcaron en una competición acelerada por el control de las vacunas y otros recursos estratégicos para hacer frente a la pandemia, desembocando en lo que algunos denominaron la «geopolítica de la salud» (Ferhani y Rushton, 2020; Soler i Lecha, 2021).

La difícil gestión de las crisis recientes viene marcada por la profunda interconexión acumulada, que a la vez genera nuevas vulnerabilidades que obligan a revisar los fundamentos del multilateralismo y de la gobernanza global.

La pandemia supuso también un nuevo episodio en las tensiones entre China y Estados Unidos. En la última década, ambas potencias se han enfrentado en una guerra comercial, aplicando políticas proteccionistas y aranceles, y desarrollado estrategias de seguridad nacional para contrarrestar lo que Drezner *et al.* (2012) denominan «la interdependencia instrumentalizada» (*weaponized*

interdependence). La disminución temporal del comercio internacional y las restricciones impuestas en muchos países durante la pandemia causaron una crisis de suministros a escala global que evidenció las vulnerabilidades y dependencias de unos y otros. Mientras China y Estados Unidos se acusaban mutuamente de estar detrás del origen de la pandemia, se multiplicaron las controversias y la competición en los ámbitos de la salud, la energía, el desarrollo comercial y militar (Horsley, 2020). Si antes de la COVID-19 se identificaba a China como una potencia destinada a desafiar el orden mundial, hoy pocos dudan de que estamos en una época de creciente bipolaridad y multipolaridad, con un enorme distanciamiento de narrativas entre las principales potencias globales (Flockhart y Korosteleva, 2022).

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ahondó en la división entre Occidente y el resto del mundo. Desde un inicio, Estados Unidos, Europa y sus aliados han aplicado severas sanciones a Rusia y aportado ayuda económica, humanitaria y militar a Ucrania, aumentando paulatinamente el carácter ofensivo de sus envíos. La OTAN, a la que el presidente francés Emmanuel Macron no hace tanto acusó de estar en «muerte cerebral», se ha revitalizado como mecanismo de defensa colectiva, como dejan patentes las peticiones de ingreso de Finlandia y Suecia. La UE y sus estados miembros, especialmente Alemania, han roto tabúes históricos con el envío de armamento a Ucrania, como los carros de combate Leopard II, y el uso de fondos comunitarios para la provisión de material bélico a un país en conflicto.

Las consecuencias geopolíticas y el impacto de la guerra en Ucrania, así como su repercusión en crisis energéticas, alimentarias o de deuda en países importantes del Sur Global, añaden más tensión y urgencia al momento.

Fuera de Occidente, las posiciones respecto a la guerra son menos proclives al castigo a Rusia. Países significativos, como Turquía e India, consideran simultáneamente a Rusia y a Estados Unidos como «aliados o socios necesarios». Rechazan en consecuencia aplicar sanciones a Moscú y evitan un alineamiento sistemático con uno u otro bando, también con el fin de reforzar su propio estatus como potencias regionales (Garton Ash *et al.*, 2023). Mientras tanto, China ha apostado por una posición «neutral». Pese a las declaraciones previas a la guerra de una «amistad sin límites» entre China y Rusia, la relación entre ambas potencias es ambigua y podría resumirse en «apoyo narrativo, cautela estratégica» (Morillas, 2023). Así, el panorama global actual es complejo y crece la percepción de estar ante el fin del orden internacional hasta ahora conocido, proceso para el que no hay vuelta atrás. Los alemanes denominan a este fenómeno *Zeitenwende*, un punto de inflexión histórico con profundos efectos económicos y sociales que marca el final de la transformación del orden internacional liberal

y el comienzo de una nueva arquitectura internacional. En palabras del canciller Scholz (2022), «lo que estamos presenciando es el final de la fase excepcional de la globalización». Este cambio habría sido acelerado, aunque no provocado, por la pandemia de la COVID-19 y la invasión de Ucrania.

El momento actual obliga a los países a repensar las alianzas e imaginar nuevas formas de cooperación. Tras la invasión y las amenazas de Vladímir Putin de cortar el suministro de petróleo y gas para «congelar a Occidente», la UE ha activado el Plan *Repower Europe* con el fin de independizarse de los combustibles fósiles rusos. Al mismo tiempo, crecen las voces que reclaman pensar en un nuevo orden de seguridad europeo y encajar la relación transatlántica en una UE que refuerce su autonomía estratégica y papel en el mundo (Morillas, 2021). Las consecuencias geopolíticas y el impacto de la guerra, así como su repercusión en crisis energéticas, alimentarias o de deuda en países importantes del Sur Global, añaden más tensión y urgencia al momento. Las transiciones ecológicas y digitales, por su parte, generarán cambios a gran escala y requerirán de imaginación y esfuerzos colectivos para su gestión inclusiva y sostenible.

Conclusión y presentación de los artículos de este número

Los artículos que componen este número especial que presentamos sobre «El orden Internacional: ¿más geopolítico o más plural?» reflexionan, desde perspectivas distintas, acerca del estado actual del orden internacional, con la finalidad de responder a una pregunta central: ¿cómo hacer frente a las crisis, actuales y futuras, en un mundo eminentemente plural, interconectado y en el que, simultáneamente, se agudiza la confrontación geopolítica? En su artículo, Esther Barbé analiza la contestación de las normas que se está produciendo a partir de tres casos concretos, esto es, en la gobernanza de Internet, en los debates sobre derechos sexuales y reproductivos y en la gestión de la migración. Para la autora, la contestación normativa es compleja, con fracturas inesperadas entre aliados, y diversa, dependiendo de los temas. Nos equivocaremos si reducimos la contestación normativa solamente a la rivalidad entre China y Estados Unidos. Por su parte, la aportación de Richard Youngs evalúa el impacto de las tensiones geopolíticas actuales sobre la regresión de la democracia y el debilitamiento del orden liberal internacional. Youngs sugiere que la dinámica general es ambivalente. La guerra entre Ucrania y Rusia ha

reforzado el compromiso de las democracias occidentales con la defensa de las normas democráticas y el orden liberal, al mismo tiempo que se están agudizando las tensiones entre bloques y aumenta el razonamiento geoestratégico de los estados. Precisamente de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China y sus consecuencias trata el artículo de Alicia García Herrero, quien argumenta que, principalmente en el frente comercial y el tecnológico, se está produciendo una bifurcación creciente entre las dos superpotencias que pone fin al multilateralismo que sustentaba el período de hiperglobalización y que obligará a la UE a alinearse con Estados Unidos.

A continuación, la contribución de Cristina Monge mantiene las esperanzas de reactivar la gobernanza multilateral. Precisamente porque la lógica de la competición estratégica entre bloques hace imposible la lucha contra el cambio climático, Monge sostiene que la agenda climática es y será multilateral, policéntrica, abierta y compleja, como «una red de redes, un tupido entramado de iniciativas públicas, privadas, sociales, tecnológicas». Por otra parte, Manuel Muñiz nos invita en su artículo a pensar en los avances tecnológicos como principal motor de transformación de las relaciones internacionales, proponiendo una mejora de la diplomacia tecnológica para abordar la regulación y la gobernanza de las tecnologías emergentes y sus impredecibles consecuencias.

La aportación de Sean Golden analiza cómo el centro de gravedad demográfico y comercial del mundo se ha desplazado a Asia, que no comparte el statu quo de las actuales normas abanderadas por Occidente. El autor critica que Occidente recurra al neonacionalismo para recuperar su dominio en el orden mundial emergente, y reivindica un «discurso cívico intercultural» entre cosmovisiones diferentes y que facilite la cooperación en retos específicos. Por su parte, la colaboración de Sabine Ulrike Selchow reaviva la noción de «sociedad civil global», que tras la Guerra Fría sirvió para resaltar la importancia de la política no partidista y el activismo transfronterizo por encima de unas relaciones internacionales centradas en el papel del Estado. Para impulsar de nuevo este objetivo, Selchow introduce el concepto de «política planetaria», que subraya la interrelación entre los seres humanos y los ecosistemas que sustentan la vida, así como el impacto que ha tenido la actividad humana y la modernización sobre estos. Finalmente, el artículo de Cathryn Clüver Ashbrook sitúa las redes de ciudades en el nuevo orden internacional, en contraste con el nacionalismo y cortoplacismo de los estados-nación. A través de la teoría de redes y de los ejemplos de la red C40 y los Informes Locales Voluntarios, la autora destaca cómo la formación de redes de ciudades buscan soluciones sostenibles, cercanas a los ciudadanos y basadas en hechos a las crisis globales actuales.

Referencias bibliográficas

Alcaro, Riccardo. «Europe's Defence of the Iran Nuclear Deal: Less than a Success, More than a Failure». *The International Spectator*, vol. 56, n.º 1 (2021), p. 55-72.

Barbé, Esther. «La crisis de los misiles de Cuba 20 años después». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1 (1983), p. 5-18.

Bargués, Pol. «Conclusion: European Vulnerability and the Policy Dilemmas of Resilience in Times of Coronavirus», en: Korosteleva, Elena y Flockhart, Trine (eds.) *Resilience in EU and International Institutions: Redefining Local Ownership in a New Global Governance Agenda*. Londres: Routledge, 2020, p. 255-270.

Bargués, Pol; Bourekba, Moussa y Colomina, Carme (eds.). «Amenazas híbridas, orden vulnerable». *CIDOB Report*, n.º 8 (septiembre de 2022) (en línea) https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_report/cidob_report/amenazas_hibridas_orden_vulnerable

Beck, Ulrich. «Generaciones globales en la sociedad del riesgo mundial». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 82 (2008), p. 19-34.

Benítez Manaut, Raúl. «Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 64 (2003), p. 49-70.

Borrell, Josep. «Several Outlets - Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power». *EEAS*, (29 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2023] https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_en

Brands, Hal y Gaddis, John L. «The New Cold War: America, China, and the Echoes of History». *Foreign Affairs*, (19 de octubre de 2021) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war

Claudín, Carmen. «La política internacional soviética: mitos y realidad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 3 (1984), p. 79-86.

Colomina, Carme (ed.). «El mundo en 2023: diez temas que marcarán la agenda internacional». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 283 (2022), p. 1-22. https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/283/es

Drezner, Daniel W.; Farrell, Henry y Newman, Abraham (eds.). *The uses and abuses of weaponized interdependence.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 2021.

Farrell, Henry y Newman, Abraham L. «How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), p. 42-79.

Fazal, Tanisha M. «Health Diplomacy in Pandemical Times». *International Organization*, vol. 74, n.º S1 (2020), p. E78-E97. DOI: https://doi.org/10.1017/S0020818320000326

Felgenhauer, Pavel. «The Security Dialogue with Ukraine and the Russian Federation». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 49 (2000), p. 45-54.

Ferhani, Adam y Rushton, Simon. «The International Health Regulations, COVID-19, and bordering practices: Who gets in, what gets out, and who gets rescued?». *Contemporary Security Policy*, vol. 41 n.º 3 (2020), p. 458-477.

Flockhart, Trine y Korosteleva, Elena A. «War in Ukraine: Putin and the multi-order world». *Contemporary Security Policy*, vol. 43, n.º 3 (2022), p. 466-481.

Foa, Roberto; Mollat, Margot; Romero-Vidal, Xavier; Isha, Han; Evans, David y Klassen, Andrew. *A World Divided: Russia, China and the West*. Cambridge: Centre for the Future of Democracy, 2022.

Fukuyama, Francis. *The end of history and the last man*. Nueva York: Free press, 1992.

Garton Ash, Timothy; Krastev, Ivan y Leonard, Mark. «United west, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine». *European Council on Foreign Relations*, n.º ECFR/482 (febrero de 2023) (en línea) https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/02/United-West-divided-from-the-rest_Leonard-Garton-Ash-Krastev.pdf

Ghalioun, Burhan. «Globalización, deculturación y crisis de identidad». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 43-44 (1999), p. 107-118.

Horsley, Jamie P. «Let's end the COVID-19 blame game: Reconsidering China's role in the pandemic». *Brookings*, (19 de agosto de 2020) (en línea) https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/19/lets-end-the-covid-19-blame-game-reconsidering-chinas-role-in-the-pandemic/

Ibarz Pascual, Enric. «La guerra justa en la era del terror». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 81 (2008), p. 233-259.

Leonard, Mark. «Introduction: Connectivity wars», en: Leonard, Mark (ed.) *Connectivity wars: why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*. Londres: European Council on Foreign Relations, 2016, p. 13-27.

Mahbubani, Kishore. «Asia's Third Way». *Foreign Affairs*, (28 de febrero de 2023) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/southeast-asia/asias-third-way-asean-amid-great-power-competition

Maraver, Agustín. «Las tensiones de la teoría en la transición del socialismo inexistente al capitalismo real». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 32 (1996), p. 7-24.

Marzulo, Eber P. y Marx, Vanessa. «Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 104 (2013), p. 45-65.

McNamara, Kathleen R. y Newman, Abraham L. «The Big Reveal: COVID-19 and Globalization's Great Transformations». *International Organization*, vol. 74, n.º S1 (2020), p. E59-E77.

Morillas, Pol. «Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 76 (2007), p. 47-58.
Morillas, Pol. «L'estat de la Unió Europea: crisi i reforma». *Documents CIDOB*, n.º 13 (2021), p. 1-7. DOI: https://doi.org/10.24241/docCIDOB.2021.13/ca
Morillas, Pol. «Un año de invasión rusa de Ucrania». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 285 (2023), p. 1-6. DOI: https://doi.org/10.24241/NotesInt.2023/285/es
Novosseloff, Alexandra. «La reforma de las Naciones Unidas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 51-52 (2000), p. 205-227.
Ripol, Santiago. «El "Nuevo Orden Internacional": ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 27 (1994), p. 59-76.
Sanahuja, José Antonio. «Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 108 (2014), p 67-93.
Sánchez, Rafael A. «Intervenciones humanitarias y opinión pública: de la exigencia al desencanto». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 60 (2003), p. 23-42.
Scholz, Olaf. «The Global Zeitenwende». *Foreign Affairs*, (5 de diciembre de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war
Soler i Lecha, Eduard. «La geopolítica de la salud: Una visión plural sobre el impacto internacional de la pandemia». *CIDOB REPORT*, n.º 7 (2021), p. 7-16.
Stuhldreher, Amalia. «Interregionalismo y "gobernanza global"». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 60 (2002), p. 119-145.
Tokatlian, Juan Gabriel. «América Latina, China y Estados Unidos: un triángulo promisorio». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 78 (2007), p. 187-195.
Tokatlian, Juan Gabriel. «Crisis y redistribución del poder mundial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100 (2012), p. 25-42.

FOREIGN AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.

Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx

CONTENIDO GRATUITO Y NOTICIAS EN

Foreign Affairs Latinoamérica @ForeignAffairsL

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 21-36
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.21

Orden en transición y normas en discusión

Order in transition and rules under challenge

Esther Barbé
Investigadora asociada sénior, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); catedrática, Universitat Autònoma de Barcelona.
ebarbe@ibei.org. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1968-2083

Cómo citar este artículo: Barbé, Esther. «Orden en transición y normas en discusión». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 21-36. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.21

Resumen: El orden internacional liberal, implantado tras el final de la Guerra Fría, es actualmente un orden en transición. El desplazamiento del poder material –tras la emergencia de China– es necesario, pero no suficiente, para entender los cambios en el orden internacional. Vivimos tanto cambios materiales como ideacionales. El momento actual es un momento de normas en discusión. Ahora bien, la contestación normativa que sufre el orden internacional no se identifica con la rivalidad entre China y Estados Unidos o con el manido «*the Rest against the West*»; sus parámetros son más complejos y diversos. Para constatarlo, este artículo aborda tres casos muy diversos de la agenda internacional: a) la gobernanza de Internet, b) la norma de los derechos sexuales y reproductivos y c) la gestión de la migración.

Palabras clave: orden internacional, contestación normativa, geopolítica, Internet, derechos sexuales y reproductivos, migración

Abstract: *The liberal international order established after the end of the Cold War is currently an order in transition. The shift in material power – following the rise of China – is necessary to understanding the changes in the international order, but it is not the whole story. We are seeing both material and ideational changes. The present moment is one of rules under challenge. But the normative contestation the international order is facing is not just about the rivalry between China and the United States or the tired description of "the rest against the West"; its parameters are more complex and diverse. To demonstrate that, this paper looks at three very different issues on the international agenda: a) governance of the Internet, b) sexual and reproductive rights and c) migration management.*

Key words: *international order, normative contestation, geopolitics, Internet, sexual and reproductive rights, migration*

Este texto se inscribe en el marco del proyecto EUSOV: «La emergencia de la soberanía europea en un mundo de rivalidad sistémica: autonomía estratégica y consensos permisivos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PDI 2020-116443GB-I00).

«Norm shifts are to ideational theorist what changes in the balance of power are to the realists»
(Finnemore y Sikkink, 1998)

En esta misma revista, hace 40 años, centrábamos nuestra atención en el equilibrio del poder para explicar la dinámica del orden internacional (Barbé, 1983). ¿Qué queda de aquel orden internacional? Si utilizamos el símil del niño y el agua sucia de la bañera, podemos afirmar que se arrojó el agua (la Guerra Fría), pero el niño (el orden internacional) se quedó, creció y ahora está en crisis. En otras palabras, el final de la Guerra Fría, con la victoria del «mundo libre», abrió una ventana de oportunidad para la expansión del orden internacional liberal y su traducción en normas e instituciones nuevas y/o más empoderadas. De esta forma, el estudio del orden internacional sufrió en la década de 1990 un «giro normativo» (*normative turn*) (Adler, 2003) que nos ha acompañado desde entonces. De ahí que las referencias de los últimos años al orden internacional como el fin del orden internacional liberal (Ikenberry, 2018) o como un orden en transición (Terhalle, 2015) nos remiten tanto a cambios materiales como a cambios ideacionales.

El orden internacional vive un momento de contestación normativa que, en términos gramscianos, se puede calificar de *interregnum*: una situación de crisis en la que lo viejo ha muerto y lo nuevo no puede nacer.

El desplazamiento del poder material (*power shift*) es necesario, pero no suficiente, para entender el proceso de transición que se da actualmente en el orden internacional. El proceso es más complejo: la redistribución del poder material (polaridad) y la rivalidad entre viejas y nuevas potencias (Estados Unidos versus China) facilitan el cambio estructural a través de su interacción con ideas e instituciones. Es la interacción de los tres factores (poder material, ideas e instituciones) lo que determina la estructura del orden internacional en cada momento histórico (Cox, 1981). El momento actual es un momento de normas en discusión, si centramos nuestra atención en la dimensión ideacional de un orden internacional, que, en términos gramscianos, se puede calificar de *interregnum*: una situación de crisis en la que lo viejo ha muerto y lo nuevo no puede nacer.

La idea de que las normas son centrales para la recreación de un orden internacional es relevante para el análisis. Kishore Mahbubani (2013), conocido por sus trabajos sobre el «siglo asiático» en referencia al siglo XXI, plantea la transición del orden internacional como el acuerdo necesario entre viejas y nuevas potencias en torno a un grupo de normas centrales. El acuerdo es necesario porque compartimos un solo mundo con problemas globales, pero con visiones plurales

tanto a nivel de valores como de identidad histórica (Buzan, 2004: 49); si bien, como argumentamos en estas páginas, la contestación normativa que sufre el orden internacional en nuestros días no se identifica con la rivalidad entre China y Estados Unidos o con el manido «*the Rest against the West*». Los parámetros de la contestación normativa son más complejos y diversos.

Este artículo plantea la articulación entre contestación normativa y crisis del orden internacional liberal, ilustrada con tres casos de estudio: a) la gobernanza de Internet, b) la norma de los derechos sexuales y reproductivos y c) la gestión de la migración. El primer apartado problematiza los conceptos básicos de norma y de contestación normativa; el segundo se centra en la contestación del orden internacional liberal y establece los ejes básicos de debate (soberanía y liberalismo) sobre los que se asienta la discusión sobre las normas; y, finalmente, los tres casos de estudio nos sirven para ilustrar lo compleja y diversa que es la contestación normativa. El artículo termina con una breve reflexión a modo de conclusión.

Contestación normativa: ¿de qué hablamos?

La sociedad internacional, como toda sociedad, se dota de normas. La norma lo es por ser compartida por los miembros de una sociedad, en este caso los estados, quienes la perciben como legítima por el hecho de representar la manera correcta de actuar (*logic of appropriateness*) (Onuf, 1994). Es un estándar de comportamiento, que puede cambiar de la misma manera que cambia la sociedad de estados. Pongamos un ejemplo de una idea que hoy nos parece normal y no lo era hace apenas un siglo: si, a principios del siglo xx, el uso de la fuerza era un «instrumento más de la política» en las relaciones entre los estados, a partir de 1945, tal y como leemos en la Carta de las Naciones Unidas, sus miembros «se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado» (art. 2.4.). Las normas son contingentes, son «trabajo en curso» (*work in progress*) (Krook y True, 2010) y, como tal, están sometidas a la contestación. Ahora bien, pensando en el orden internacional actual, hay que señalar, de entrada, que no todas las normas sufren el mismo proceso de contestación. En ese sentido, hay que distinguir tres capas normativas acerca de la regulación de las relaciones entre estados y acerca de las obligaciones internacionales de los estados para con sus ciudadanos: normas de coexistencia, normas de cooperación y normas solidaristas (Costa, 2013). Esas tres capas normativas han formateado el orden internacional del siglo xx asentado, en buena medida, sobre ideas y valores propios del liberalismo económico (libre mercado) y político (derechos individuales).

Las *normas de coexistencia* responden al multilateralismo negativo: esto es, la coordinación de los estados se ha de realizar sin limitar los intereses nacionales de los estados, sin interferencia o imposición de los demás (Burley, 1993). Se trata de evitar (el enfrentamiento armado, la injerencia) más que de conseguir (la resolución de problemas comunes). Esta visión responde a la idea del Estado como «vigilante nocturno», cuya política exterior está centrada en el mantenimiento de la integridad territorial.

Las *normas de cooperación*, en cambio, persiguen poner en marcha dinámicas de interacción entre los estados para la solución de problemas comunes en ámbitos diversos (la salud, por ejemplo). La transformación del Estado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en «Estado social» modificó la política exterior de los estados, ampliándose a ofrecer soluciones a problemas económico-sociales mediante acuerdos entre estados soberanos y actuación conjunta a través de instituciones internacionales.

Hay que distinguir tres capas normativas sobre la regulación de las relaciones entre estados y de las obligaciones internacionales de estos: normas de coexistencia, normas de cooperación y normas solidaristas, que han formateado el orden internacional del siglo XX asentado, en buena medida, sobre ideas y valores propios del liberalismo económico (libre mercado) y político (derechos individuales).

Las *normas solidaristas* constituyen la tercera capa normativa y la más exigente para una sociedad de estados, ya que está vinculada a la aparición de una agenda ética universal que transciende el Estado soberano y la territorialidad (Williams, 2005). Es el caso de las normas sobre derechos humanos o genocidio, por ejemplo. Tras el fin de la Guerra Fría, el proceso se consolidó con nuevas normas humanitarias, como la protección de civiles, que comportan la adopción de compromisos internacionales por parte de los estados en relación con los individuos y con sus derechos, en lógica universal.

Independientemente del contexto, la contestación en tanto que «práctica social» interactiva, dirigida a mostrar desaprobación sobre normas existentes, siempre está presente (Wiener, 2014: 12) y se manifiesta a través del discurso. La pregunta es: ¿es bueno o malo para la norma?, ¿la debilita o la refuerza? Para contestar a dicha pregunta, los analistas diferencian entre contestar la validez de la norma (no sentirse obligados por la misma) o contestar la aplicación de la norma (discutir como aplicarla) (Deitelhoff y Zimmermman, 2013). A modo de ejemplo, es muy diferente que un parlamentario europeo rechaze el Convenio de Estambul, centrado en la violencia contra las mujeres, porque destruye la sociedad occidental cristiana o que discuta si debe ser ratificado a nivel europeo o a nivel nacional (Berthet, 2022).

La contestación relativa a la aplicación de las normas ha dado lugar a una lectura desde el Sur Global en términos de localización. El concepto se debe a Amitav

Acharya (2004), que lo utiliza para referirse al proceso de adaptación de las normas internacionales al contexto local (*local turn*) mediante la recreación discursiva o la transformación práctica. Este autor argumenta que las normas internacionales están tradicionalmente asentadas en valores (liberales) occidentales y, por lo tanto, no son congruentes con prácticas o valores de comunidades culturales diferentes. Así, las operaciones de paz de Naciones Unidas son un buen ejemplo para entender la localización de normas y prácticas, a través, por ejemplo, del empoderamiento de los actores locales o la adopción de fórmulas locales para reconciliar a las comunidades tras el conflicto. Mediante la localización, Naciones Unidas ha dejado atrás la idea de aplicar un modelo único de paz liberal.

Expansión y contestación del orden internacional liberal

Una vez acabada la Guerra Fría, vino lo que muchos han visto como una «década de internacionalismo liberal». Dada la situación de hegemonía occidental del momento, se instaló un único conjunto de normas escasamente contestado. Desaparecido uno de los bloques, las normas del que quedó se alzaron como las únicas disponibles y, enseguida, se vieron como normas de alcance universal. Como ha escrito Ikenberry (2018), el «orden interno» del mundo occidental se convirtió en «orden externo». El orden liberal se expandió y las ideas liberales (economía de mercado, libre comercio, democracia, derechos humanos, sociedad civil) monopolizaron el escenario internacional.

La expansión del orden liberal al mundo –el «fin de la historia» de Fukuyama (1989)– comportó un proceso de empoderamiento de las instituciones multilaterales, a través de la transferencia de autoridad por parte de los estados. Ello se tradujo en mecanismos de gobernanza global (ofrecer soluciones técnicas a problemas colectivos) y en normas solidaristas (defender derechos individuales en un mundo sin fronteras), más intrusivos de lo habitual; lo que lleva a Börzel y Zürn (2021:12) a argumentar que «el elevado nivel de injerencia liberal (…) tras el fin de la Guerra Fría desató una oleada de contestaciones alrededor del cambio de siglo». Este paso, en la década de 1990, hacia lo que dichos autores denominan el «liberalismo posnacional» (transferencia de autoridad, mecanismos de injerencia) explica, en buena medida, la crisis del orden internacional liberal; una crisis que se acaba traduciendo en forma de contestación contra normas o instituciones en funcionamiento o en vías de negociación. Esta contestación no ha venido tan solo, como cabría esperar, del mundo emergente (Sur Global), sino también del mundo occidental.

Las críticas al orden internacional en la sociedad occidental han sido, de entrada, una reacción a la globalización. El discurso positivo del gobierno del mercado y de los expertos llevó a la contestación social entre los «perdedores de la globalización». Las protestas masivas contra el encuentro del milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001 en Seattle, llevaron a un movimiento antiglobalización y destaparon la preocupación social en torno a la «desnacionalización» (Kriesi, 2008), vista como la transferencia de autoridad política a expertos de instituciones internacionales.

En el caso de la Unión Europea (UE), la crisis del euro (2009), pero sobre todo la crisis de refugiados de 2015, generaron una contestación radical de supuestos de la integración europea, incluyendo sus propios valores, que se ha conceptualizado como politización (Grande y Hutter, 2016). La politización de algunos temas (el propio proceso de integración o la migración) lleva a un proceso creciente de polarización de las opiniones, valores e intereses, e impacta en la formulación de las políticas. Todo ello origina movilización y una creciente polarización en la sociedad; en otras palabras, el debate se produce en términos excluyentes («ellos o nosotros») y comporta una deslegitimación de las instituciones a nivel nacional (democracia), europeo (Unión Europea) y global (organizaciones internacionales). De ahí que se hable de una fractura que está marcando la agenda política, con el avance del populismo: la fractura entre europeísmo, por un lado, y nacionalismo, por el otro. Más allá de Europa, dicha fractura es extrapolable a nivel global: en palabras de Michael Zürn (2014: 47), estamos frente a una nueva fractura, la fractura «cosmopolitismo versus comunitarismo», que puede «reestructurar en buena medida la política en el siglo xxi».

De esta forma, la dinámica de transición del orden internacional está directamente relacionada con la fractura cosmopolitismo versus comunitarismo y en un doble eje: por un lado, el eje de la autoridad, en el sentido de transferencia de autoridad por parte de los estados a las instituciones internacionales (soberanía nacional versus norma internacional) y, por otro lado, el eje del liberalismo, en el sentido de mayor o menor aceptación de las normas liberales (liberalismo versus iliberalismo) (Barbé, 2021: 42). En este último caso, hay que repetir, de nuevo, que la contestación de las normas liberales no es ajena a la vida política del mundo occidental. No hay más que recordar el argumento estadounidense de que la «tortura no es tortura» en el caso de sospechosos de terrorismo, como ocurrió en la prisión de Abu Ghraib (Irak) en 2004 (Birdsall, 2016); lo que llevó a comportamientos iliberales, contrarios al respeto de los derechos individuales. Asimismo, el debate sobre los refugiados en Europa ha llevado a Timothy Garton Ash (2021) a escribir que Europa se ha adentrado en la senda de la antidemocracia y el iliberalismo.

En términos analíticos, James Mayall (2000) ha escrito que el orden internacional del siglo xxi se dirimirá bajo la forma de tres grandes debates en torno a la soberanía, la democracia y la intervención humanitaria que, en realidad, interactúan entre ellos. La fractura que combina visión de la soberanía –más o menos ortodoxa– y nivel –mayor o menor– de aceptación de las normas liberales marca habitualmente la dinámica en las instituciones internacionales. De hecho, esta fractura desempeña un papel central en la rivalidad entre China y Estados Unidos para la conformación del orden internacional, sin que exista un patrón de comportamiento único, ya que el comportamiento puede variar según el contexto, la agenda, las alianzas, etc. Ahora bien, es cierto que el creciente poder definicional de China (Ferguson, 2012) es eficaz, ya que ha modificado el debate en algunas agendas, al generar formulaciones alternativas a las ideas liberales. Es el caso de la formulación de «democracia soberana», la cual erosiona la democracia liberal como modelo y limita el rol de las instituciones internacionales en ámbitos determinados (como los derechos humanos).

Con el avance del populismo, se habla de una fractura que está marcando la agenda política europea: europeísmo versus nacionalismo. Dicha fractura es extrapolable a nivel global: cosmopolitismo versus comunitarismo.

Si en el caso anterior el debate normativo articulaba democracia y soberanía, tenemos un ejemplo fundamental para entender la contestación normativa de los últimos años en torno a las normas solidaristas que se gestaron en la década de 1990 y que sufren en su desarrollo la fractura entre soberanía e intervención humanitaria. La intervención humanitaria dio un salto adelante espectacular en el marco del solidarismo liberal de la posguerra fría. A lo largo de la década de 1990, el Consejo de Seguridad adoptó resoluciones, sin una doctrina precisa, que comportaban intervenciones humanitarias y que despertaban recelo en muchos países, en nombre de la soberanía nacional (norma constitutiva de la sociedad de estados). Ello llevó a la emergencia de la «responsabilidad de proteger», una norma que pretendía superar la tensión entre intervención humanitaria y soberanía nacional. La adopción, en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, de una norma mediante la cual «cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» comporta que la soberanía del Estado queda vinculada a su responsabilidad de proteger a su población. Se ha procedido a una reformulación de la soberanía en términos positivos (protección de la población), más allá de su dimensión negativa (no injerencia) y se ha vinculado a la defensa de los derechos individuales (con supervisión de la comunidad internacional).

La responsabilidad de proteger es una norma solidarista que nos muestra el desplazamiento en favor de la norma, en el eje norma internacional versus soberanía nacional, y en favor del liberalismo (derechos individuales) en el eje liberalismo versus iliberalismo. Su adopción en Naciones Unidas fue acompañada de reticencias en nombre de la soberanía nacional. Muchos son los países que lo verbalizaron (Rusia, China, India, Argelia, Egipto, Venezuela e Indonesia, entre otros). Ahora bien, la aplicación de la norma, en el caso concreto de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, adoptada en 2011, para «proteger a los civiles (…) bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia», desveló la crisis que sufre el orden internacional. En efecto, el carácter de la intervención militar-humanitaria, llevada a cabo por tropas de la OTAN, dio lugar a una fuerte contestación normativa entre muchos miembros de Naciones Unidas que, a partir de la experiencia libia, reformularon la «responsabilidad de proteger» en términos de simple argumento para «cambiar regímenes políticos» (intervencionismo neocolonial). Este caso representa una situación límite en la que el orden normativo-institucional (asimilado con el orden internacional liberal) y la geopolítica muestran su cercanía; tal y como ha escrito Mark Leonard (2021: 139), «el mundo multilateral de la globalización no ha desplazado al mundo multipolar de la competición entre potencias. La realidad geopolítica del siglo xxi está mucho más cerca de la fusión entre las dos».

En los tres casos que abordaremos a continuación se puede valorar hasta qué punto dicha fusión se da en algunas agendas y para nada en otras, sin que podamos hablar, rememorando la Guerra Fría, de bloques ideológicos. Estos casos nos permitirán constatar la diversidad y la complejidad que presenta la contestación normativa en el mundo actual. No existe un patrón de alineamiento único, en todo momento y para todas las agendas, por parte del triángulo de actores relevantes (China/Rusia, Estados Unidos y UE) para el futuro del orden internacional.

Gobernanza de Internet: liberales versus soberanistas

El primer caso se centra en una agenda extremadamente relevante hoy en día: la gobernanza de Internet. ¿En qué consiste la contestación en este caso? ¿Cómo se posiciona el triángulo China/Rusia-Estados Unidos-UE?

Internet es una de las mejores muestras de la globalización en el mundo actual. En términos materiales, los 250.000 kilómetros de fronteras interestatales que dividen a los estados del mundo son una tercera parte de los 750.000 kilómetros

de cables submarinos de Internet; en términos sociales, el 60% de la humanidad tiene acceso a Internet y el 54% hace uso de redes sociales. Dicha hiperconectividad, según Mark Leonard (2021), es una fuente de vulnerabilidades de todo tipo –económicas, políticas, tecnológicas y diplomáticas– que afecta a todo el planeta (occidentales incluidos). En otras palabras, ello ha hecho que una cuestión regulatoria como la gobernanza de Internet se haya geopolitizado. Aquí estamos frente a un caso en el que la fusión entre contestación normativa y geopolítica es evidente.

Dicha fusión se puede ilustrar con un caso reciente: la elección de un/a presidente/a para la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se convirtió, en septiembre de 2022, en una batalla política de primer nivel en la que se opusieron dos cosmovisiones en lo relativo al establecimiento de regulaciones globales para el mundo digital. Se presentaron dos candidaturas, una estadounidense y otra rusa, apoyada por China. El voto tuvo lugar el 29 de septiembre y acabó con el resultado de 139 votos favorables para la candidata estadounidense de los 172 votos emitidos. Lo destacable de esta competición por el liderazgo de la UIT es la fragmentación, en términos normativos, que esta comportó: el choque entre liberalismo y soberanismo (Flonk *et al.*, 2020).

La aproximación normativa liberal (libre circulación, privacidad, gobernanza con presencia de autoridades privadas) que ha puesto las bases regulatorias de Internet, se ve contestada por el desafío soberanista (China/Rusia) que propone una visión que enfatiza el control del Estado, el intergubernamentalismo y presiona en contra de la preponderancia de las instituciones occidentales y de los actores privados.

Por una parte, Estados Unidos promovió, junto con la UE, una «Declaración para el futuro de Internet», firmada por más de 60 países, que recoge referencias a la libre circulación de la información, protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como «un enfoque de gobernanza de múltiples partes interesadas que mantiene a Internet en funcionamiento en beneficio de todos»[1]. Frente a dicha cosmovisión de Internet (libre circulación, privacidad, gobernanza con presencia de autoridades privadas), la candidatura rusa defendía la posición adoptada por Vladimir Putin y Xi Jinping, en una declaración de 2021, en la que se abogaba por la preservación del «derecho soberano de los estados a regular el segmento nacional de Internet» frente al peligro de las corporaciones globales; lo que ha venido a definirse como balcanización u «orden cerrado» frente al «orden abierto» impulsado por el modelo occidental.

1. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2695 [Fecha de consulta: 20.10.2022].

Este caso concreto ilustra la fractura liberales versus soberanistas (Flonk *et al.*, 2020), que caracteriza todo lo que tiene que ver con la adopción de reglas y normas relativas a la gobernanza de Internet. Esta es la agenda en la que Estados Unidos y la UE han construido un bloque unido en torno a una esfera liberal que enfatiza el papel limitado del Estado, la gobernanza privada con la participación de múltiples actores (*stakeholders*) y la libertad de expresión. Esta aproximación normativa que ha puesto las bases regulatorias de Internet, sin embargo, se ve contestada por el desafío soberanista que rechaza la validez de la norma y propone una visión opuesta, en la que enfatiza el control del Estado, el intergubernamentalismo y presiona en contra de la preponderancia de las instituciones occidentales y de los actores privados.

Salud y derechos sexuales y reproductivos: ¿liberalismo fracturado?

El segundo caso pone el foco en una norma solidarista: la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR). La emergencia de la SDSR como norma internacional es un producto de la década internacionalista liberal de 1990. Los documentos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) han formulado el corpus normativo de la SDSR. Siendo una norma compleja, la SDSR atiende tanto a una agenda de necesidades (salud reproductiva) como a una agenda de empoderamiento (derechos sexuales y reproductivos). En otras palabras, el derecho a la salud, por un lado, y la igualdad de género, por el otro, constituyen los referentes normativos de la SDSR.

Dada la complejidad de la norma, su contestación también lo es. Los estados que contestan la norma, apoyados por organizaciones sociales activas en las instituciones internacionales, persiguen tanto su reformulación, en materia de salud reproductiva, como su desaparición en calidad de norma internacional en materia de derechos sexuales y reproductivos (Barbé y Badell, 2022). En este caso, los ejes del liberalismo y del soberanismo actúan por separado. En el primer caso, las posiciones se polarizan entre la defensa de la familia como unidad básica de los derechos y la defensa de los derechos individuales de la mujer. En el segundo caso, se enfrentan los que proponen la renacionalización de la agenda y los que quieren mantener los derechos sexuales y reproductivos en la agenda internacional.

La contestación de la norma liderada por la Santa Sede, desde el momento mismo de su emergencia en el año 2020, ofrece un caso concreto que muestra la dinámica de la polarización y la complejidad de los alineamientos en el triángulo de

actores mencionado. Ese año, se presentó la Declaración del Consenso de Ginebra, un documento político, no vinculante, que cuenta con la adhesión de 36 estados y que fue copatrocinado por Brasil, Egipto, Hungría, Indonesia, Uganda y Estados Unidos. Esta declaración se ha convertido en el referente normativo del movimiento que contesta la SDSR, basándose en la existencia de un derecho a la vida –recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos–, y toma como fundamento los valores tradicionales representados por la familia como unidad básica de la sociedad. El propio secretario de Estado de la Administración Trump, Mike Pompeo, estableció los parámetros de la contestación en contra de los derechos individuales y a favor de la soberanía nacional: 1) no existe un derecho internacional a favor de legislar sobre el aborto que deba ser impuesto a las naciones y 2) el derecho a la soberanía de las naciones para legislar sobre la protección de la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

Así, Estados Unidos chocó con los valores liberales de la UE, que defiende que tanto los tratados internacionales, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre los Derechos del Niño, además del Programa de Acción de El Cairo de 1994 y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, suponen la base para ofrecer cualquier servicio relacionado con la salud a las mujeres, incluido el aborto, siempre y cuando la vida de la mujer o de la niña se viera amenazada. Tras la Declaración del Consenso de Ginebra, y en sentido totalmente opuesto, se presentó una iniciativa conjunta de ONU Mujeres, México y Francia para crear el Foro Generación Igualdad, con la intención de hacer avanzar la agenda de Beijing y, con ella, la SDSR.

El patrón de alineamiento normativo en el caso de la salud y los derechos sexuales y reproductivos (SDSR) ofrece dos hechos destacados: la posición cambiante de Estados Unidos a modo de péndulo, que tiene impacto global a nivel normativo, y la falta de cohesión de la UE en materia de valores.

La polarización existente en materia de SDSR nos muestra un panorama complejo y fluctuante. El enfrentamiento normativo que hubo entre la UE y Estados Unidos es contingente y se explica por la política interna estadounidense (la influencia de los sectores religiosos y ultraconservadores en el Partido Republicano). Aunque la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca supuso un realineamiento del país con el marco normativo de la SDSR defendido por la UE. Al mismo tiempo, cabe destacar que dos países de la UE (Polonia y Hungría) son signatarios la Declaración del Consenso de Ginebra (junto con Rusia), sin que ello haya tenido impacto sobre la política europea en la materia (Barbé y Badell, 2022). El patrón de alineamiento normativo, en este caso, ofrece dos hechos destacados: la posición cambiante de Estados Unidos a modo de péndulo, que tiene impacto global a nivel normativo, y que la UE muestra falta de cohesión en materia de valores.

Migración: la Europa fracturada y la minoría soberanista

El tercer caso se centra en la migración, una agenda central para la contestación normativa y extremadamente polarizadora en el mundo occidental, donde el debate confronta la soberanía nacional y el control de las fronteras con el derecho de asilo y la libertad de movimiento –esta última con limitaciones– recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El eje soberanía nacional versus norma internacional (migración) aquí es fundamental.

La migración se convirtió, a partir de 2015, en un fenómeno de alcance global, generando preocupación en todos los continentes, incluido el mundo occidental (los refugiados sirios en Europa, el movimiento de ciudadanos centroamericanos hacia Estados Unidos o los refugiados rohinya de Birmania). El ejemplo concreto que abordamos es el del Pacto Mundial para la Migración (Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular), que surgió a propuesta de Naciones Unidas con la intención de poner en marcha mecanismos y objetivos multilaterales para cooperar a nivel internacional en la materia. La puesta en marcha del proceso multilateral contó con el apoyo de la Administración Obama (Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de Naciones Unidas); sin embargo, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca llevó a la retirada unilateral del país del proceso negociador con el argumento de que las decisiones sobre las políticas de migración tenían que ser adoptadas «por los americanos y solo por los americanos», en palabras de la embajadora estadounidense en Naciones Unidas, que consideró la Declaración de Nueva York «incompatible con la soberanía nacional».

La negociación sobre normas relativas a la migración pone sobre la mesa el eje soberanía nacional versus norma internacional. En el caso de la negociación del Pacto Mundial para la Migración, la ausencia de Estados Unidos presentó una oportunidad para que la UE tomara el liderazgo en el proceso.

La negociación sobre normas relativas a la migración pone, pues, sobre la mesa el eje soberanía nacional versus norma internacional. La Administración Trump dejó claro que el tema no era abordable desde el multilateralismo, ya que era una cuestión de soberanía nacional. Es evidente que para la UE tampoco fue un tema fácil, al ser un asunto altamente politizado desde 2015, con una fuerte contestación normativa por parte de movimientos sociales y partidos de extrema derecha. El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, es posiblemente el mejor ejemplo de la polarización y del soberanismo europeos en materia de migración. Para él, los países que no paren la migración están perdidos, dado que la migración comporta confrontación entre lo nacional (la patria) y lo internacional o los sin patria.

La ausencia de Estados Unidos en la negociación del Pacto Mundial para la Migración bajo la Presidencia de Trump presentó una oportunidad para que la UE tomara el liderazgo en el proceso. Como resultado, acabó europeizando los 23 objetivos finales del Pacto (Badell, 2021). De esta forma, los europeos tienen mucho que ver con la formulación de este pacto, que no es un acuerdo vinculante para los estados y que persigue generar principios de gobernanza a nivel internacional en materia de migración. El proceso de negociación también puso de manifiesto las tensiones en el seno de la UE a causa de Hungría, concernida sobre todo por apuntalar la idea de que la migración no es un derecho humano básico. Ello nos muestra cómo la interpretación de los derechos humanos se ha convertido en un tema central en la fractura liberalismo versus iliberalismo.

A pesar de las diferencias con Hungría, la UE avanzó en el proceso con una voz única, que finalmente fue fracturada por la campaña de Estados Unidos para erosionar el Pacto Mundial; una campaña que iba dirigida especialmente a países de Europa Central –de la mano de Hungría–, a Israel y a América Latina. El resultado fue una pantalla de la Asamblea General de Naciones Unidas, en diciembre de 2018, en la que el Pacto Mundial fue aprobado con 152 votos a favor, 5 en contra, 12 abstenciones y 24 ausencias en la votación. Los 5 votos en contra fueron los de Estados Unidos, Israel, Polonia, Hungría y la República Checa. La imagen de minoría de los «soberanistas», que argumentaban que las migraciones solo se podían abordar en el marco nacional y no en el multilateral, fue aplastante.

En términos del triángulo de actores, la complejidad no pudo ser mayor. A lo visto anteriormente (tres miembros de la UE alineados con Estados Unidos e Israel) hay que añadir un cuadro extremadamente complejo: 15 estados miembros de la UE (Bélgica, Croacia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia, España y Suecia) votaron a favor del Pacto Mundial, al igual que China y Rusia; otros cuatro miembros de la UE (Dinamarca, Malta, Países Bajos y Reino Unido) aprobaron el pacto, pero con una nota explicativa adjunta que reafirmaba que la soberanía nacional prevalece sobre los asuntos migratorios, enfatizando que la norma migratoria tenía que ir de la mano con la norma de soberanía; cinco miembros de la UE se abstuvieron (Austria, Bulgaria, Italia, Letonia y Rumania), junto con otros siete miembros de Naciones Unidas (Argelia o Chile, por ejemplo); y, finalmente, el ministro de Asuntos Exteriores de Eslovaquia, quien ayudó a lanzar el Pacto Mundial para la Migración, no asistió a la votación después de que el Parlamento eslovaco votara en contra de firmar el acuerdo. Este país fue uno de los 24 estados que no votó, junto con, por ejemplo, Timor Leste o Vanuatu. El patrón de alineamiento normativo en este caso es ilustrativo de las dificultades del mundo occidental, fracturado, para reconstruir normativamente el orden internacional.

Reflexión final

El niño que se quedó aquí y no se fue con el agua sucia (la Guerra Fría) se ha convertido en un orden internacional en transición. Una transición que se evidencia cada día, sea en el terreno del poder material (emergencia de nuevas potencias no occidentales) o en el terreno de las instituciones (el multilateralismo contractual y universal está dando paso a múltiples formas de flexibilidad, como vemos en la lucha contra el cambio climático). Lo mismo ocurre en el terreno de las ideas, donde algunas ideas se construyen –véase el concepto de democracia soberana lanzado por China– y otras se contestan, como la universalidad de los derechos humanos.

Vivimos en un estado de contestación normativa a nivel internacional, aunque no todas las normas son contestadas. Nadie discute, por ejemplo, el principio de la igualdad soberana de los estados, recogido en la Carta de las Naciones Unidas. En cambio, buena parte de las normas solidaristas, como la responsabilidad de proteger o la salud y los derechos sexuales y reproductivos, son motivo de debates importantes, los cuales se articulan, como hemos visto, en torno a la fractura cosmopolitismo versus comunitarismo. Ello significa posicionarse en los debates, por un lado, en términos de soberanía nacional versus norma internacional y, por el otro, en términos de liberalismo (derechos individuales) versus iliberalismo.

La transición que vive el orden internacional se evidencia cada día, sea en el terreno del poder material (emergencia de nuevas potencias no occidentales), en el de las instituciones (el multilateralismo contractual y universal está dando paso a múltiples formas de flexibilidad), o en el de las ideas (donde algunas se construyen y otras se contestan).

Los tres casos abordados en estas páginas nos permiten ilustrar que las pautas de contestación son complejas, a veces inesperadas (fracturas en el mundo occidental en temas de derechos individuales) y también diversas, dependiendo de los temas abordados (es evidente que las cuestiones económicas pueden dar lugar a pautas muy diferentes de las que nos encontramos en los ámbitos de derechos humanos). En suma, la contestación normativa no se identifica sistemáticamente con la rivalidad entre China y Estados Unidos o con el manido «*the Rest against the West*». Este no es un mundo regido por bloques ideológicos homogéneos.

Referencias bibliográficas

Acharya, Amitav. «How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism». *International Organization,* vol. 58, n.º 2 (2004), p. 239-275.

Adler, Emanuel. «Constructivism and International Relations», en: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas y Simmons, Beth (eds.) *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks: Sage, 2003, p. 95-118.

Ash, Timothy G. «El futuro del liberalismo». *Letras libres*, n.º 234 (marzo de 2021) (en línea) https://letraslibres.com/revista/el-futuro-del-liberalismo/

Badell, Diego. «The EU, Migration and Contestation: the UN Global Compact for Migration, from consensus to dissensus». *Global Affairs*, vol. 6, n.º 4-5 (2021), p. 347-362.

Barbé, Esther. «La crisis de los misiles de Cuba veinte años después». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 1 (1983), p. 5-18.

Barbé, Esther (dir.) *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*. Madrid: Tecnos, 2021.

Barbé, Esther y Badell, Diego. «Chasing gender equality norms: the case of Sexual and Reproductive Health and Rights». *International Relations*, (2022), p. 1-24 (en línea) https://doi.org/10.1177/00471178221136994

Berthet, Valentine. «Norm under fire: support for and opposition to the European Union's ratification of the Istanbul Convention in the European Parliament». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 24, n.º 5 (2022), p. 675-698.

Birdsall, Andrea. «But we don't call it Torture! Norm Contestation during the US War on Terror». *International Politics*, vol. 53, n.º 2 (2016), p. 176-197.

Börzel, Tanja y Zürn, Michael. «Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism». *International Organization*, vol. 75, n.º 2, (2021), p. 282-305.

Burley, Anne-Marie. «Regulating the world: Multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state», en: John G. Ruggie (ed.) *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. Nueva York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.

Buzan, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Costa, Oriol. «El multilateralismo en crisis». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 101 (2013), p. 7-25.

Cox, Robert. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», en: Cox, Roberts y Sinclair, Timothy J. (eds.) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p. 85-112.

Deitelhoff, Nicole y Zimmermann, Lisbeth. «Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Validity of International Norms». *PRIF Working Papers*, n.º 18 (2013), p. 1-17.

Ferguson, Chaka. «The Strategic Use of Soft Balancing: The Normative Dimensions of the Chinese–Russian "Strategic Partnership"». Journal of Strategic Studies. vol. 35, n.º 2 (2012), p. 197-222.

Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn, «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 887-917.

Flonk, Danielle; Jachtenfuchs, Markus y Obendiek, Anke. «Autohority conflicts in internet governance: Liberals vs. sovereigntists?». *Global Constitutionalism,* vol. 9, n.º 2 (2020), p. 364-386.

Fukuyama, Francis. «The End of History». *The National Interest*, n.º 16 (1989), p. 3-18.

Grande, Edgar y Hutter, Swen. «Introduction: European integration and the challenge of politicization», en: Hutter, Swen; Grande, Edgar y Kriesi, Hanspeter (eds) *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 3-31.

Ikenberry, G. John. «The end of liberal international order?». *International Affairs*, vol. 94, n.º 1 (2018), p. 7-23.

Kriesi, Handpeter; Grande, Edgar; Lachat, Romain; Dolezal, Martin; Bornschier, Simon y Frey, Timotheos. *West European Politics in the Age of Globalization.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Krook, Mona y True, Jacqui. «Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality». *European Journal of International Relations*, vol. 18, n.º 1 (2010), p, 103-127.

Leonard, Mark. *The age of unpeace. How connectivity causes conflict*. Dublín: Penguin, 2021.

Mahbubani, Kishore. *The great convergence. Asia, the west and the logic of one world*. Nueva York: Public Affairs, 2013.

Mayall, James. *World Politics. Progress and its limits*. Cambridge: Polity Press, 2000.

Onuf, Nicholas. «The Constitution of International Society». *International Affairs,* vol. 5, (1994), pp. 1-19.

Terhalle, Maximilian. *The transition of global order. Legitimacy and contestation*. Londres: Palgrave, 2015.

Wiener, Antje. *A Theory of Contestation*. Basingstoke: Springer. 2014.

Williams, John. «Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory», *International Relations*, vol. 19, n.º 1 (2005), p. 19-38.

Zürn, Michael. «The politicization of world politics and its effects: Eight propositions». *European Political Science Review,* vol, 6, n.º 1 (2014), p. 47-71.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 37-50
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.37

Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania

Democracy, global order and the war in Ukraine

Richard Youngs
Investigador sénior, Programa Democracia, Conflicto y Gobernanza, Carnegie Europe.
ryoungs@ceip.org

Cómo citar este artículo: Youngs, Richard. «Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 37-50. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.37

Resumen: ¿Qué lugar ocupa la democracia en el cambiante orden internacional? Existe el temor de que un orden de carácter más geopolítico agrave la crisis generalizada de la democracia; o que un orden más plural diluya los esfuerzos realizados para defender las normas que la rigen. Sin embargo, aunque las últimas tendencias políticas y normativas corroboran esta preocupación, la invasión rusa de Ucrania ha evidenciado, en cierta medida, la importancia de defender los valores democráticos en todo el mundo. Este artículo examina, a nivel global, el impacto que las tensiones geopolíticas y los cambios actuales en el orden internacional tienen sobre la democracia; y, en el contexto de la crisis de sentido que afecta a las democracias, si la guerra rusa contra Ucrania ha servido tanto de catalizador de las dimensiones internacionales del apoyo a la democracia como de factor de intensificación de su fragilidad.

Palabras clave: orden internacional, democracia, crisis, geopolítica, valores, guerra en Ucrania

Abstract*: What is democracy's place in the shifting international order? There is a fear that a more geopolitical order will only aggravate the general crisis of democracy; or that a more plural order will dilute the efforts to defend the rules governing it. Yet, while recent political and normative trends corroborate this concern, the Russian invasion of Ukraine has in some ways given greater prominence to the defence of democratic values around the world. This paper explores the impact that geopolitical tensions and shifting international order on global democracy. And in the context of the crisis of meaning affecting democracies, it examines whether Russia's war in Ukraine has served both as a catalyst of the international dimensions of support for democracy and as a factor magnifying its fragility.*

Key words*: international order, democracy, crisis, geopolitics, values, war in Ukraine*

El *momentum* autoritario

La crisis actual de la democracia tiene muchas causas subyacentes y los analistas ofrecen distintos argumentos sobre cuáles son las más importantes. No obstante, existe un amplio consenso en que los cambios en los equilibrios de poder en el orden internacional, junto con determinantes domésticos de carácter interno, han sido factores decisivos que han contribuido a la regresión democrática mundial. La crisis de la democracia parece ser una parte esencial de la crisis de Occidente: es la combinación del decreciente poder de Occidente con el malestar democrático junto con el populismo iliberal en los países occidentales la que ha causado a escala global los problemas más profundos a la democracia.

El aspecto democrático del orden liberal internacional se ha visto atacado por la creciente influencia de los poderes autoritarios, ya que se entrecruzan los cambios en el orden global y la política doméstica. La crisis de la economía neoliberal debilitó manifiestamente el atractivo e influencia de los modelos de democracia occidental como fundamento del orden mundial (Tooze, 2021); parecía que las autocracias lograban defenderse de las dinámicas favorables a la democracia. Las influencias autoritarias parecían haber ganado fuerza para cruzar las fronteras y entrar sigilosamente en la política occidental (Cooley y Nexon, 2022). De hecho, ha arraigado la opinión generalizada de que la disminución del poder occidental está estrechamente ligada a un deterioro progresivo de la democracia, y de que estas tendencias son básicamente dos caras de una misma moneda. Para muchos observadores, el amplio cuestionamiento de la democracia y la «modernidad liberal» es parte integrante del cambio hacia un mundo «multiorden» (Acharya, 2017).

Los estados occidentales han respondido a esos cambios de forma lenta y mediocre. Aunque su compromiso con la defensa y ampliación de las normas democráticas ha continuado, en general, su ambición ha ido disminuyendo. A inicios de 2000, la práctica de la «promoción de la democracia» parecía alcanzar su punto álgido para, luego, perder parte de su empuje y, sin duda, de su credibilidad. Al orientarse hacia imperativos más relacionados con la *realpolitik*, las potencias occidentales priorizaron la cooperación en materia económica y de seguridad con muchos regímenes no democráticos. Así, la denominada perspectiva «de contención» fue ganando influencia en Estados Unidos con argumentaciones contrarias a un apoyo muy activo a la democracia. Una posición que tiene partidarios tanto desde la izquierda contraria al intervencionismo estadounidense como desde la derecha, que pide que se preste una atención prioritaria a los intereses de seguridad tradicionales (Specter, 2022). La Administración Obama impulsó algunas iniciativas para apoyar la democracia; sin embargo, tras

las turbulentas y costosas intervenciones en el exterior del anterior Gobierno de George W. Bush, en términos generales, acabó rebajando la agenda en favor de un liberalismo más pragmático y discreto (O'Connor y Cooper, 2021): la Administración Obama «se alejó de cualquier narrativa de política exterior única y global basada en la idea de rehacer el mundo según su propia imagen» (Carothers, 2012).

La admiración declarada del presidente Donald Trump por la figura del caudillo autocrático es bien conocida; así que él también trató de recortar los fondos destinados a la ayuda a la democracia, entendiendo la política internacional no en términos de normas democráticas, sino como una división entre regímenes amigos y regímenes hostiles. Por su parte, el presidente Joe Biden cuando asumió el cargo se comprometió de nuevo hasta cierto punto a apoyar la democracia, utilizando una retórica más firme en ese sentido. Aun así, en su primer año de mandato, el Gobierno Biden no incrementó de forma drástica los recursos que respaldaran la agenda de apoyo a la democracia. Desde el punto de vista estructural, el vínculo con el cambio en el orden internacional fue un factor que impulsó el recorte progresivo de los gastos relativos a los compromisos democráticos de Estados Unidos durante ese período, al haber llegado los estrategas estadounidenses a la conclusión de que el cambio hacia la multipolaridad o el plurilateralismo dejaba menos espacio para que la democracia constituyera una clara prioridad (Pee, 2016).

La crisis de la democracia es la combinación del decreciente poder de Occidente con el malestar democrático, junto con el populismo iliberal en los países occidentales. Para muchos observadores, el amplio cuestionamiento de la democracia y la «modernidad liberal» es parte integrante del cambio hacia un mundo «multiorden».

Los gobiernos europeos no se retiraron de sus compromisos democráticos tal como había hecho Estados Unidos en la época de Trump, pero sus políticas al respecto también perdieron empuje y se instalaron en un papel secundario y de perfil bastante bajo en la política exterior de la Unión Europea (UE). Tal como muestra un amplio repertorio de estrategias, en la década de 2010, la UE avanzaba lentamente hacia unas narrativas basadas en la prioridad de los intereses geopolíticos, el poder, la soberanía, la autonomía y otros conceptos similares. Aunque sus implicaciones operativas concretas en principio no eran evidentes, estos términos fueron desplazando con claridad parte de la prioridad que anteriormente se había otorgado al apoyo a la democracia. En ese período, los mayores incrementos de la ayuda europea se dirigieron a regímenes autoritarios, por motivos relacionados con la migración, la energía, la cooperación contra el cambio climático y la lucha antiterrorista (Youngs, 2021).

El punto de inflexión: parcial y no para todo el mundo

Una pregunta obvia que ha permeado los debates políticos internacionales y diplomáticos desde febrero de 2022 es hasta qué punto la guerra en Ucrania altera la trayectoria actual de la atrofia democrática. La mayoría de las personalidades políticas occidentales han insistido en múltiples ocasiones en que esta guerra va de defender los valores democráticos y representa una intensificación de la batalla contra las potencias autocráticas; asimismo, sostienen que los esfuerzos por defender la soberanía ucraniana son también los esfuerzos por reforzar los valores democráticos, no solo de Ucrania, sino más allá. En particular, el presidente Volodimir Zelenski suele presentar la resiliencia de Ucrania como algo fundamental para la resiliencia más amplia de la democracia dentro del orden mundial. Al respecto, podrían citarse centenares de ejemplos de otros líderes occidentales. El presidente Biden lo ha recalcado en repetidas ocasiones: «estamos comprometidos de nuevo en una gran batalla por la libertad; una batalla entre democracia y autocracia, entre libertad y represión»[1]. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, utilizaba el mismo tono: «es la guerra de la autocracia contra la democracia (...). Este hito en la política mundial requiere un replanteamiento de nuestra agenda de política exterior. Es el momento de invertir en el poder de las democracias. Esta labor comienza con el núcleo de nuestros socios afines; nuestros amigos de cada una de las naciones democráticas de este mundo»[2].

Desde el inicio de la guerra en Ucrania, las nuevas estrategias occidentales se van llenando de compromisos democráticos reforzados. En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2022, se incluyó 99 veces la palabra «democracia» y se brindaba la imagen de una «contienda por el futuro de nuestro mundo» entre China, Rusia y otros estados autócratas «que trabajan horas extras para menoscabar la democracia y exportar un modelo de gobernanza caracterizado por la represión dentro del país y la coacción fuera de él» (La Casa Blanca, 2022). Por su parte, el nuevo concepto estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte establece que, ahora, el objetivo prioritario de la seguridad es poner fin a la tendencia de «avance del autoritarismo» (OTAN, 2022). Estados Unidos se

1. Véase en: https://www.state.gov/translations/spanish/discurso-del-presidente-biden-sobre-los-esfuerzos-unidos-del-mundo-libre-en-apoyo-al-pueblo-de-ucrania/
2. Véase en: https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/discurso-sobre-el-estado-de-la-union-de-2022-pronunciado-por-la-presidenta-von-der-leyen-2022-09-14_es

ha comprometido a aportar 1.100 millones de dólares a la Iniciativa Presidencial para la Renovación Democrática (La Casa Blanca, 2023), y el Gobierno ha creado un nuevo puesto para la renovación democrática fuera del país, poniendo en marcha la Iniciativa de Resiliencia Democrática Europea con una nueva financiación por un importe de 320 millones de dólares. Además, a iniciativa de Estados Unidos, el Grupo de los Siete (G-7) anunció en junio de 2022 la creación de la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Global, a fin de alejar a los estados en desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*) de China, y con el objetivo de movilizar 600.000 millones de dólares, de los cuales Estados Unidos se comprometía a aportar 200.000 millones.

La nueva Brújula Estratégica de la UE (marzo de 2022) señalaba de forma parecida que la política de seguridad debe formularse ahora en torno a una «competencia entre sistemas de gobernanza»[3]. Así, la UE también elaboró su propio paquete de medidas de «defensa de la democracia» en el que identificaba, entre otras, la amenaza rusa a la política liberal. El acuerdo de la UE de otorgar a Ucrania y Moldova el estatus de países candidatos, así como los pasos de Georgia en esa misma dirección, marcan su compromiso mucho más firme con las reformas democráticas de estos países. De forma más directa, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, Estados Unidos y unos cuantos estados de Europa del Este han reforzado su apoyo a la democracia de Taiwán, aunque otros estados europeos –como Francia y Alemania– hayan evitado hacerlo.

¿Hasta qué punto la guerra en Ucrania altera la trayectoria actual de la atrofia democrática? Aunque la mayoría de las personalidades políticas occidentales han insistido en que esta guerra va de defender los valores democráticos, de momento esta guerra no ha abierto una división nítida entre democracias y autocracias.

Sin embargo, la guerra no ha abierto una división nítida entre democracias y autocracias. Gobiernos democráticos no occidentales han rechazado la insinuación de que en la guerra de Ucrania se libra una batalla del orden mundial en pro de la democracia. De hecho, algunas de las mayores democracias del mundo, como India, Indonesia, Mongolia o Sudáfrica, se han abstenido en las principales votaciones de condena a Rusia de Naciones Unidas. Solamente Corea del Sur, Japón y Taiwán han adoptado sanciones contra ese país. El Gobierno sudafricano ha culpado a la OTAN de la guerra e intensificado la cooperación en materia de seguridad con Rusia desde principios de 2022. Y en América Latina,

3. Véase en: https://www.strategic-compass-european-union.com/0_Introduction_Strategic_Compass.html

Chile es el único país que ha condenado la invasión sin repartir la responsabilidad por igual entre Rusia y Occidente.

Esta indecisión democrática no occidental ha sido señalada en repetidas ocasiones en los medios de comunicación y artículos de análisis. Sin embargo, su significado para el componente democrático del orden mundial es una cuestión que debería matizarse, ya que, aunque democracias no occidentales se han opuesto a la presión punitiva contra Rusia, estas también han apuntado que, efectivamente, entienden la importancia de revertir la crisis de la democracia y proteger los valores democráticos en el plano internacional. Asimismo, a menudo destacan que, en principio, apoyan los objetivos de la democracia, pero que dichos objetivos se persiguen de forma excesiva a través de una agenda geoestratégica occidental. Al respecto, se preguntan por qué las regiones occidentales insisten actualmente tanto en la causa de la democracia por lo que sucede en Ucrania cuando durante mucho tiempo han hecho caso omiso de las amenazas a la democracia en otras zonas del mundo, habiendo sido muchas veces la fuente de esos problemas. Además, rechazan el argumento de que la suerte de la democracia depende ahora de lo que suceda en Ucrania, puesto que, en la mayor parte del mundo, la democracia sigue estando condicionada por factores muy locales de política interna, claramente independientes de la invasión y el nuevo contexto geopolítico mundial. Por otro lado, tienden a apoyar el principio de defensa de la soberanía más que el de la democracia. La opinión que estos países generalmente expresan es que la agenda de la democracia debe conllevar la democratización de la gobernanza global, y no reducirse a que las naciones occidentales presionen a otras potencias para que traten con dureza a Rusia (Jagtiani y Wellek, 2022). Las políticas de India muestran algunos de estos matices: su Gobierno ha criticado mucho la promoción de la democracia occidental, evitando alinearse demasiado con ese tipo de políticas, aunque también ha evidenciado un interés creciente en utilizar su democracia como herramienta estratégica contra la influencia autoritaria de China.

Pero las políticas no occidentales no son las únicas que no llegan a comprometerse del todo con la defensa de la democracia, ya que, en cierta manera, lo mismo ocurre con las respuestas occidentales, que se han vuelto más cercanas a la *realpolitik*. La estrategia de seguridad de 2022 de Estados Unidos, por ejemplo, señala el propósito de abordar con regímenes autoritarios los «problemas comunes» (La Casa Blanca, 2022). En el caso de la estrategia de seguridad actualizada de 2023 de Reino Unido, se afirma de forma explícita que la política no se estructurará en torno a la división entre democracia y autocracia, y que se intensificará la cooperación con estados que profesan valores diferentes (Gobierno de Reino Unido, 2023). Las y los líderes europeos suelen rechazar cualquier división absoluta entre democracia y autocracia, algo especialmente cierto en el caso del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell (EEAS, 2022).

Las potencias occidentales han establecido nuevas alianzas en materia energética para sustituir el suministro de petróleo y gas procedente de Rusia con otras potencias igualmente autocráticas. De esta forma, los gobiernos europeos y de Estados Unidos han redoblado la cooperación con los regímenes autoritarios de diferentes estados de Oriente Medio y Norte de África en cuestiones de seguridad y energía. Cuando ha sido necesario, además, los objetivos se han centrado en crear alianzas más amplias contra Rusia con regímenes no democráticos. La recientemente creada Comunidad Política Europea, por ejemplo, incluye los autocráticos Azerbaiyán, Serbia, Turquía y algunos regímenes híbridos, siendo Rusia y Belarús los únicos países del continente no invitados. Las políticas occidentales en algunas zonas del mundo no se han visto muy afectadas por la guerra de Ucrania; como ejemplo, Estados Unidos no ha respondido de forma crítica a la clara deriva autoritaria del presidente mexicano Manuel López Obrador, sino que más bien ha priorizado la firma de nuevos acuerdos sobre el retorno de las personas migrantes.

Algunas políticas de democracias no occidentales no son las únicas que no llegan a comprometerse del todo con la defensa de la democracia, ya que, en cierta manera, lo mismo ocurre con las respuestas occidentales, que se han vuelto más cercanas a la *realpolitik*.

Lo verdaderamente crucial de este contexto es que la centralidad de las normas democráticas en el orden global ha cedido ante un objetivo de «búsqueda de equilibrios» más clásico: el de convencer a China de que adopte al menos algunas discretas medidas diplomáticas para alejarse de Rusia. Si bien muchas democracias occidentales insisten en la necesidad de enfrentarse al reforzado eje Rusia-China mediante el incremento de la protección a la democracia, cada vez se centran más en las formas de sembrar la discordia entre estas dos potencias. Esto desdibuja la división democracia-autocracia como lógica estructuradora fundamental del orden mundial posguerra de Ucrania.

Algunos observadores sostienen que, en la práctica, la estrategia de Occidente ha consistido en reforzar el principio de soberanía mediante el apoyo a Ucrania, pero que ello dista mucho de ser sinónimo de cualquier tipo de preocupación por la democracia en un sentido sistémico a escala global (Wertheim, 2022). Los compromisos económicos de los estados occidentales para el apoyo a la democracia son todavía modestos comparados con el gasto más orientado a la seguridad. Los donantes de la UE siguen sin especificar por adelantado los importes exactos en favor de la democracia, aunque insisten en que este es su objetivo prioritario en relación con la guerra (Youngs *et al.*, 2023). El presupuesto de Estados Unidos en favor de la democracia sigue siendo reducido con respecto a otras partidas del presupuesto de la ayuda, pese a todas las nuevas iniciativas (Temin, 2023). Reino Unido ha creado el Fondo Integral de Seguridad para impulsar el apoyo a la seguridad a nivel mundial,

mientras que su apoyo a la democracia ha disminuido desde el inicio de la guerra (ICAI, 2023). El discurso de la UE ha girado únicamente en torno al deseo de ser una potencia geopolítica, sin prestar mucha más atención a la cuestión operativa de aumentar los recursos destinados a promover o proteger los valores democráticos.

¿Está condenada la coordinación del orden democrático?

La guerra contra Ucrania ha reabierto el antiquísimo debate sobre si los estados democráticos pueden o deben crear estructuras para una coordinación más firme entre ellos con vistas a proteger y apoyar las normas democráticas. La idea de una alianza democrática se lleva proponiendo de forma intermitente desde hace muchas décadas y tampoco ha acabado de arraigar. Sin embargo, si cobrara empuje, el concepto de lo que podría denominarse «coordinación democrática» tendría consecuencias significativas para el orden mundial: marcaría el cambio del multilateralismo inclusivo a una agrupación «minilateral» de países democráticos actuando en favor de los valores democráticos rechazados por el elevado número de regímenes autoritarios existentes en todo el mundo.

Desde su creación en 2000, la Comunidad de Democracias (*Community of Democracies,* CoD)[4] organiza diálogos y dirige proyectos sobre la democracia, pero no se ha convertido en una organización de alto nivel que influya en los principales problemas políticos que enfrenta el orden mundial. Durante los primeros años de la década de 2010, varias democracias no occidentales mostraron interés en desempeñar una función más importante de apoyo a la democracia internacional. Países tales como Brasil, India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía comenzaron a financiar iniciativas de gobernanza democrática en el exterior y emprendieron una actividad diplomática relacionada con la democracia. Sin embargo, casi todos estos estados sufrieron posteriormente un retroceso democrático y, en su mayoría, se han desviado de esos esfuerzos externos de política exterior. Más allá de América del Norte y Europa, solo Australia, Corea del Sur, Japón y Taiwán han invertido en la lógica del apoyo a la democracia con iniciativas de financiación y fundaciones relacionadas con la democracia aunque, incluso en estos casos, a un nivel relativamente bajo.

4. Para más información, véase: https://community-democracies.org/

El nuevo proceso llamado Cumbre por la Democracia (S4D, por sus siglas en inglés)[5] ha colocado de nuevo la cuestión de la coordinación democrática en la agenda internacional. La Administración Biden propuso y organizó una primera reunión en diciembre de 2021, con el objetivo declarado de abordar la crisis de la democracia y contrarrestar la oleada autoritaria a nivel global. La meta principal de esta iniciativa es lograr que el apoyo a la democracia pase de constituir una parte de la financiación de la sociedad civil a pequeña escala a ocupar un lugar central de la geopolítica relacionada con el orden internacional. La primera S4D, en formato virtual, atrajo a más de un centenar de gobiernos participantes, los cuales se comprometieron tanto a mejorar la democracia en sus propios países como a proteger más la democracia a nivel internacional[6].

La guerra contra Ucrania ha reabierto el antiquísimo debate sobre si los estados democráticos pueden o deben crear estructuras para una coordinación más firme entre ellos con vistas a proteger y apoyar las normas democráticas. Pero la idea de una alianza democrática no ha acabado de arraigar.

En marzo de 2023 se celebró la segunda S4D, en la que participaron 117 estados. Para algunas democracias asiáticas y europeas, ese proceso en ese momento era incluso más importante debido a la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Los gobiernos de Corea del Sur, Países Bajos, Costa Rica y Zambia fueron coorganizadores, junto con Estados Unidos, coordinando actividades temáticas. Se llevaron a cabo gran cantidad de eventos y diálogos, en los que participaron centenares de actores del mundo de la política y la sociedad civil, incluidos algunos escépticos sobre el discurso de las democracias occidentales en relación con Ucrania. Los gobiernos acordaron crear nuevas plataformas de cooperación sobre determinadas cuestiones, como la cleptocracia, la tecnología digital y el empoderamiento de las mujeres. Corea del Sur aceptó organizar una tercera cumbre para garantizar que la coordinación democrática mundial siguiera adelante.

La S4D ha ido ganando un empuje mayor del que muchos escépticos consideraban posible en un inicio, y el nuevo papel de liderazgo desempeñado por Corea del Sur puede reducir el dominio que Estados Unidos ejerce en ese

5. Para más información, véase: https://summit4democracy.org/
6. Para más información sobre este tema, véase el Panel de la Cumbre por la Democracia creado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia a las Elecciones (IDEA Internacional): https://www.idea.int/es/news-media/news/es/idea-internacional-apoya-la-cumbre-por-la-democracia-2021-2022-resumen

proceso. Sin embargo, la S4D aún no se ha convertido en un proyecto del más alto nivel en relevancia geopolítica, al menos por ahora: sigue careciendo de recursos y estructura institucional propios y de los medios necesarios para garantizar que los gobiernos democráticos realmente cumplan sus promesas de mejorar la democracia; a pesar de su carácter geopolítico, se ha ceñido más a eventos y diálogos sobre temas genéricos tales como la corrupción; en él participan las democracias asiáticas, pero estas no dejan de expresar su preocupación por el hecho de que Estados Unidos utilice de forma muy visible la cumbre como alianza contra China; además, mientras que en estas cumbres participan países con índices de democracia relativamente bajos, se excluye a otros mejor clasificados; y algunos de los que fueron invitados –como Malasia, Pakistán y Sudáfrica– declinaron asistir.

Por otro lado, más allá de la cumbre y en relación con el discurso de la coordinación democrática, la cooperación en materia de seguridad entre las democracias asiáticas y occidentales se ha intensificado entre 2022 y 2023. El objetivo declarado de esta cooperación en materia de seguridad es defenderse contra el nacionalismo autocrático chino, por lo que se han fortalecido varios niveles de lazos de seguridad en la región indopacífica. El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad, por sus siglas en inglés) –formado por los estados democráticos de Australia, Estados Unidos, India y Japón– ha aumentado su actividad. Reino Unido y Francia se unieron en 2023 para mantener una presencia marítima permanente en la zona del Indopacífico.

En cualquier caso, aunque no exista un único *bloque* democrático emergente, tampoco es que reine una armonía plena entre los regímenes autoritarios. Durante una reunión con Biden, el presidente Xi insistió en que China no consideraba que «democracia frente a autoritarismo» fuera la «tendencia de los tiempos» (Reuters, 2022). Además, algunos regímenes autocráticos se van sintiendo cada vez más incómodos con los lazos que mantienen con Rusia. Esto se hizo patente en Asia Central, por ejemplo, donde concretamente Kazajstán trató de establecer alianzas de contrapeso con estados democráticos y consideró la posibilidad de abandonar la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, liderada por Rusia. En Asia Central, la sociedad civil ya ha empezado a hablar de la necesidad de una «descolonización» con respecto a Rusia como referente, a fin de presionar a sus gobiernos para que lleven a cabo reformas y más iniciativas para suprimir la influencia rusa. De hecho, muchos regímenes no democráticos son tan reacios como la mayoría de las democracias a que se ahonde la división entre democracia y autocracia.

Conclusión

En la última década, el surgimiento de un nuevo orden mundial de carácter más quebradizo y geopolítico no ha hecho más que agravar los problemas de la democracia existentes en todo el mundo. Esta situación dista mucho de ser el único factor, o siquiera el más importante, que explica la crisis de la democracia a nivel mundial, aunque es evidente que las tendencias políticas nacionales e internacionales se han solapado y nutrido las unas de las otras. El debilitamiento del orden liberal internacional forma parte de la crisis de la democracia a escala nacional; a su vez, la regresión democrática al nivel nacional ha debilitado el orden liberal internacional. Las democracias occidentales generalmente han reaccionado a estas tendencias ajustando de forma pragmática su política exterior, de tal manera que han rebajado la ambición de que el apoyo a la democracia sea un elemento fundamental del orden mundial.

El debilitamiento del orden liberal internacional forma parte de la crisis de la democracia a escala nacional dentro de los estados; a su vez, la regresión democrática al nivel nacional ha debilitado el orden liberal internacional.

La guerra de Rusia contra Ucrania ha tenido un efecto considerable en esta confluencia de factores. Si, por una parte, coloca la amenaza y el peligro para la gobernanza democrática en otro nivel de gravedad, por la otra, esa misma gravedad ha reforzado el compromiso de las democracias occidentales con la defensa del orden liberal y las normas democráticas (Way, 2022). Con frecuencia, una de las conclusiones a las que se llega es que la guerra constituye un momento decisivo que saca a los estados democráticos de su letargo para dar un mayor impulso a la democracia en su batalla cada vez más existencial frente a la autocracia (Snyder, 2022). En la actualidad, las democracias occidentales manifiestan que la defensa de sus propios sistemas políticos y el cumplimiento a nivel mundial de las normas democráticas son el núcleo de su enfoque geopolítico. En el contexto actual, los esfuerzos para superar las numerosas crisis de la democracia han pasado a ocupar un lugar destacado en el orden geopolítico emergente.

No obstante, hay muchos factores que van en detrimento de que se preste una mayor atención a la democracia y a la democratización del orden mundial. La mayoría de los gobiernos democráticos no occidentales no han aceptado el enfoque según el cual en la guerra de Ucrania se está librando una batalla mundial por los valores democráticos. Algunas democracias asiáticas, como Corea del Sur, Japón y Taiwán, han intensificado la cooperación con los países occidentales a causa de la guerra, pero la mayor parte de los países democráticos del mundo no han situado el apoyo a la democracia en el centro de su razonamiento estratégico (Menon, 2022). Estas democracias han denunciado las acciones de Rusia –y algunas han redoblado

su apoyo a la coordinación e iniciativas democráticas–, pero no se han comprometido firmemente con esta agenda como para permitir que el apoyo a la democracia se *multilateralice* o *desoccidentalice* plenamente. Además, los mismos gobiernos occidentales han adoptado un pragmatismo muy orientado hacia la seguridad, en una combinación ad hoc de realismo endurecido y apoyo a la democracia.

La dinámica general es, por tanto, ambivalente. El orden mundial no está asumiendo una división clara entre democracias y autocracias. Esta obviedad se repite en innumerables artículos y, pese a que los y las líderes enfocan así la guerra de Ucrania, era de prever que eso es lo que ocurriría. No obstante, la mayoría de los análisis corren el peligro de caer en el otro extremo y descartar por completo la importancia de los valores democráticos. El poder movilizador de la identidad democrática ha sido muy fuerte en Ucrania y esto ha llegado a impregnar muchas de las reacciones estadounidenses y europeas. Una coordinación mundial más amplia en relación con la democracia podría estar ganando tímidamente un cierto empuje. El enfrentamiento entre democracia y autocracia se ha vuelto más significativo aunque, de momento, no sea el principio estructurador dominante de la política internacional.

Referencias bibliográficas

Acharya, Amitav. «After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order». *Ethics & International Affairs*, vol. 31, n.º 3 (2017), p. 271-285.

Carothers, Thomas. «Democracy Policy Under Obama: Revitalization or Retreat?», Carnegie Endowment for International Peace, 11 de enero de 2012, https://carnegieendowment.org/2012/01/11/democracy-policy-under-obama-revitalization-or-retreat-pub-46443.

Cooley, Alexander y Nexon, Daniel. «The real crisis of global order: illiberalism on the rise», *Foreign Affairs*, (enero de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-12-14/illiberalism-real-crisis-global-order

Diamond, Larry. «All Democracy is Global». *Foreign Affairs*, (septiembre/octubre de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/united-states/all-democracy-global-america-cant-shrink-fight-freedom-larry-diamond

EEAS-The European External Action Service. «EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell», 10 de octubre de 2022 (en línea) https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en

Gobierno de Reino Unido. «Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world», (13 de marzo de 2023) (en línea) https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world

ICAI-The Independent Commission for Aid Impact. «The UK's approach to democracy and human rights», (18 de enero de 2023) (en línea) https://icai.independent.gov.uk/review/the-uks-approach-to-democracy-and-human-rights/review/

Jagtiani, Sharinee y Wellek, Sophia. «In the Shadow of Ukraine: India's Choices and Challenges». *Survival*, vol. 64, n.º 3 (2022), p. 29-48.

La Casa Blanca. «National Security Strategy» (octubre de 2022) (en línea) https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

La Casa Blanca. «Remarks by President Biden at the Summit for Democracy Virtual Plenary on Democracy Delivering on Global Challenges», 29 de marzo de 2023 (en línea) https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/03/29/remarks-by-president-biden-at-the-summit-for-democracy-virtual-plenary-on-democracy-delivering-on-global-challenges/

Menon, Shivshankar. «The Fantasy of the Free World». *Foreign Affairs* (4 de abril de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-04-04/fantasy-free-world

O'Connor, Brendon y Cooper, Danny. «Ideology and the Foreign Policy and Barack Obama: A Liberal-Realist Approach to International Affairs», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 51, n.º 3 (2021): 635-666, https://doi.org/10.1111/psq.12730.

OTAN-Organización del Tratado del Atlántico Norte «Strategic Concept», (2022) (en línea) https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

Pee, Robert. «Obama has put national security ahead of promoting democracy abroad». *The Conversation*, (10 de agosto de 2016) (en línea) https://theconversation.com/obama-has-put-national-security-ahead-of-promoting-democracy-abroad-62711

Reuters. «Xi to Biden: Knock off the democracy vs. autocracy talk». *Reuters*, (14 de noviembre de 2022) (en línea) https://www.reuters.com/world/asia-pacific/xi-biden-knock-off-democracy-vs-autocracy-talk-2022-11-14/

Snyder, Timothy. «Ukraine holds the future». *Foreign Affairs*, (septiembre/octubre de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/ukraine/ukraine-war-democracy-nihilism-timothy-snyder

Specter, Matthew. «Realist thought between empire-building and restraint: Matthew Specter on why a flawed tradition endures». *Review of Democracy* (7 de mayo de 2022) (en línea) https://revdem.ceu.edu/2022/05/07/realist-thought-between-empire-building-and-restraint-matthew-specter-on-why-a-flawed-tradition-endures/

Temin, Jon. «The US doesn't need another democracy summit». *Foreign Affairs*, (27 de marzo de 2023) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/united-states/us-doesnt-need-another-democracy-summit

Tooze, Adam. *Shutdown. How COVID shook the world's economy*. Nueva York: Penguin Random House, 2021.

Way, Lucan. «The Rebirth of the Liberal World Order». *Journal of Democracy*, (21 de marzo de 2022) (en línea) https://www.journalofdemocracy.org/the-rebirth-of-the-liberal-world-order/

Wertheim, Stephen. «The one key one word Biden needs to invoke on Ukraine». *The Atlantic*, (11 de junio de 2022) (en línea) https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/06/russia-ukraine-war-democracy-sovereignty-right/661231/

Youngs, Richard. *The European Union and Global Politics*. Londres: Bloomsbury Publishing, 2021.

Youngs, Richard; Ventura, Elena; Godfrey, Ken; Jones, Erin; Csaky, Zselyke; BrudZIŃSKA, Kinga; Mantoiu, Evelyn; Farinha, Ricardo; Johnson, Carolin y Leafstedt, Ellen. «European Democracy Support Annual Review 2022». *Carnegie Endowment for International Peace*, (2023) (en línea) https://carnegieeurope.eu/2023/01/30/european-democracy-support-annual-review-2022-pub-88818

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 51-73
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.51

Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE

Reshuffling of global value chains: United States-China rivalry and the role of the EU

Alicia García Herrero
Profesora adjunta, Hong Kong University of Science and Technology (HKUST); investigadora sénior, BRUEGEL (Bruselas); investigadora no residente, Instituto de Asia Oriental, National University of Singapore (NUS); economista jefe para la región Asia-Pacífico, banco de inversión francés NATIXIS. *alicia@ust.hk. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4916-7293*

Cómo citar este artículo: García Herrero, Alicia. «Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 51-73. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.51

Resumen: Estados Unidos y China se encuentran sumidos en una rivalidad estratégica en muchos ámbitos, como el comercial y financiero, aunque el más importante está siendo el tecnológico. Al respecto, y dado el rápido avance de esta rivalidad, se puede hablar de dos ecosistemas cada vez más claramente definidos, si bien aún interrelacionados, en las áreas de los semiconductores y la inteligencia artificial (IA). A su vez, las cadenas de producción global se están reconfigurando, en parte, por motivos económicos, pero sin duda también por cuestiones geopolíticas. Dichos cambios no solo afectarán los flujos comerciales en todo el mundo, sino también la inversión extranjera directa (IED), e irán bifurcando paulatinamente la producción en dos grandes bloques, basados en tecnologías y estándares diferentes. ¿Dónde se ubica la Unión Europea (UE) en este contexto?

Palabras clave: China, Estados Unidos, bifurcación, rivalidad estratégica, tecnología, comercio, inversión, cadenas globales de valor

Abstract*: The United States and China are locked in a strategic rivalry covering numerous fields, like trade and finance. The most important one, however, is technology. Given how rapidly this rivalry is growing, we can speak of two ever more clearly defined, albeit still interrelated, ecosystems in the areas of semiconductors and artificial intelligence (AI). In turn, global production chains are being reshaped partly on economic grounds, but, without question, for geopolitical reasons too. These changes will not only impact trade flows throughout the world, but also foreign direct investment (FDI), gradually splitting production into two major blocs, based on differing technologies and standards. Where does the European Union (EU) stand in in all this?*

Key words*: China, United States, split, strategic rivalry, technology, trade, investment, global value chains*

En apenas unas décadas, el mundo pasó de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial a una Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética para, posteriormente, observar la desintegración de esta última. Finalmente, el hasta hace poco país más poblado del mundo, China, con el mismo *historial* comunista que la Unión Soviética, se ha acabado convirtiendo en la segunda economía mundial –o en la primera, si se mide en términos de paridad de poder adquisitivo–. Desde el viaje del presidente estadounidense Richard Nixon a China hace 50 años, seguido de la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países en 1979, principalmente por la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978 y su política de Reforma y Apertura, Estados Unidos ha mantenido relaciones con China. Unas relaciones que, si bien en un principio siguieron la lógica del beneficio mutuo, especialmente en el frente económico, bajo el Gobierno de Barak Obama las dudas sobre tales beneficios mutuos fueron adquiriendo cada vez más fuerza, cambiándose las percepciones en Estados Unidos hacia una relación cada vez más desequilibrada en la que China era la que salía mucho mejor parada. Así, mientras la potencia norteamericana se ha ido volviendo progresivamente más dependiente de las importaciones chinas, hasta registrar un déficit comercial muy elevado, las empresas chinas se han embarcado en una carrera de adquisiciones empresariales a escala mundial que ha contado en todo momento con el pleno apoyo del Gobierno chino.

Paralelamente al ascenso de China, el rápido progreso tecnológico ha ido perjudicando a las clases medias y trabajadoras de Estados Unidos, a través de inversiones intensivas en capital, que han ido suprimiendo puestos de trabajo en el país, deslocalizándolos hacia países con salarios más bajos, sobre todo en China. Asimismo, otro de los factores importantes que explican el drástico cambio de postura de Estados Unidos hacia China es la creciente desilusión con respecto a la globalización: del compromiso se ha pasado a la competencia, incluso a la rivalidad. Además, la crisis de las hipotecas subprime que afectó a la potencia norteamericana en 2007, y que rápidamente se extendió hasta convertirse en una crisis financiera mundial, contribuyó a acelerar el diferencial de crecimiento entre China y ese país, así como con el resto del mundo desarrollado. Por otra parte, las propias iniciativas de China, como la puesta en marcha de un plan de política industrial masiva (*Made in China 2025*) para avanzar aún más rápido en la escala tecnológica y su expansión global a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*, BRI), lanzada en 2013 y reforzada en 2015, fueron factores importantes detrás del cambio radical en el enfoque de Estados Unidos hacia el gigante asiático. En este contexto, cuando Donald Trump llegó al poder en 2017, ya se estaba construyendo un consenso en torno a la necesidad de

reconsiderar y reequilibrar la relación entre Estados Unidos y China. De hecho, algunas de las políticas proteccionistas de Trump fueron reacciones a las estrategias de China mencionadas (desde el proteccionismo de su mercado interno hasta el programa *Made in China 2025* o la BRI). A partir de la Presidencia Trump, la contención estadounidense del ascenso chino se muestra como una realidad cada vez más clara, al igual que el intento de China de desafiar el poder global estadounidense. Aunque esta realidad va mucho más allá de lo económico, este artículo pondrá el foco en este ámbito de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, y examinará lo que ello significa para la Unión Europea (UE).

En la actualidad, lo que se consideraba una tendencia imparable –la globalización, centrada en el rápido aumento de los flujos comerciales en todo el mundo– parece haberse detenido. La rápida globalización –que ha sido posible gracias a la acelerada innovación en las tecnologías de la información, la logística y el transporte– ha reducido los costes y acelerado la velocidad de las comunicaciones, ha abaratado el transporte de carga aérea y marítima, así como también ha propiciado la formación de grandes bloques comerciales –como la UE– y la liberalización de la política comercial y de inversiones. Sin embargo, en esta coyuntura, y en parte debido a la mayor competencia entre China y Estados Unidos, las cadenas globales de valor se están reconfigurando. Una razón para ello es que la eficiencia en la cadena de producción ya no es el objetivo clave. La pandemia de la COVID-19 no solo supuso un importante problema sanitario a nivel planetario, sino que también puso a prueba las cadenas globales de valor, al crearse enormes cuellos de botella y escasez de bienes esenciales provenientes de China cuando más se necesitaban. Desde entonces, la resiliencia de las cadenas de valor constituye un tema clave para asegurar el buen funcionamiento de cualquier economía.

En la actualidad, lo que se consideraba una tendencia imparable –la globalización, centrada en el rápido aumento de los flujos comerciales en todo el mundo– parece haberse detenido. Las cadenas globales de valor se están reconfigurando y ello, en parte, es debido a la mayor competencia entre China y Estados Unidos.

Este artículo pretende ser una humilde aportación a la investigación interdisciplinar sobre este tema; y parte de la reorganización actual de las cadenas de suministro, que tiene como objetivo encontrar ecosistemas de fabricación alternativos a los de China, aunque también aborda otras consideraciones importantes, incluidas las económicas. En este sentido, el artículo analiza, en primer lugar, la importancia de la actual rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, así como las tendencias a la desglobalización y la

reconfiguración de la cadena de suministro; en segundo lugar, evalúa hasta dónde ha llegado dicha rivalidad en diferentes ámbitos económicos, tales como el comercio, la inversión, la tecnología, las finanzas y los movimientos de personas; en tercer lugar, repasa el ascenso de China como impulsor clave de las cadenas globales de valor tras su entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2001; y, en cuarto lugar, explica cuáles son las consecuencias de dicha reconfiguración de las cadenas de valor para el resto del mundo, especialmente en lo que se refiere a la resiliencia y en el rol de la UE al respecto; aspecto este último que se enfatiza en las conclusiones finales.

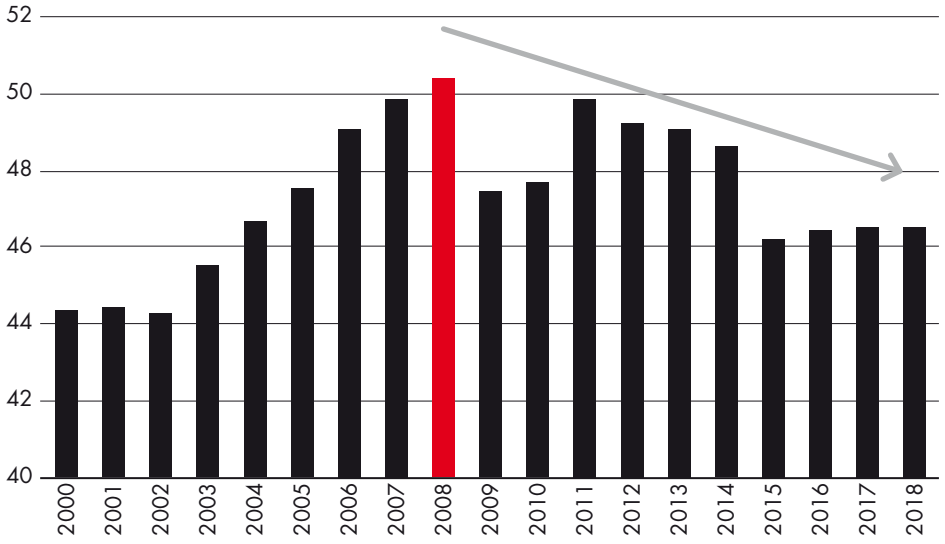
La geoeconomía de Estados Unidos y China: de la codependencia a la creciente bifurcación

Las tendencias de la desglobalización y su impacto en las relaciones económicas entre Estados Unidos y China

La desglobalización no es un concepto nuevo, sino más bien una megatendencia que ya se había observado en el pasado, por ejemplo, justo antes de la Primera Guerra Mundial. Más recientemente, las primeras señales de desglobalización, que se mide en función del tamaño de las cadenas globales de valor –en términos de menor participación de distintos países en estas–, empezaron a aparecer tras el estallido de la crisis financiera mundial en 2007-2008. Si se miden las cadenas globales de valor como la cantidad de bienes intermedios importados para su reexportación o exportados a otros países para que los reexporten, se observa que estas están en declive neto desde 2008 (véase la figura 1). Un descenso que ha sido mucho mayor en Europa (representada por Alemania en la figura 2) –seguida de Estados Unidos– que en China. Aunque la UE sigue siendo la región del mundo más integrada en dichas cadenas, el descenso de dicha participación es también el más rápido y está en consonancia con la disminución de la cuota de la UE en las exportaciones de manufacturas a escala mundial. Una de las muchas fuerzas que impulsan la desglobalización es la competencia estratégica Estados Unidos-China; aunque existen otras como el populismo, que insta a los gobiernos a relocalizar la producción, o las consideraciones urgentes sobre el cambio climático, que exigen cadenas de suministro más cortas. La COVID-19 ha sido otro factor muy importante que ha contribuido a la desglobalización.

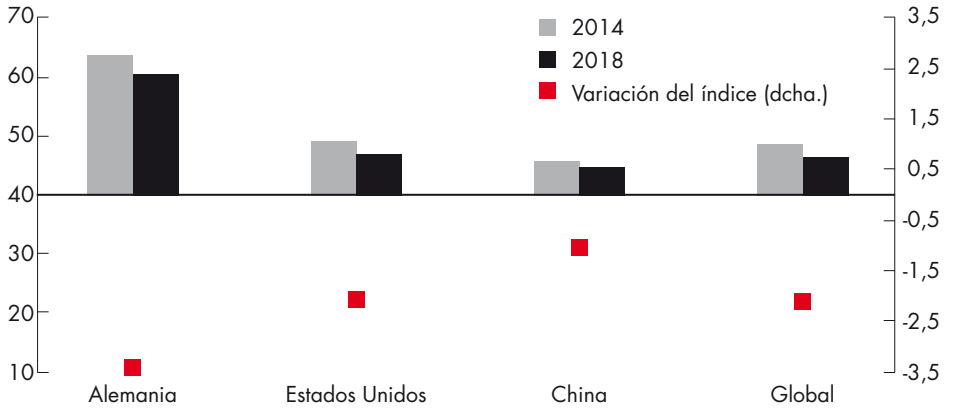
La tendencia preocupante respecto a la reducción del tamaño de las cadenas de valor no debería sorprender, ya que se sustenta en el debilitamiento de la OMC como garante del sistema mundial del comercio multilateral y como principal actor detrás de la liberalización del comercio a escala global. Su órgano de apelación, que arbitra las disputas, ha funcionado de manera deficiente, sobre todo desde que la Administración Trump bloqueó la renovación de sus jueces. Además, la mayor heterogeneidad de sus miembros desde la adhesión de China –incluidas otras economías emergentes y países del antiguo bloque soviético– ha dificultado cada vez más el avance de nuevas medidas de liberalización y la resolución de disputas comerciales. En resumen, tanto el profundo desdén del presidente Trump por el multilateralismo, como el modelo estatalista de China, han sido simplemente incompatibles con un sistema de comercio mundial abierto regido por el multilateralismo y, más concretamente, por la OMC. Asimismo, el creciente papel de las prácticas ajenas al mercado en China, basadas en su modelo económico dirigido por el Estado, ha sido otro gran desafío para que el sistema de comercio mundial siga funcionando.

Figura 1. Participación mundial en las cadenas globales de valor (en %, 2000-2018)



Nota: Los resultados para 2016-2018 son un pronóstico de UNCTAD-Eora.
Fuente: Base de datos UNCTAD-Eora, Natixis.

Figura 2. Participación en las cadenas globales de valor (en %, 2014 y 2018)



Nota: Los resultados para 2016-2018 son un pronóstico de UNCTAD-Eora.
Fuente: Base de datos UNCTAD-Eora, Natixis.

Competición económica Estados Unidos-China: ¿en qué punto se encuentran las fuerzas de desacoplamiento/bifurcación?

La Administración Trump cambió drásticamente la dirección de las relaciones entre Estados Unidos y China, que pasaron del compromiso a la competencia, incluso a la rivalidad. El punto de partida fue el comercio, pero se desarrolló en muchas áreas diferentes. En lo esencial, la Administración de Joe Biden no ha cambiado de dirección, aunque sí busca una mayor implicación de los aliados históricos de Estados Unidos, incluida la UE, aunque también Japón, Corea del Sur y Australia. Una cuestión importante es si la guerra comercial liderada por Estados Unidos ha fomentado el desacoplamiento comercial entre Estados Unidos y China. A primera vista, la respuesta sería un rotundo no, ya que las importaciones estadounidenses procedentes de China en realidad han crecido desde que comenzó la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, la historia no es tan sencilla. Las importaciones estadounidenses procedentes de China disminuyeron justo después de que se introdujeran los aranceles a la importación y aún más en marzo de 2020, a medida que el comercio mundial se contraía debido a la expansión de la pandemia más allá de China y, en particular, hacia Estados Unidos. Desde entonces, la recuperación de las importaciones estadounidenses procedentes de China se mantiene por debajo de la tendencia anterior a la guerra comercial. China es ahora la fuente de solo el 18% de las importaciones totales de bienes de Estados

Unidos, por debajo del 22% que representaba al inicio de la guerra comercial. Y lo que es más importante, como era de esperar, la guerra comercial empujada por la Administración Trump contra China ha tenido el mayor impacto en los productos importados desde China puesto que los aranceles de importación estadounidenses han sido relativamente efectivos. Uno de los sectores más afectados ha sido el de productos electrónicos, por lo que muchas empresas chinas han deslocalizado la producción hacia Vietnam para evitar dichos aranceles.

En referencia a las inversiones, Estados Unidos escruta las inversiones en las que participa China más que en las de ningún otro país. La razón de fondo es que las ambiciones tecnológicas de China llevan tiempo suscitando inquietud por el uso que esta hace de las inversiones en el extranjero para acceder a tecnologías, datos e infraestructuras sensibles, sobre todo las que tienen implicaciones militares. Los acuerdos en los que participan inversores chinos se notifican al Comité de Inversiones Extranjeras en Estados Unidos (CFIUS, por sus siglas en inglés) –el organismo estadounidense responsable de revisar las inversiones en busca de amenazas para la seguridad nacional–. Las operaciones chinas representan el 15% de las revisiones del CFIUS, pero solo son el origen del 4% de todas las fusiones y adquisiciones estadounidenses. En otras palabras, las inversiones chinas son las que reciben más escrutinio y también las que más se frenan. Los ejemplos son multiples y, en algunos casos, han impactado mercados europeos, como fue el caso de la compra fallida de la empresa alemana Aixtrom por parte de una empresa china, por la intervención de CFIUS al cotizar Aixtrom en Estados Unidos.

La Administración Trump cambió drásticamente la dirección de las relaciones entre Estados Unidos y China, que pasaron del compromiso a la competencia, incluso a la rivalidad. En lo esencial, la Administración Biden no ha cambiado de dirección, aunque sí busca una mayor implicación de los aliados históricos (UE, Japón, Corea del Sur y Australia).

En lo que respecta a la inversión estadounidense en China, parece claro que no se ha producido un desacoplamiento total, aunque las restricciones por la COVID-19 hayan hecho mella en la presencia de algunas multinacionales estadounidenses en China. Sin embargo, la situación solo puede empeorar dado el apoyo bipartidista de Estados Unidos a aumentar las restricciones a la entrada de inversión extranjera directa (IED) estadounidense en China. Por si esto fuera poco, la IED de China en Estados Unidos también está empezando a verse restringida por el Gobierno chino, que está poniendo límites a la transferencia de tecnología que las empresas chinas pueden llevar a cabo cuando invierten en Estados Unidos. El mejor ejemplo es la *joint venture* entre CATL y Ford para producir baterías de vehículos eléctricos en Estados Unidos.

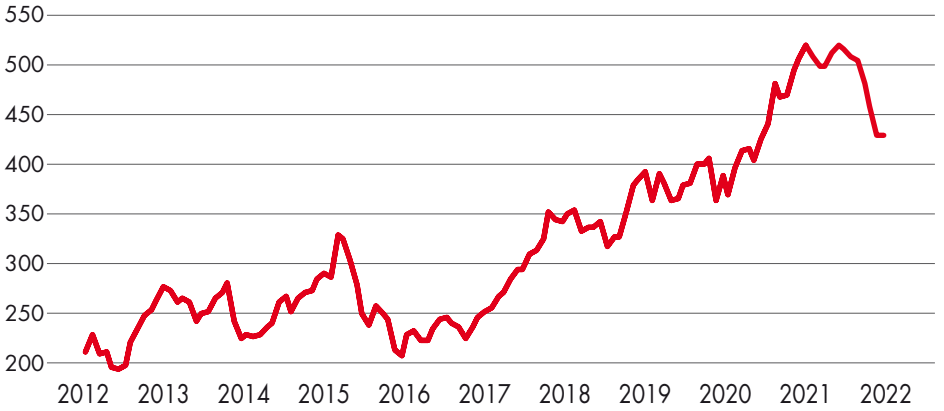
Las fuerzas de desacoplamiento son mucho menos evidentes en el caso de los flujos financieros, aunque siguen siendo visibles. Al respecto, la invasión de Ucrania por parte de Rusia y las sanciones impuestas a esta última, con posibles implicaciones para China en términos de sanciones secundarias, constituyen un claro punto de inflexión. De hecho, el Congreso de Estados Unidos ha pedido a los fondos públicos de pensiones y a las universidades que desinviertan sus participaciones en determinadas clases de activos, principalmente los relacionados con Xinjiang[1] o con empresas chinas vinculadas al sector militar. Al mismo tiempo, las tenencias chinas de títulos del Tesoro estadounidense se han desacelerado con bastante rapidez desde el máximo alcanzado en 2013, pero la realidad es que China posee tales títulos a través de intermediarios, lo que significa que sus tenencias totales son muy difíciles de rastrear (véase la figura 3). Por último, las tenencias estadounidenses de renta fija y variable china se han ido reduciendo, especialmente desde la invasión rusa de Ucrania y las sanciones occidentales que la siguieron (véase la figura 4).

Figura 3. Tenencias chinas de títulos del Tesoro estadounidense (en miles de millones de dólares, 2012-2022)

Fuente: TIC, Estados Unidos.

1. El motivo de excluir a Xinjiang está relacionado con la posición de Estados Unidos –junto con Europa– referente a la degradación de los derechos humanos en esta provincia.

Figura 4. Tenencias estadounidenses de valores chinos a largo plazo (en miles de millones de dólares, 2012-2022)

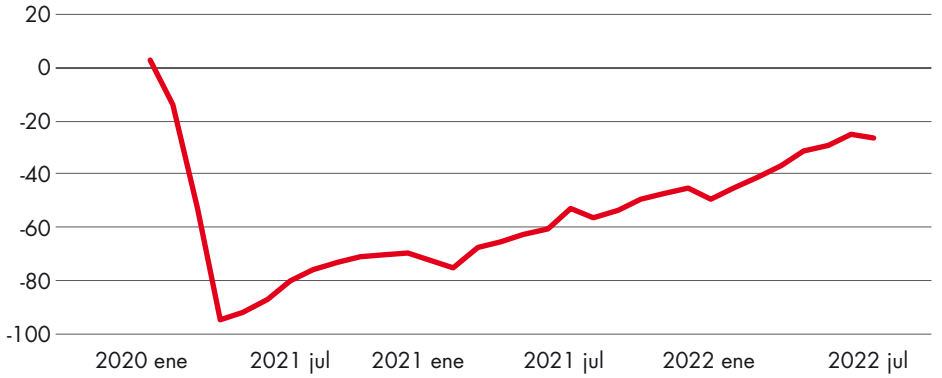


Fuente: TIC, Estados Unidos.

En consonancia con la reducción de los préstamos transfronterizos, la financiación transfronteriza se ha vuelto más difícil. Por ejemplo, las empresas tecnológicas chinas que cotizan en bolsa en Estados Unidos han optado por una cotización en el mercado secundario para evitar el riesgo de ser excluidas de los mercados bursátiles estadounidenses. Este ha sido el caso de Alibaba Group, JD.com, NetEase Inc. y otras empresas tecnológicas chinas, que han optado por cotizar secundariamente en Hong Kong. Mientras tanto, el Gobierno chino ha adoptado políticas para fomentar la financiación nacional de las empresas tecnológicas, incluida la puesta en marcha en 2019 del Consejo de Innovación Científica y Tecnológica (*SSE STAR Market*), cuyo objetivo es apoyar a las *start-ups* tecnológicas prometedoras en su financiación de capital.

Por último, la pandemia de COVID-19 y, en particular, las políticas chinas de «COVID cero», que han durado tres años, han provocado una caída en picado de los contactos presenciales, no solo con Estados Unidos, sino también con el resto del mundo. Debido a las restricciones a la movilidad introducidas por el Gobierno chino, el número de vuelos internacionales se desplomó en 2020. Las restricciones mundiales a la movilidad también contribuyeron a la disminución de los vuelos (véase la figura 5). Aunque en la actualidad China ha reabierto totalmente su economía, abandonando la política de «COVID cero», el país ha instrumentalizado de alguna manera la concesión de visados para viajar y otros tipos de permisos, al *redirigir* a sus ciudadanos hacia países *alineados* en vez de a Estados Unidos.

Figura 5. Pasajeros de vuelos internacionales en 2020-2022 a nivel global (%, con respecto a 2019)

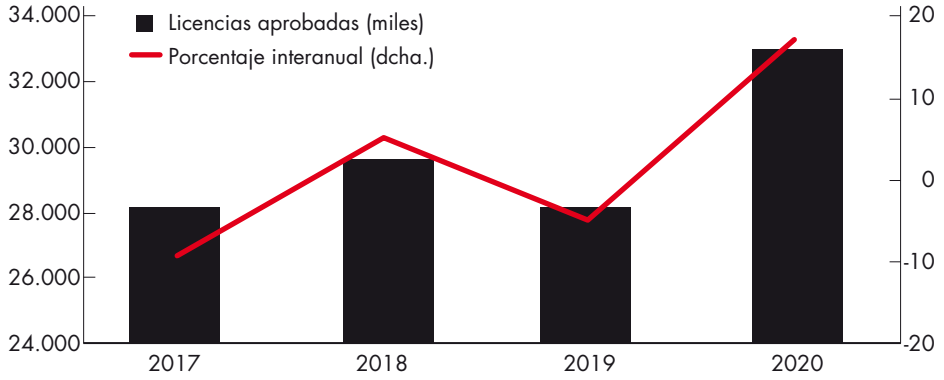


Fuente: Natixis, IATA.

Entre los muchos aspectos de la desvinculación entre China y Estados Unidos, el más importante es probablemente el de la tecnología, que se había expandido globalmente y, por lo tanto, beneficiado tanto de las economías de escala como de las externalidades de red. Sin embargo, esta expansión se ha empezado a ver frenada por limitaciones políticas. Empezando por China, desde la expansión de Internet, el país ha intensificado las medidas para controlar la red continental y la nube, es decir, el flujo de información. Pero más allá de las redes sociales y la nube, no se ha producido un verdadero desacoplamiento en *hardware* y otro tipo de tecnologías, ya que el objetivo final de China es seguir su ascenso mediante la adopción de tecnología extranjera. En referencia a Estados Unidos, la Administración Trump se propuso, desde los primeros pasos de la guerra comercial, contener la carrera tecnológica china, a medida que este era cada vez más consciente de la rápida actualización de China en este ámbito y de sus ambiciosos objetivos industriales recogidos en la iniciativa *Made in China 2025*. En este contexto, la transferencia de tecnología se ha ido restringiendo cada vez más mediante el endurecimiento de los controles a la exportación de los productos tecnológicos de alta gama. Se trata de una herramienta que fue desarrollada por primera vez por Estados Unidos para reforzar su control sobre las transferencias de tecnología al resto del mundo a través de la reducción de las licencias de exportación de productos tecnológicos sensibles (véase la figura 6). Sin embargo, desde el estallido de la guerra comercial, la herramienta se dirige cada vez más hacia China. De hecho, aunque el número de autorizaciones para China seguía manteniéndose elevado en 2018, este se contrajo masivamente

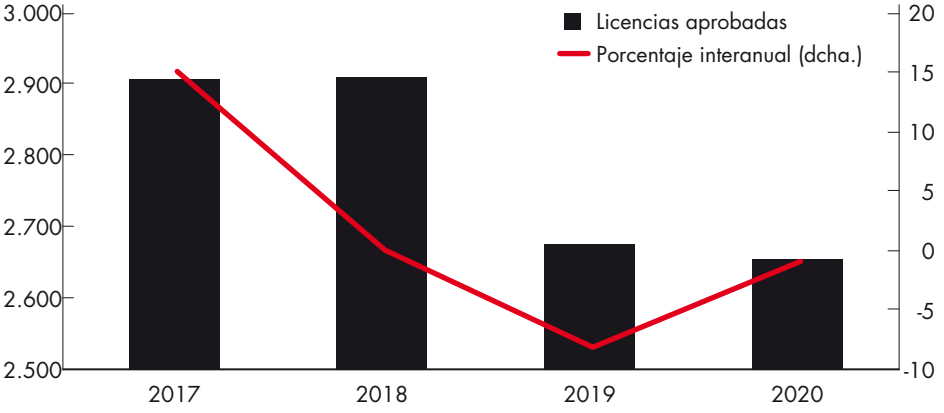
tras el inicio de la guerra comercial en ese mismo año (véase la figura 7). A su vez, China ha introducido recientemente licencias de exportación en tecnologías clave como, por ejemplo, la tecnología de drones y la inteligencia artificial (IA).

Figura 6. Licencias aprobadas por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) para artículos tangibles, *software* y tecnología para el mundo (2017-2020)



Fuente: U.S. Department of Commerce the Bureau of Industry and Security, Natixis.

Figura 7. Licencias aprobadas por el Banco de Pagos Internacionales (BPI) para artículos tangibles, *software* y tecnología para China (2017-2020)



Fuente: U.S. Department of Commerce the Bureau of Industry and Security, Natixis.

Otra medida importante adoptada por Estados Unidos es la introducción de la llamada «Lista de entidades»; una herramienta que prohíbe de hecho a las empresas estadounidenses realizar negocios con las empresas chinas incluidas en dicha lista. Desde 2023, el Departamento de Comercio de Estados Unidos ha incluido en ella a unas 600 entidades chinas, centrándose en muchos de los sectores estratégicos de China, desde las telecomunicaciones y la información hasta los semiconductores y el sector aeroespacial. Los nombres de la lista se han ampliado rápidamente desde 2019, al añadirse más de 110 nombres tras la toma de posesión de Joe Biden. En septiembre de 2020, China anunció la publicación de su propia lista de entidades como represalia, pero no hizo públicos inmediatamente los nombres de las empresas que se incluían; sin embargo, sí hizo públicos los motivos que justificaban la inclusión en la lista de las entidades objetivo, principalmente por el hecho de haber adoptado medidas discriminatorias contra empresas chinas por cuestiones no comerciales. Un aspecto interesante de la lista china es que las consecuencias anunciadas de figurar en la lista de entidades no son las sanciones, como en el caso de la lista estadounidense, sino el bloqueo total tanto del comercio como de la inversión con China.

La contención estadounidense de la expansión tecnológica china también se está trasladando al *software*, a la nube y al almacenamiento de datos. En agosto de 2020, la Administración Trump publicó una orden ejecutiva dirigida contra las plataformas de redes sociales de propiedad china TikTok y WeChat. Las medidas amenazaban con sanciones a los residentes o empresas estadounidenses que realizaran cualquier transacción con estas firmas tras la entrada en vigor de la orden. Esta decisión es una reacción al *gran cortafuegos* establecido por China para bloquear el libre flujo de información; es más, las empresas extranjeras que operan en China se enfrentan desde hace tiempo a inmensas restricciones de acceso al mercado impuestas por el Gobierno de este país, desde la gestión de datos hasta el escrutinio de la infraestructura de Internet. Un ejemplo son las restricciones de China al almacenamiento de datos fuera de China, aplicadas desde 2017, cuando se implementó por primera vez la Ley de Seguridad de Internet de China. Para solucionar este problema, los operadores de datos extranjeros, tales como Apple, ahora almacenan los datos de los usuarios chinos en China a través de colaboraciones con empresas locales. Dicha regulación afectará a cualquier empresa de Estados Unidos y empujará a China a acelerar el desarrollo de su propio ecosistema en el ámbito tecnológico. En otras palabras, al ser la modernización de la industria tecnológica china más urgente que nunca, China no dudará en aceptar los costes financieros correspondientes para apoyar a estas industrias.

Una consecuencia importante de la bifurcación tecnológica es la posibilidad de que ello acabe reforzando la reorganización de la cadena de valor a me-

dida que se amplía la red de sanciones y prohibiciones (China Strategy Group, 2020). Un sector concreto en el que el impacto de la bifurcación tecnológica podría ser más grave es el de la industria de los semiconductores, como se ha podido observar con la prohibición de suministrar semiconductores a Huawei, lo que no solo está afectando a los productores estadounidenses, sino también a los taiwaneses y a otros. Además, la lista de entidades estadounidense se ha ampliado, incluyendo, además de Huawei, al mayor productor de semiconductores de China (SMIC) y a empresas de supercomputación, así como a compañías aeroespaciales e institutos de investigación. Más allá del impacto directo sobre China, esta lista de entidades también es decisiva como parte de las sanciones económicas contra Rusia, debido a que el Gobierno ruso necesita que China siga exportando semiconductores, sin los cuales su capacidad industrial tanto civil como militar no podría continuar.

Una consecuencia importante de la bifurcación tecnológica Estados Unidos-China es la posibilidad de que ello acabe reforzando la reorganización de la cadena de valor a medida que se amplía la red de sanciones y prohibiciones. Un sector concreto que podría resultar gravemente impactado es el de la industria de los semiconductores.

En general, las sanciones occidentales –así como los aranceles a la importación y otro tipo de barreras– están llevando a China a deslocalizar una parte de su producción a terceros países, especialmente Vietnam, que ha experimentado un gran aumento de las entradas de IED china. También China ha utilizado Vietnam como punto de importación de tecnología dual cuyo escrutinio, en términos de controles de exportación norteamericanos, es mucho más débil que si fuera China. No obstante, si las normas de origen empiezan a aplicarse de forma más estricta en Vietnam, lo que podría ocurrir tras el acuerdo estratégico alcanzado entre la Administración Biden y el Gobierno de Vietnam, la deslocalización en países con Vietnam no podrá ya mitigar el problema de China en lo que respecta al acceso a la tecnología estadounidense y al acceso a dicho mercado.

Y por si lo anterior no fuera suficiente para impulsar la bifurcación, en octubre de 2022 Estados Unidos lanzó, con la llamada «prohibición de venta de chips», las restricciones más drásticas a los flujos de tecnología hacia China desde la Guerra Fría. Los nuevos controles a la exportación pretenden impedir que empresas estadounidenses y extranjeras suministren a entidades chinas chips de alta gama, así como las herramientas, la tecnología y el *software* necesarios para diseñarlos y producirlos. Las repercusiones de ello serán profundas. Y si a la ecuación le añadimos el hecho de que los Países Bajos y Japón han decidido seguir a Estados Unidos en este tipo de sanciones, parece claro que no solo este

último país podría ser blanco de las represalias de China, sino también la UE, posiblemente con mucha más facilidad. De hecho, en febrero de 2023, China anunció la introducción de procedimientos de concesión de licencias para las exportaciones de materiales críticos para las baterías de los vehículos eléctricos y los paneles solares, lo que constituye una señal evidente de advertencia para la transición energética en Occidente. Esto no afectará tanto a Estados Unidos, dado que la Ley de Reducción de la Inflación ya pretende reducir la dependencia de los paneles solares y materiales críticos chinos, en general, para la transición energética del país. En cambio, en el caso de Europa, más del 80% de los paneles solares se importan de China, por lo que las señales chinas de posibles represalias son cada vez más preocupantes para la UE. Así, en lo que respecta a la tecnología, en general, se ha entrado claramente en la era de la bifurcación, que dará lugar a dos ecosistemas distintos, reforzados por la preocupación acerca de la seguridad de los datos.

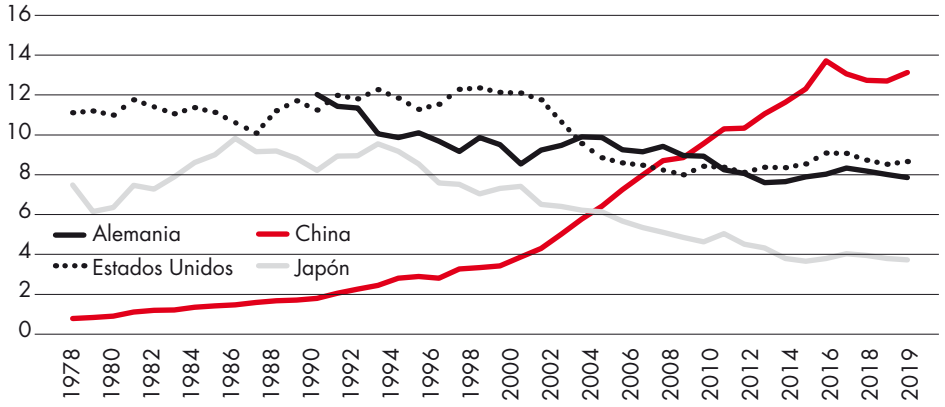
Sin embargo, la tendencia que se observa desde la codependencia a la bifurcación entre Estados Unidos y China no solo se manifiesta en la contención estadounidense respecto a China, sino también en la estrategia global de China, que se ha ido inclinando cada vez más hacia el Sur Global (Liu, 2022). Tanto el lanzamiento de la Initiativa de la Ruta de la Seda, la creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los países BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica), como del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB, por sus siglas en inglés) tienen como objetivo mejorar los lazos económicos de China con el Sur Global, pero sobre todo profundizar la influencia política de China en el mundo en desarrollo. Estas fuerzas están contribuyendo también a la creciente divergencia entre las dos mayores economías del mundo y están detrás de la reconfiguración de las cadenas de suministro globales.

Resistencia de la cadena de suministro global: hechos e implicaciones

El ascenso del papel de China en la cadena global de valor fue consecuencia de abrir y reformar la economía en 1978 –tras el experimento infructuoso con la política económica de planificación centralizada–, que mejoró significativamente su integración en los mercados internacionales a través del comercio, los flujos de inversión y el intercambio de tecnología. Sin embargo, los sectores abiertos a la inversión siguen siendo limitados y se concentran en la industria manufacturera. Además, en la mayoría de los sectores clave se exige a los inversores

extranjeros que establezcan *joint ventures* con compañías locales para mantener el control, lo que conlleva riesgos de transferencia forzosa de tecnología. Por lo tanto, a pesar de que la apertura de China ha conseguido traer el desarrollo económico del país, el progreso está en gran medida sesgado hacia el comercio, sin cambiar completamente la naturaleza de la competencia en el mercado chino. Debido a la política de liberalización selectiva, el comercio exterior de China ha tenido 42 años de rápido desarrollo, como muestra la figura 8 (la cuota de mercado de China en las exportaciones totales en comparación con Estados Unidos, Alemania y Japón desde 1978 hasta 2019): la proporción de las exportaciones de China en el comercio mundial pasó de aumentar menos del 1% en 1978 hasta el 13% en 2019. Mientras tanto, Estados Unidos, Japón y Alemania han experimentado un descenso en su cuota de mercado, y se han visto superados por China en cuanto a su contribución a las exportaciones mundiales. En otras palabras, China se ha convertido exitosamente a un ritmo asombroso en una parte esencial del comercio internacional, por lo que el mundo es ahora mucho más dependiente de China.

Figura 8. Comercio de China como cuota del mercado mundial (en porcentaje, 1978-2019)

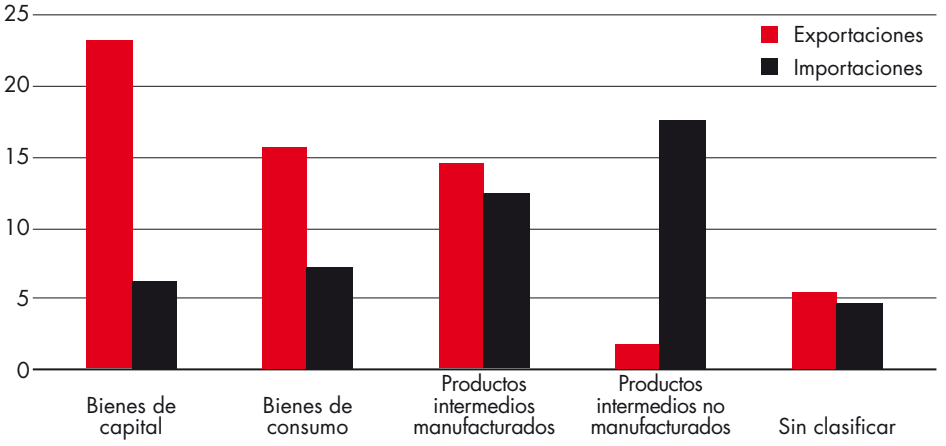


Fuente: UNCTAD

China ha dejado de estar en la periferia y se ha convertido en el centro de la cadena global de valor, especialmente en términos de bienes intermedios. Si en 2003 el 8% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados

procedían de China, en 2018 este porcentaje había aumentado hasta un 19%. Asimismo, el dominio de China en sectores tales como la maquinaria de oficina, el mobiliario y las prendas de ropa es aún mayor, con un 50%, 60% y 40% de la cuota de mercado mundial, respectivamente. Además de ganar cuota de mercado a nivel de exportación bruta, los productos intermedios chinos se utilizan en la cadena global de valor en mayor medida que en el pasado. El dato más importante es que sus exportaciones de productos intermedios utilizados por el resto del mundo como insumos para la exportación han aumentado considerablemente desde 2003, pasando del 24% al 32% de las exportaciones brutas de China. La figura 9 desglosa la fase de producción china de exportaciones e importaciones como porcentaje del conjunto mundial. La cuota de exportación mundial de China es mucho mayor para todas las categorías, excepto para los productos intermedios no manufacturados, en su mayoría materias primas. Como resultado, China ha logrado una cuota de mercado cada vez mayor y, en la actualidad, dominante en la exportación mundial de productos intermedios manufacturados.

Figura 9. Cuota de China en el comercio mundial (por fase de producción, en %, 2018)



Nota: Productos classificados por categorías económicas amplias.
Fuente: Natixis, UNCTAD.

Lo que también resulta cada vez más evidente es que el papel de China en la cadena global de valor es asimétrico, ya que este país sigue exportando

cada vez más bienes intermedios para la producción de exportaciones de otros países, mientras que importa cada vez menos productos de este tipo. Una de las consecuencias de esta situación fueron los importantes cuellos de botella que se generaron en las cadenas de suministros al cerrar las fábricas chinas durante la pandemia de la COVID-19. El caso de la UE muestra claramente esta tendencia: entre los años 2000 y 2019, las importaciones de la UE procedentes de China se multiplicaron por diez, gracias a los precios competitivos de este país, lo que ha contribuido a elevar la renta disponible de los hogares europeos. Sin embargo, ello no ha resultado gratuito, ya que el ascenso de China como superpotencia manufacturera también ha implicado que la producción de bienes intermedios y finales se haya trasladado a China desde principios de la década de 2000. Veinte años después, China domina muchas de las importaciones de la UE. Un estudio reciente del Instituto Mercator de Estudios de China (MERICS, por sus siglas en inglés) (Zenglein, 2020) define la dependencia estratégica en función de dos condiciones: a) cuando al menos el 50% de las importaciones proceden de China y b) en caso de que este país tenga más del 30% de la cuota de mercado mundial de un producto específico. Basándose en esta definición, el informe concluye que, en 2019, la UE dependía estratégicamente de China para 659 productos, lo que representaba el 43% del valor total de las importaciones procedentes de China. Aunque la gran mayoría de estos productos requieren una tecnología poco sofisticada en la producción, la dependencia estratégica crítica de la UE de China puede ser importante, ya que la construcción de una cadena de suministro alternativa sería compleja y costosa. En la misma línea, un estudio de la Comisión Europea sobre la dependencia estratégica de la UE evidenció que, de los más de 5.000 productos analizados, 137 eran especialmente vulnerables por su alta dependencia del exterior (más de la mitad procedentes de China) y, de ellos, 34 eran aún más vulnerables por su escaso potencial de diversificación y sustitución por productos producidos en la UE (Comisión Europea, 2021 y 2022). Asimismo, el estudio estimó que, en ecosistemas sensibles, la UE era menos dependiente de Estados Unidos que viceversa, aunque ambos tienen importantes dependencias comunes con respecto a China.

La situación en el resto del mundo no difiere demasiado de la de Europa, ya que China domina algunos mercados de exportación en más del 50%, como los de maquinaria de oficina, equipos de telecomunicaciones, productos textiles y maquinaria eléctrica, según un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) basado en productos de dos dígitos de la Clasificación uniforme para el comercio internacional (CUCI) (UNCTAD, s.f.) (véase la tabla 1).

Tabla 1. Productos más dependientes de China en el mundo, con un valor de importación superior a 100.000 millones de dólares

Artículos	Importaciones del resto del mundo procedentes de China (en miles de millones de dólares)	Importaciones totales del resto del mundo (en miles de millones de dólares)	Dependencia de los países del resto del mundo de China (% de todas las importaciones procedentes de China)
Maquinaria de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	363	687	52,9
Aparatos de telecomunicación y de grabación de sonido	357	684	52,2
Hilados textiles y productos afines	104	267	38,8
Prendas y accesorios de vestir	148	457	32,3
Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, n.c.o.p.	468	1.533	30,5
Artículos manufacturados diversos, n.c.o.p.	185	645	28,8
Manufacturas metálicas, n.c.o.p.	110	404	27,2

Fuente: Natixis, UNCTAD.

En la misma línea, múltiples informes del Gobierno de Estados Unidos han señalado la gran dependencia del país de las cadenas de suministro chinas, desde la agricultura y la alimentación hasta los materiales críticos para la transición energética y la defensa nacional (Zhang *et al.*, 2022). Según la Agencia Internacional de la Energía, China ha invertido más de 50.000 millones de dólares en nueva capacidad de producción de paneles solares, 10 veces más que Europa (IEA, 2022). Como resultado, China tiene la mayoría de las cuotas en todas las fases de fabricación de paneles solares y ha sido pionera en la industria de las baterías de litio, una industria que el Departamento de Defensa de Estados Unidos (2022) considera crítica para la seguridad de la cadena de suministro estadounidense. Por último, China también controla el suministro de materiales críticos y, sobre todo, su refinado, como por ejemplo el 72% del cobalto, insumo clave para las baterías de iones de litio. Lo mis-

mo ocurre con los metales de las tierras raras necesarios para producir turbinas eólicas (que China controla en un 80%), así como el 61% del refinado mundial del litio, fundamental para las baterías de los vehículos eléctricos, y un asombroso 100% del procesamiento del grafito natural utilizado para los ánodos de las baterías (ibídem).

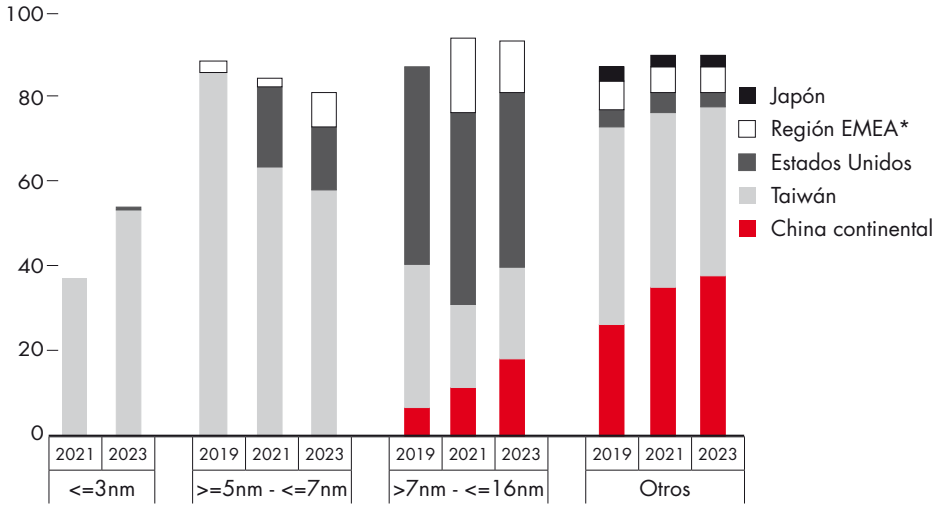
Más allá de la tendencia general al aumento de la centralidad de China en la cadena global de valor, la COVID-19 fue una prueba importante para la resiliencia de una producción tan concentrada. La mayoría de los países del mundo –excepto China– experimentaron cuellos de botella en la distribución, escasez de materias primas para la producción y de productos finales, así como inflación. A raíz de ello, los responsables políticos de muchas de las principales economías del mundo han extraído conclusiones negativas sobre la forma en que están diseñadas las cadenas globales de valor, incluida la centralidad de China, y en algunos casos han introducido legislación para fomentar la repatriación de la producción o estimular la producción nacional para sustituir las importaciones. Uno de los casos más conocidos, referente al sector médico-sanitario, es el de Japón, pero le siguieron otros casos más generales que se revisarán más adelante (Evenett, 2020). Un choque potencialmente de gran impacto para el funcionamiento de las cadenas globales de suministro podría venir de una crisis en el estrecho de Taiwán, ya que Taipei acumula la mayor parte de la producción de semiconductores avanzados (véase la figura 10). Además, una catástrofe natural también podría causar estragos, lo que no resulta imposible considerando el cambio climático, así como la alta frecuencia de terremotos en la isla.

China tiene la mayoría de las cuotas en todas las fases de fabricación de paneles solares y es pionera en la industria de las baterías de litio; también controla el suministro de materiales críticos y, sobre todo, su refinado (72% del cobalto). Lo mismo ocurre con los metales de las tierras raras necesarios para producir turbinas eólicas (que China controla en un 80%), así como el 61% del refinado mundial del litio, fundamental para las baterías de los vehículos eléctricos, y un asombroso 100% del procesamiento del grafito natural utilizado para los ánodos de las baterías.

En definitiva, se podría argumentar que la completa resiliencia de la cadena de suministro es más una aspiración que un objetivo alcanzable, ya que la dependencia excesiva de una geografía específica no es infrecuente y está relacionada con muchos factores diferentes, sobre todo teniendo en cuenta que aumentar la resiliencia de la cadena de suministro suele implicar costes elevados. Sin embargo, esta dependencia es cada vez más arriesgada, hasta el punto de alterar el equilibrio económico entre resiliencia y eficiencia, ya que las tensiones geopolíticas y los acontecimientos de gran alcance imprevistos (como la COVID-19) pueden alterar e incrementar las vulnerabilidades de los participantes en las cadenas globales de valor. La centralidad de

China en la cadena global de valor ha desencadenado acciones de otros actores para reducir su dependencia respecto a este país. En particular, la aparición de una rivalidad cada vez más dura entre Estados Unidos y China ha empujado a las empresas hacia la diversificación. La guerra en Ucrania y las sanciones conexas a China también han sido decisivas para influir en la opinión de las empresas sobre las ventajas de la diversificación, dada la elevada concentración de semiconductores avanzados en Taiwán, lo que sigue siendo un riesgo clave para el futuro.

Figura 10. Cuota a nivel mundial de la capacidad de fabricación de las fundiciones por ubicación y proceso de nodo (en %, a partir de 2019)



*Región EMEA (Europa, Oriente Medio y África)
Fuente: Natixis, SEMI, Bloomberg.

Conclusiones

Desde que la Administración Trump inició su guerra comercial contra China en 2018, a la que siguieron otras medidas en materia de inversiones, movimientos de personas, finanzas y, sobre todo, tecnología, la UE también ha tenido que enfrentarse a una nueva realidad. El multilateralismo, que sustentaba el período de hiperglobalización que se había vivido desde los años ochenta del siglo pasado, ha llegado a su fin. Esto no es solo consecuencia de una única adminis-

tración estadounidense –ya que Biden está siguiendo en gran medida la misma línea– y, lo que es más importante, sucede lo mismo con China, que cada vez apuesta más por una estrategia de Sur Global aceptando, si no impulsando, la bifurcación a través de la adopción de medidas de represalia.

Aunque el desacoplamiento completo entre China y Estados Unidos parece inviable, sí que ya se está produciendo una bifurcación lenta pero constante entre ambas potencias, especialmente en el frente tecnológico. Teniendo en cuenta la dependencia de la UE con respecto de la tecnología estadounidense en numerosos frentes, parece difícil –si no imposible– que la UE permanezca neutral en este proceso, por mucho que quiera mantener una autonomía estratégica. Dicha autonomía solo puede ser real si la UE fuera más autosuficiente en lo que a tecnología se refiere. Si añadimos a ello la guerra en curso en Ucrania y la gran dependencia de la UE de Estados Unidos para su propia seguridad, no cabe duda de que la primera se verá inclinada (si no obligada finalmente) a seguir el dictado estadounidense en su bifurcación tecnológica con respecto a China. Lo anterior tiene enormes consecuencias para las empresas que están vinculadas a una cadena de valor centrada en China, principalmente en aquellos sectores en los que se necesitan chips de fabricación occidental junto con otros aspectos de la tecnología. Respecto a aquellas empresas que consideran a China un mercado para sus productos finales, la situación es ciertamente menos preocupante, aunque los vientos de la bifurcación seguirán soplando en direcciones difíciles de prever en la coyuntura actual. En este contexto, y antes de que la UE entre de lleno en el bando estadounidense, el interés de Beijing por la tecnología europea de chips de gama alta seguirá creciendo como forma de sacar provecho de una ventana de oportunidades que se va reduciendo. No cabe duda de que Estados Unidos intensificará su presión sobre Europa para evitar la venta de tecnologías críticas, poniendo a la UE en una situación aún más difícil en lo que se refiere a su interés por China.

Aunque el desacoplamiento completo entre China y Estados Unidos parece inviable, sí que ya se está produciendo una bifurcación lenta pero constante entre ambas potencias, especialmente en el frente tecnológico. Teniendo en cuenta la dependencia de la UE con respecto de la tecnología estadounidense en numerosos frentes, parece difícil que esta permanezca neutral en este proceso, por mucho que quiera mantener una autonomía estratégica.

Con respecto a las cadenas globales de suministro, China ha adquirido un papel cada vez más preponderante en ellas, pero también están apareciendo algunos signos adversos. La guerra comercial entre Estados Unidos y China y, más aún, la pandemia de la COVID-19 seguida de la invasión rusa de Ucrania han supuesto sacudidas cruciales para el buen funcionamiento de las cadenas de suministro, lo que se ha traducido en una mayor inflación de los alimentos y los combustibles que

perjudica a los hogares y afecta a la rentabilidad de las empresas. En respuesta a esto, muchas empresas se centran ahora más en la resiliencia que en la eficiencia de las cadenas de suministro, ya que un mayor riesgo de interrupciones de la producción está inclinando la balanza a favor de la reorganización de sus actividades productivas más cerca de donde se consumen. Los objetivos de reducción de emisiones de efecto invernadero a nivel mundial también empujan en esta dirección. Mientras tanto, en varios países, tales como Japón y Corea del Sur, pero también los de la UE y Estados Unidos, se han introducido medidas gubernamentales –entre ellas disposiciones legislativas– encaminadas a mejorar la resiliencia de las cadenas globales de valor, lo que también debería haber promovido planes empresariales pertinentes en los sectores privados. Dicho esto, gran parte de la decisión de las empresas de reorganizar su producción fuera de China puede seguir estando incentivada por las mayores necesidades de diversificación en medio de las crecientes turbulencias geopolíticas, pero también por el empeoramiento de las perspectivas económicas de China a medio plazo. En otras palabras, la diversificación de la producción de las empresas fuera de China –tal como demuestra la reciente ralentización de las fusiones y adquisiciones en China, al tiempo que aumentan en India y los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés)– podría ser una decisión hasta cierto punto racional basada en una lógica económica y, en algunos casos, también en la acción gubernamental.

En definitiva, es evidente que la UE se encuentra atrapada en un mundo de competencia entre grandes potencias sin espacio para el multilateralismo, pero también otros países se encuentran en la misma situación. La UE debería hacer valer su tamaño económico y su tecnología relativamente desarrollada (aunque dependiente de Estados Unidos) para obtener las mejores condiciones posibles de su apoyo continuado a la alianza transatlántica. Cuanto más tarde la UE en adaptarse a esta realidad, peores serán las condiciones, y China ya habrá conseguido la mayor parte de la tecnología y los conocimientos técnicos que posee la UE. En resumen, aunque la búsqueda de autonomía estratégica por parte de la UE es una noble aspiración, no parece una opción real en una era de competencia entre grandes potencia para un espacio económico sin un poder político central ni ejército común: la tecnología más avanzada necesita ser autosuficiente en ese aspecto.

Referencias bibliográficas

Axios, China Strategy Group (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://www.documentcloud.org/documents/20463382-final-memo-china-strategy-group-axios-1

Comisión Europea. «Updating the 2020 Industrial Strategy: towards a stronger Single Market». (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en

Comisión Europea. «EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews». (2022) (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1124.

Departamento de Defensa de Estados Unidos. «Securing Defense-Critical Supply Chains», 24 de febrero de 2022 (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2944488/defense-department-releases-report-on-strengthening-defense-critical-supply-cha/

Evenett, Simon J. 2020. «Chinese whispers: COVID-19, global supply chains in essential goods, and public policy». *Journal of International Business Policy*, vol. 3, n.º 4 (2020), p. 408-429. DOI: https://doi.org/10.1057/s42214-020-00075-5 (en línea)

IEA-International Energy Agency. «Solar PV Global Supply Chains». *IEA*, (julio de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://www.iea.org/reports/solar-pv-global-supply-chains

Liu, Hong. «China engages the Global South: From Bandung to the Belt and Road Initiative». *Global Policy*, vol. 13, n.º S1 (2022), p. 11-22.

UNCTAD. UNCTAD STAT. (s.f.) (en línea) https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.

Zenglein, Max J. «Mapping and recalibrating Europe's economic interdependence with China». *MERICS*, (17 de noviembre de 2020) (en línea) https://merics.org/en/report/mapping-and-recalibrating-europes-economic-interdependence-china

Zhang, Jing, Jennifer L. Parry, y Ellen L. Aldin. «Administration Releases Supply Chain Reports, Expresses Intent to Reduce Dependence on China». *Mayer Brown*, (24 de febrero de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 03.04.2023] https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2022/03/administration-releases-supply-chain-reports-expresses-intent-to-reduce-dependence-on-china#:~:text=The%20White%20House%20report%20explicitly,allies%20when%20conducting%20trade%20polic

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

ÍCONOS 77
REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

vol. XXVII (3er. cuatrimestre)
N.° 77
agosto- diciembre 2023
Cuatrimestral

DOSSIER

Presentación del dossier
Élites económicas y poder político en América Latina
Miguel Ruiz-Acosta, Jonathan Báez-Valencia y Edison Hurtado-Arroba

"Puerta giratoria" o circulación de altos cargos entre campos de poder económico y político en México
Julia Chardavoine

Grupos económicos, redes corporativas y *think tanks*. El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile
Juan Jesús Morales-Martín, Martín Alfonso Videla-Rocha y Roberto Ibacache-Monasterio

Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974
Fernando Chisnes-Espitia

Élites y tributación: percepciones del empresariado cordobés en torno a los impuestos
Paulina Santa-Cruz

La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario de las élites en Chile
Danilo Martuccelli

TEMAS

Percepciones del profesorado sobre factores extracognitivos en la enseñanza virtual durante la pandemia
Gonzalo D. Andrés, Guillermo E. Macbeth y Patricia S. San-Martín

Entre gigantes y molinos de viento: el lulismo en las elecciones presidenciales de 2018
Mércia Alves y Joyce Miranda Leão Martins

TEMAS

Interseccionalidades de la izquierda y la derecha en América Latina y Europa. Una exploración de los procesos políticos contemporáneos
Nicol A. Barria-Asenjo, Slavoj Žižek, Brian Willems, Ruben Balotol, Gonzalo Salas y Jesús Ayala-Colqui

Bolsones de alimentos, plazas silenciosas. Cambios en el hacer de agentes estatales y militantes sociales en Buenos Aires
Sofía Silva, María Fernanda Alonso y Stella María García

Injusticia ambiental y violaciones de los derechos humanos en Jalisco, México
Beatriz Adriana Venegas-Sahagún y Juan Alberto Gran-Castro

Número anterior:
ICONOS 76: Covid-19: de la política a las políticas públicas en América Latina

Número siguiente:
ICONOS 78: Sistemas electorales subnacionales en América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities **(CABELL'S)**; Clasificación Integrada de Revistas Científicas **(CIRC)**; Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales **(CLASE)**; **DIALNET**; Directory of Open Access Journal **(DOAJ)**; Emerging Source Citation Index **(ESCI)** Web of Science; **ERIHPLUS**; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index **(HAPI)**; **ICI** Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science **(IBSS)**; Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research **(I2OR)**; LatAm-Studies; **LATINDEX** catálogo; **MIAR**; Political Science Complete; **REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador**; Sociological Abstracts; **SCOPUS**; Social Science Jornals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts **(WPSA)**.
Página web: www.revistaiconos.ec
Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec

FLACSO ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 75-90
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.75

La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones

Governance of the climate agenda: complex, polycentric and fraught with imperfections

Cristina Monge
Profesora asociada de Sociología, Universidad de Zaragoza; investigadora asociada de Globernance, BC3 e Itd-UPM.
cmonge@unizar.es. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9972-6028

Cómo citar este artículo: Monge, Cristina. «La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 75-90. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.75

Resumen: Este artículo examina la gobernanza compleja, multilateral y policéntrica de la agenda climática, así como la gestión del conocimiento que se articula alrededor del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Partiendo de la base de la dificultad que esta gobernanza implica, el artículo muestra cómo esta ha sido capaz de producir avances en la lucha contra la crisis climática. La gobernanza de la acción climática se asemeja a una red de redes, un tupido entramado de iniciativas públicas, privadas, sociales, tecnológicas, de conocimiento y de espacios intersectoriales. La complejidad para garantizar el cumplimiento de lo acordado es indudable, en muchos aspectos, pero hasta la fecha se ha demostrado lo único viable. Fuertemente dependiente del contexto global, la transición ecológica es una oportunidad para dar un salto cualitativo en el contexto de la crisis energética provocada por la invasión de Ucrania.

Palabras clave: crisis climática, transición ecológica, gobernanza multiactor, pacto verde, IPCC, guerra en Ucrania

Abstract: *This paper examines the complex, multilateral and polycentric governance of the climate agenda, as well as the knowledge management architecture around the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Noting the difficulty involved in this governance, the paper shows how it has been capable of making progress in combating the climate crisis. Climate action governance resembles a network of networks, a dense web of public, private, social, technological, knowledge-based and intersectoral initiatives. Ensuring compliance with agreements is, without question, complex in many respects, but to date it has proven to be the only viable path. Highly dependent on the global context, the green transition is an opportunity to make a qualitive leap forward, against the backdrop of an energy crisis triggered by the invasion of Ukraine.*

Key words: *climate crisis, green transition, multi-actor governance, IPCC, war in Ukraine*

En la última década, la evidencia científica ha confirmado la existencia de un calentamiento global del planeta producto de la acción humana cuyas consecuencias aún no se conocen en su totalidad. Con abundante conocimiento científico, importantes inversiones, un desarrollo tecnológico muy notable y cada vez más preocupación social, uno de los grandes retos para gestionar la crisis climática y la transición ecológica es la gobernanza, es decir: quiénes y cómo toman qué decisiones de forma que sean útiles para acelerar la transformación. Un problema de esta magnitud y características difícilmente puede abordarse desde paradigmas que no recojan toda su complejidad. La gobernanza de la crisis climática, tanto de su gestión política como de generación de conocimiento, así como la de su correlato, la de la transición ecológica, necesita implicar a la pluralidad y diversidad de actores imprescindibles para hacer posibles los cambios inaplazables.

Una red de redes: la gobernanza multilateral y multiactor del cambio climático

La agenda internacional del cambio climático es un ejemplo de gobernanza compleja, abierta, participativa y reticular, cuyas ventajas y hándicaps son muchos y evidentes. ¿Es un modelo que permite alcanzar la velocidad y ambición necesarios para hacer frente al desafío? Aunque de momento, como atestiguan los hechos, no ha sido así, cabe preguntarse, ¿sería posible hacer frente a un desafío global como este de otra manera, solo mediante la imposición de quienes más poder geopolítico albergan, con la única actuación del mundo financiero, o a través de la carrera tecnológica como apuesta exclusiva? Difícilmente, ya que nunca hasta ahora la humanidad se había enfrentado a un desafío común de estas características. No es casualidad que el Informe Brundtland, firmado en Oslo en marzo de 1987, que abrió el debate sobre el modelo de desarrollo y el concepto de desarrollo sostenible en Naciones Unidas, se subtitulara «Nuestro futuro común»[1]. La actual lógica de la competición entre bloques, estados o intereses económicos complica mucho la apuesta por un objetivo que responda

1. Puede consultarse el informe entero en el siguiente enlace: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf. Versión en castellano: https://digitallibrary.un.org/record/139811

a un interés común, de la humanidad en su conjunto. Solo hay una forma de desencallar el problema: escapar de los juegos de suma cero y hacer posible el paradigma del «ganar-ganar» (*win-win*). Teniendo en cuenta la dimensión del desafío, se puede entender perfectamente que lo contrario lleva irremediablemente a un «perder-perder».

La propia Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) es un ejemplo de esto. Surgida de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, entró en vigor en 1994 y de ella forman parte hoy los 197 países que han ratificado la Convención, los cuales han pasado a ser *partes* que se reúnen anualmente en las conocidas como COP (*Conference of the Parties*). Además de esta convención, de Río salieron también otras dos convenciones, aunque son menos conocidas: la de Biodiversidad que, en su decimoquinta reunión en 2022, aprobó un histórico Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la Convención de Lucha contra la Desertificación, a las que posteriormente se incorporó la Convención Ramsar sobre los Humedales.

La agenda internacional del cambio climático es un ejemplo de gobernanza compleja, abierta, participativa y reticular, cuyas ventajas y hándicaps son muchos y evidentes. Aunque de momento no es un modelo que permita alcanzar la velocidad y la ambición necesarias para hacer frente al desafío, cabe preguntarse, ¿sería posible hacer frente a un desafío global como este de otra manera?

Como en las COP las decisiones se toman por consenso de los 197 países que integran la CMNUCC, ello dificulta la agilidad y ambición de estas. Respecto a los acuerdos alcanzados, han sido especialmente relevantes dos cumbres: la COP-3, celebrada en 1997, que aprobó el Protocolo de Kyoto con el objetivo de reducir en un 5% las emisiones de gases de efecto invernadero de los países; y la COP-21, celebrada 18 años más tarde, en 2015, en la que se consiguió alcanzar el Acuerdo de París que establecía el objetivo de evitar un incremento de la temperatura ambiental superior a los 2°C en 2100, y a ser posible del 1,5°C, a través de responsabilidades comunes, aunque diferenciadas, de las partes. El resto de las cumbres han tenido resultados menos visibles, pero han sido igualmente importantes por incorporar nuevos temas en la agenda, como la transición justa o la perspectiva de género, entre otras. Además, se van adoptando decisiones de carácter más operativo en cuanto a la implementación y seguimiento de los acuerdos tomados.

Para seguir entendiendo la configuración de la agenda climática internacional, hay que añadir que a la Convención Marco le siguen una serie de acuerdos entre otros actores de distinta naturaleza. Los agentes privados se dan cita en el Pacto Mundial, impulsado por Naciones Unidas en el año 2000 «para movilizar a empresas de todo el mundo en la alineación de sus operaciones y estrategias

en torno a 10 principios universales en las áreas de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción. La intención subyacente de los 10 principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas es que la sostenibilidad corporativa comience con un enfoque basado en principios para hacer negocios: es "cómo" opera una empresa en la sociedad. Esto significa trabajar de manera que se cumpla con las responsabilidades fundamentales en cada una de las cuatro áreas» (UN Global Compact, 2021). Este Pacto cuenta hoy con más de 20.000 entidades adheridas de 179 países y más de 70 redes locales, y a él se unen proyectos como *Science Based Target Initiative*, que ha conseguido el compromiso de más de 3.000 empresas de 73 países, y el índice *Carbon Disclosure Project*, entre otros.

Asimismo, los actores subnacionales, como las ciudades o las regiones, son claves en la agenda climática. Desde UN Hábitat hasta el Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía –la mayor coalición global de alcaldes y autoridades locales, con más de 10.000 comprometidos en más de 135 países alrededor del mundo[2]–, pasando por iniciativas como *Regions 4 or Under 2 Coalition,* hay todo un entramado de estos actores que juegan un papel clave en la implementación de las políticas climáticas. También existen redes para la cooperación técnica y política, al margen de Naciones Unidas, como el Consejo Mundial de la Energía (WEC, por sus siglas en inglés), un foro global para promover ideas innovadoras y compromisos tangibles para el «suministro y la utilización sostenible de la energía en beneficio de todos los pueblos»; la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés), agencia intergubernamental de cooperación internacional que integra 167 países más la UE, que apoya a los países en sus transiciones energéticas y proporciona datos y análisis sobre tecnología, innovación, política, finanzas e inversiones con el objetivo de impulsar el despliegue de energías renovables; o la Agencia Internacional de la Energía (AIE), organismo autónomo en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1974 como respuesta de los países consumidores del petróleo a la crisis del 1973, a fin de coordinar una respuesta colectiva ante futuros problemas en el suministro de petróleo.

A esto hay que añadir los múltiples espacios de alianzas y colaboración entre asociaciones de la sociedad civil como ONG, no solo ambientalistas, sino también de derechos humanos, cooperación al desarrollo, género, etc., que forman parte e inciden en la agenda climática. Asimismo, existen redes

2. Para más información, véase: https://pactodealcaldes-la.org/

de organizaciones de la sociedad como la *Climate Action Network* (CAN), una red global de más de 1.900 organizaciones de la sociedad civil en más de 130 países que impulsan acciones colectivas y sostenibles para combatir la crisis climática y lograr la justicia social y racial. La red CAN convoca y coordina a la sociedad civil en las negociaciones climáticas de Naciones Unidas y otros foros internacionales. No faltan tampoco espacios de colaboración de multipartes interesadas (*multistakeholders*) como la *Global Climate Partnership*, la principal plataforma de colaboración de actores públicos y privados de todo el mundo, en los que estas se asocian en coaliciones regionales de gran ambición para explorar soluciones innovadoras y aprendizaje entre pares; o *Alliances for Climate Action*, que promueve una nueva forma de liderazgo climático mediante la articulación de grupos nacionales de líderes empresariales, gubernamentales, locales, académicos y de la sociedad civil en países de todo el mundo para impulsar la descarbonización en sus territorios.

Todos estos actores actúan de forma independiente, bien en redes bien en redes de redes, y se suelen dar cita anualmente en las COP, donde se produce una interacción continua. El trabajo que se hace desde los «pabellones azules» –donde se dan cita en las COP los actores no gubernamentales de distinta naturaleza y la movilización ciudadana– busca influir en las negociaciones que se celebran en los «pabellones verdes», donde tienen lugar las negociaciones oficiales de las partes, esto es, los estados miembros. En definitiva, la gobernanza de la acción climática se asemeja a una red de redes, un tupido entramado de iniciativas públicas, privadas, sociales, tecnológicas, de conocimiento y de espacios intersectoriales. La complejidad es indudable, y la dificultad para garantizar el cumplimiento de lo acordado, en muchos aspectos, también. Sin embargo, hay que resaltar nuevamente la imposibilidad, demostrada hasta la fecha, de hacerlo de otra manera. El número y la diversidad de actores implicados en los cambios necesarios exige un permanente ejercicio de negociación y conciliación de intereses diversos que exceden tanto el ámbito de los estados como de cada uno de los sectores (público, privado, social, tecnológico, académico, etc.).

Redes para impulsar el conocimiento

La generación de conocimiento sobre el cambio climático funciona también en cierta medida como una red de gobernanza compleja. El conocimiento que hoy existe sobre el cambio climático no hubiera sido posible sin el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El IPCC

tiene el cometido de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático, sus repercusiones y futuros riesgos, mediante revisiones periódicas con base científica, así como explorar las distintas estrategias que pueden adoptarse tanto en mitigación como en adaptación. Las seis evaluaciones que ha elaborado el IPCC hasta la fecha han servido de base científica para la formulación de políticas tanto a nivel de los estados como en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de las COP de la CMNUCC. La participación en el IPCC está abierta a todos los países miembros de la OMM y de Naciones Unidas; actualmente, forman parte del IPCC 195 países que, a su vez, nombran un Grupo de Expertos. Así, centenares de científicos participan con carácter voluntario en la elaboración de los informes de evaluación, que son un buen ejemplo de la necesidad de aglutinar y gestionar los mejores conocimientos disponibles, es decir, el mejor conocimiento de todas las disciplinas relacionadas con el cambio climático, para caracterizar correctamente este fenómeno de forma que se puedan plantear estrategias exitosas de transición energética.

El conocimiento que hoy existe sobre el cambio climático no hubiera sido posible sin el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El IPCC se organiza en tres grupos de trabajo, cada uno de los cuales emite un informe en cada período de evaluación. El grupo de trabajo I estudia las bases físicas del cambio climático, el grupo de trabajo II, los impactos, la adaptación y la vulnerabilidad, y el grupo de trabajo III, las opciones de mitigación. Existe también un grupo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y otro sobre datos y escenarios en apoyo de los análisis de impacto y del clima. Los informes de evaluación del IPCC, que abarcan todos los aspectos del cambio climático en los planos científico, técnico y socioeconómico correspondientes a cada grupo de trabajo, se encuentran resumidos en un informe de síntesis. En el informe de síntesis del Sexto informe de evaluación, publicado en marzo de 2023, el IPCC da un giro a las narrativas habituales y opta por enfatizar que la humanidad aún está a tiempo de evitar los peores efectos del cambio climático y asegurar «un futuro habitable y sostenible para todos» (IPCC, 2023), si bien, como advierte, la ventana de oportunidad se está cerrando y es imprescindible abordar cambios rápidos. El diagnóstico no deja lugar a dudas: «Las actividades humanas, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, han causado inequívocamente el calentamiento global, con una temperatura superficial global que alcanzó 1,1°C por encima de 1850-1900 en 2011-2020. Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero han seguido aumentando, con contribuciones

históricas y actuales desiguales derivadas del uso de energía no sostenible, el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra, estilos de vida y patrones de consumo y producción en todas las regiones, entre países y dentro de ellos, y entre individuos (nivel de confianza alto)» (ibídem).

Precisamente, es la gobernanza compleja, aunando todos los conocimientos disponibles sobre el cambio climático y sus consecuencias, lo que hace que el IPCC sea un referente indudable. Que afirme de forma tajante, como lo hace en este Sexto informe, la existencia de un calentamiento global debido a la acción humana, permite tanto la generación de conocimiento como avanzar en el debate público.

La gobernanza de la transición ecológica que mira al futuro

Las características del modelo de gobernanza de la crisis climática, así como la miríada de organizaciones, redes, redes de redes y espacios que hacen una aportación al desafío de la crisis climática, se plasman en la forma de abordar el futuro. Si se observa a escala global, al establecimiento de objetivos del Acuerdo de París –complementado con las decisiones del resto de las COP– se suman los planteamientos de futuro que cada Estado o grupo de estados están llevando a cabo. De esta forma, ante la imposibilidad de planificar de forma conjunta, la Unión Europea (UE), Estados Unidos, China, Japón, Corea del Sur y, más recientemente, América Latina han plasmado estas políticas con grandes inversiones aparejadas, por ejemplo, en forma de pactos verdes, planes de infraestructuras o la *Inflaction Reduction Act* de Estados Unidos, en lo que los investigadores del Real Instituto Elcano Gonzalo Escribano, Lara Lázaro y Naomi Moreno (2021) denominan un «mundo de pactos verdes interdependientes». En efecto, a cada compromiso de reducción de emisiones que los países o grupos de países, como la UE, adoptan les sigue un plan propio de cada Estado o grupo de estados para hacerlos realidad. La propia idiosincrasia de la gobernanza de la agenda climática que se ha descrito anteriormente favorece que así sea. Cada cual adopta los compromisos climáticos según su realidad e intereses geopolíticos, lo que empieza a producir una cierta carrera por liderar la transformación verde, intrínsecamente ligada al desarrollo tecnológico e industrial. La aprobación por Estados Unidos de la *Inflaction Reduction Act*, con un marcado tono proteccionista, ha desatado no pocas reacciones en Europa y otras partes del mundo.

Por su parte, el Pacto Verde Europeo, anunciado por la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen en la COP de Madrid en 2019, tres meses antes de que la pandemia llegara a Europa, establece el objetivo de neutralidad climática para 2050. Esto supone, según el programa *Fit for 55*, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 55% para 2030. El Pacto Verde contiene toda una estrategia de desarrollo, no solo de política energética. A esta apuesta se ha sumado después el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con el que la UE da respuesta a la crisis generada por la pandemia, que busca modernizar la economía europea mediante el fomento de dos vectores: la digitalización y la transición ecológica, así como el plan *RePowerUE* con el que la UE busca hacer frente a las consecuencias de la guerra en Ucrania en materia de energía. Un camino similar ha seguido Corea del Sur, que, tras presentar en 2020 a la CMNUCC sus «Contribuciones determinadas a nivel nacional» y su «Estrategia de carbono neutral en 2050», en 2021 decidió invertir alrededor de 144.000 millones de dólares en la creación de 1.901.000 puestos de trabajo para 2025 relacionados con la economía verde y digital. Mediante la identificación de 10 proyectos clave que incluyen desde la movilidad verde hasta la atención médica inteligente, este país da especial protagonismo a las energías renovables, la infraestructura verde y la adecuación de la industria a los parámetros de sostenibilidad.

Mención aparte merece la posición de China, responsable de aproximadamente el 27% de las emisiones de gases de efecto invernadero y altamente vulnerable a los efectos de la crisis climática. El Gobierno chino no es ajeno a esta realidad y ha visto en la transición ecológica una oportunidad de desarrollo económico y liderazgo internacional. Como señala Antxon Olabe (2020), «el presidente Xi Jinping ha situado el concepto de civilización ecológica en un lugar prominente de su visión estratégica. Así, en la mencionada conferencia *Pushing China's Development of an Ecological Civilization to a New Stage*, tras citar a los grandes clásicos de la cultura china –*El libro de las mutaciones*, el *Tao Te Ching* de Lao Tse, Mencio y Xunzi–, sentaba inspiradores principios para guiar el avance hacia civilización ecológica al señalar: "Estos conceptos enfatizan la importancia de unificar el Cielo, la Tierra y el hombre, siguiendo el camino y las reglas de la naturaleza y utilizando aquello que esta nos ofrece con paciencia y frugalidad, y muestran que nuestros antepasados ancestrales comprendieron muy bien la necesidad de desarrollar una adecuada relación entre el hombre y la naturaleza (...) La humanidad es una comunidad con un futuro compartido"». Esto explica que la posición de China en lo referente al cambio climático haya variado de forma notoria en los últimos años, hasta el punto de haber jugado un papel relevante en la adopción del Acuerdo de París. La realidad, no obstante, sigue siendo contradictoria: según el PNUMA,

China invirtió en renovables desde 2010 hasta mediados de 2019 un total de 758.000 millones de dólares, el 29% del total mundial, y en 2022, según estimaciones de BloombergNEF, 164.000 millones de dólares en nuevos parques solares y 109.000 millones en nuevos parques eólicos, lo que supone el 55% de la inversión mundial en renovables; no obstante, sus emisiones han seguido incrementándose en los últimos años como consecuencia del papel central que el carbón sigue jugando en su modelo energético (Global Energy Monitor y CREA, 2020).

Aunque las relaciones de China en materia climática han estado marcadas por la lógica de competencia entre potencias, en 2014 estas dieron un giro importante. Tras el fracaso de la Cumbre de Copenhague en 2009 (COP-15), Estados Unidos y la UE iniciaron un acercamiento diplomático a Beijing con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del gigante asiático. Según el investigador de la Universidad de Pennsylvania Scott M. Moore (2021), «la estrategia funcionó por dos importantes razones: en primer lugar, porque el acercamiento a China se produjo desde una perspectiva de igual a igual –lo que tuvo una acogida positiva en Beijing– y, también, porque el factor de protección ambiental y de sostenibilidad encajaba con su objetivo de ascender en la cadena de valor global y reforzar su poder blando». Así, en 2014 se conseguía el acuerdo entre Estados Unidos y China que establecía topes a las emisiones chinas antes de 2030; tan solo un año más tarde, en 2015, el Acuerdo de París consiguió extender por vez primera la obligación de reducir las contribuciones de China al cambio climático al resto de países del mundo.

China ha entendido que, si pretende jugar un papel relevante en el tablero global, no puede permanecer al margen de las tendencias que marca la economía verde. Por su parte, el resto del mundo no se puede permitir que China quede al margen de esta transformación porque, en este caso, esta sería inviable.

Más tarde, en 2018, se firmó el documento conjunto en el que se afirmaba: «la Unión Europea y China confían en que su colaboración en [materia de] cambio climático y energía limpia se convierta en un pilar de su relación bilateral, incluida su relación en temas económicos». Se diseñaron ya entonces dinámicas de colaboración en estrategias de descarbonización a largo plazo, comercio de emisiones, eficiencia energética, ciudades bajas en carbono, tecnología aplicada a la transición ecológica o inversiones verdes. En 2019, el documento conjunto de la Comisión Europea y el Alto Representante como contribución al Consejo Europeo, *EU-China Strategic Outlook*, seguía en la misma línea: «En cuanto al cambio climático, China es, al mismo tiempo, el

mayor emisor de carbono del mundo y el mayor inversor en energías renovables. La UE se congratula del papel de China como uno de los principales promotores del Acuerdo de París. Al mismo tiempo, China está construyendo centrales térmicas de carbón en muchos países, lo que socava los objetivos globales del Acuerdo de París. China es un socio estratégico en materia de cambio climático y transición hacia una energía limpia con el que tenemos que seguir manteniendo una relación estrecha, dada la importancia de sus emisiones (aproximadamente el 27 % del total), que siguen aumentando» (Comisión Europea, 2019).

El realineamiento de la UE con la estrategia de contención hacia China a raíz de la guerra en Ucrania paralizó este acuerdo UE-China que, a la luz de las últimas noticias, y con la cautela debida, podría volver a retomarse. China ha entendido que, si pretende jugar un papel relevante en el tablero global, no puede permanecer al margen de las tendencias que marca la economía verde. Por su parte, el resto del mundo no se puede permitir que China quede al margen de esta transformación porque, en este caso, esta sería inviable. Aquí Europa puede jugar un papel fundamental para evitar que esto ocurra y acentuar, al mismo tiempo, su autonomía estratégica, también en este aspecto. Si la UE es capaz de mantener una posición propia tendiendo puentes hacia China, de quien afirma que es un socio imprescindible para la transición ecológica, hará que aumente su capacidad negociadora y su potencial de generación de alianzas, y, por tanto, su autonomía estratégica.

Especial significado tiene también la Carta Medioambiental Iberoamericana, uno de los resultados de la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada el 25 y 26 de marzo de 2023. En dicha Carta, se afirma tajantemente la voluntad de que se proteja el medio ambiente desde las realidades plurales de cada país: «La protección del medio ambiente debe considerarse como parte integral del desarrollo. La Comunidad Iberoamericana cuenta con espacios políticos y de cooperación en los que nos comprometemos a fortalecer, consolidar y transversalizar de forma coordinada las consideraciones medioambientales y climáticas» (SEGIB, 2023: 4). Hay otros casos de incremento de los objetivos de reducción de emisiones, como el de Japón, el quinto país en emisiones de gases de efecto invernadero, que adoptó en 2021 el objetivo de reducción del 46% de sus emisiones para 2030. Todo esto confirma el puzle de esfuerzos que cada Estado o grupo de estados de forma independiente está haciendo para hacer realidad el Acuerdo de París. Ello viene a ratificar que, pese a carecer de poder ejecutivo, la gobernanza climática, por mucho que sea compleja, contradictoria e imperfecta, está siendo hasta el momento la única vía por la que se fomenta que los estados o grupos de estados vayan asumiendo sus compromisos.

La invasión de Ucrania: ¿aceleradora de la transición ecológica?

La invasión de Ucrania ha tenido múltiples consecuencias, no solo humanitarias, geopolíticas y económicas, sino también en lo referente a la transición energética. De repente, Europa ha entendido, con Alemania en la cabeza, que buena parte del bienestar del que había disfrutado hasta ahora era fruto de la energía barata procedente de Rusia, fundamentalmente del gas ruso. Esto ha dado lugar a situaciones paradójicas: en el corto plazo, mientras se mantiene el rumbo trazado por el Pacto Verde Europeo, se han tomado decisiones contradictorias, como las subvenciones en casi todos los estados miembros a los combustibles fósiles con objeto de hacer frente a las consecuencias de la inflación. Sin embargo, estas políticas se han ido acotando, mientras se ha acelerado el despliegue de energías renovables, sin haberse podido evitar la contestación social en buena parte de los territorios afectados.

Tal como muestra el *World Energy Outlook* de 2022 elaborado por la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés), las políticas puestas en marcha por los gobiernos para reaccionar a la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania están acelerando la transición hacia las tecnologías limpias. El informe estima que la inversión global en energía limpia podría superar los dos billones de dólares anuales en 2030, un 50% de aumento respecto a la situación actual, lo que significa cambios profundos derivados de la invasión rusa en Ucrania, lo que podría suponer «un punto de inflexión histórico y definitivo hacia un sistema energético más limpio, asequible y seguro» (IEA, 2022: pár. 17). De acuerdo con este estudio, las energías renovables en 2022 crecieron un 25%, el máximo nivel alcanzado hasta el momento, y la venta de coches eléctricos pasó del 3% al 15% en tres años respecto a las ventas totales de vehículos: «las energías limpias se presentan como una gran oportunidad de crecimiento y generación de empleo, y como un ámbito relevante de competencia económica internacional» (ibídem). Como se verá a continuación, la mirada al futuro y la reacción a las consecuencias de la invasión de Ucrania siguen la misma lógica que se ha descrito anteriormente.

Iniciativas que aceleran la transición

La iniciativa al respecto más ambiciosa de las conocidas hasta la fecha procede de la Administración Biden. Estados Unidos prevé multiplicar por dos en 2030 la capacidad de energía solar y eólica, y por siete las ventas de coches eléctricos. En su *Inflaction Reduction Act*, destina 369.000 millones de dólares en los próximos 10 años a inversiones e incentivos para reducir las emisiones de CO^2 en un 40% para

2030; todo un paquete de estímulos que busca atraer las inversiones de la economía verde hacia Estados Unidos en una lógica de fomento de la política industrial. Esta ley opta por las políticas de incentivos en lugar de por las amenazas o sanciones; de ahí el subsidio a la energía limpia en lugar de gravar la contaminación. Por otro lado, la ley contiene un factor proteccionista en la medida en que favorece de forma explícita la energía limpia procedente de Estados Unidos, lo que puede suponer conflictos comerciales, como ha advertido Frans Timmermans, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea y responsable del Pacto Verde Europeo. Bastará con un ejemplo de los varios existentes: para acceder a los subsidios que contempla la ley, se exige que los vehículos eléctricos se ensamblen en Estados Unidos y que las baterías se fabriquen con componentes extraídos o procesados en dicho país o en sus socios en tratados de libre comercio.

Estados Unidos prevé multiplicar por dos en 2030 la capacidad de energía solar y eólica, y por siete las ventas de coches eléctricos. En la UE, la aceleración del despliegue de las energías renovables y la mejora de la eficiencia hacen que la demanda de gas natural y petróleo en la región se vaya a reducir un 20% en esta década.

Por otro lado, la aceleración del despliegue de las energías renovables y la mejora de la eficiencia en la UE hacen que la demanda de gas natural y petróleo en la región se vaya a reducir un 20% en esta década, y la de carbón en un 50%: un impulso que cobra mayor urgencia por la necesidad de encontrar ventajas económicas y de competitividad industrial más allá del gas ruso. La respuesta de la UE a la crisis energética provocada por la guerra en Ucrania se encuentra en el documento *Repower EU*, «el plan de la Comisión Europea para independizar a Europa de los combustibles fósiles rusos mucho antes de 2030, ante la invasión de Ucrania por parte de Rusia», como puede leerse en la web de la Comisión[3]. Para ello, se plantea tres objetivos: diversificación, ahorro y aceleración del despliegue de energías limpias. En el plan se detallan medidas a corto plazo y otras a medio plazo que tienen que estar implementadas antes de 2027. En el horizonte, sin embargo, se presentan varias dudas: en primer lugar, la aceleración del despliegue de parques renovables está ocasionando conflictos en buena parte de los territorios afectados. ¿Serán capaces los estados de conseguir la *licencia social* necesaria para conseguir los objetivos mencionados en un enfoque en el que todos ganen? De lo contrario, el conflicto puede retrasar, si no paralizar, este desarrollo. En segundo lugar, la diversificación de proveedores de gas, imprescindibles en el corto plazo,

3. Véase: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es

¿puede contener aspectos contradictorios con el progresivo abandono de este gas como combustible fósil que es? Inversiones en infraestructuras millonarias, solo amortizables a largo plazo, apuntarían en esta dirección. Y, finalmente, la apuesta tan importante que la UE está haciendo por el hidrógeno verde, ¿tiene opciones a medio plazo de ser viable técnica y económicamente?

No obstante lo anterior, hay que apuntar que los últimos acontecimientos en Europa, con reacciones por parte de los sectores que se sienten más afectados por el avance de la transición ecológica, así como el éxito electoral de formaciones como el Movimiento Campesino-Ciudadano (BBB, por sus siglas en neerlandés) en los Países Bajos, con discursos en este sentido, están provocando que líderes como Emmanuel Macron o la propia presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen estén planteando una «pausa regulatoria europea» en materia de transición ecológica. Aunque sin decisiones firmes, la duda está sembrada. Las reacciones en materia de transición energética que ha provocado la invasión rusa de Ucrania no se reducen a Europa y Estados Unidos, sino que, en una suerte de encadenamiento propio de las gobernanzas complejas, han sido muchos los estados que han puesto en marcha políticas más ambiciosas de transición ecológica. Si bien es difícil saber qué hubiera pasado si la guerra no hubiera estallado, lo cierto es que estas reacciones han coincidido con la aparición de las primeras consecuencias en materia energética derivadas del conflicto bélico.

Por su parte, Japón ha puesto en marcha un programa de Transformación Verde (GX, *Green Transformation*) para financiar tecnologías nucleares, el hidrógeno de bajas emisiones y el amoníaco. Además, junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acaba de financiar con 36,8 millones de dólares el proyecto «Promoviendo la transformación verde en la región del pacífico hacia emisiones netas cero y desarrollo resistente al clima» a fin de apoyar a cuatro estados insulares del Pacífico «con una "transformación verde" de sus economías que reducirá su dependencia de los combustibles fósiles, impulsará el crecimiento económico sostenible y les ayudará a hacer frente con los impactos del cambio climático»[4]. Pese a estos enunciados, han surgido movimientos de protestas contra lo que consideran una estrategia de Japón para perpetuar el gas natural licuado (GNL) en la zona. En los informes de la segunda reunión del consejo de implementación del GX, se puede leer, de boca del primer ministro nipón: «Manteniendo la vista no solo en el próximo invierno, sino también en varios años por venir, movilizaremos todas las medidas posibles y nos prepararemos completamente para situaciones imprevistas para superar la crisis actual de equilibrio tenso entre la oferta y la demanda de elec-

4. Para más información, véase: https://www.undp.org/asia-pacific/press-releases/japan-contributes-368-million-support-green-transformation-four-pacific-island-nations

tricidad. Con respecto a las centrales nucleares en particular, el Gobierno estará al frente de todos los esfuerzos para el reinicio de las centrales nucleares a las que se les ha otorgado el permiso de instalación, además de asegurar la operación de 10 reactores que se han vuelto a poner en funcionamiento». La transición ecológica, según estas declaraciones, y como es propio de sistemas de gobernanza compleja, no puede quedarse al margen de las consecuencias derivadas de la guerra en Ucrania, con todas las contradicciones en que se suele incurrir.

Asimismo, Corea del Sur apuesta por incrementar la proporción de energía nuclear y renovable en su *mix* energético. India sigue avanzando hacia su objetivo de capacidad renovable nacional de 500 gigavatios (GW) en 2030, y las energías renovables cubren casi dos tercios de la creciente demanda de electricidad del país. En cuanto a China, si bien su posición en el conflicto provocado por la invasión de Ucrania puede modificar sus compromisos internacionales, la IEA afirma que los nuevos objetivos que el gigante asiático ha asumido siguen estimulando la implantación a gran escala de energías limpias, lo que hace pensar que tanto la quema de carbón como de petróleo alcanzarán su pico antes de que finalice esta década.

La transición ecológica, que puede tener en el actual escenario de conflicto en Ucrania una oportunidad para acelerarse, irradia cambios en múltiples direcciones y sobre múltiples actores. Y aunque también esconde amenazas, con el clima no se negocia y la emergencia climática exige actuar ya.

Subyaciendo a todo este conjunto de iniciativas, no se oculta la carrera existente por el liderazgo tecnológico e industrial de lo que sin duda se adivina como un nuevo modelo económico descarbonizado. Junto a ello, discusiones sobre cómo garantizar que la transición se haga con criterios de justicia social, o sobre el papel que lo público, lo privado y lo social tengan que jugar en esta transformación, forman parte de lo que probablemente sea el más importante debate ideológico de este convulso comienzo del siglo XXI. En este contexto, como se ha apuntado, la invasión de Ucrania ha tenido un notable impacto en el mundo de la energía y, en concreto, de la transición energética, difícilmente separable de movimientos geopolíticos de este calado. Si bien las grandes potencias están fortaleciendo sus políticas de transición ecológica, no son pocas las contradicciones que se producen. La UE, una de las principales perjudicadas por su relación energética con Rusia, ha optado por acelerar la transición hacia una energía limpia mientras diversifica proveedores de gas. Sin embargo, se está comprobando cómo la inflación causada por la guerra, con el malestar que ello genera en sociedades como la europea, está llevando a mandatarios europeos a plantear una disminución en el ritmo de la transición ecológica, lo que no es buen augurio para los planes climáticos.

A modo de conclusión

La gobernanza de la agenda climática es compleja, policéntrica y llena de imperfecciones, por lo que no puede entenderse de forma aislada al rumbo de los acontecimientos geopolíticos. También el avance científico, imprescindible para dar respuesta a los desafíos actuales, responde a una estructura reticular en la que se comparten y retroalimentan todos los conocimientos –en plural– disponibles en la red que es el IPCC o en otras estructuras parejas.

En un contexto global como el actual, es difícil imaginar modelos exitosos que no tengan en cuenta esta complejidad, el elevado número de actores, las interdependencias con los ámbitos financieros, industriales, geoestratégicos, etc. De ahí que los avances globales que se han dado en la gestión de la crisis climática y la transición ecológica vayan a la par del orden internacional y la dirección en que este evolucione.

La transición ecológica, que puede tener en el actual escenario de conflicto en Ucrania una oportunidad para acelerarse, irradia cambios en múltiples direcciones y sobre múltiples actores. Pero también esconde amenazas, como las derivadas de una inflación que compromete el nivel de vida europeo. Sin embargo, con el clima no se negocia y la emergencia climática exige actuar ya, aunque las reacciones contrarias a estos cambios comprometan tanto la velocidad como la ambición que estos requieren.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea. «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China – Una perspectiva estratégica», (12 de marzo de 2019) (en línea) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019JC0005

Comisión Europea. «Communication RePowerEU Plan COM(2022)230 final». *Key documents: REPowerEU*, (18 de mayo de 2022) (en línea) https://commission.europa.eu/publications/key-documents-repowereu_en

Escribano, Gonzalo; Lázaro, Lara y Moreno, Naomi. «Gobernanza climática y multilateralismo: escenarios, actores y papel de España», *Comentario Elcano*, 3/2021 (7 de enero de 2021) (en línea) https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/gobernanza-climatica-y-multilateralismo-escenarios-actores-y-papel-de-espana/

Global Energy Monitor y CREA. «A New Coal Boom in China». *Briefing* (junio de 2020) (en línea) https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2021/01/China-coal-plant-brief-June-2020Eng.pdf

IEA-Agencia Internacional de la Energía. «World Energy Outlook 2022», octubre de 2022 (en línea) https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change. «Climate Change 2023: Synthesis Report», marzo de 2023 (en línea) https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/ https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/

Moore, Scott M. «La nueva geopolítica del cambio climático: de la cooperación a la competencia». *Anuario Internacional CIDOB*, (julio de 2021) (en línea) https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/la_nueva_geopolitica_del_cambio_climatico_de_la_cooperacion_a_la_competencia

Olabe, Antxon. «Acuerdo climático Europa-China: construyendo el éxito de la crucial cumbre de Glasgow». *Real Instituto Elcano*, Documento de trabajo 18/2020, (3 de septiembre de 2020) (en línea) https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/acuerdo-climatico-europa-china-construyendo-el-exito-de-la-crucial-cumbre-de-glasgow/

SEGIB-Secretaría General Iberoamericana. «Carta Medioambiental Iberoamericana», 25 de marzo de 2023 (en línea) https://www.segib.org/wp-content/uploads/Carta-Medioambiental-Iberoamericana_Es.pdf

UN Global Compact. «Estrategia del Pacto Mundial de la ONU 2021-2023», 19 de enero de 2021 (en línea) https://ungc-communications-assets.s3.amazonaws.com/docs/publications/UN-GLOBAL-COMPACT-STRATEGY_es-LA.pdf

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 91-102
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.91

Diplomacia tecnológica para la era digital

Technology diplomacy for the digital era

Manuel Muñiz
Rector Internacional y Decano, Escuela de Ciencias Políticas, Economía y Asuntos Globales, Universidad IE. *Deans.Office@ie.edu*

Cómo citar este artículo: Muñiz, Manuel. «Diplomacia tecnológica para la era digital». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 91-102. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.91

Resumen: Los inmensos avances tecnológicos de las últimas décadas tienen una consecuencia internacional fundamental: configuran lo tecnológico como un nuevo campo de la diplomacia. El despliegue de una diplomacia tecnológica efectiva será uno de los factores determinantes de su éxito en el siglo XXI. De ello dependerá la capacidad de los estados de avanzar en sus intereses de seguridad, económicos y también normativos vinculados a valores y principios. Esta diplomacia requerirá de nuevos instrumentos en los ministerios de asuntos exteriores, el desarrollo de nuevas capacidades en la carrera diplomática, así como el establecimiento de estrategias y hojas de ruta específicas. Con el tiempo, emergerá toda una arquitectura de gobernanza del campo tecnológico, relacionada tanto con la privacidad y la gestión de los datos, como con los sistemas de vigilancia y el uso de la inteligencia artificial (IA) en múltiples espacios, incluido el de la defensa.

Palabras clave: tecnología, era digital, diplomacia, orden global, economía, seguridad

Abstract: *The huge technological advances in recent decades have a fundamental international corollary: they make technology a new field of diplomacy. The deployment of an effective tech diplomacy will be a decisive factor of success in the 21st century. A state's capacity to advance its security and economic interests, as well as its normative interests linked to values and principles, will depend on it. This diplomacy will require new instruments in foreign ministries, the development of new skills among the diplomatic profession, as well as devising specific strategies and road maps. Over time, a whole architecture of tech governance will emerge, linked both to privacy and data management and to monitoring systems and the use of artificial intelligence (AI) in multiple spaces, including defence.*

Key words: *technology, digital era, diplomacy, global order, economics, security*

Recientemente, hemos asistido al despliegue tecnológico más importante desde hace décadas. Cuando miremos atrás en el tiempo, es probable que consideremos la segunda mitad del mes de marzo de 2023 como el momento en el que realmente entramos en la era de la Inteligencia Artificial (IA). Con el lanzamiento de GPT-4, Bard, Copilot, Canva, Midjourney v.5 y otras múltiples aplicaciones, la realidad de IA generativa ha entrado de lleno en nuestras vidas.

Es difícil anticipar el impacto de esta tecnología en la sociedad, pero es evidente que va a ser profundo. De hecho, ya está cambiando el sector de la educación, al facilitar la interacción con el inmenso espacio digital y, al mismo tiempo, ser capaz de generar contenido a partir de consultas sencillas. Asimismo, cambiará el mercado laboral, automatizando múltiples procesos, dotándolos de eficiencia y generando nuevas categorías profesionales. Sin embargo, como ya estamos viendo, la IA también será una fuente de amenazas: para la salud del debate público, por ejemplo, con la generación de noticias falsas; o para la seguridad nacional, en sentido tradicional, con el desarrollo de nuevas armas cibernéticas. Algunos analistas han comparado el impacto acumulado de todos estos avances con el lanzamiento público de Internet, con el desarrollo de la energía nuclear o, incluso, con la invención del motor de vapor (Friedman, 2023).

El mundo está cambiando y el principal motor de este proceso de transformación es la tecnología y su despliegue cada vez más acelerado. Ello ha generado un nuevo plano de las relaciones internacionales: el tecnológico. Un posible esquema para ordenar su impacto en el ámbito internacional sería el de las tres P: poder, prosperidad y política.

El despliegue de la IA generativa forma parte de un arco mucho más amplio de transformación tecnológica y social. Vivimos en sociedades en transformación exponencial, donde la tecnología es la fuerza principal que alimenta ese proceso. Por ello, entender la dirección de la transformación tecnológica –su intensidad, velocidad y consecuencias– es fundamental para poder aprovechar todas las oportunidades que este entorno de cambio ofrece y, también, para contener sus riesgos.

Uno de los efectos de la tecnología es que está cambiando el orden internacional, y lo hace de muchas maneras. Tal vez de tantas que es difícil introducir un cierto orden en este campo, por lo que es necesario establecer ciertas categorías dentro del amplio espacio de lo tecnológico. Un posible esquema para ordenar el impacto de la tecnología en el ámbito internacional sería el de las tres P: poder, prosperidad y política.

Poder: la geopolítica de la tecnología

En primer lugar, las tecnologías emergentes cambian la distribución de poder en el mundo porque su despliegue permite el desarrollo de nuevas capacidades militares ofensivas y defensivas. Esta realidad la vivimos todos los días: en el teatro de guerra de Ucrania, por ejemplo, donde los drones están jugando un papel central y donde las tecnologías de captura y procesamiento de datos alteran la visibilidad de los combatientes, teniendo un efecto directo sobre el terreno. Hay quien ha hablado incluso de una guerra algorítmica en la que unos y otros buscan mejorar su toma de decisiones y uso de recursos bélicos basándose en la inteligencia que proveen sistemas de información avanzados y amplificados por IA (Ignatius, 2022). Por lo tanto, quien posea estas tecnologías determinará en gran medida el poder efectivo de los estados. Su carencia representa, ya hoy, una seria debilidad estratégica.

En esta categoría de *poder* entraría también el ciberespacio, que se ha constituido en un plano más de colisión entre estados y de nuevos actores. En el ciberespacio se dirimen cuestiones de gran importancia para los gobiernos, las empresas y la ciudadanía. Cibercrimen o ciberrobo son las manifestaciones más recurrentes de acciones nocivas en este nuevo frente. Pero hay muchas otras con implicaciones más sistémicas, como el ciberterrorismo o los ataques a procesos electorales en países democráticos. El efecto que va a tener la IA generativa en este espacio está todavía por valorarse de manera completa, pero es evidente que será amplio. También lo será el del desarrollo de la computación cuántica, que está llamada a cambiar la capacidad de procesamiento de información y, con ello, a fragilizar sistemas de ciberseguridad, encriptación u otros.

Al margen del efecto distributivo de poder, la tecnología tiene el efecto de difusión. Los estados se ven desintermediados cada vez de manera más intensa en su ejercicio del poder por parte de nuevos actores, siendo los más relevantes las propias empresas tecnológicas, que despliegan hoy capacidades mayores que las de muchos estados. Algunas de ellas actúan como vertebradores del espacio del debate público digital, o arbitran datos de enorme sensibilidad para la ciudadanía, o incluso construyen sofisticadas armas tecnológicas. El caso de la IA vuelve a ser emblemático: es una tecnología que tiene un potencial análogo al de la energía nuclear, pero, a diferencia de esta, su desarrollo ha estado netamente liderado por empresas privadas. Open AI, por ejemplo, ha desarrollado GPT4 y lo ha desplegado con una supervisión publica mínima y *ex post*. El entorno tecnológico, en general, constituye un reto para el legislador y el regulador nacional, por su velocidad y complejidad. Sobre todo, en los supuestos en los que las empresas tecnológicas operan a nivel internacional y navegan distintas jurisdicciones. Esta nueva realidad de centralidad

del mundo corporativo ha hecho que ciertos países, como Dinamarca, Austria o Suiza hayan optado por crear figuras de embajadores tecnológicos cuya labor es interactuar con las grandes empresas tecnológicas como si se trataran de estados.

En el apartado de *poder*, se deberían incluir las cuestiones relacionadas con el espacio ultraterrestre. En los próximos años, se producirá el despliegue de múltiples tecnologías que van a abaratar la exploración espacial y a permitir desde la explotación de recursos en terceros planetas y asteroides, hasta la militarización del espacio exterior. Este es el motivo por el que países como Estados Unidos o Francia ya están creando fuerzas espaciales, así como documentos de doctrina sobre seguridad ultraterrestre. Así, al afectar la distribución de poder y las dinámicas de seguridad, el desarrollo tecnológico ha entrado de lleno en el ámbito de la seguridad nacional. Con ello, lo hacen también las cuestiones relacionadas con el suministro de materiales y componentes críticos para el desarrollo tecnológico. Es un tema que no se ha atendido con suficiente atención hasta la fecha, pero la inmensa dependencia de Estados Unidos y de Europa de la importación de materiales, como el cobalto o el litio, supone un riesgo estratégico que debe ser tenido en cuenta. En los próximos años, se desarrollarán estrategias mucho más sofisticadas de producción y provisión de estos materiales, así como de ciertos componentes como los semiconductores y los microchips; todas ellas son estrategias llamadas a reducir la dependencia y a garantizar una mayor resiliencia del sector tecnológico nacional.

Entre estas categorías de dependencia se podría incluir también el flujo de datos, como elemento fundamental de la economía digital. Es decir, la infraestructura de conectividad, con cables submarinos y redes terrestres como elementos centrales, se debería tratar ya como parte de la infraestructura crítica de un Estado. Hay que buscar la diversificación de la dependencia y la construcción de resiliencia de esta infraestructura, para que lo que esta provee –la conectividad– no se vea puesta en peligro.

Prosperidad: empleo, rentas y competencia en la era digital

La segunda P sería la de *prosperidad*. Las tecnologías emergentes tienen un inmenso impacto en dinámicas económicas de importancia. Alteran, por ejemplo, los mercados, al permitir el desarrollo de nuevos productos, cambiar las formas de consumo o alterar los precios de ciertos bienes y servicios. Cambian también el mercado laboral, concentrando empleo en ciertos sectores, creando nuevos tipos de trabajo o precarizando otros. En última instancia, la tecnología

cambia los procesos de generación y distribución de rentas y, con ello, impacta de manera directa en nuestro contrato social.

La tecnología, además, tiene un efecto claro sobre la localización geográfica de la actividad económica; la concentra en ciertos lugares y la aleja de otros. Esto se ha visto con gran claridad en Estados Unidos, donde la práctica totalidad de la creación de empleo tecnológico de las últimas décadas se ha concentrado en puntos geográficos muy concretos. También se observa este proceso de concentración en el ámbito de la generación de conocimiento científico y en el emprendimiento. Es decir, la tecnología ha llevado a un mundo de polos de innovación y de tensiones económicas y sociales en aquellos lugares que se han visto excluidos de este proceso de generación de prosperidad. En España, estos lugares *excluidos* se han venido a conocer como la «España vaciada».

Sin embargo, los efectos de la tecnología en nuestras economías no se limitan al empleo y la localización de la innovación. Llegan también al campo de las dinámicas de competencia. Existe ya una creciente evidencia de que los mercados digitales despliegan dinámicas oligopolísticas o monopolísticas. Las grandes plataformas se benefician de efectos de escala y de red para consolidar sus mercados y para, desde esa posición de dominio, saltar a mercados adyacentes. Estas dinámicas tienen, a su vez, efectos en el comercio global, ya que los estados son cada vez más reacios a tolerar la presencia de actores extranjeros en mercados estratégicos y con dinámicas monopolísticas.

En última instancia, la tecnología también afecta a la tracción fiscal de los estados. Permite estructuras jurídicas y procesos que minimizan la huella fiscal en ciertas jurisdicciones. Esto desborda a los estados y ha sido uno de los factores clave en el paulatino descenso del tipo efectivo de impuesto de sociedades sobre las multinacionales tecnológicas. La falta de recaudación publica tiene amplias consecuencias en el medio y largo plazo, y plantea un problema de distribución de carga fiscal que, por lo general, se ha saldado con el aumento de los impuestos sobre las rentas del trabajo.

Dado el nivel de integración económica global que existe en estos momentos, los procesos de innovación que tienen lugar en otra geografía afectan con gran velocidad a múltiples partes del mundo. Es decir, una empresa que se lanza en San Francisco puede cambiar el sector del transporte privado en España, o también el del arrendamiento turístico y la hostelería. El despliegue de GPT es un ejemplo evidente de esta hiper interdependencia: se lanza en Estados Unidos y en cuestión de días tiene cientos de millones de usuarios en todo el mundo. Su uso despliega todos los efectos indicados arriba y muchos otros: cambia la demanda y distribución geográfica de ciertos tipos de empleo, afecta a la distribución de rentas, entre otros. Esta realidad es la que convierte la economía de la tecnología en algo que debe ser objeto de atención por parte de la diplomacia.

Sistemas políticos: humanismo tecnológico

Al margen de los efectos de la tecnología sobre la distribución de poder y la seguridad, así como sobre la economía y prosperidad de los países, esta tiene también un importante impacto sobre nuestros derechos y libertades. La manera en la que se desplieguen estas tecnologías puede avanzar ciertos valores, principios y derechos, pero también puede cercenarlos. El caso más evidente es el de las tecnologías de captura y procesamiento de información. Si no se establecen límites al tipo, cantidad, latencia y granularidad de la información que las corporaciones o gobiernos pueden recabar de los ciudadanos, es posible el monitoreo casi constante del comportamiento de estos. Son prácticas que pueden llevar a dos escenarios donde las libertades se vean fuertemente limitadas: un capitalismo de vigilancia (Zuboff y Schwandt, 2019), en el que las corporaciones conocen todos nuestros gustos y preferencias, o un estado de vigilancia (Chin y Lin, 2022), en el que es el Gobierno el que posee ese conocimiento y lo utiliza para sus propios fines.

En ambos casos descritos arriba existe además un riesgo adicional: la manipulación de los ciudadanos. En un caso se manipularía su comportamiento como consumidores y, en el otro, como actores políticos. Tecnologías como la IA hacen de este escenario algo mucho más probable; sobre todo si se combinan los avances en recolección y procesamiento de información con los de las ciencias del comportamiento y la neurociencia. De hecho, y este será un espacio de avances en los próximos años, la neurociencia abrirá la puerta a la captura y procesamiento de actividad neuronal, permitiendo con ello niveles de injerencia en la privacidad sin precedentes.

Por lo tanto, la tercera P –*política* o *sistemas políticos*– es otra importante categoría a la hora de estudiar el impacto de la tecnología en el orden internacional. Todo lo descrito anteriormente pide una regulación estricta de estas tecnologías y de la privacidad. Vista desde esta óptica, la privacidad y la titularidad de la información personal se convierten, de hecho, en la pieza central de un andamiaje de derechos mucho mayor. Al respecto, será también importante que la diplomacia entienda las enormes consecuencias de ciertos tipos de uso tecnológico y que esto informe la política comercial y la acción diplomática en términos amplios. A los países occidentales les interesa profundamente el despliegue de tecnologías que cumplan con los criterios democráticos y que avancen valores y principios liberales. Existen ya algunos esfuerzos de gobernanza en este espacio, como la normativa europea de protección de datos, conocida como Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), o la *AI Act* (Reglamento sobre la Gobernanza de la Inteligencia Artificial), que está llamada a regular el uso de la IA en el espacio europeo. Estas son las primeras piezas de un andamiaje que deberá ser mayor e incluir regulación a escala nacional, regional y global.

La Guerra Fría tecnológica

Las dinámicas descritas anteriormente ya están dando forma al orden internacional. De hecho, en estos momentos es prácticamente imposible entender las relaciones internacionales sin comprender con cierto detalle lo tecnológico y sus consecuencias. Esto es así en lo que respecta a la deriva en la relación entre China y Estados Unidos, el fenómeno geopolítico más relevante de nuestra era.

En el ámbito de la seguridad, es evidente que en Estados Unidos preocupa sobremanera el aumento de las capacidades militares chinas. Y no es precisamente en el desarrollo de las capacidades convencionales donde radica la preocupación estadounidense, sino en lo que ya se observa en la frontera tecnológica. China ya está despegando tecnología militar en el sector de la balística, la IA y el ciberespacio o el espacio ultraterrestre, compitiendo abiertamente con las capacidades de Estados Unidos. Este desarrollo de capacidades asimétricas tiene efectos importantes en el equilibrio de poder en el Indo-Pacífico y es la razón principal por la que la potencia norteamericana está implementando amplios paquetes de restricción al comercio de tecnologías avanzadas con China, sobre todo en el ámbito de los semiconductores y microchips (Sheehan, 2022). Es altamente probable que veamos esfuerzos cada vez más sostenidos que busquen limitar el desarrollo tecnológico chino, principalmente en los sectores que linden con lo militar y securitario.

En estos momentos es prácticamente imposible entender las relaciones internacionales sin comprender con cierto detalle lo tecnológico y sus consecuencias. Esto es así en lo que respecta a la deriva en la relación entre China y Estados Unidos, el fenómeno geopolítico más relevante de nuestra era.

En el ámbito económico, nos encontramos de nuevo con una competición por la frontera tecnológica. Ya lo expresó abiertamente China en su estrategia *Made in China 2025*[1], donde se fijó como objetivo liderar a nivel global sectores como la IA, la robótica, la aeronáutica o la computación cuántica. Es evidente que China está dando pasos de gigante en esa dirección y que ya compite con Estados Unidos en ciertos sectores como el de la IA, las redes y conectividad, las plataformas y la nube, entre otros. Si uno, además, incorpora a este análisis el hecho de que muchos de estos mercados son oligopolísticos, se puede ir haciendo

1. Véase el análisis del Center for Strategic and International Studies (CSIS) sobre esta estrategia en Kennedy (2015).

una idea de lo problemático que es dejar operar a grandes actores extranjeros en los propios mercados; sobre todo si, en la jurisdicción de origen, estos no están sometidos a reglas de libre competencia severas o si reciben ayudas del Estado como sucede en China.

Al deseo de liderar en sectores estratégicos le va a acompañar un aumento del riesgo regulatorio, con medidas de restricción del comercio y otras retaliatorias. De esta forma, las empresas deberán navegar en este entorno mucho más incierto, que busca dotar de mayor competitividad a los actores nacionales y mayor resiliencia a las cadenas de suministro. Por lo tanto, todo parece indicar que se va a producir un proceso de *de-risking* del comercio internacional, o una reducción de dependencia de mercados y países con mayor riesgo político y geopolítico, que se iniciará en el sector tecnológico, precisamente por los factores aquí analizados.

Al margen de la competición estrictamente corporativa, se despliega en estos momentos una carrera por la formación, atracción y retención del talento con el ánimo de generar en China o en Estados Unidos *hubs* de innovación propios (Muro, 2020). Pero que la economía del talento y la innovación sea más de suma cero implica que las oportunidades de colaboración sean menores. En última instancia, la colisión entre China y Estados Unidos tiene un fuerte componente de valores o de modelo político. Y a esa colisión le subyace una dinámica preeminentemente tecnológica; dos formas muy distintas de entender la sociedad, al individuo y los derechos políticos en el espacio digital. El modelo chino se construye sobre un amplio despliegue de tecnologías de monitoreo y agregación de información la cual, esta última, se produce a niveles altos en el aparato administrativo y puede nutrirse de fuentes privadas y públicas. Un ejemplo de este sistema es el proyecto de crédito social, un esquema de puntos que prima o castiga a los ciudadanos dependiendo de su comportamiento social. La pérdida de puntos acarrea restricciones a los derechos de los ciudadanos, como el de libre circulación o acceso a servicios públicos. En último término, este sistema de vigilancia busca servir los intereses del Estado, pudiendo producir, en algunas ocasiones, una mejor prestación de los servicios públicos o una mayor estabilidad y seguridad; en otros, la represión de las minorías y la disidencia. Hay quien habla del establecimiento de un «ciberleviatán» (Lasalle, 2021) o de un «mandarinato tecnológico» (Muñiz, 2019), donde solo unos pocos tienen acceso a esa información que pueden usar para controlar y manipular el comportamiento de sus conciudadanos.

Este uso de la tecnología para fines sociales –con poca atención a los derechos y libertades individuales– se plantea con un ánimo de competición con Occidente y las democracias liberales. De hecho, y dado el éxito de China a la hora de producir crecimiento económico e innovación, se manifiesta aquí un reto

sistémico en el que el modelo chino se dibuja como más eficaz y capaz de producir resultados. Por su parte, las democracias se enfrentan a un cuestionamiento de su legitimidad de resultados –u *output legitimacy*– por parte de un sistema autoritario. Este reto se produce a la vista de la comunidad internacional y de muchos países que están en proceso de decidir el modelo político que implementarán. En este sentido, China se posiciona como gran proveedor de consejo y de las tecnologías necesarias para implementarlo. De hecho, cuando la Unión Europea describe a China como rival sistémico, es a esto a lo que se refiere: a un Estado con un modelo político opuesto al democrático y que hace un uso sofisticado de la tecnología para ganar eficiencia y control social. Esta realidad es, también, la que hace de la colisión entre China y Estados Unidos algo realmente estructural y no un mero caso de competencia económica. Probablemente, este trasfondo de sistema político es el que hará que la nueva Guerra Fría sea de naturaleza preeminentemente tecnológica.

Diplomacia tecnológica para la era digital

Todo lo indicado arriba apunta en una misma dirección: es necesario empezar a tratar lo tecnológico como un nuevo plano de las relaciones internacionales. La tecnología no es solo una cuestión técnica que despliega efectos particulares y concretos en campos como el de la energía o el del comercio. Lo tecnológico es ya un campo transversal, que afecta a elementos de alta política; afecta a la seguridad, a la prosperidad y a los derechos y libertades fundamentales.

Hay estados que ya han empezado a desplegar actividad en este campo: los daneses fueron los pioneros con una estrategia de diplomacia tecnológica y el establecimiento de un embajador tecnológico; les siguieron los suizos, estonios, austriacos y, ahora, también los estadounidenses, que acaban de crear en el Departamento de Estado, el Bureau of Cyberspace and Digital Policy. Estas acciones de innovación institucional revelan que son ya muchos los países que han decidido tratar este espacio como un área sustantiva de la diplomacia, creando unidades llamadas a generar la doctrina y a ejecutar la agenda nacional en este campo. La mayor parte de estos despliegues de capacidades en las sedes centrales de los ministerios de asuntos exteriores han ido acompañados de la generación de puestos en el exterior. La estructura del embajador tecnológico danés, por ejemplo, cuenta con *antenas* en Silicon Valley y en Pekín. Al igual que hay consejerías en el exterior sobre la plétora de campos de la acción exterior, será cada vez más necesario incluir a responsables sobre diplomacia tecnológica en los países clave y donde se concentra la innovación.

Dotarse de las piezas administrativas necesarias no será, en todo caso, suficiente. Hará falta construir el capital humano imprescindible para liderar esta agenda. Eso requerirá atraer a la carrera diplomática a perfiles con formación en disciplinas técnicas y científicas como la computación, las matemáticas, la ciencia de datos o la física. También requerirá de formación para perfiles del ámbito de las ciencias sociales, con al ánimo de dotarles de comprensión de las tecnologías emergentes y de sus consecuencias. Es una formación que debería producirse al inicio de las carreras profesionales de los diplomáticos y de forma continua, ya que una de las facetas de este campo es su constante cambio, lo que genera la necesidad de mantenerse al día de las últimas tendencias. Por lo tanto, las escuelas y academias diplomáticas tendrán que adaptar sus currículos a esta realidad y ofrecer formación a lo largo de la trayectoria de los diplomáticos.

En última instancia, será también importante establecer un canal de diálogo permanente con el sector privado tecnológico. La diplomacia tecnológica requerirá de ese diálogo si el Estado quiere ser capaz de mantenerse al día, fijar las prioridades adecuadas de su acción tecnológica exterior y ser a posteriori capaz de ejecutarlas de manera eficaz. Un gran ejemplo de este diálogo es el que se produce en el seno del Geneva Science Diplomacy Anticipator (GESDA)[2], una fundación público-privada creada en Suiza y llamada a alimentar las prioridades de la diplomacia tecnológica nacional.

Todo apunta en una misma dirección: es necesario empezar a tratar lo tecnológico como un nuevo plano de las relaciones internacionales. Lo tecnológico es ya un campo transversal que afecta a elementos de alta política; afecta a la seguridad, a la prosperidad y a los derechos y libertades fundamentales.

Es perfectamente posible que el proceso descrito anteriormente no sea liderado por los ministerios de asuntos exteriores o por el aparato diplomático. De hecho, no es descartable que otras partes de la administración lideren este ejercicio, por lo que podemos encontrarnos con un mapa fracturado en la fijación y ejecución de las prioridades en materia tecnológica. En este caso, los intereses nacionales estarían peor servidos, sin respetarse la unidad en la acción exterior.

2. Para más información, véase: https://gesda.global

Diplomacia digital y diplomacia científica

Lo que este ensayo plantea como una prioridad es tratar lo tecnológico como un campo de la alta política y la diplomacia; lo que es muy distinto de otras labores de los ministerios de asuntos exteriores en este espacio, como son la diplomacia digital y la diplomacia científica. La primera versa sobre el uso de tecnología en el ejercicio de la diplomacia que, si bien es importante, sus objetivos son distintos, ya que pueden incluir la digitalización del servicio consular, o el uso de redes sociales y otros canales en el ejercicio de la diplomacia pública, o en la comunicación del ministerio de asuntos exteriores. La diplomacia digital, por lo tanto, se centra en el uso tecnológico. Por su parte, la diplomacia científica se concentra en aumentar la colaboración científica entre estados; es decir, su objetivo es alimentar la innovación. El corazón del ejercicio de diplomacia tecnológica es, sin embargo, otro: la regulación y gobernanza de las tecnologías emergentes; abordar su fondo y sus implicaciones para las sociedades actuales.

Conclusiones: tecnología y orden global

El mundo está cambiando de manera exponencial. El principal motor de este proceso de transformación es la tecnología y su despliegue cada vez más acelerado. Ello ha generado un nuevo plano de las relaciones internacionales: el tecnológico, que ya se ha convertido en un nuevo espacio de colisión entre estados, donde se dirimen valores e intereses estratégicos.

Si los países quieren ser capaces de proteger a sus ciudadanos frente a las amenazas del siglo XXI, generar crecimiento económico, empleos de calidad, así como preservar los valores democráticos, será esencial que desplieguen una diplomacia tecnológica eficaz. Esto requerirá de innovación institucional, de formación de cuadros capaces de hablar el lenguaje de la diplomacia y de la tecnología, así como de un marco de diálogo constante entre lo público y lo privado. Todo ello deberá consolidar una agenda nacional que cubra las tres P antes descritas: poder, prosperidad y política. De esa forma, estrategia y táctica estarían plenamente alineadas.

En el gran arco de las relaciones internacionales, lo tecnológico va a ocupar un plano central. Esto será así en la principal de las fracturas a la que se va a enfrentar la próxima generación: la creciente tensión entre China y las democracias liberales. El resultado de esa colisión dependerá en gran medida de la capacidad de unos y de otros de entender la dimensión tecnológica de las relaciones internacionales y de generar y mantener ventajas competitivas en espacios estratégicos. Todo esto requerirá una diplomacia tecnológica eficaz y efectiva.

Referencias bibliográficas

Chin, Josh y Lin, Liza. *Surveillance Capitalism: Inside China's Quest to Launch a New Era of Social Control*. Nueva York: St. Martins Publishing Group, 2022.

Friedman, Thomas L. «Our New Promethean Moment». *The New York Times*, (21 de marzo de 2023) (en línea) https://www.nytimes.com/2023/03/21/opinion/artificial-intelligence-chatgpt.html

Ignatius, David. «How the algorithm tipped the balance in Ukraine». *The Washington Post*, (19 de diciembre de 2022) (en línea) https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/12/19/palantir-algorithm-data-ukraine-war/

Kennedy, Scott. «Made in China 2025». *Centre for Strategic and International Studies*, (1 de junio de 2015) (en línea) https://www.csis.org/analysis/made-china-2025

Lasalle, José María. *Ciberleviatán*. Barcelona: Arpa, 2021.

Muñiz, Manuel. «Orden global, tecnología y la geopolítica del cambio». *Anuario Internacional CIDOB*, (junio de 2019), p. 15-24 (en línea) https://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/orden_global_tecnologia_y_la_geopolitica_del_cambio

Muro, Mark. «No matter which way you look at it, tech jobs are still concentrating in just a few cities». *Brookings Institution*, (3 de marzo de 2020) (en línea) https://www.brookings.edu/research/tech-is-still-concentrating/

Sheehan, Matt. «Biden's Unprecedented Semiconductor Bet». *Carnegie Endowment for International Peace*, (27 de octubre de 2022) (en línea) https://carnegieendowment.org/2022/10/27/biden-s-unprecedented-semiconductor-bet-pub-88270

Zuboff, Shoshana y Schwandt, Karin. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Londres: Profile Books, 2019.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 103-118
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.103

Una perspectiva desde Asia sobre el orden internacional: la importancia de la comprensión global

A perspective from Asia on the global order: the importance of global understanding

Seán Golden
Investigador sénior asociado, CIDOB.
sgolden@cidob.org. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2343-2802

Cómo citar este artículo: Golden, Seán. «Una perspectiva desde Asia sobre el orden internacional: la importancia de la comprensión global». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 103-118. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.103

Resumen: En un orden occidental en crisis, el centro de gravedad demográfico y comercial mundial se ha desplazado a Asia; sin embargo, esta área geopolítica no ha definido el orden mundial existente ni aún hay alternativa. El Resto no occidental ya no comparte una percepción occidental de la geopolítica que frustra su propio desarrollo. El creciente neonacionalismo y la priorización de la política doméstica favorecen la rivalidad geoestratégica, obstaculizando la cooperación y una dinámica internacional constructiva en todos los frentes. Las formas contradictorias de definir los términos del debate causan desajustes que impiden la resolución de los conflictos. Por eso, desde un enfoque constructivista, es necesario deconstruir los discursos sobre el poder geopolítico, secuestrados por el realismo. La comprensión de las filosofías políticas subyacentes del Resto podría facilitar un debate constructivo sobre la naturaleza del orden mundial emergente y cómo este se podría organizar.

Palabras clave: geopolítica, orden mundial, autonomía estratégica, rival sistémico, discurso cívico, Occidente frente al Resto, Asia, relaciones internacionales

Abstract: *With the Western order in crisis, the centre of gravity in terms of demographics and global trade has shifted to Asia. But this geopolitical area did not define the current world order nor is there an alternative yet. The non-Western Rest no longer shares a Western perception of geopolitics that thwarts its own development. Growing neonationalism and the prioritisation of domestic policy favours geostrategic rivalry, obstructing cooperation and a constructive international dynamic on every front. Contradictory ways of defining the terms of the debate lead to discrepancies that hinder the resolution of conflicts. From a constructivist approach, it is necessary to deconstruct the discourses on geopolitical power, which have been hijacked by realism. Understanding the underlying political philosophies of the Rest could facilitate a constructive debate on the nature of the emerging world order and how it might be organised.*

Key words: *geopolitics, world order, strategic autonomy, systemic rivalry, civic discourse, the West versus the Rest, Asia, international relations*

Un mundo entre órdenes y a la deriva

Estando el orden occidental en crisis, el centro de gravedad demográfico y comercial del mundo se ha desplazado a Asia. Sin embargo, ni Asia ha definido el orden mundial existente, ni aún no ha surgido una alternativa. El Resto[1] ya no comparte una percepción occidental de la geopolítica que frustra su propio desarrollo. El neonacionalismo y la priorización de la política doméstica favorecen la rivalidad geoestratégica, obstaculizando la cooperación en pro de los bienes públicos mundiales y de una dinámica internacional constructiva en todos los frentes. Muchos de los países de este Resto ven la guerra en Ucrania como un problema local europeo, aunque sus consecuencias geoeconómicas sean globales. Cuando el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva se reunió en abril de 2023 con su homólogo chino Xi Jinping, ambos mandatarios hablaron de comercio y créditos de carbono, no de la guerra en Ucrania (Pozzebon, 2023).

Los *realistas* afirman que los principios morales universales son ajenos a las relaciones internacionales, pero también intentan justificar el dominio hegemónico del orden internacional por ser este proveedor de bienes públicos globales. En el pasado, una *pax americana* favoreció a los países en desarrollo, pero ello ya no es así. Para el Resto, el orden internacional neoliberal que Occidente define y defiende es *interesado*. China e India se han convertido en las principales potencias del Resto. En el análisis que sigue, ni «Occidente» (*the West*) ni «el Resto» (*the Rest*) son conceptos monolíticos homogéneos, como ponen de manifiesto las diferentes prioridades de la política exterior entre la Unión Europea (UE) y Estados Unidos, India y China o China y el Sureste Asiático. Los términos se utilizan solo por conveniencia analítica, para abstraer un modelo teórico. Para el Resto, los conceptos de orden internacional desarrollados y defendidos por Occidente han quedado obsoletos.

En la vigesimoprimera edición de la conferencia «Guerra y Paz en el siglo XXI» del CIDOB, celebrada el 11 de marzo de 2023, se debatió la cuestión «China y Estados Unidos: ¿puede evitarse una confrontación bipolar?» con expertos de Estados Unidos y la UE, por un lado, y de China e India, por otro. La analista Bonnie S. Glaser, del German Marshall Fund estadounidense, argumentó que los países occidentales conciben un orden mundial democrático liberal con normas globales y alianzas occidentales para preservar la paz. La experta describió la

1. El concepto «el Resto» es una traducción del binomio inglés: «*the West*» versus «*the Rest*» («Occidente» frente al «Resto»), bien establecido en la literatura en este idioma. Véase más adelante la definición que se hace de este concepto.

competencia estratégica entre China y Estados Unidos como un enfrentamiento entre democracias y autocracias. Por su parte, Shivshankar Menon, del Centre for Social and Economic Progress de la India, declaró que este orden no había sido ni liberal ni democrático, destacando el hecho de que la mayoría de los países del mundo no comparten la percepción «occidental» del orden geopolítico porque este no les *funciona*. El director de CIDOB, Pol Morillas, subrayó que el debate describía «una era de desorden global debido a las tensiones geopolíticas actuales, que se basaba en presiones internas sobre las políticas exteriores, en potencias revisionistas, en una mentalidad que persigue intereses nacionales, en un multilateralismo erosionado y en esferas de influencia que se refuerzan a expensas de la cooperación global», aunque «los desafíos globales siguen siendo transnacionales» y hay que gestionarlos (Morillas y Cusiné, 2023).

El orden internacional democrático liberal no ha sido ni liberal ni democrático para la mayoría de países del mundo.

Desde el punto de vista de Menon (2022), los países del Sur Global «han ido perdiendo la fe en la legitimidad y la justicia del sistema internacional» porque Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G-20 han fracasado «a la hora de actuar en cuestiones de desarrollo y (...) en la crisis de la deuda que asola a los países en desarrollo, una crisis agravada por la pandemia de la COVID-19 y la inflación alimentaria y energética causada por la guerra en Ucrania» (la crisis de la deuda afecta a más de 53 países según el FMI). Ese fracaso económico «se ve agravado por el récord, solo en este siglo, de invasiones reiteradas, intervenciones, intentos de cambio de régimen e injerencias encubiertas urdidas por las grandes potencias», de las cuales «la invasión rusa de Ucrania es solo el ejemplo más reciente y atroz de tales violaciones de la soberanía nacional, pero muchas potencias occidentales también han sido culpables de estas acciones». Esto ha provocado que «muchos países en desarrollo se sientan aún más inseguros y duden del orden internacional» (ibídem).

Menon ve desintegrarse el viejo orden mientras otro nuevo lucha por nacer: «El mundo está entre órdenes; está a la deriva», y atribuye una ventaja a «los estados que comprenden claramente el equilibrio de fuerzas y tienen una concepción de un futuro orden cooperativo que sirva al bien común» (ibídem). Asimismo, encuentra síntomas de revisionismo respecto al orden mundial existente entre todas las grandes potencias, tanto respecto a Estados Unidos y la UE como a Rusia y China, pero «ninguna de las potencias revisionistas significativas, cada una de las cuales desea cambiar el sistema internacional, tiene una visión convincente de lo que podría ser ese cambio (…) todavía no ofrecen una alternativa, o una que resulte suficientemente atractiva para los demás», y tampoco es pro-

bable que «el equilibrio de poder, que cambia rápidamente, proporcione la base para un orden estable durante cierto tiempo», por lo que «probablemente irán pasando de crisis en crisis a medida que aumente su insatisfacción con el sistema internacional y entre sí» (ibídem). Mientras Occidente recurre al neonacionalismo para conservar su dominio en el orden internacional emergente, el Resto defiende conseguir su parte correspondiente basándose en argumentos nacionalistas. Al respecto, Menon propone la cooperación entre socios dispuestos a cooperar en cuestiones específicas como antídoto contra el neonacionalismo que frustra una cooperación multilateral más amplia.

Perspectivas asiáticas sobre la guerra en Ucrania y el orden mundial emergente

El actual orden internacional precipitado por la invasión de Ucrania por parte del régimen de Putin y la respuesta liderada por la OTAN no es el nuevo orden internacional que China esperaba, a pesar de que el gigante asiático ha estado promoviendo un modelo alternativo al orden mundial existente. Se ha producido un cambio de poder geoeconómico, y el panorama internacional que emerge de él representa el fin de 500 años de dominio mundial por parte de Occidente. La respuesta de Estados Unidos y la UE a la guerra de Ucrania parece estar ofreciendo a la potencia norteamericana, a través de la OTAN, la oportunidad de volver a forjar un orden mundial subordinado a su liderazgo e intereses. Sin embargo, la incertidumbre sobre la constancia y fiabilidad de Estados Unidos como líder mundial (desde el punto de vista de la OTAN) o el temor a su poder hegemónico (desde el punto de vista de Rusia y China y de los países en desarrollo) ha erosionado la autoridad moral de Estados Unidos en las relaciones internacionales. El lema «*America First*» y el neoaislacionismo podrían volver al poder, ya que el Partido Republicano, principal partido de la oposición en Estados Unidos, sigue respaldando el nacionalismo populista y la supremacía blanca, así como el proteccionismo y el excepcionalismo. Al mismo tiempo, la vuelta de Vladimir Putin a una visión decimonónica del orden mundial basada en las «grandes potencias» como respuesta al abandono por parte de la OTAN del «Acuerdo de Yalta» que cimentó el orden post- Segunda Guerra Mundial no es la alternativa que desea China. En cualquier caso, todas estas opciones tienen el elemento común de priorizar el neonacionalismo y la política doméstica sobre la cooperación internacional y el respeto de las normas e instituciones multilaterales.

Aunque Rusia se ha considerado históricamente europea, la mayor parte de su territorio se encuentra en Asia. Y China, por su parte, quiere construir un orden euroasiático a través del proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*, BRI). Parecía que los europeos y los asiáticos iban a acercarse a través de las tierras euroasiáticas para las que la BRI prometía una inevitable avalancha de inversiones que crearían un floreciente sistema comercial euroasiático; sin embargo, la guerra en Ucrania y las sanciones propuestas contra Rusia impiden este proceso, para disgusto de los potenciales beneficiarios.

Aunque Estados Unidos y la UE citan a menudo la «amistad sin límites» chino-rusa a la que alude la Declaración Conjunta Rusia-China (USC US-China Institute, 2022) realizada antes de que Rusia invadiera Ucrania, la realidad es que las relaciones entre Rusia y China han sido históricamente difíciles, y China ha dejado claro que la amistad china-rusa no es una alianza militar convencional. La visita de Xi Jinping a Moscú en febrero de 2022 demostró que ahora es China la mayor potencia entre ambos países. China no ve con buenos ojos los intentos de imponer sanciones a las materias primas rusas, que resultan cruciales para su desarrollo; y aunque la declaración conjunta se esfuerza en criticar los intentos de «ciertos estados» de «imponer sus propias "normas democráticas" a otros países», de «monopolizar el derecho a evaluar el nivel de cumplimiento de los criterios democráticos» y de «trazar líneas divisorias basadas en la ideología (...) estableciendo bloques exclusivos y alianzas de conveniencia» (USC US-China Institute, 2022), China quiere mantener un orden internacional basado en normas que favorezca el comercio. Esta es otra de las razones por las que el gigante asiático no puede respaldar las acciones de Rusia, ya que estas están provocando sacudidas económicas a escala global que para nada son bienvenidas.

Se ha producido un cambio de poder geoeconómico, y el panorama internacional que emerge de él representa el fin de 500 años de dominio mundial por parte de Occidente.

La Declaración Conjunta Rusia-China propone «defender firmemente los resultados de la Segunda Guerra Mundial y el orden mundial de posguerra existente» (ibídem). La Guerra Fría mantuvo firme un aspecto de ese resultado: el acuerdo de Yalta. La caída de la Unión Soviética erosionó ese ejemplo de *realpolitik*, al desaparecer el Pacto de Varsovia mientras la OTAN se expandía. China es un observador nervioso de este proceso. La percepción que tiene la OTAN de su esfera de influencia va de Vancouver a Vladivostok, contemplando la adhesión de Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur a un tratado llamado del Atlántico Norte, que ya ha intervenido en guerras como las de Kosovo, Afganistán, Irak, Libia o Siria. No es difícil ver en el desarrollo de la OTAN tras la Guerra Fría la ambición de crear una alianza mundial dominada

por Estados Unidos. Tampoco es difícil darse cuenta de que una alianza de este tipo buscaría contener a Rusia o China en lugar de involucrarlas, lo que supone un motivo de preocupación para ambas potencias. La presencia de sistemas de misiles estadounidenses en Europa del Este y Asia Oriental, así como el acuerdo AUKUS entre Australia, Estados Unidos y Reino Unido, y la retirada de Estados Unidos de los tratados de desarme, dan crédito a esta preocupación. Nada de esto justifica la invasión rusa de Ucrania, pero ayuda a contextualizar la respuesta de China a la invasión.

La Declaración Conjunta Rusia-China también propone «promover unas relaciones internacionales más democráticas y garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible en todo el mundo» (USC US-China Institute, 2022); un catálogo que lleva implícita una crítica a un orden internacional dominado por Estados Unidos y la UE en los sistemas de votación de las instituciones de Bretton Woods. Esta insistencia en una «auténtica multipolaridad», unas «relaciones internacionales más democráticas» y el derecho a un «desarrollo sostenible», coincide también con los deseos de gran parte del resto de los países en desarrollo.

La guerra en Ucrania parece ofrecer a la OTAN la oportunidad de volver a forjar un orden internacional subordinado al liderazgo y los intereses de Estados Unidos.

Aunque la invasión de Ucrania es una clara violación de la soberanía y la integridad territorial de un país que China no puede justificar ni defender, la potencia asiática tampoco puede alinearse con una OTAN dominada por Estados Unidos, a la que considera un instrumento de la hegemonía estadounidense. La situación es *líquida*, pero la postura equidistante de China muestra que esta preferiría la vuelta a un orden internacional pacífico basado en normas y fundado en un equilibrio de poder que no favoreciera ni a la OTAN ni a Rusia. De ahí que China, estando de acuerdo con la oposición rusa a la expansión de la OTAN, no lo esté con las acciones de Rusia en Ucrania. Al respecto, China se ha abstenido en las resoluciones de Naciones Unidas críticas con Rusia, las cuales podría haber vetado, y se ha ofrecido como mediadora en el conflicto. Tal postura está probablemente más en sintonía con la actitud de ese *Resto* que una vez se llamó Tercer Mundo –que acoge la mayor parte de la población mundial (una parte significativa del cual se ha abstenido de votar en varias resoluciones de la Naciones Unidas lideradas por la OTAN sobre la guerra en Ucrania)–, siempre que la propia China evite tendencias hegemónicas.

Las reticencias de China a seguir el liderazgo de la OTAN en la guerra en Ucrania son más ampliamente compartidas por el Resto. En la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) de mayo de 2023, el ministro indio de Asuntos Exteriores, Subhramanyam Jaishankar, hizo hincapié en la problemática de la interrupción de las cadenas de suministro mundiales como consecuencia de

la guerra en Ucrania, afirmando que ello afectaba más a los países en desarrollo, por lo que pidió un mayor papel para el Resto: «Con más del 40% de la población mundial dentro de la OCS, nuestras decisiones colectivas tendrán sin duda un impacto global». Los representantes de la OCS pidieron que se reduzca el dominio de «las instituciones y alianzas mundiales dirigidas por Occidente». El ministro chino de Asuntos Exteriores, Qin Gang, afirmó que «el mundo se enfrenta a múltiples crisis y desafíos, con un resurgimiento de la mentalidad de la Guerra Fría, el proteccionismo unilateral, así como el aumento del hegemonismo y la política de poder», y acusó a Estados Unidos de intentar contener el ascenso económico y militar de China, al tiempo que pidió el apoyo de los miembros de la OCS para «salvaguardar los intereses de soberanía, seguridad y desarrollo», y para «oponerse a que fuerzas externas interfieran en los asuntos regionales» (Pathi, 2023).

El analista geoestratégico Parag Khanna (2017), de la Universidad Nacional de Singapur, escribió que existe una «falsa suposición subconsciente» que impide el pensamiento estratégico estadounidense. «Los funcionarios e intelectuales estadounidenses hablan de acomodar el ascenso de China como si el sistema global tuviera una esencia consolidada que prefiere el liderazgo estadounidense». Los conservadores estadounidenses creen que «la limitación o la contención pueden garantizar la longevidad de la primacía estadounidense», mientras que los liberales piensan que «el carácter vinculante de las instituciones occidentales es la fuente de la centralidad de facto de Estados Unidos en el orden mundial». Para Khanna, ninguno de los dos enfoques es válido porque «se centran normativamente en lo que Estados Unidos debería hacer sin apreciar primero la dinámica que impulsa el sistema, las fuerzas que escapan a su control singular». Como paradigma alternativo, este autor propone el «pensamiento estratégico global» porque «los atributos más profundos de nuestro complejo sistema global son una creciente entropía (desconcentración del poder) (…). La globalización dispersa el poder y se resiste a la centralización. Es un mundo de simetría, no de jerarquía». Ninguna potencia puede impedir la dinámica de este sistema. «Si Estados Unidos no hace acuerdos comerciales, otros los harán. Si se bloquean vías marítimas como el Canal de Suez, las compañías navieras utilizarán el Ártico. Si el Banco Mundial no financia un proyecto, lo hará China. Si los bancos estadounidenses no hacen negocios con Rusia, lo harán los de China». El enfoque de Khanna surge de una perspectiva geográfica, histórica y cultural más amplia que la del neoliberalismo occidental (ibídem).

Mientras, la UE debate su propia necesidad de «autonomía estratégica» para evitar verse aplastada entre las dos hegemonías de la rivalidad entre Estados Unidos y China. Las prioridades europeas no siempre coinciden con las estadounidenses. Europa comparte la misma masa continental que Asia, y el comercio con China y el Resto es fundamental para sus intereses. Al mismo tiempo, sin embargo, la UE desconfía de China. En una conferencia titulada «(In)seguridad humana en

un mundo inestable», el ministro irlandés de Asuntos Exteriores, Mícheál Martin (2023), resumió la perspectiva de un Estado miembro neutral de la UE que no es miembro de la OTAN. En su opinión, en Occidente, la «comprensión tradicional del concepto de seguridad (...), centrada principalmente en las capacidades militares y la preparación para gestionar conflictos interestatales», debe adaptarse a «una realidad polifacética, que abarca la protección frente a pandemias, crisis climáticas, violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, crisis económicas, amenazas cibernéticas o híbridas». Aunque reconoce que «la visión del mundo de China es diferente de la nuestra [la de la UE], y [sus] intereses y valores difieren», y que esta realidad «marcará inevitablemente la forma en que nos relacionemos», la UE y China deben «trabajar conjuntamente de manera constructiva, abordando el cambio climático, avanzando en el desarrollo sostenible, garantizando la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas, construyendo un sistema mundial de comercio e inversión justo y abierto» (ibídem). El ministro mencionó el llamamiento de Ursula Von der Leyen a «reducir los riesgos, sin desvincularse», a «desarrollar nuestra resistencia económica y sistémica, para proteger a su vez nuestros valores e intereses», pero afirmó que esto «no significa dar la espalda a una relación económica, diplomática y cultural con China» (ibídem; Von der Leyen, 2023).

Normas comunes consensuadas para un orden internacional basado en normas vinculantes

En la conferencia «Guerra y Paz en el siglo XXI» antes aludida, Shivshankar Menon también analizó las disfunciones que provocan las formas contradictorias de enfocar los problemas geopolíticos debido a los términos del debate que se utilizan, poniendo como ejemplo la diferencia entre India y China ante el problema de un «conflicto fronterizo» frente a su defensa de la «soberanía nacional» o la «integridad territorial». El primer caso puede negociarse, el segundo en cambio es innegociable. La deconstrucción de los discursos de poder de la *realpolitik* requiere un enfoque socioconstructivista para recuperar un debate que ha quedado monopolizado por el realismo.

Hace unos años, participé en una sesión a puertas cerradas en la Copenhagen Business School en la que intervinieron expertos europeos y expertos de un *think tank* del Comité Central del Partido Comunista Chino. El idioma de trabajo fue el inglés, pero todos los participantes conocían el chino. En un momento dado, se produjo un debate interno entre los expertos chinos sobre el término «meritocra-

cia», tal como lo utilizaban los europeos en inglés. Se plantearon varios términos chinos como posibles traducciones del término inglés –todos ellos con connotaciones diferentes–, pero ninguno equivalía exactamente a las connotaciones inglesas; lo que ocurre a menudo con el idioma chino. Quedó claro que se necesitaba dar un paso atrás y aclarar de forma consensuada y compartida qué quería decir exactamente cada una de las partes. En la práctica, esto requiere el desarrollo de una nueva terminología que rompa los esquemas y sesgos que cada parte aporta al debate (de nuevo, «conflicto fronterizo» frente a «soberanía/integridad territorial»).

Otro ejemplo podría ser el de las difíciles negociaciones entre irlandeses, norirlandeses y británicos, que recurren necesariamente a la *ambigüedad constructiva* para avanzar, cambiando las metáforas y la terminología utilizadas para definir el conflicto («Irlanda unida» frente a «isla compartida», o «unión de Irlanda» o «soberanía compartida»). Los procesos de resolución de conflictos suelen recurrir también a la modificación del discurso. Esto requiere, por un lado, el análisis y la interpretación del discurso cívico y la retórica que construyen la soberanía y la identidad en el ámbito de las relaciones internacionales y la política exterior, así como de las consecuencias de este análisis e interpretación para la formulación de la política exterior; y, por el otro, la adopción de una estrategia comunicativa que sea plenamente consciente y sensible a los criterios de la identidad, la visión del mundo y el orden moral del *otro*, así como de los propios. Cualquier otro discurso podría ser percibido como unilateralista y explotador. En este sentido, Jürgen Habermas (1996) desarrolló una teoría del discurso cívico que podría imponer normas vinculantes en el debate y, posteriormente, vincular el comportamiento, que podría extenderse a las relaciones internacionales. Minmin Wang (2002: 308), por su parte, aboga por establecer «un conjunto de normas y valores comunicativos negociables pero vinculantes, [y] una opinión mundial [que] permita el discurso cívico y actúe a la vez como poder vinculante de una norma internacional». Un planteamiento de este tipo para la paz mundial exigiría «que primero reconozcamos las diferencias en los órdenes morales de ambas partes, pero que luego también vayamos más allá para darnos cuenta del terreno común en el que se encuentran ambas partes» (ibídem).

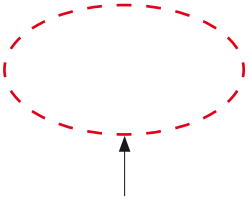
Los observadores occidentales de los fenómenos políticos y sociales del Resto cometen errores estratégicos al aplicar modelos teóricos supeditados a la historia y al desarrollo de Occidente como si fueran modelos universales.

Los observadores occidentales de los fenómenos políticos y sociales del Resto corren el riesgo de cometer errores estratégicos cuando adoptan un enfoque *a priori* y prescriptivo al aplicar modelos teóricos supeditados a la historia y el desarrollo occidentales como si fueran modelos universales. Al buscar –y no encontrar– pruebas que se correspondan con las predicciones de sus teorías de la modernización,

los observadores occidentales tienden a concluir que el Resto está actuando de manera incorrecta y debe ajustarse a las expectativas occidentales; consecuentemente, no aprecian las cosas que están sucediendo entre el Resto. Este fracaso es una forma de despreocupación epistémica, una falta de consideración sobre si las creencias están respaldadas por hechos; o peor, una forma de malevolencia epistémica, un intento de socavar el conocimiento, una estrategia de desinformación o propaganda (Cassam, 2018). Esto también constituye un caso de predicación a los conversos, de decirles a las personas aquello en lo que ya creen o quieren oír (sesgo de confirmación). Cualquier intento de promover un diálogo sobre la naturaleza del orden internacional democrático posliberal emergente, sin caer en la trampa de la despreocupación epistémica o el sesgo de confirmación, requeriría esfuerzos internacionales y multiculturales más colaborativos para promover y construir un conocimiento y una comprensión mejores, mutuos y comunes.

Por mi parte, he estado construyendo un modelo teórico para los estudios transculturales comparativos que podría ofrecer algunas directrices pertinentes[2]. En esta línea, Hans Georg Gadamer (1975) propuso el concepto de «horizonte», un repertorio compartido de referentes o referencias culturales, que es común a todas las personas que forman parte de un grupo sociocultural determinado en un lugar determinado en una época determinada. Los miembros de dicho grupo compartirán las mismas referencias culturales dentro (pero no más allá) de su horizonte. Al compartir estas referencias culturales, los miembros participan en la intertextualidad de los textos o manifestaciones semióticas de su propia cultura en una construcción social de su realidad compartida. También comparten una ideología y una cosmovisión geopolítica comunes (véase la figura 1).

Figura 1. «Horizonte» cultural

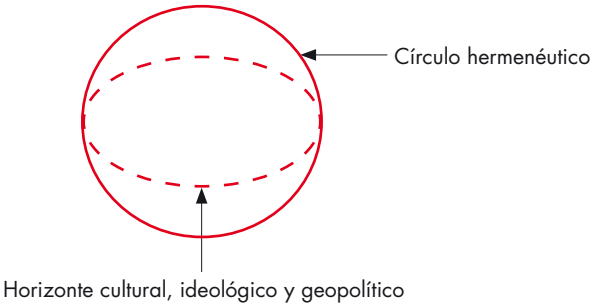


Fuente: Elaboración propia.

2. Para una exposición más completa de los siguientes argumentos, véase Golden (2020 y 2023).

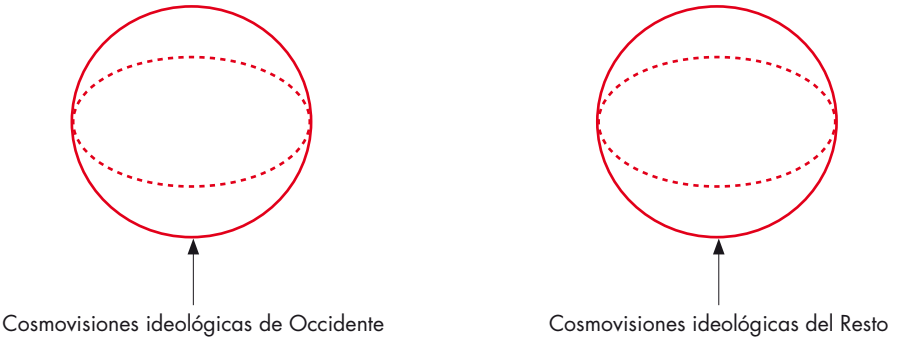
La «hermenéutica» se refiere a la interpretación de los textos, el descubrimiento (cuando no la invención) de los distintos significados contenidos en un texto, tanto implícita como explícitamente. La semiótica extiende la hermenéutica también a la interpretación de manifestaciones socioculturales no semánticas. Las personas que forman parte de un mismo grupo sociocultural en un mismo lugar y en una misma época compartirán también (tal vez de forma inconsciente) los mismos criterios de interpretación y comprensión de las manifestaciones culturales que comparten en el horizonte de la construcción social de su realidad compartida, creando una ideología y una cosmovisión geopolítica comunes (véase la figura 2).

Figura 2. Círculo hermenéutico



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Conjuntos socioculturales diferentes

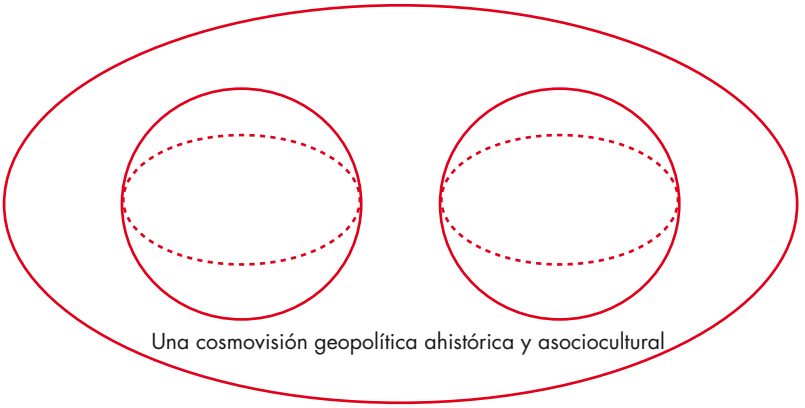


Fuente: Elaboración propia.

Esta cosmovisión caracteriza a un determinado grupo sociocultural y geopolítico. ¿Qué ocurre cuando alguien desea comprender la cosmovisión de un grupo completamente distinto? Los otros tienen su propia construcción social de la realidad, que puede ser muy diferente. En el caso de las culturas occidentales, entre ellas habrá un alto grado de coincidencia, pero en el caso de otras culturas, con ellas la coincidencia será limitada. Se trata de conjuntos socioculturales y geopolíticos diferentes que no comparten los mismos horizontes ni círculos hermenéuticos. En gran medida, ambas cosmovisiones están separadas (véase la figura 3).

Una representación gráfica de la comunicación transcultural que intente englobar ambas o todas las visiones del mundo en una única (y estática) perspectiva, postula un observador con un punto de vista universal o un marco teórico superior a cualquiera de las cosmovisiones en cuestión. Por lo tanto, este planteamiento tiene implicaciones ideológicas difíciles de defender, tales como atribuirse a uno mismo una omnisciencia ahistórica y asociocultural, o la prepotente (y autoengañosa) confianza en sí misma de una metrópolis imperial (véase la figura 4).

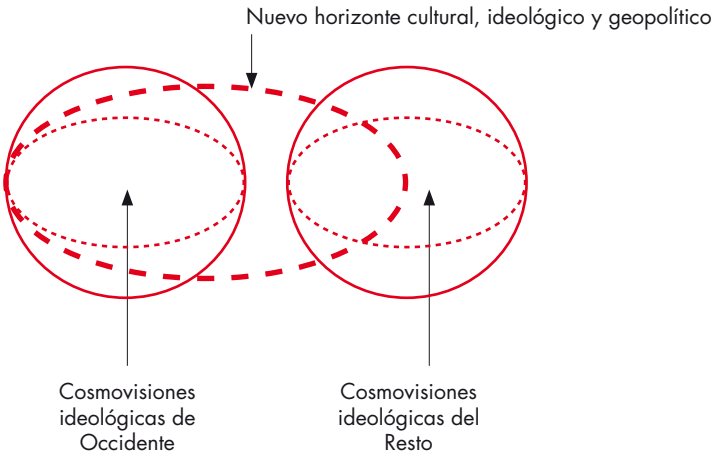
Figura 4. Un punto de vista universal



Fuente: Elaboración propia.

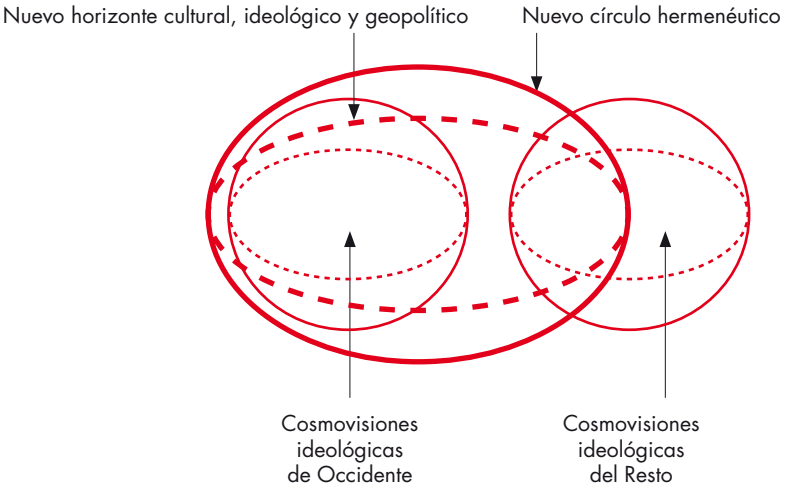
Alguien, desde Occidente, tendría que intentar comprender las bases de las cosmovisiones del Resto ampliando su propio horizonte cultural occidental para incluir un mínimo de solapamiento con el repertorio de referencias culturales dentro de los horizontes culturales, las ideologías comunes y las cosmovisiones geopolíticas del Resto (véase la figura 5).

Figura 5. Ampliación del horizonte cultural occidental



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6. Nuevo círculo hermenéutico

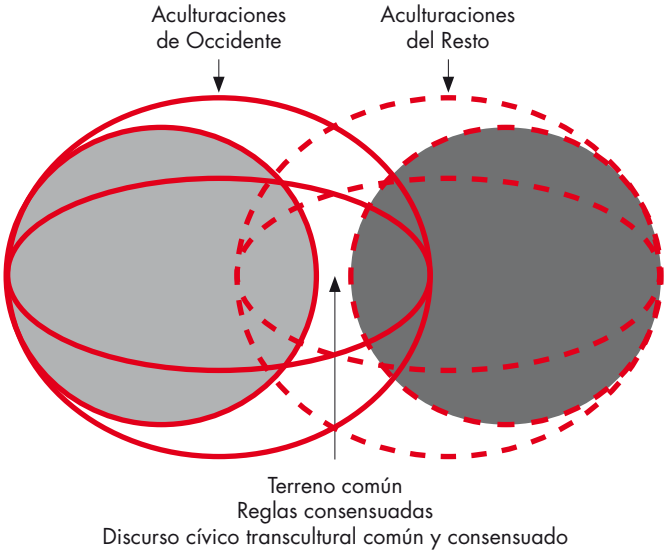


Fuente: Elaboración propia.

Es probable que la interpretación de estos referentes culturales según el círculo hermenéutico propio produzca malentendidos o distorsiones. Se trata de un peligro inherente al etnocentrismo (y al nacionalismo). Para evitarlo, hay que ampliar el propio círculo hermenéutico mediante la aculturación, de modo que se incluyan un mínimo de solapamientos con el círculo hermenéutico del *otro* para poder comprender las bases de la cultura, la ideología y la cosmovisión geopolítica del *otro* en sus propios términos, sin imponer los imperativos o filtros culturales etnocéntricos o ideológicos nacionalistas propios (véase la figura 6).

Si fuera posible promover el diálogo transcultural de esta manera, quizá se podría construir un terreno común, con normas consensuadas comunes para facilitar un discurso cívico transcultural común y consensuado que construya un orden internacional basado en normas vinculantes. El respeto mutuo requiere conocimiento mutuo, lo que podría conducir a paradigmas más innovadores y productivos y a una cooperación más significativa; podría llevar al conjunto de normas y valores comunicativos negociables pero vinculantes de Wang, así como a una opinión mundial que otorgue al discurso cívico transcultural el poder vinculante de una norma internacional.

Figura 7. Terreno común



Fuente: Elaboración propia.

Hacia un discurso cívico intercultural

Toda esta metodología podría facilitarse en talleres o laboratorios en los que expertos de diferentes culturas pudieran discutir qué entienden por las palabras clave del debate internacional. Por ejemplo, Occidente dice que China aspira a destruir el «orden basado en normas»; pero, en realidad, China quiere un orden basado en normas, aunque ni China, ni India, ni el resto pueden aceptar el statu quo de las normas actuales (por ejemplo, las cuotas vigentes de reparto de votos en el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional) y piden más democracia global. Por su parte, Occidente trata de convencer al Resto de que defienda el orden actual como si fuera un orden de aceptación universal; pero, en realidad, quiere que el Resto acepte normas favorables a Occidente que pueden ser desfavorables para el resto de los países. Para poder debatir de verdad estas cuestiones en un contexto transcultural, habría que buscar puntos en común, en lugar de tomar como *evidente* la cosmovisión democrática liberal clásica. Comprender las filosofías políticas subyacentes del Resto no significa necesariamente respaldarlas; sin embargo, la comprensión de estas y de sus ramificaciones podría facilitar un debate constructivo sobre cuál sería o debería ser la naturaleza del orden internacional emergente y sobre la forma en que este podría construirse.

Referencias bibliográficas

Cassam, Quassim. «Epistemic Insouciance». *Journal of Philosophical Research*, vol. 43, (2018), p. 1-20 (en línea) https://www.pdcnet.org/jpr/content/jpr_2018_0043_0001_0020

Gadamer, Hans-Georg. *Truth and Method*. Londres: Continuum Publishing Group, 1975.

Golden, Seán. «How to Construct a Common and Consensual Multicultural Civic Discourse». *Philosophy & Social Criticism*, vol. 46, n.º 5 (2020), p. 576-590.

Golden, Seán. «Roles and rights in the context of just governance and just social mores». *Philosophy and Social Criticism*, vol. 49, n.º 5 (2023), p. 554-567.

Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

Khanna, Parag. «Connectivity and strategy: A response to Robert Kaplan». *CNAS* – Center for a New American Security, (2017) (en línea) https://stories.cnas.org/connectivity-and-strategy-a-response-to-robert-kaplan

Martin, Mícheál. «RIA International Affairs Conference - Tánaiste's Keynote Address». *DFA* – Department of Foreign Affairs, (2 de mayo de 2023) (en línea) https://www.dfa.ie/news-and-media/press-releases/press-release-archive/2023/may/ria-international-affairs-conference---tanaistes-keynote-address.php

Menon, Shivshankar. «Nobody Wants the Current World Order. How All the Major Powers—Even the United States—Became Revisionists». *Foreign Affairs*, (3 de agosto de 2022) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/world/nobody-wants-current-world-order

Morillas, Pol y Cusiné, Sira. «War and Peace in the 21st Century. China and the US: Can Bipolar Confrontation Be Avoided?». *CIDOB Briefings*, n.º 45 (abril de 2023) (en línea) https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/war_and_peace_in_the_21st_century_china_and_the_us_can_bipolar_confrontation_be_avoided

Pathi, Krutika. «Group led by China and Russia criticises global institutions». *Associated Press*, (5 de mayo de 2023) (en línea) https://apnews.com/article/india-china-russia-sco-shanghai-cooperation-organization-01d474cdd3487d350cf1c8d1a8d938e7

Pozzebon, Stefano. «Trade and carbon credits, not Ukraine, lead the agenda at Lula - Xi talks», *CNN*, (13 de abril de 2023) (en línea) https://edition.cnn.com/2023/04/12/americas/brazil-china-lula-xi-talks-climate-intl-latam/index.html

Stiglitz, Joseph E. «The End of Neoliberalism and the Rebirth of History». *Project Syndicate*, (4 de noviembre de 2019) (en línea) https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-neoliberalism-unfettered-markets-fail-by-joseph-e-stiglitz-2019-11

USC US-China Institute. «Russia-China Joint Statement on International Relations», (4 de febrero de 2022) (en línea) https://china.usc.edu/russia-china-joint-statement-international-relations-february-4-2022

Von der Leyen, Ursula. «Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre». *European Comission*, (30 de marzo de 2023) (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

Wang, Minmin. «Comparison of Chinese and American views on world opinion: a rhetorical study of media reports», en: Lu, Xing ; Jia, Wenshan y Heisey, D. Ray (eds.) *Chinese communication studies*. Westport y Londres: Ablex, 2002, p. 213-225.

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 119-130
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.119

Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global»

Planetary politics: reviving the spirit of the concept of "global civil society"

Sabine Selchow
Investigadora senior, ERC Advanced Grant ECOINT (n.º 885285), Departmento de Historia, European University Institute (EUI). *Sabine.Selchow@eui.eu*

Cómo citar este artículo: Selchow, Sabine. «Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de "sociedad civil global"». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 119-130. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.119

Resumen: Este artículo analiza el concepto de «sociedad civil global» –que desempeñó un papel importante en la construcción simbólica de la realidad social posguerra fría– y reflexiona sobre su propósito inicial, como una crítica a las percepciones convencionales de la política estatocéntrica y como un cambio de enfoque hacia la política no partidista y el activismo transfronterizo. Este concepto, aunque abrió nuevas perspectivas para los análisis empíricos de la «globalización desde abajo», no consiguió impulsar un cambio epistemológico radical; no logró generar conocimientos que fueran más allá del «nacionalismo metodológico». El artículo sostiene que lo que solía constituir el potencial disruptivo del concepto –es decir, su enredo teórico con la idea de globalización, recogida en el adjetivo *global*– acabó domesticándolo. Partiendo de esta base, se quiere reactivar el espíritu de la noción de «sociedad civil global» introduciendo un concepto que retome e impulse este objetivo no alcanzado: la «política planetaria».

Palabras clave: sociedad civil global, nacionalismo metodológico, globalización, política planetaria

Abstract: *This paper analyses the concept of "global civil society" – which played a major role in the symbolic construction of the post-Cold War social reality – and reflects on its initial purpose as a critique of the conventional perceptions of state-centric politics and as a change of approach, towards non-party politics and cross-border activism. While it opened new horizons for the empirical analysis of "globalisation from below", this concept failed to prompt a radical epistemological change; it did not succeed in generating knowledge that transcended "methodological nationalism". The paper maintains that what once constituted the concept's disruptive potential – its conceptual enmeshment with the idea of globalisation, reflected in the adjective* global *– ultimately tamed it. Drawing on this premise, the aim is to rekindle the spirit of the notion of "global civil society" by introducing a concept that takes up and pushes forward this unachieved goal: "planetary politics".*

Key words: *global civil society, methodological nationalism, globalisation, planetary politics*

Este artículo es una versión adaptada y abreviada del trabajo «Planetary Politics: Reviving the Spirit of the Concept of 'Global Civil Society'» (originalmente en: Civil Society: Concepts, Challenges, Contexts: Essays in Honour of Helmut K. Anheier. Springer International *Publishing, 2022, p. 189-204).*

Una de las tareas centrales de los científicos sociales en la actualidad es desarrollar conceptos que no se limiten a describir las realidades sociales, sino que abran horizontes para reimaginar el mundo de una forma que permita abordar los complejos problemas globales a los que se enfrenta la humanidad. Al respecto, este artículo analiza el concepto de «sociedad civil global», que desempeñó un papel importante en la construcción simbólica de la realidad social tras el final de la Guerra Fría. Fue un concepto que representó una crítica a las percepciones convencionales de la política estatocéntrica, al hacer hincapié en la importancia de la política no partidista y del activismo transfronterizo. De hecho, el estudio de la sociedad civil global se consideró una forma de suplantar el estudio de las relaciones internacionales, más centrado en las relaciones entre estados. Este concepto, además, se inmiscuyó en el debate sobre la relación entre el Estado, la sociedad, el individuo y el mercado, y representó una contribución al discurso sobre la globalización, argumentando que esta era un fenómeno más amplio que la integración económica y que no era un simple proceso estructural que se nos había impuesto. Sin embargo, a pesar de todos sus logros discursivos, dicho concepto fracasó en un aspecto: no consiguió impulsar la producción de conocimiento más allá del nacionalismo metodológico, que es una forma de acercarse al mundo que tiene como fundamento el supuesto de que la vida social está contenida en los estados-nación (Beck, 2007; Selchow, 2020). Aquello que constituía el potencial disruptivo del concepto –es decir, su enredo teórico con la idea de globalización, recogida en el adjetivo *global*– acabó domesticándolo. Este artículo pretende reactivar el espíritu de la noción de «sociedad civil global» introduciendo un concepto que retome e impulse este objetivo no alcanzado: la «política planetaria».

A pesar de todos sus logros discursivos, el concepto de «sociedad civil global» fracasó en un aspecto: no consiguió impulsar la producción de conocimiento más allá del nacionalismo metodológico. Su potencial disruptivo acabó siendo domesticado.

Contexto histórico y finalidad del concepto de «sociedad civil global»

El concepto de «sociedad civil global» nació y tomó fuerza a principios de la década de 2000 (Anheier *et al.*, 2001; Kaldor, 2003), y tres fueron los factores que allanaron su camino: el primero fue una *realidad sociopolítica cambiante*, caracterizada por un activismo político no partidista –cada vez mayor y más interconectado a escala mundial– que pasó a formar parte de las estructuras de gobernanza

global en una medida desconocida hasta entonces. La década anterior, la de 1990, había sido testigo de «la aparición de una esfera supranacional de participación social y política en la que grupos de ciudadanos, movimientos sociales e individuos entablan diálogos, debates, confrontaciones y negociaciones entre sí y con diversos actores gubernamentales –internacionales, nacionales y locales–, así como con el mundo empresarial» (Anheier *et al.*, 2001: 4). Tanto el número de ONG internacionales que actuaban en espacios transnacionales como el de individuos que participaban en ellas nunca había sido tan elevado (Anheier *et al.*, 2005: 302).

El segundo factor que explica el éxito del establecimiento del concepto de «sociedad civil global» a principios de la década de 2000 fue *su popularidad*. Dicho concepto no era una novedad en la caja de herramientas conceptuales del pensamiento político del momento. Ya lo había redescubierto la disidencia de América Latina y Europa Central y del Este en los años setenta y ochenta del siglo pasado (Kaldor, 2003), al recuperar la idea de «sociedad civil» para sus respectivas proyecciones de alternativas a los regímenes y sociedades autoritarios en los que y contra los que luchaba. Desde la década de 1990, este concepto ha sido utilizado para captar y promover ideales muy diferentes de la relación entre el Estado, o la autoridad política, la sociedad, el individuo y el mercado, que van desde ideales neoliberales, del tercer sector como un elemento central de la organización de dicha relación, hasta las «nociones activistas» de una esfera pública como su esencia necesaria (ibídem).

Por último, el tercer factor fue el auge de un discurso surgido tras la Guerra Fría en el que la creciente interconexión de las relaciones sociales y económicas se conceptualizó con la ayuda del neologismo *globalización*. Por supuesto, la década de 1990 no fue, en absoluto, el único momento histórico de interconexión mundial y de toma de *conciencia* de dicha interconexión (Osterhammel y Petersson, 2005). Sin embargo, no fue hasta esa década que se introdujo el neologismo globalización para captar el *encogimiento* del mundo. Esto se debió a que a finales de los años ochenta se produjo un curioso vacío conceptual ante la ruptura del sistema bipolar de bloques, un acontecimiento que se percibía como algo que había dejado «a los observadores sin paradigmas ni teorías que pudieran explicar adecuadamente el curso de los acontecimientos», en palabras del teórico de las relaciones internacionales Rosenau (1990: 5). Así, el neologismo *globalización* llenó este vacío, constituyendo el núcleo en torno al cual se desplegó un discurso centrado en la idea de que había algo «nuevo», desconocido e incluso inexplicable en el mundo (Selchow, 2017). La «globalización», que tenía significados muy diferentes para muchas personas distintas, se convirtió en un nombre familiar para describir el estado del mundo a partir de 1989, propiciando la práctica de emplear el adjetivo *global* en todo tipo de contextos, como en el concepto de «sociedad civil global» (ibídem). En definitiva, fue la confluencia de estos tres factores lo que hizo posible el nacimiento de la noción de «sociedad civil global».

Un aspecto fundamental del concepto –tal y como lo desarrollaron los estudiosos del entorno de Anheier *et al.* (2001) y Kaldor (2003)– fue la propuesta de que las realidades sociopolíticas captadas por la «sociedad civil global» «se alimentan (...) de la globalización y reaccionan (...) a ella» (Anheier *et al.*, 2001: 7). La globalización se entendía en un sentido amplio, ya que abarcaba una «creciente interconexión en las esferas política, social y cultural, así como en la económica» y un mayor «sentimiento de comunidad compartida de la humanidad» (ibídem). El adjetivo *global* recogía esta relación fundamental entre las realidades de la sociedad civil global y la globalización, y no era utilizado tanto para señalar una escala geográfica como una realidad política de «globalización» con una cualidad distinta y nueva, es decir, la «globalización desde abajo» (Falk, 1997). Con ello, el concepto de «sociedad civil global» sirvió para que este se inmiscuyera en las percepciones convencionales de la política estatocéntrica, al destacar la importancia de la política no partidista y el activismo; asimismo, intervenía en el debate sobre la relación entre el Estado, la sociedad, el individuo y el mercado, haciendo hincapié y promoviendo una noción «activista» de la sociedad civil basada en la deliberación, en contraste con el pensamiento «neoliberal», del «tercer sector» (Kaldor, 2003). El concepto de «sociedad civil global» también participó en el discurso de la globalización, argumentando que esta era algo más que integración económica y un proceso estructural que se extendía por el mundo.

La «globalización», que tenía significados muy diferentes, se convirtió en un nombre familiar para describir el estado del mundo a partir de 1989, propiciando la práctica de emplear el adjetivo global en todo tipo de contextos, como en el concepto de «sociedad civil global».

Por lo tanto, más que una descripción de la realidad social, el concepto de «sociedad civil global» fue concebido como una provocación a la producción del conocimiento convencional. Con ello, se perseguían tres objetivos principales: en primer lugar, afinar la percepción de los distintos actores políticos mundiales no estatales tanto como parte de la *globalización* como una reacción a ella; en segundo lugar, debatir y promover una idea distinta y *activista* de *sociedad civil*; y, en tercer lugar, impulsar el abandono de una convicción que ha dado y sigue dando forma a gran parte de la producción de conocimiento científico social y de la recopilación de datos públicos, esto es, el nacionalismo metodológico –en otras palabras, la convicción de que sociedad equivale a sociedad *nacional*, es decir, que la vida social está limitada a contenedores nacionales, y la inscripción *natural* e invisible de esta convicción en la ordenación simbólica del mundo–.

La domesticación del concepto de «sociedad civil global»

Los nuevos conceptos, al intervenir en la producción de conocimiento establecida, están inevitablemente sujetos a respuestas críticas y a la *domesticación* por parte de los discursos hegemónicos. El potencial disruptivo del concepto de «sociedad civil global» fue domesticado por el hecho de que, tras el final de la Guerra Fría, el término *sociedad civil* adquirió de forma predominante significados basados en el pensamiento del «tercer sector». La acepción neoliberal de *sociedad civil* (Kaldor, 2003) se convirtió en el significado dominante del término, equiparando la sociedad civil con las ONG (internacionales). Esta interpretación se reprodujo en los programas de promoción de la democracia nacionales e internacionales, así como en una serie de otros ámbitos políticos.

Evidentemente, por su naturaleza, los conceptos en las ciencias políticas y sociales son «esencialmente cuestionables» (y a veces cuestionados) (Mason, 1993: 59); por lo que el propósito explícito del concepto de «sociedad civil global» era abrir nuevas perspectivas sobre cómo se construye el dónde y el quién de la política (internacional) y de qué iba la globalización, en efecto, cuestionar la producción moderna de conocimiento y su dependencia del nacionalismo metodológico; ello es una aproximación al mundo que, como se ha mencionado, asume que la vida social está contenida en los estados-nación (Beck, 2007; Selchow, 2020). En particular, el concepto pretendía captar las diversas redes de la sociedad civil y formas de activismo en todo el mundo –en definitiva, la «globalización desde abajo»–, que se intensificó tras el final de la Guerra Fría. De ahí que el desafío de parte de su potencial disruptivo por parte de los discursos hegemónicos, en particular desviando las ideas de «sociedad civil», fuera una parte productiva de su vigencia. Ello no impidió que el concepto alcanzara dos de sus tres objetivos principales: reforzar la consideración de los distintos actores políticos globales no estatales como parte de la globalización y como reacción a esta, y someter a debate y promover una idea distinta y *activista* de sociedad civil.

Lo que no logró plenamente el concepto de «sociedad civil global» fue su tercer propósito: desencadenar un cambio epistemológico fundamental que se alejara del nacionalismo metodológico. Esto se debió principalmente a que el discurso de la *globalización*, en el que el concepto de «sociedad civil global» estaba explícitamente integrado, simplemente resultó no ser lo suficientemente radical como para pensar más allá del nacionalismo metodológico (Selchow, 2017). El adjetivo *global*, uno de los componentes constitutivos del concepto «sociedad civil global», estaba demasiado ocupado por la idea de «escala» para que pudiera provocar un cambio profundo en la percepción y el enfoque del mundo social.

Sin embargo, la expresión «sociedad civil global» no debía referirse únicamente a las ONG internacionales que operaban en relación con las instituciones y los tratados internacionales, sino también a la sociedad civil en general, en estos tiempos *globales* o *nuevos*. De ahí que, irónicamente, fuera su compromiso conceptual con la *globalización*, captado y expresado a través del adjetivo *global*, lo que domesticó la idea de «sociedad civil global» de forma improductiva.

Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global»

En la actualidad, al igual que en la década de 1990, nos encontramos en un momento donde se ofrece un espacio discursivo para la innovación conceptual respecto a la reimaginación de las relaciones sociales y la política mundial. Es un momento histórico en el que las deficiencias institucionales son más flagrantes que nunca y la evidencia científica de las amenazas que se ciernen sobre los ecosistemas que sustentan la vida es cada vez más difícil de desestimar. Por ello, es discursivamente aceptable cuestionar principios rectores fundamentales que han informado la organización de las sociedades (nacionales) modernas como, por ejemplo, el indicador monetario del PIB (Raworth, 2017). Por lo tanto, se abren posibilidades para reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global», impulsando lo que fue su tercer e inalcanzado propósito, es decir, el cuestionamiento de las epistemologías mediante la superación del nacionalismo metodológico. De esta forma, es necesario un nuevo concepto: el de la «política planetaria».

El adjetivo *planetario* ha ganado popularidad recientemente entre los científicos sociales que pretenden superar las deficiencias del adjetivo *global* (Lees *et al.*, 2016; Friedman, 2018). Actualmente existen tres usos del término *planetario*: en primer lugar, para referirse a una escala y, a menudo, también como sinónimo de *global* (Scholte, 2014); en segundo lugar, para apuntar a la importancia del medio ambiente, sobre todo en relación con el cambio climático (Burke *et al.*, 2016); y, en tercer lugar, para aludir a algo más profundo y desencadenar una nueva idea del mundo, al desnaturalizar la noción moderna de la relación entre los seres humanos y la naturaleza. En el extremo de esta tendencia se encuentra el «pensamiento planetario», que Hanusch, Leggwie y Meyer (2021) presentan como un nuevo *Denkstil* (estilo de pensamiento).

El adjetivo *planetario* propuesto en este artículo no llega a plantear un nuevo *Denkstil*; sin embargo, entra en el tercer propósito porque, al igual que el adjetivo *global* en el concepto de «sociedad civil global» de hace 20 años, pretende

impulsar una reimaginación radical de las relaciones sociales y políticas. El adjetivo *planetario* presentado aúna dos ideas: primero, reconoce a la Tierra como un planeta material que está sometido a un profundo estrés debido a los modos de vida humanos. En este sentido, el adjetivo *planetario* tiene en cuenta la finitud de los recursos naturales, la interrelación esencial entre los seres humanos y los ecosistemas que sustentan la vida, así como el profundo impacto de las actividades humanas pasadas y futuras en estos sistemas.

En segundo lugar, introduce la idea de «planetaridad» de Spivak (2015). Esta autora presenta el término «planetaridad» como una palabra intraducible, lo que implica que esta no puede remitirse a un objeto que la domestique simbólicamente. Afirma: «[s]i pensamos críticamente –de nuevo a través de Kant– solo en referencia a nuestras facultades cognitivas y, en consecuencia, sujetos a las condiciones subjetivas de imaginar la planetaridad, sin comprometernos a decidir nada sobre su objeto, descubrimos que la planetaridad no es susceptible de ser aprehendida por el sujeto» (ibídem: 290). Por tanto, la «planetaridad» abre la posibilidad de imaginar un nuevo tipo de sujeto, el «sujeto planetario», en cuyo contexto «la alteridad sigue sin estar relacionada con nosotros; no es nuestra negación dialéctica, nos contiene tanto como nos expulsa y, por lo tanto, pensar en ella ya es transgredir, porque, a pesar de nuestras incursiones en lo que representamos a través de la metáfora, de manera diferente, como espacio exterior e interior, lo que está por encima y más allá de nuestro propio alcance no tiene continuidad con nosotros, del mismo modo que no es, de hecho, específicamente discontinuo» (ibídem: 292).

En la actualidad, nos encontramos en un momento donde se ofrece un espacio discursivo para la innovación conceptual, por lo que se abren posibilidades para reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global», mediante el cuestionamiento de las epistemologías y la superación del nacionalismo metodológico. Para ello, es necesario un nuevo concepto: la «política planetaria».

Asumir esta disolución radical de dicotomías y fundamentos (globales) convencionales que implica la noción de «planetaridad» de Spivak es una estrategia que ayuda a abrir horizontes epistemológicos y a desencadenar un cambio más allá del principio rector del nacionalismo metodológico, hacia el tercer propósito no alcanzado del concepto de «sociedad civil global». Ello se recoge en lo que Ulrich Beck denomina «cosmopolitización» y «modernización reflexiva». Se trata de una comprensión del mundo que reconoce que muchos de los problemas de acción colectiva global a los que nos enfrentamos no tienen tanto que ver con una nueva realidad externa que requiere un ajuste institucional, como que son el resultado de un mundo organizado nacionalmente con fundamentos modernos. Problemas como el cambio climático inducido por la actividad humana deben

considerarse, por un lado, como el éxito, el triunfo de la modernización y no como su lado oscuro y, por el otro, como el resultado de «decisiones industriales, es decir, tecnoeconómicas y consideraciones de utilidad» del pasado (Beck, 1992: 98), que se basaban en lo que Beck (2006: 48) denomina la «perspectiva nacional», en general, y la tecnología moderna del «riesgo», en particular. Esto último se debe a que, en la aplicación del riesgo, la posibilidad de problemas como el cambio climático (o una consecuencia no deseada imaginada del cambio climático) no podría haber figurado como factor orientador de la acción, simplemente porque tales problemas son contrarios a las propias premisas nacionales-modernas en las que se basaban o se basan las evaluaciones del riesgo de las «decisiones tecnoeconómicas y las consideraciones de utilidad», tales como las ideas de «dentro» y «fuera» y, más en general, la noción de delimitación espacial. En este sentido, la realidad de problemas como el cambio climático es un ejemplo del «efecto colateral de la modernización», como lo llama Beck, en el que el propio éxito de la modernización socava sus propias instituciones y premisas. Al respecto, la mirada nacional es la perspectiva que pone de manifiesto la realidad con la que nos vemos confrontados cada vez con mayor impotencia, ya que equipara la sociedad con la sociedad nacional (ibídem) y consigue su posición de mirada natural sobre el mundo debido a que «adopta las categorías de la práctica como categorías de análisis» (Beck y Sznaider, 2006: 4; véase también Selchow, 2020).

Impuesta a través de la noción natural-antinatural de soberanía nacional, la perspectiva nacional permite y luego reproduce la existencia de un mundo en el que no solo está claro dónde están los límites de las políticas y acciones soberanas del Estado-nación, sino también, y de forma importante, dónde están los límites naturales-antinaturales de las responsabilidades; esta perspectiva pone de manifiesto un mundo de «irresponsabilidad organizada» (Beck, 1988). En términos más generales, es la perspectiva nacional la que hace posible la idea misma de externalización de los *males* de los estilos de vida nacionales a otras sociedades nacionales, tales como las condiciones laborales que suponen una amenaza para la vida y el trabajo infantil en las industrias de la confección y el camarón, la exportación de residuos electrónicos y plásticos o, de hecho, la externalización de la producción agraria a otra parte del mundo, con todas sus consecuencias ecológicas y económicas. Lessenich (2016) desvela y evalúa críticamente todo esto y sobre todo bajo la etiqueta «sociedad de la externalización». Aunque estas externalizaciones son perfectamente razonables y naturales en un mundo de perspectiva nacional, de hecho, nunca se produce una verdadera externalización. Las tecnologías contemporáneas de la información y la comunicación hacen difícil escapar a la realidad mediada de las vidas de los «otros globales»; la destrucción de ecosistemas en nombre de la productividad agraria en el extranjero

regresa en forma de consecuencias del cambio climático; y los residuos plásticos que se externalizan en los océanos del mundo *allí* encuentran su camino de vuelta a las existencias corporales en su lugar de origen a través del marisco que se consume *aquí*.

Algunas partes de este razonamiento se parecen a la historia de la globalización que habla de una creciente interconexión mundial. Sin embargo, hay un ligero pero importante giro y consecuencia de lo anterior. Seguir esta forma de entender el mundo nos obliga a ver que enfrentarse a los retos contemporáneos no consiste tanto en encontrar el ajuste institucional adecuado a un entorno cambiante –es decir, retocar lo que hay para que encaje en cada vez más y más amplios entornos y experimentos de gobernanza– como en darse cuenta de que la propia «gramática» (Beck, 2004: 133) de la perspectiva nacional fracasa ante la realidad, y que esto pone en evidencia el entorno institucional y las premisas sobre las que este se construye. Eso no responde a la realidad porque, según Beck, esta realidad inicialmente no es nacional, sino que está moldeada por la «condición cosmopolita» (Beck y Sznaider, 2006: 6-9). La condición cosmopolita es el producto de la *cosmopolitización*, un proceso estructural de enredo global que se desarrolla como un efecto secundario no intencionado de todo tipo de acciones y que lleva al «otro global» (por ejemplo, procedente de un pequeño Estado insular que se está hundiendo debido al cambio climático) a encontrarse en medio de los demás «otros globales», independientemente de si los actores sociales son conscientes de ello o no. Para referirse a esto, Beck utiliza la palabra «cosmopolitización», en lugar de *globalización*, porque ve la perspectiva nacional reproducida en la segunda, sugiriendo que esta se conceptualiza ampliamente como «algo que tiene lugar "ahí fuera", [mientras que] la *cosmopolitización* ocurre "desde dentro"» (ibídem: 9).

Enfrentarse a los retos contemporáneos no consiste tanto en encontrar el ajuste institucional adecuado a un entorno cambiante como en darse cuenta de que la propia «gramática» de la perspectiva nacional fracasa ante la realidad; una realidad que, según Beck, inicialmente no es nacional, sino que está moldeada por la «condición cosmopolita», fruto de la *cosmopolitización*.

Esta combinación de nociones relativas, por un lado, a la finitud de los recursos naturales, a la interrelación esencial entre los seres humanos y los ecosistemas que sustentan la vida, así como al profundo impacto de los desarrollos humanos pasados y futuros sobre estos sistemas; y, por el otro, al impulso de Spivak (2015) y Beck (2006 y 2007) en favor de una epistemología diferente, es lo que hace que el adjetivo *planetario* sea «poderoso» e inscriba en el concepto de «política planetaria» una forma radicalmente nueva de ver el mundo que el concepto de «sociedad civil global» perseguía pero no consiguió.

Conclusión

Los conceptos son abstracciones; orientan y permiten ver con mayor nitidez determinados aspectos de la realidad social. En su momento, el concepto de «sociedad civil global» abordó la relación entre la autoridad política, la sociedad, el individuo y el mercado, ayudándonos a comprender «la aparición de una esfera supranacional de participación social y política» (Anheier *et al.*, 2001, 4); de hecho, fue útil para fines importantes en la producción de conocimiento posguerra fría. La expresión «sociedad civil global» intervino en las percepciones convencionales de la política centradas en el Estado, al hacer hincapié en la importancia de la política no partidista y el activismo; asimismo, incidió en el debate sobre la relación entre el Estado, la sociedad, el individuo y el mercado, al subrayar y promover una noción «activista» de la sociedad civil basada en la deliberación –en contraste con el pensamiento «neoliberal», del «tercer sector» (Kaldor, 2003)–; y en el discurso sobre la globalización, al argumentar que esta era algo más que integración económica y un proceso estructural que se extendía por el mundo, ya que era una construcción humana.

El concepto de «política planetaria», tal y como se propone aquí, pretende intervenir en la producción contemporánea de conocimiento. Su objetivo es reavivar e impulsar un propósito que el concepto de «sociedad civil global» no acabó de alcanzar plenamente, es decir, abrir vías para un enfoque no convencional del mundo social, que fuera más allá del nacionalismo metodológico.

En la misma línea, el concepto de «política planetaria» tal y como se propone aquí pretende intervenir en la producción contemporánea de conocimiento. Su objetivo es reavivar e impulsar un propósito que el concepto de «sociedad civil global» no acabó de alcanzar plenamente, es decir, abrir vías para un enfoque no convencional del mundo social, que fuera más allá del nacionalismo metodológico. Así, el concepto propuesto de «política planetaria» abarca una comprensión de la realidad social contemporánea en la que el desarrollo humano está esencialmente involucrado con el estado del planeta Tierra, además de conformado por el «efecto colateral de la modernización» en el que las instituciones establecidas socavan su propia finalidad debido a premisas y principios subyacentes, importantes para nosotros, guiados por la idea de que las consecuencias de la acción social podrían externalizarse. Ambos aspectos están interrelacionados. La idea de que las consecuencias pueden externalizarse da forma a las prácticas (cotidianas) en todos los niveles; no solo incluye externalizaciones espaciales, sino también, por ejemplo, externalizaciones intergeneracionales, interraciales e intergénero.

Partiendo de esta forma de entender el mundo, el concepto de «política planetaria» está diseñado para mejorar nuestra comprensión de las prácticas de externalización, que ya no pueden considerarse una forma natural de hacer las cosas, sino prácticas políticas que reproducen un mundo social y un paisaje institucional que es el motor de muchos de los problemas contemporáneos esenciales más que una realidad que aún no se ha ajustado del todo. Dando la vuelta a esto, la «política planetaria» abarca prácticas y formaciones sociales que se comprometen y desafían las diversas realidades y prácticas de externalización y/o (intentan) vivir una realidad «no externalizadora». En este sentido, la expresión «política planetaria» no es una descripción de un aspecto concreto de la realidad, sino que, al igual que «sociedad civil global», este concepto pretende desencadenar una agenda de investigación que explore la existencia y los matices de la «política planetaria». Si el concepto de «sociedad civil global» exigía alejarse del nacionalismo metodológico, el de «política planetaria» va un paso más allá. Esta noción pone de manifiesto un objeto de investigación, la «política planetaria», que solo es visible desde una perspectiva conceptual que, para empezar, va más allá del nacionalismo metodológico; por lo tanto, sitúa al investigador en un mundo diferente, «no metodológicamente nacionalista» y, con ello, abre la perspectiva a una realidad ignorada de prácticas y formaciones políticas.

Referencias bibliográficas

Anheier, Helmut K.; Glasius, Marlies y Kaldor, Mary. *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Anheier, Helmut K.; Kaldor, Mary y Glasius, Marlies. *Global Civil Society Yearbook 2004/05*. Londres y Thousand Oaks: Sage, 2005.

Beck, Ulrich. *Gegengifte: Die Organisierte Unverantwortlichkeit* [vol. 1468]. Fráncfort del Meno: Suhrkamp, 1988.

Beck, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1992.

Beck, Ulrich. «Cosmopolitical Realism: On the Distinction between Cosmopolitanism in Philosophy and the Social Sciences». *Global Networks*, vol. 4, n.º 2 (2004), p. 131-156. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2004.00084.x

Beck, Ulrich. *The Cosmopolitan Vision*. Cambridge y Malden: Polity, 2006.

Beck, Ulrich. «The Cosmopolitan Condition: Why Methodological Nationalism Fails». *Theory, Culture & Society*, vol. 24, n.º 7-8 (2007), p. 286-290.

Beck, Ulrich, y Sznaider, Natan. «Unpacking Cosmopolitanism for the Social Sciences: A Research Agenda». *The British Journal of Sociology*, vol. 57, n.º 1 (2006),p. 1-23. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2006.00091.x

Burke, Anthony; Fishel, Stefanie; Mitchell, Audra; Dalby, Simon y Levine, Daniel J. «Planet Politics: A Manifesto from the End of IR». *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 44, n.º 3 (2016), p. 499-523. DOI: https://doi.org/10.1177/0305829816636674

Falk, Richard. 1997. «Resisting 'Globalisation-from-above' through 'Globalisation-from-below'». *New Political Economy*, vol. 2, n.º 1 (1997), p. 17-24. DOI: https://doi.org/10.1080/13563469708406281

Friedman, Susan S. *Planetary Modernisms: Provocations on Modernity across Time*. Nueva York: Columbia University Press, 2018.

Hanusch, Frederic; Leggwie, Claus y Meyer, Erik. *Planetar Denken: Ein Einstieg*. Bielefeld: Transcript, 2021.

Kaldor, Mary. *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge y Malden: Polity, 2003.

Lees, Loretta; Bang Shin, Hyun y López Morales, Ernesto. 2016. *Planetary Gentrification*. Cambridge y Malden: Polity, 2016.

Lessenich, Stephan. *Neben Uns Die Sintflut: Die Externalisierungsgesellschaft Und Ihr Preis*. Múnich: Hanser, 2016.

Mason, Andrew. *Explaining Political Disagreement*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 1993.

Osterhammel, Jürgen, y Petersson, Niels P. *Globalization: A Short History*. Princeton, NJ y Woodstock: Princeton University Press, 2005.

Raworth, Kate. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-Century Economist*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2017.

Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Scholte, Jan Aart. «Reinventing Global Democracy». *European Journal of International Relations*, vol. 20, n.º 1 (2014), p. 3-28. DOI: https://doi.org/10.1177/1354066111436237

Selchow, Sabine. *Negotiations of the »New World«: The Omnipresence of »Global« as a Political Phenomenon*. Bielefeld: Transcript, 2017.

Selchow, Sabine. «Starting Somewhere Different: Methodological Cosmopolitanism and the Study of World Politics». *Global Networks*, vol. 20, n.º 3 (2020), p. 544-563. DOI: https://doi.org/10.1111/glob.12262

Spivak, Chakravorty Gayatri. «Planetarity». *Paragraph*, vol. 38, n.º 2 (2015), p. 290-292. DOI: https://doi.org/10.3366/para.2015.0166

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 131-147
ISSN:1133-6595 | E-ISSN:2013-035X
DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.131

El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial

The networked power of urban diplomacy in global governance

Cathryn Clüver Ashbrook
Consultora sénior, Programa sobre el Futuro de Europa, Bertelsmann Stiftung.
cathryn.cluever.*ashbrook@bertelsmann-stiftung.de. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-8610-0470*

Cómo citar este artículo: Clüver Ashbrook, Cathryn. «El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre de 2023), p. 131-147. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.131

Resumen: Las estructuras de redes surgidas como consecuencia de la globalización podrían ofrecer una vía alternativa para afrontar los grandes retos mundiales (cambio climático, mitigación de sus efectos o prevención de pandemias). Las ciudades se consideran cada vez más «actores motivados por intereses», que recurren a la diplomacia urbana y las redes basadas en intereses para cambiar la *conversación* –y, en última instancia, la estructura de poder– de la gobernanza mundial. Partiendo de una definición del poder urbano, este artículo examina el auge de las redes urbanas y el uso que estas hacen de los datos para atribuirse un papel más activo ante sus estados-nación y a escala global. A través de dos breves estudios de caso –la red C40 y los Informes Locales Voluntarios– se señalan posibles vías de avance para las redes de influencia urbanas a corto plazo.

Palabras clave: ciudades, redes urbanas, gobernanza, poder en red, relaciones internacionales

Abstract: *The network structures that have arisen out of globalisation could provide an alternative means of addressing major global challenges (climate change, mitigation of its effects or the prevention of pandemics). Cities increasingly consider themselves "actors motivated by interests" and they turn to urban diplomacy and interest-based networks to change the conversation – and, ultimately, the power structure – of multinational governance. Starting with a definition of what urban power is, this paper examines the rise of urban networks and their leverage of data to claim a more active role in the face of their nation-states, and on a global scale. Drawing on two brief case studies – the C40 network and Voluntary Local Reviews – it points to possible ways forward for urban influence networks in the near-term future.*

Key words: *cities, networks, globalisation, networked power, urban networks, climate change*

Este artículo es una adaptación y reducción del capítulo «Metrodiplomacy: How Digital Connectivity Can Expand the Power of Urban Influence», publicado en: Bjola, Corneliu y Kornprobst, Markus (eds.) Data in International Relations. Londres: Routledge, 2023 (en prensa).

La globalización ha cambiado la manera de definir y mitigar el poder en el sistema internacional (Slaughter, 2017). La fuerza militar, el poder económico y financiero, la información, así como la influencia tradicionalmente otorgada al Estado-nación han sido sustituidos por una «compleja partida de ajedrez tridimensional» (Nye, 2010); con un primer nivel en el que sigue primando el Estado-nación en lo que se refiere al poder militar (un juego cada vez más dominado por Estados Unidos y China), un segundo nivel correspondiente al mundo multipolar del poder económico y, por último, un tercer nivel de actores no estatales, que han aprovechado diversas herramientas para participar en la configuración de una arquitectura de poder más pluridimensional.

Mientras que las empresas, las ONG y las instituciones religiosas (en particular, la Iglesia católica) llevan décadas utilizando las estructuras de redes como factores multiplicadores de su poder, con efectos mixtos, las ciudades (subsidiarias de la gobernanza del Estado-nación y, por definición, fuera del ámbito de los actores no estatales) no ha sido hasta recientemente que han descubierto las redes como un medio para dirigir su(s) poder(es). Aunque el objetivo de las urbes es influir en las políticas de su propio Estado-nación, también lo es tener un efecto mensurable en la solución de los problemas que trascienden fronteras y las afectan sobradamente, como la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión y prevención de las pandemias, los sistemas de alerta temprana para la prevención del terrorismo, así como las medidas para mantener la integridad democrática en un contexto de constante retroceso al respecto. En resumen, las ciudades han descubierto sus propios intereses como colectivo y han buscado nuevos mecanismos de organización para aprovechar su poder emergente, no solo en tándem –a través de la diplomacia urbana–, sino conjuntamente, creando nuevas redes la mayoría de las cuales temáticas. Las ciudades en red (al igual que algunos estados) se han afianzado en un terreno amplio de negociación vertical y horizontal, desafiando la jerarquía de la toma de decisiones internacional gracias a su agilidad. Su ímpetu ha surgido, precisamente, del descubrimiento de que la *datificación* de las cuestiones multilaterales, que se presentan con mayor intensidad en el entorno urbano, puede permitirles consolidar y articular intereses comunes.

Las ciudades han descubierto sus propios intereses como colectivo y han buscado nuevos mecanismos de organización para aprovechar su poder emergente, no solo en tándem –a través de la diplomacia urbana–, sino conjuntamente, creando nuevas redes la mayoría de las cuales temáticas.

Así, este artículo argumenta que, a pesar de los retos que plantea la creación y gestión de las redes, las ciudades están abriéndose camino en el ámbito internacional, en parte, por haber *datificado* sus planteamientos para la resolución de los problemas transnacionales. Cuanto más las ciudades apliquen soluciones

«basadas en hechos» a los retos globales, más podrán protegerse de las clásicas amenazas a la capacidad de solidez y continuidad de las redes que se detallan a continuación. De esta forma, al pasar de la diplomacia urbana multidireccional a la acción urbana en red, las ciudades han reactivado y concentrado su poder endémico y, en algunos casos, lo han recombinado para formar redes que pueden contrarrestar las decisiones a corto plazo de los y las líderes nacionales. Ejemplo de ello es la iniciativa *America's Pledge* (La promesa de América), que aprovechó el poder de más de 190 actores –ciudades, estados, empresas y ONG– para mantener los compromisos de Estados Unidos con el Acuerdo de París –surgido de la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP21) de 2015– después de que el Gobierno de Donald Trump anunciara su retirada de dicho acuerdo. Gracias a que esta red ad hoc hizo uso de su poder colectivo centrado en la *datificación* de la acción climática no nacional, Estados Unidos pudo recuperar el «tiempo perdido» en el avance hacia los objetivos fijados en la COP21.

Amplificar las capacidades de una ciudad mediante su incorporación a una red puede ser una especie de seguro contra las tácticas agresivas de los actores autoritarios impulsados por estados o ciudades.

Ello muestra cómo, si no se logran incluir las redes urbanas emergentes en la formulación de políticas a escala global, las democracias serán cada vez más vulnerables a los intereses autoritarios. China, por ejemplo, se ha dado cuenta del talón de Aquiles que representan las ciudades que no están conectadas a una red de diplomacia urbana o que tienen fuertes conexiones con las oficinas de relaciones exteriores de su propio Estado-nación. Shanghái se enorgullece de contar con una plantilla de 400 personas que vela por los intereses (de inversión) de la ciudad –con fuertes lazos directos con la estrategia del Partido Comunista de China y las aspiraciones a nivel mundial de ese país–, trazando nuevas oportunidades y enfocándose con agresividad en sus intereses (Costello y Ohlberg, 2021). Cabe destacar que ciertas ciudades europeas o estadounidenses cuentan con oficinas de relaciones internacionales integradas por una media de cuatro personas empleadas a tiempo completo cuyo trabajo se centra en la acción internacional de su sola ciudad. Amplificar las capacidades de una ciudad mediante su incorporación a una red puede ser una especie de seguro contra las tácticas agresivas de los actores autoritarios impulsados por estados o ciudades. Más aún, la creación de organismos de enlace dentro de las instituciones de asuntos exteriores y de desarrollo existentes en los estados-nación puede catalizar la inteligencia diplomática generada por las ciudades, las cuales se encuentran en primera línea de las relaciones internacionales –sirviendo de sismógrafos ante los retos internacionales–, como es el caso de la recién creada unidad del Departamento de Estado estadounidense dedicada a la diplomacia estatal y urbana.

Existen ejemplos recientes, como el del puerto alemán de Hamburgo que se presenta más adelante, que han demostrado que las alcaldías europeas, en particular, pueden ser presa de acciones depredadoras de otros gobiernos nacionales o empresas públicas que se dirigen explícitamente a las necesidades y vulnerabilidades de estas ciudades, modificando las infraestructuras críticas por la puerta trasera. Las consecuencias de carecer de una entidad clara a la que acudir en el contexto estatal, que pueda recibir y asesorar a las ciudades para negociar el acceso y la inversión teniendo en cuenta la seguridad nacional, podrían ser nefastas (Ghiretti y Gunter, 2022). De esta forma, una combinación de redes urbanas funcionales y conexiones de *acoplamiento* con las instituciones nacionales y multilaterales existentes podría proteger a las ciudades frente a estas vulnerabilidades y darles una mayor participación en los mecanismos de alerta temprana sobre diversas cuestiones vinculadas con una concepción integral de la seguridad.

Descifrando el poder en red en el entorno urbano

Castells (2011) identifica cuatro fuentes de poder, las cuales se aplican a la acción internacional de las ciudades y superan los esfuerzos previos de la *paradiplomacia*[1]: a) el poder de conectar en red (*networking power*), b) el poder de la red (*network power*), c) el poder en red (*networked power*) y d) el poder para crear redes (*network-making power*). El *poder de conectar en red* tiene su origen en la creación e inclusión de miembros en una red global que se obtiene por la exclusión de otros; el *poder de la red* se deriva de los estándares que conforman la interacción dentro de las redes, las «reglas de inclusión»; el *poder en red* se refiere al poder que algunos actores de las redes tienen sobre otros, con características específicas en cada una de ellas; y, por último, la categoría de *poder para crear redes* –según Castells– recae en un conjunto muy concreto y limitado de actores, aquellos que pueden programar redes específicas de acuerdo con sus propios intereses y valores, así como extraer de esa posición la capacidad de cambiar redes a partir de alianzas estratégicas entre los actores dominantes dentro de una red. Las redes de ciudades que han surgido de los contactos de la diplomacia urbana establecidos entre ciudades muestran estas características y, pese a todas

1. Paradiplomacia: La diplomacia paralela de las entidades subnacionales o de carácter no estatal.

sus incipientes fortalezas, tendrán que enfrentarse a los retos y puntos críticos propios de las redes.

En pleno siglo xxi, la «física de la complejidad» ha llegado a dominar las cadenas de valor interconectadas y tecnológicamente movilizadas, la vida globalizada y los sistemas financieros sin fronteras, dando poder a otros actores además de los estatales. Los estados-nación ya no pueden afirmar que tienen el monopolio del uso de la violencia militarizada para controlar el territorio (las organizaciones Estado Islámico y Al Qaeda, aunque perdieron, cuestionaron esa idea), ni el control de los flujos de la información (las redes sociales han ampliado ese campo), ni reivindicar la primacía de la moneda nacional (las monedas digitales están concebidas, al menos en parte, para cuestionar el control estatal del dinero) (Clüver Ashbrook, 2020). Se están produciendo cambios tectónicos en el flujo de poder de las relaciones internacionales que obligan a los estados-nación a colaborar más que nunca con las empresas, los agentes no estatales y, cada vez más, con las ciudades –nacionales y extranjeras– como actores más empoderados y conectados internacionalmente.

Se están produciendo cambios tectónicos en el flujo de poder de las relaciones internacionales que obligan a los estados-nación a colaborar más que nunca con las empresas, los agentes no estatales y, cada vez más, con las ciudades –nacionales y extranjeras– como actores más empoderados y conectados internacionalmente.

Con el crecimiento urbano exponencial previsto para las próximas décadas –las contracciones de la COVID-19, finalmente, solo han repercutido de forma marginal en las tasas de urbanización–, las ciudades han empezado a reconocerse progresivamente como actores de un entorno diplomático complejo, en el que la separación entre lo *nacional* y lo *internacional* es cada vez menos nítida (Van der Pluijm y Melissen, 2007). Las ciudades emplean la fuerza de sus conexiones económicas, su cambiante poder político, su composición demográfica, así como su capacidad tecnológica para definir sus intereses y participar a nivel internacional como agentes individuales. En definitiva, las urbes obtienen su poder endémico y negociador frente a sus propios estados y a las instituciones multilaterales desde los recursos de las siguientes cinco «d»: a) su *demografía* en crecimiento y diversidad; b) la *democracia directa* (o su influencia, en las sociedades autocráticas en las que las decisiones locales pueden tener efectos inmediatos); c) los *dólares* (o yuanes, euros, etc.) como nodos de conocimiento (investigación y desarrollo, I+D), innovación, desarrollo económico y transacciones financieras; d) los *datos* (gracias al crecimiento exponencial del mercado de soluciones digitales y de datos en relación con las ciudades inteligentes, cuyo valor estimado para 2024 asciende a 1.024 miles de millones de dólares), y e) la *diplomacia* (entre ciudades y dentro de las redes), como anclaje de su propio poder.

En 2050, entre el 55% y el 68% de la población mundial vivirá en ciudades, frente al 37% de 1975, lo que explica, al menos en parte, por qué a la mitad del planeta podría convenirle encontrar una representación internacional de intereses que se adapte de forma más directa a sus necesidades. En 2030 habrá 43 megaciudades con más de 10 millones de habitantes (Ayres, 2018). Las ciudades también se ven a sí mismas como el epicentro de algunos de los mayores problemas a los que se enfrenta el mundo: emiten aproximadamente el 70% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, utilizan el 80% del suministro mundial de energía y consumen el 75% de todos los recursos naturales (ONU-HABITAT, 2011; PNUMA, 2015). La pandemia de la COVID-19 surgió en un mercado urbano de productos frescos. Los ataques terroristas, bien sean cinéticos o cibernéticos, se centran en las ciudades y, a menudo, se planean en otras ciudades o son perpetrados por quienes se sintieron excluidos de la promesa de una ciudad. Las enfermedades pandémicas (el síndrome respiratorio agudo grave [SARS], el síndrome respiratorio de Oriente Medio [MERS] o la COVID-19) se propagan y mutan con mayor rapidez en los entornos densos. La desigualdad es muy evidente cuando la población convive estrechamente. Y la propia guerra –como se ha puesto de manifiesto en todo el territorio soberano de Ucrania– se ha vuelto esencialmente urbana: mientras las ciudades se ayudan mutuamente en la reconstrucción, un Estado-nación se dirige a la destrucción de la prosperidad humana urbana, en flagrante violación de todas y cada una de las normas del derecho internacional sobre la protección de la población civil en tiempo de guerra y la securización de la historia y la humanidad compartidas, anclada incluso con anterioridad, en la Convención de La Haya. En resumen, las ciudades son los sismógrafos de los retos mundiales emergentes, pero también, y cada vez más, las incubadoras de soluciones a esos mismos desafíos, justamente cuando operan a través de redes bien construidas.

En el caso de las ciudades, la diplomacia debe entenderse como las relaciones exteriores que sus representantes oficiales mantienen con los demás agentes, especialmente otras ciudades, actores de ámbito subnacional (las regiones o los estados federados), ONG y empresas. Estos esfuerzos se ven agrupados en las más de 200 redes urbanas que existen en la actualidad.

El Consejo de Inteligencia Nacional de Estados Unidos afirma que el mundo actual debe calificarse de «urbano». La densa conectividad digital –procedente de las redes de actividad económica y la circulación de personas, bienes y servicios entre los centros urbanos globales– ha elevado el poder nacional e internacional y las aspiraciones de las ciudades (y de sus alcaldes

y alcaldesas) a nuevas cotas. Por lo tanto, en el caso de las ciudades, la diplomacia debe entenderse como las relaciones exteriores que sus representantes oficiales mantienen con los demás agentes, especialmente otras ciudades, actores de ámbito subnacional (las regiones o los estados federados), ONG y empresas (Kosovac *et al.*, 2020). Estos esfuerzos se ven agrupados en las más de 200 redes urbanas que existen en la actualidad.

Testeando la hipótesis: ¿pueden sobrevivir las redes urbanas?

Lograr la cohesión de las redes y el consiguiente poder de conectar en red depende directamente de la capacidad que tengan las ciudades para concretar su planteamiento colaborativo y aumentar la credibilidad colectiva mediante el uso de datos, agregados digitalmente. Es decir, cuando las ciudades transforman la información en un activo de poder político a mayor escala mediante el aprovechamiento colectivo y el uso comparativo, estas se suman al «potencial para alterar las relaciones internacionales a nivel de agencia» (Bjola y Kornprobst, 2023). Sin embargo, como ocurre con muchos actores internacionales, no todas las ciudades son iguales ni tampoco sus redes.

El *poder de conectar en red* (*networking power*) ha permitido que las alianzas urbanas crezcan rápidamente y constituyan su propia función nodal –como la red C40 y su nodo con sede en Londres–, de manera tal que incluso pueden atraer fuera de las fronteras del Estado-nación a ciudades de países autoritarios donde el intercambio de información quizá no sea la norma cultural. Los dos estudios de caso que se analizan en este artículo destacan en la creación de poder de la red, estableciendo con discreción las normas de inclusión y exigiendo a los estados miembros que demuestren su pertenencia al grupo. Por su parte, el *poder en red* (*networked power*), que puede influir en los estados-nación como muestran los ejemplos de este artículo, sigue siendo competencia de las megaciudades (por ejemplo, Londres, Nueva York o París), que pueden ejercer su dominio (en materia económica, política o de establecimiento de influencias) sobre los demás miembros de la red. Su predominio a la hora de definir la forma de las redes urbanas resalta el hecho de que, a menos que se aborden las ineficiencias y desigualdades desde la conformación de un nuevo tipo de arquitectura internacional, esas redes corren peligro de reproducir las debilidades estructurales inherentes a las propias de los estado-nación, es decir, las instituciones multilaterales.

El *poder para crear redes* (*network-making power*) puede compensar algunas de estas ineficacias (mientras la red sea eficaz, la desigualdad interna quizá preocupa menos), pero es poco probable que pueda ser tan decisivo como las otras tres definiciones de poder de Castells (2011) a la hora de evaluar la resistencia de las redes urbanas en el transcurso del tiempo. El poder para crear redes en el contexto urbano (al menos hasta el momento de redactar este artículo) está (todavía) reservado a unas pocas ciudades definidas y sus (ex)alcaldes, salvo que se produzca una modificación importante de los recursos de poder. Por ejemplo, únicamente Michael Bloomberg, exalcalde de Nueva York, tiene la posibilidad de utilizar la organización Bloomberg Philanthropies para incentivar económicamente las conexiones urbanas, o la empresa de comunicación Bloomberg Media –en concreto las secciones de su sitio web CityLab– para destacar los logros de la red C40 y otras iniciativas urbanas en red lanzadas con su financiación. Esto convierte a Bloomberg (el hombre) en un *programador* dentro de la red de redes urbanas actuales; sus capacidades han amplificado la influencia de determinadas redes, aunque la longevidad, la funcionalidad interna, la resiliencia y el grado de influencia de dichas redes no pueden vincularse en su totalidad a la presencia de este tipo de personas.

Con el tiempo, las redes urbanas deberían ser capaces de romper con este molde y demostrar dos cosas: a) su capacidad de emplear las fuentes digitales y basadas en datos para probar «lo que funciona» y hacer que estas soluciones puedan aumentar de escala, y b) hacer que el liderazgo urbano en el marco de las redes sea generativo, es decir, demostrar que –independientemente de los cambios de personal en los ayuntamientos– el compromiso de las ciudades con las estructuras en red se mantiene y estas pasan a formar parte del tejido burocrático urbano. Cuando estas son incapaces de superar la *prueba de concepto* y, por tanto, de influir, las redes suelen permanecer divididas e incapaces de aprovechar el poder colectivo que tienen en relación con otras entidades del sistema internacional (Clüver Ashbrook y Haarhuis, 2019).

En la actualidad justo se empieza a evaluar el impacto del poder urbano organizado, pero la definición de métricas para examinar la funcionalidad de la diplomacia urbana irá adquiriendo importancia con el paso del tiempo. De momento, estas incluyen las siguientes medidas: a) el establecimiento de la función representativa; b) la definición y protección de los intereses de la ciudad y la ciudadanía; c) la agregación y comunicación de datos e información para actuar sobre esos intereses; y d) la promoción activa de las relaciones funcionales en múltiples dimensiones, esto es, ciudad-Estado, ciudad-región y la ciudad ante las ciudades internacionales y los actores extranjeros.

Evaluando la diplomacia urbana en red-redes urbanas

El examen de los dos estudios de caso –la red C40 y los Informes Locales Voluntarios (*Voluntary Local Reviews*)[2]– demuestra que, en ámbitos políticos bien delimitados tales como el cambio climático y el desarrollo, la acción urbana en red –con el apoyo de datos– ha rebasado la capacidad de los estados-nación para mantener la rendición de cuentas. Estas redes han generado una fuente propia de poder (el poder de conectar en red), lo que las hace útiles para el propio avance de los estados-nación. Para tener éxito y también servir a estos últimos, así como a otras entidades subnacionales, las redes urbanas –digitales– no deben seguir siempre el mismo modelo, sino más bien estar motivadas por intereses y ligadas a temas concretos. Como subraya Castells (2011), el poder de la red implica el establecimiento de normas y reglas de inclusión, algo que es más fácil de conseguir dentro de unos límites temáticos estrictos.

Así, las redes que adoptan un enfoque más *paradiplomático*, que presionan *simplemente* para que se tenga más en cuenta a las ciudades en la formulación de políticas internacionales[3], parecen tener un *éxito* menos mensurable a la hora de generar participación y una aceptación basada en las alianzas por parte de los estados-nación. Al respecto, un objetivo claro de las redes urbanas debería ser que estas no quedaran subsumidas en los marcos del estados-nación creados para apaciguarlas –como ocurrió con la estructura paradiplomática de las décadas de 1970, 1980 y 1990–, sino que se conviertan en actores políticos sólidos. Ello haría que las ciudades se convirtieran en nodos de actores en red por derecho propio, porque pueden aportar soluciones basadas en datos a cuestiones tales como la reducción cuantificable de las emisiones de gases de efecto invernadero, la disuasión eficaz del terrorismo o la reducción de la propagación de pandemias –con el apoyo de la confianza y la autoridad cívicas– con mayor rapidez que el Estado-nación.

2. Para más información, véase: https://www.c40.org/ y https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews, respectivamente.
3. Un ejemplo sería Urban7 (U7), la red complementaria del Grupo de los Siete (G7).

La red C40 y el Pacto Global de Alcaldes

En relación con la política climática, han surgido varias redes urbanas, todas ellas con un nodo central y dirección organizativa, como la red C40, el Pacto Global de Alcaldes (la obligación «contractual» que vincula a los miembros de la C40 con los del ICLEI [Gobiernos Locales por la Sostenibilidad] y otras grandes redes de ciudades) y la coalición estadounidense Alcaldes Climáticos (2017). La pertenencia a estas redes se solapa y tanto puede generar sinergias, en el mejor de los casos, como duplicación o fatiga de la red, en el peor (Kosovac *et al.*, 2020). Los factores que permiten a estas redes conservar su *adhesividad* son la dirección centralizada, las directrices o recomendaciones métricas, el uso compartido de los recursos y la amplificación de poder que proporcionan. En este sentido, el grado de poder en red –el poder que algunos miembros tienen sobre los demás– y la facultad de crear redes –la capacidad que los actores de la red tienen de programarla– se convierten en elementos fundamentales para evaluar cuáles de estas agrupaciones prosperarán y cuáles no.

El grado de poder en red –el poder que algunos miembros tienen sobre los demás– y la facultad de crear redes –la capacidad que los actores de la red tienen de programarla– se convierten en elementos fundamentales para evaluar cuáles de estas agrupaciones prosperarán y cuáles no.

La red C40, con 97 ciudades afiliadas que cubren el 25% del PIB mundial, se percibe a sí misma como una red, un centro de datos y un acelerador en la carrera por encontrar soluciones funcionales a los retos integrados del cambio climático. Esta red mide su propio éxito en términos de influencia (y datos agregados sobre las emisiones), y señala que un tercio de las acciones que las ciudades miembros declararon haber llevado a cabo se habían visto directamente influidas por la colaboración entre urbes, y que el 70% de las ciudades de la red C40 habían puesto en marcha acciones climáticas nuevas, mejores o más rápidas como resultado de su participación en la red, gracias a su estrategia cuádruple de conectar a las autoridades de las ciudades, inspirar mediante las buenas prácticas, asesorar e influir en la agenda política nacional e internacional. Su red de inteligencia está específicamente concebida para apoyar a las ciudades en el diseño de redes de datos y la gestión de la privacidad, de modo que los datos científicos puedan intercambiarse y compararse fácilmente.

Antes de la COVID-19, 27 de las mayores ciudades del mundo, todas ellas integrantes de la red C40, informaron de que habían conseguido reducir sus emisiones en un 10% durante un período de cinco años. Los ayuntamientos de lugares tales como Berlín, Varsovia, Los Ángeles y Melbourne alcanzaron este hito crucial pese a que su población había aumentado, al tiempo que

mantenían un vigoroso crecimiento económico urbano. Estas ciudades han seguido reduciendo las emisiones una media del 2% anual desde el pico de 2012, mientras que su economía y su población han ido creciendo en promedio un 3% y un 1,4% anual, respectivamente. En la época de la pandemia, la red realizó un cambio inmediato y creó un nuevo *hub* de inteligencia sobre la adaptación urbana a la gestión de las pandemias severas, en paralelo al abordaje de cuestiones como la desigualdad, la mitigación de la densidad y congestión, así como una planificación pospandemia con conciencia climática en su área de actividad.

Siguiendo los cuatro criterios mencionados anteriormente, los logros diplomáticos de la red C40 se resumen de la siguiente forma: a) la red presenta una importante función representativa por medio de su sede física ubicada en Londres y redes temáticas respaldadas por las capacidades de agregación y evaluación de datos existentes en esa sede; b) define claramente su misión como de protección de los intereses de la ciudadanía y las ciudades; c) sus capacidades de agregación de datos e información son inmejorables para ser una red urbana independiente; y d) se ha dedicado activamente a promover relaciones funcionales en múltiples dimensiones –y potenciar su concepto de *polisdigitocracia*– para ampliar cada vez más su membresía hacia el Sur Global.

Esta red también ha emprendido iniciativas diplomáticas multilaterales y con múltiples partes interesadas para crear el Pacto Global de Alcaldes –un acuerdo negociado por redes de ciudades tales como ICLEI y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que se asoció con el Pacto de las Alcaldías (*Convenant of Mayors*) (la red de miles de alcaldías europeas con el fin de impulsar con rapidez la agenda europea sobre el cambio climático) y recibió el respaldo de Naciones Unidas y, posteriormente, se unió al actual Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía– con el objetivo, entre otras cosas, de «poner a disposición pública» los informes anuales de datos sobre la acción climática local y establecer «unas pautas de recopilación de datos robustas y transparentes», incluido el compromiso de cumplir el acuerdo negociado. Además, ha aprovechado la influencia que ha conseguido, como podría hacer un actor internacional responsable, para obtener financiación y apoyo a fin de emprender un tipo de política de desarrollo: con el apoyo de varios gobiernos estatales y donantes filantrópicos europeos, la red C40 ofrece asistencia técnica en profundidad a más de 37 ciudades principalmente del Sur Global en todas las regiones en las que tiene presencia. El mayor logro organizativo de esta red –además de la reducción cuantificable de las emisiones de gases de efecto invernadero– podría ser, así, un cambio cultural en las alcaldías, en cuanto a que la membresía de la C40 se ha ampliado ya a múltiples administraciones municipales con independencia del liderazgo político individual de los alcaldes.

La pertenencia a la red C40 tiene tanto efectos exógenos de multiplicación del poder diplomático urbano como efectos endógenos para la funcionalidad de la gestión urbana en lo local. A pesar de la frecuentemente citada fatiga de redes, las ciudades que integran esta red tienen ahora una forma de trabajar colaborativa, basada en la confianza, que ha impulsado la inversión mutua en interacciones diplomáticas urbanas bilaterales. Además, tanto la propia red como las entidades que la constituyen no han faltado a ninguna COP desde la de París en 2015. Todo ello ha creado sinergias nuevas en los ayuntamientos (comparables a un proceso interinstitucional en un gobierno nacional) y un cambio de cultura que ha empezado a sobrevivir al liderazgo individual.

Por último, cabe destacar que la red C40 es un claro ejemplo del *poder para crear redes*, encarnado en este caso por la figura de Michael Bloomberg, que fue decisivo en el lanzamiento de la red y utilizó su influencia en los medios de comunicación (su propio CityLab) para mostrar los avances logrados por ese grupo. El exalcalde de Nueva York podría, una vez que esta red haya madurado hasta el punto de que ya no sirva tan directamente a sus intereses personales, «cambiar» (Castells, 2011) para construir y apoyar otra red que atendiera mejor sus intereses en ese momento (America's Pledge, 2020). Así, podría mediar entre esas dos redes a fin de conformar una alianza funcional y estratégica e influir tanto a nivel internacional (Naciones Unidas y también la COP) como en el entorno nacional estadounidense. Al fin y al cabo, el Gobierno federal de Donald Trump había decidido derogar el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático negando incluso la evidencia científica basada en datos sobre la funcionalidad de los controles de emisiones que la C40 ha estado promoviendo desde sus inicios.

La pertenencia a la red C40 tiene tanto efectos exógenos de multiplicación del poder diplomático urbano como efectos endógenos para la funcionalidad de la gestión urbana en lo local. A pesar de la fatiga de redes, las ciudades que integran esta red tienen ahora una forma de trabajar colaborativa, basada en la confianza, que ha impulsado la inversión mutua en interacciones diplomáticas urbanas bilaterales.

En ese sentido, ¿es la red C40 un modelo replicable y sostenible? No, no lo es porque dependía demasiado de la figura individual de Bloomberg. ¿Ello implica que las organizaciones menos estructuradas desde el punto de vista jerárquico (*poder en red*) no son tan resilientes en el tiempo, lo que invalidaría la tesis del aumento progresivo de la influencia de las ciudades? Tampoco, como lo demuestra el segundo ejemplo que se abordará en la siguiente sección. Sin embargo, sí subraya hasta qué punto deben cumplirse todos los criterios de una red urbana funcional, basada en datos y digital para ejercer una influencia comparable a la de los estados-nación en una cuestión transnacional específica. Esto no invalida

la afirmación de que las ciudades que siguen participando en la *metrodiplomacia* (o diplomacia urbana) puedan ser útiles para el Estado-nación o a nivel multilateral, ya que la validez de la recopilación de datos sobre el terreno, la observación de patrones y el rastreo de sensores que las urbes llevan a cabo siguen siendo igual de valiosos para el país que la alberga en la medida en que este sea capaz de capitalizar esa inteligencia disponible. En cambio, no tomar en cuenta esa conexión ciudad-Estado-nación puede producir importantes errores políticos, como lo muestra el ejemplo de la ciudad de Hamburgo, en 2022. Su exalcalde –y actual canciller alemán– había empezado a negociar con la empresa china operadora de contenedores COSCO con el conocimiento de las autoridades federales. Cuando el acuerdo estaba a punto de cerrarse con un nuevo alcalde, y en contra de la voluntad del conjunto del Gobierno alemán, Olaf Scholz (el actual canciller y exregidor de la ciudad) utilizó el poder ejecutivo de su cargo nacional para materializar un acuerdo comercial que por sí solo podía poner en peligro la seguridad nacional debido a la llegada de más tecnología china integrada al segundo mayor puerto de contenedores de Europa.

Los Informes Locales Voluntarios y el desarrollo sostenible

El ejemplo de los Informes Locales Voluntarios (VLR, por sus siglas en inglés) –un movimiento de ciudades conectadas– enfatiza el hecho de que las alianzas funcionales pueden seguir un esquema diferente y, aun así, crear influencia y valor diplomático en las relaciones internacionales. Fueron desarrollados por Penny Abeywardena –excomisionada de Asuntos Internacionales de la ciudad de Nueva York– y su equipo integrado en el edificio de Naciones Unidas situado en el barrio Upper East Side de la ciudad, como complemento de los procesos de examen nacionales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Su objetivo se inscribe igualmente en el deseo de aprovechar los avances de las ciudades en la formulación de políticas de base empírica y el uso de datos como medio para identificar deficiencias y movilizar nuevas políticas, alianzas y recursos.

Como finalidad secundaria de esta iniciativa y, en concreto, para la ciudad de Nueva York estaría crear un mecanismo de establecimiento de objetivos que adaptara su plan estratégico a los objetivos de Naciones Unidas, esto es, como un mecanismo adicional de rendición de cuentas para las diferentes entidades del gobierno urbano. Es más, el proceso de los VLR –que alinea los objetivos de planificación urbana basados en métricas, y sobre los que se responde de forma digital a los ODS– se considera otra manera de que las ciudades se liberen de la visión paternalista sobre sus capacidades internacionales que mantienen los esta-

dos miembros de las Naciones Unidas. Respecto al ODS 11, por ejemplo, que es un objetivo «urbano»[4], la oficina de Penny Abeywardena insistió en que, sin el compromiso y la participación activos de las ciudades poderosas –y de crecimiento rápido– desde el punto de vista económico, demográfico, tecnológico y cívico, la agenda de los ODS en su conjunto sería irrealizable. La comisionada consideraba los resultados con plazos de tiempo de los ODS como una común y ambiciosa «estrella polar» que unifica todas las áreas de interés urbano (Pipa y Bouchet, 2020).

Concebido como una herramienta de alineación basada en datos (cuantitativos y cualitativos), el ejercicio de los VLR consta de cuatro pasos: a) concienciación [sobre los ODS], b) adecuación [de la estrategia y la planificación urbanas], c) análisis [de las capacidades disponibles y los objetivos fijados], y c) acción y rendición de cuentas. Su valor consiste en ofrecer –con una estructura como punto de referencia [muy personalizable]– una herramienta que permite una mejor organización de las políticas, una mayor coherencia y coordinación interna de las políticas [el proceso interinstitucional], el establecimiento de objetivos cuantificables y sujetos a plazos precisos, y la aplicación de los datos a las soluciones con el objetivo de involucrar a diversas partes interesadas que, por medios digitales, participen en la agregación de la información al objeto más general de amplificar la influencia urbana en la política mundial.

El proceso de los Informes Locales Voluntarios –que alinea los objetivos de planificación urbana basados en métricas, y sobre los que se responde de forma digital a los ODS– se considera otra manera de que las ciudades se liberen de la visión paternalista sobre sus capacidades internacionales que mantienen los estados miembros de las Naciones Unidas.

Aunque es reciente, el proceso de los VLR cumple los cuatro criterios de la acción urbana diplomática en red por medio del establecimiento de dos funciones representativas –dentro de la Oficina para Asuntos Internacionales de la Alcaldía de Nueva York ubicada en Naciones Unidas (en el marco de su cartera de los VLR), y en su centro de datos: 1) el alineamiento de los ODS definidos por el Estado-nación con las prioridades urbanas, caracterizando y mejorando la protección de los intereses de la ciudadanía y las ciudades; 2) la fijación de objetivos basados en métricas para actuar sobre esos intereses; 3) el mantenimiento activo de relaciones funcionales a través de organizaciones que incluyen múltiples instancias –incluidas ONG, instituciones académicas y organismos urbanos

4. ODS 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

a nivel interno–; y 4) el objetivo conjunto de aumentar de forma mensurable sus efectos a nivel nacional y multinacional. Una vez más, los promotores iniciales –que establecen sus normas y directrices de la red, aunque esta tenga objetivos comunes y una vía de realización diferente para cada ciudad– dirigen el grado de influencia. Tanto la red C40 como el proceso de los VLR mantienen un enfoque amable y pragmático, aunque competitivo, que refleja la naturaleza fundamental de las ciudades en el entorno internacional.

Conclusión

La diplomacia urbana, expresada y utilizada cada vez más a través del poder de las redes creadas por las ciudades, no pretende cuestionar activamente la soberanía de los estados-nación en el sistema internacional, sino avanzar –con agilidad– en aquellos aspectos en los que los gobiernos nacionales se ven limitados desde el punto de vista político e ideológico. El auge del nacionalismo, el populismo y la rivalidad entre las grandes potencias inquieta a las ciudades, que se ven constantemente abocadas a apagar los consabidos fuegos: las urbes ya no pueden establecer una separación clara entre lo *internacional* y lo *nacional*, y cuentan con unas instituciones que muchas veces se encuentran desbordadas con un sinfín de retos a los que no estaban acostumbradas. Como alternativa práctica –sin pretender duplicar esfuerzos–, las ciudades han conformado redes diplomáticas centradas en cuestiones concretas y, cada vez más, respaldadas por datos y reforzadas por la capacidad de los actores de utilizar esos datos en el proceso de *convencer* a otros en la jerarquía de las relaciones internacionales, donde se renegocia el monopolio de poder del Estado-nación. Las ciudades son valiosas porque ofrecen una red adicional y potencialmente alternativa de diplomacia mediante redes propias, cuyos elementos (recopilación de datos, proyecciones a largo plazo o confianza en la acción pública), basados en datos y hechos –prácticos y pragmáticos a la hora de abordar los retos globales y locales– podrían ponerse al servicio de los objetivos nacionales. Por otro lado, las ciudades podrían cuestionar de forma significativa la agencia del Estado-nación, como ocurrió con el «Grupo de Vi-

Como alternativa práctica –sin pretender duplicar esfuerzos–, las ciudades han conformado redes diplomáticas centradas en cuestiones concretas y, cada vez más, respaldadas por datos y reforzadas por la capacidad de los actores de utilizar esos datos en el proceso de *convencer* a otros en la jerarquía de las relaciones internacionales, donde se renegocia el monopolio de poder del Estado-nación.

segrado», que trató de imponer unas estructuras antidemocráticas abriendo un conflicto directo entre ambas instancias políticas: las ciudades se unieron como un lobby para presionar (con su agencia) al nivel inmediatamente superior del sistema (la Unión Europea) a fin de lograr sus propios objetivos, basándose en los valores (la democracia) que el Estado-nación parecía estar violando.

El modo en que los estados-nación evalúen e interactúen –y, posiblemente, contrarresten– la emergente agencia en red de las ciudades determinará el papel que estas acaben desempeñando en la cambiante jerarquía de los agentes del sistema internacional. Las ciudades podrían tener un valor enorme para los estados-nación en el futuro, si estos fortalecen su capacidad para interactuar con la inteligencia que generan las redes urbanas. El Departamento de Estado de Estados Unidos, por ejemplo, ya lo está haciendo, al haber creado recientemente una estructura para fomentar ese intercambio; otros deberían seguir la iniciativa.

En pleno siglo xxi, ya están surgiendo este tipo de redes urbanas –aunque quizá no todas perduren– como una importante segunda línea de la diplomacia. Son redes que pueden tener la capacidad de cambiar de forma tangible el mundo, porque pueden recurrir a la autoridad basada en la confianza que ofrecen las ciudades densas y el contacto directo que mantiene entre sí la ciudadanía cuando la desinformación tecnológica amenaza con atrofiar el tejido social y la confianza. De hecho, ya están desafiando los patrones de negociación vertical y horizontal de los gobiernos de los estados-nación. Las ciudades proporcionan una inteligencia fundamental para la organización del poder, que permite que la democracia, el pluralismo y la igualdad se mantengan y fortalezcan en el sistema internacional. Por todo ello, los gobiernos de los estados-nación deben reconocer y amplificar este poder para garantizar la continuidad de sus propios avances.

Referencias bibliográficas

Alcaldes Climáticos. «468 US Climate Mayors commit to adopt, honor and uphold Paris Climate Agreement goals». *Climate Mayors*, (1 de junio de 2017) (en línea) https://climatemayors.org/actions-paris-climate-agreement/

America's Pledge. *Delivering on America's pledge. Achieving Climate Progress in 2020*. Nueva York: *Bloomberg Philanthropies*, 2020 (en línea) https://assets.bbhub.io/dotorg/sites/28/2020/09/Delivering-on-Americas-Pledge.pdf

Ayres, Alyssa. «The New City Multilateralism». *The Council on Foreign Relations*, (27 de junio de 2018) (en línea) https://www.cfr.org/expert-brief/new-city-multilateralism

Bjola, Corneliu y Kornprobst, Markus. *Data in International Relations*. Londres: Routledge, 2023.

Castells, Manuel. «A network theory of power». *International Journal of Communication*, vol. 5, (2011), p. 773-787.
Clüver Ashbrook, Cathryn. «From digital diplomacy to data diplomacy». *International Politics and Society*, (14 de enero de 2020) (en línea) https://www.belfercenter.org/publication/digital-diplomacy-data-diplomacy
Clüver Ashbrook, Cathryn y Haarhuis, Daniela. «Retten Städte die UN-Ideale?». *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, (6 de diciembre de 2019) (en línea) https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/werden-staedte-in-zukunft-staaten-ersetzen-16457571.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2
Ghiretti, Francesca y Gunter, Jacob. «COSCO's Hamburg Terminal Acquisition: Lessons for Europe». *War on the Rocks*, (28 de noviembre de 2022) (en línea) https://warontherocks.com/2022/11/coscos-hamburg-terminal-acquisition-and-the-lessons-europeans-should-take-away/
Costello, Paul y Ohlberg, Mareike. «Cities need to talk about China». *German Marshall Fund of the United States*, (5 de mayo de 2021) (en línea) https://www.gmfus.org/news/cities-need-talk-about-china
Kosovac, Anna; Hartley, Kris; Acuto, Michele y Gunning, Darcy. *Conducting city diplomacy - a survey of international engagement in 47 cities*. Chicago: Consejo de Chicago sobre Asuntos Mundiales, 2020.
Nye, Joseph S. «The future of American power». *Foreign Affairs*, (1 de noviembre de 2010) (en línea) https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-11-01/future-american-power
ONU-HABITAT. *Ciudades y cambio climático: Informe mundial sobre los asentamientos humanos*, 2011. Londres: Earthscan, 2011.
Pipa, Anthony F. y Bouchet, Max. «Next generation urban planning: enabling sustainable development at the local level through voluntary local reviews (VLRs)». *Brookings Institution*, (9 de febrero de 2020) (en línea) https://www.brookings.edu/articles/next-generation-urban-planning-enabling-sustainable-development-at-the-local-level-through-voluntary-local-reviews-vlrs/
PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Climate commitments of subnational actors and business: a quantitative assessment of their emission reduction impact*. Nairobi: PNUMA, 2015.
Slaughter, Anne-Marie. *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World.* New Haven: Yale University Press, 2017.
Van der Pluijm, Rogier y Melissen, Jan. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics.* La Haya: Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael, 2007.

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 32 - Nº 64 Enero / Junio 2023

DIALOGOS

David Ramiro Troitiño

ESTUDIOS

La diplomacia espacial como forma de diplomacia científico-tecnológica: respuestas multidisciplinarias a desafíos globales
Laura Jamschon Mac Garry

Rusia-Ucrania: la nociva combinación que explica la guerra
Hernán Olmedo González

La resignificación de la Nakba
Pedro Brieger

Un análisis de la evolución de la política energética para la transición hacia una economía baja en carbono en China de 2010 a 2020
Yessenia Paola Briones Molina

Los derechos humanos en Arabia Saudita: un estudio de la posición argentina en el marco del Consejo de Derechos Humanos
José Ignacio Teruel Galletti

La dispersión de las estrategias transnacionales en el Mercosur: un estudio de las cámaras empresariales automotrices de Argentina y Brasil entre 2015-2019
Javier Pérez Ibáñez, Damián Rodríguez Diaz

Enseñanza de Relaciones Internacionales: Reflexiones sobre una experiencia con series de ficción en Argentina
Maximiliano Facundo Vila Seoane, Luciana Gil

La más amarga de las disputas: el valor del territorio como factor explicativo de la disputa por el peñón de Gibraltar
Mariana Alejandra Altieri

REFLEXIONES

La Argentina en el contexto de la nueva era espacial

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
48 nº 582 5º piso (1900)
La Plata *REPUBLICA ARGENTINA*
Tel 54 221 4230628
iri@iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Revista CIDOB d'Afers Internacionals
n.º 134, p. 149-166
ISSN:1133-6595
E-ISSN:2013-035X

Reseñas de libros

Democracias liberales: una historia de vulnerabilidad y búsqueda permanente de seguridad

Robert Kissack
Profesor agregado y jefe de estudios, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

Ikenberry, G. John
A world safe for democracy: liberal internationalism and the crises of global order
Yale University Press, 2020
408 págs.

Hay dos formas de leer la obra *A world safe for democracy: liberal internationalism and the crises of global order,* de G. John Ikenberry: como un análisis exhaustivo de las amenazas –interconectadas y que se refuerzan entre sí– que afectan en la actualidad al orden multilateral posterior a 1945 liderado por Estados Unidos, o como la evolución del pensamiento del autor sobre el liberalismo, el orden internacional y el cambio sistémico a lo largo de las dos décadas transcurridas desde que se publicara su obra anterior *After victory* (2001). Ikenberry formula la pregunta de qué es el internacionalismo liberal y cómo este ha repercutido en las relaciones internacionales modernas, y qué futuro tiene (p. 6). Quienes lean por primera vez a este autor apreciarán el análisis que realiza de las diferencias existentes entre el liberalismo *wilsoniano* y el *rooseveltiano* y su contribución a la comprensión de la crisis actual, mientras que quienes conozcan bien su obra observarán cómo Ikenberry reconcilia la futura relevancia del internacionalismo liberal con sus lazos históricos con el imperio, el colonialismo y el racismo, temas tan centrales en la crítica reciente. En el libro se utilizan tres aproximaciones analíticas: a) una perspectiva histórica del *proyecto* liberal que empezó hace 200 años; b) se presta atención a las democracias liberales como un régimen-tipo y a su vulnerabilidad colectiva, como también a sus intentos por establecer una comunidad de seguridad mutua; y c) pone el foco en el liderazgo político que ejercen las potencias hegemónicas del orden liberal durante este período.

La perspectiva histórica genera dos ideas clave: en primer lugar, Ikenberry

formula el internacionalismo liberal como un proyecto continuo que fortalece las capacidades e instituciones colectivas y protege a las sociedades modernas de sí mismas, de otros actores y de las violentas tormentas de la modernidad (p. 12), aportando ideas «para afrontar las consecuencias de la modernidad» (p. 288). Los riesgos pueden provenir del aumento de la interdependencia y la necesidad de soluciones colectivas, o del lado oscuro de la modernidad, como se puso de manifiesto en las potencias del eje de la Segunda Guerra Mundial; o más aún, en las teorías colonialistas y darwinianas del siglo XIX acerca de la jerarquía entre civilizaciones, que también recurrieron a las ideas inherentes a la modernidad, lo que significa que algunos actores defensores del internacionalismo liberal también han fomentado el racismo, el imperio y el imperialismo y, por tanto, «lo han colocado junto a fuerzas y agendas que pretenden mover el mundo en otras direcciones» (p. 8). Un ejemplo (entre muchos) fue la postura británica frente a la creación de la Liga de las Naciones que, como estructura de gobernanza, fue considerada más como una forma de aumentar la legitimidad del imperio que como un vehículo de explotación. El autor trae la discusión a la época contemporánea, y pregunta «si la complicidad del liberalismo con el imperio es inherente o contingente» (p. 218) y discute las críticas realistas existentes de que el liberalismo mantiene, hasta nuestros días, su naturaleza intervencionista; reconociendo que esto es posible por la distinción que se hace entre liberalismo *ofensivo* y *defensivo*, recomendando al respecto una mayor cautela en el futuro.

El segundo argumento clave basado en este análisis es que las democracias liberales presentan vulnerabilidades, de procedencia interna y externa, de las que se deben cuidar constantemente. En contraste con la progresiva constitucionalización del orden internacional que caracterizaba la obra anterior del autor, en la presente se destaca la delicada fragilidad de los estados liberales. Las crisis actuales, por lo tanto, no son ni excepcionales ni necesariamente terminales, sino cíclicas en el sentido de que las democracias liberales han sufrido amenazas existenciales a lo largo de su historia.

Aunque se ha discutido mucho sobre la desaparición del orden liberal internacional, Ikenberry se centra en el *internacionalismo liberal*, que no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr una «comunidad integral en materia de seguridad» (p. 258) que «haga del mundo un lugar seguro para la democracia» (p. 287). Debido a la apertura de sus sociedades y la interdependencia de estas, «las democracias liberales únicamente pueden estar seguras permaneciendo juntas, no por separado» (p. 287), y esta vulnerabilidad compartida distingue los *insiders* de los *outsiders*, define las ventajas de ser miembro del *club*, así como la disposición a aceptar los costos impuestos por el reconocimiento de la hegemonía estadounidense. El enfoque en la política doméstica aporta una considerable capacidad explicativa al libro, que sostiene que en el internacionalismo liberal participan muchos actores y fuerzas diferentes que lo impulsan con diversos grados de

complementariedad. Además, el texto ofrece un diagnóstico muy claro de la crisis actual, afirmando que, al terminar la Guerra Fría, los *outsiders* se convirtieron en *insiders* y la coalición posterior a 1945 se ha fragmentado. Los cimientos políticos y el propósito social del internacionalismo liberal de los últimos 70 años se han visto menoscabados por el propio éxito de esta doctrina. Ikenberry retrata las instituciones multilaterales creadas después de 1945 como «menos parecidas a una comunidad en materia de seguridad y más parecidas a una plataforma de normas e instituciones que favorecen las transacciones capitalistas» (p. 275), y se pregunta sin rodeos «en qué beneficia a la ciudadanía de las democracias occidentales el institucionalismo liberal» (p. 278), cuando se trata de «un orden que parece ser no ya tanto un club como un servicio público» (p. 284). Una solución obligada es restablecer el propósito social del internacionalismo liberal y proteger a las sociedades frente a las crisis del sistema económico mundial.

La última aproximación se centra en los presidentes estadounidenses Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt, así como en varias figuras británicas del ámbito político, intelectual y diplomático del siglo XIX que participaron en la creación de la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas, a fin de comprender mejor el hecho de que las conflictivas ideas liberales se transnacionalizaron, se internacionalizaron y se sopesaron con los intereses nacionales. Este enfoque plantea el marco en el que debe considerarse el proyecto del internacionalismo liberal, y diversas ideas para seguir adelante. Comparando las democracias liberales con huevos, Ikenberry afirma que «la construcción del orden liberal es básicamente un proyecto para construir hueveras» (p. 308). De este modo se contextualizan las crisis actuales, que no serían terremotos que erosionan los cimientos de un monolito, sino una parte de la carretera especialmente accidentada que debemos recorrer. Para persistir, el internacionalismo liberal debe descubrir de nuevo un propósito social que resulte útil a las democracias de todo el mundo, y ofrecer a la vez un marco para que los estados soberanos resuelvan los problemas de la modernidad.

Traducción del original en inglés: Camino Villanueva, Massimo Paolini y redacción CIDOB.

Pensar el mundo, abrazar el mundo

Manuel Montobbio
Diplomático, escritor y doctor en Ciencias Políticas

Dezcallar, Jorge
Abrazar el mundo
La Esfera de los Libros, 2022
364 págs.

Concluye Jorge Dezcallar su recorrido diciéndonos que el mundo está en nuestras manos, y que podemos abrazarlo, modelarlo y hacerlo mejor o desentendernos de él; que nunca los humanos hemos tenido tanto poder en la corta y rica Historia de la humanidad, y que ojalá sepamos manejarlo con inteligencia y esa es nuestra enorme responsabilidad, porque de eso dependerá el mundo que dejemos a nuestros hijos e hijas. Y, de alguna manera para concluir así, asumir esa responsabilidad, adquiere su sentido –significado, dirección, sentimiento– último realizarlo y en él acompañarlo. Asumir esa responsabilidad, adquirir esa conciencia, comprender, pensar el mundo para abrazarlo. Y hacerlo a la luz de la razón, que tantas dudas e inquietudes, retos y problemas nos señala. Sobre lo que pasa y nos pasa, y sobre nosotros mismos, la condición y la aventura humana y la vida sobre la Tierra. Desde la preocupación por lo que esta y la experiencia nos muestran; mas y al tiempo desde la esperanza, la no resignación, el compromiso con la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra en que viajamos todos destino futuro, cuyo puente de mando dejaremos a las siguientes generaciones.

Desde esa misma Mallorca donde *Abrazar el mundo* ha sido escrito, nos decía Llorenç Villalonga a través de su Don Toni en *Bearn* que la primera mitad de la vida es para vivirla, y la segunda para reflexionar y escribir sobre lo vivido. Nos impuso y al tiempo ofreció el tiempo confinado de la COVID-19 una pausa para reflexionar sobre lo vivido, «tiempo para pensar y tiempo para escribir este libro», como nos cuenta Jorge Dezcallar tras una vida dedicada a la diplomacia y la política exterior. Tras esta, y desde esta; pues si el recorrido al que nos invita está fundamentado en un sólido conocimiento de datos y bibliografía relevante, está al tiempo basado en ese sexto sentido diplomático que proporciona la experiencia adquirida a lo largo de su trayectoria.

Parte Dezcallar, en su propósito de analizar los vectores que influyen en la geopolítica y el estado actual de la humanidad, de la constatación de que los seres humanos nunca hemos vivido tan bien y tanto tiempo como ahora; y sin embargo estamos desasosegados, inquietos ante un futuro lleno de incertidumbres en el que, una tras otra, caen las columnas en que se sustentaba un mundo que se creía inmutable. Un mundo en mutación, una aceleración del tiempo histórico cuyos acontecimientos parecieran desbordar el cauce del río de la Historia, con efecto acumulativo y multiplicativo por la convergencia de las revoluciones tecnológica, demográfica, genética y de la información –a las que nos ofrece una aproximación–, frente a las que nos encontramos ante el

vaciamiento de competencias y pérdida de capacidades del Estado al que dirigimos nuestra mirada, con el consiguiente cuestionamiento de legitimidad, y la crisis de la globalización tal como la conocíamos tras la crisis de 2008 y la de la pandemia, que ha constituido la primera crisis global sin liderazgo global, parteaguas cuestionador del mundo y su gobierno y dirección, acelerador de tendencias y al tiempo reclamo de gobernanza.

Tiempo acelerado de revoluciones simultáneas, cuestionador de la eficacia y legitimidad del Estado, de erosión democrática y emergencia de modelos alternativos al calor del ascenso global de China, en el que, como un castillo de naipes, caen las estructuras que han sustentado el sistema internacional alumbrado tras la segunda Guerra Mundial y, al tiempo, se transforman los actores, como nos muestran el Estados Unidos del *America First* ante los retos de redefinición de liderazgo, una Europa que necesita reinventarse a sí misma para afirmar su actoría hacia dentro y hacia fuera, y el ascenso global de China y la ambición de Rusia y otras potencias emergentes o reemergentes, sin olvidar la creciente y determinante actoría internacional de las grandes tecnológicas y otros actores no estatales. Transformaciones del quiénes; y transformaciones del qué: afrontamos problemas globales que requieren de soluciones globales, como el cambio climático, la pobreza, la desigualdad y el hambre, la proliferación nuclear, el terrorismo internacional y las grandes migraciones. Y al tiempo marcan la agenda global conflictos locales que condicionan el funcionamiento y equilibrios del sistema internacional, como los de Taiwán, Ucrania y Belarús, Irán, Corea del Norte, Oriente Medio, Afganistán, Libia, Argelia y Venezuela.

No se conforma Jorge Dezcallar con contemplar y analizar con criterio el mundo en que vivimos, pues como bien nos dice no se trata de mirar lo que tenemos delante, sino de descubrir lo que puede haber detrás de la esquina. Y con ese espíritu descubridor nos identifica, como grandes tendencias geopolíticas del mundo que viene, el desmoronamiento del orden geopolítico surgido de la Segunda Guerra Mundial, con el desplazamiento del centro de gravedad hacia el Indo-Pacífico –su epicentro, como nos decía Josep Piqué, en el estrecho de Malaca–, la emergencia de nuevos actores y visiones que harían imposible hoy la suscripción de la Declaración Universal de Derechos Humanos y que reclaman un nuevo orden, lo que conlleva como corolario el fin de la hegemonía de Occidente, así como la sustitución de un mundo multilateral por un mundo multipolar. Un mundo, unas tendencias, que plantean a Europa el reto de no caer en el «síndrome de Venecia» y reinventar/construir su actoría ante este y en este.

Hay cisnes negros, y hay elefantes negros: acontecimientos que sabíamos que podían acontecer –aunque no cuándo– y para los que no estábamos, no estamos preparados. Como la pandemia de la COVID-19. Como en la niebla de la guerra, en el polvo del galope de los caballos de la Historia, no resulta fácil contemplar en perspectiva, mas no podemos sino preguntarnos por sus consecuencias,

de presente y de futuro. De presente, pues esta crisis sanitaria, que ha dado lugar a una recesión global en cuya curva de salida nos encontramos sin saber del todo su forma, tiene profundas consecuencias sobre la globalización tal como la hemos conocido hasta ahora, sobre la Economía y las políticas públicas para su gestión, y sobre la geopolítica y los posicionamientos y relaciones de Estados Unidos, China y la Unión Europea, que ha sabido reaccionar ante la crisis en lo que puede constituir el momento hamiltoniano de la construcción europea, si a la construcción interior de Europa sabe acompañar su construcción exterior. De futuro, pues si la pandemia no ha implicado el triunfo ni de *America First* ni de la *pax sínica*, nos confirma la superación de las reglas del orden multilateral del que nos hemos dotado, y la disyuntiva entre un mundo articulado entre dos centros alternativos, con sus respectivas reglas y orden, o una redefinición compartida de estas fruto de una negociación inteligente entre bloques enfrentados y actores relevantes, que nos dote de instituciones internacionales que nos amparen a todos y nos lleve «a una cierta reconstrucción del multilateralismo que busque un nuevo equilibrio entre el Estado-nación, los sujetos internacionales no estatales, las grandes plataformas digitales y las instituciones internacionales». Considera Dezcallar ese el escenario por el que vale la pena trabajar, aunque el pesimismo de la razón le lleve a dudar de nuestra capacidad de transformar esta crisis en oportunidad refundacional –como se hiciera en el Congreso de Viena o tras la Segunda Guerra Mundial–, para lo que «falta visión, faltan estadistas, faltan poetas, faltan visionarios, falta voluntad política, falta consenso, faltan normas…». Falta, añadiría yo en esos puntos suspensivos, fraternidad, ese ideal olvidado de la Revolución Francesa. Contrapone a este el optimismo de la voluntad, la esperanza a cuya luz nos conmina, nos invoca a que «abracemos el mundo que nos sustenta, y así podremos abrazarnos nosotros sin miedo del futuro».

Si tuviera que añadir algún complemento, alguna respuesta a lo mucho que nos dice y sugiere, lo haría en una doble dirección, empezando por ese abrazarnos nosotros. Pues si es ese abrazar el mundo para abrazarnos nosotros, pensar el mundo nos requiere a su vez pensarnos nosotros, como colectivo y como persona, y emprender el camino que a ello nos lleva. Por otro lado, si ciertamente necesitamos nuevas normas para la transformación del sistema internacional en sistema de gobernanza global para la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra destino futuro, requiere la convergencia y definición de las normas la de los paradigmas en que se basan, la asunción de que el ascenso global de China implica –como señalo en mi libro *Ideas chinas: el ascenso global de China y la gobernanza global*– no tanto o no solo una nueva multipolaridad, sino sobre todo la conformación de un mundo policéntrico, que nos plantea el reto de conformar en común la universalidad común. Nos dice el *Tao Te King* que con un solo paso se inicia un camino de tres mil leguas: abracemos el mundo, abracémonos, y sigamos caminando.

El orden internacional tiene también problemas en la retaguardia

Oriol Costa
Profesor agregado, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); investigador senior asociado, IBEI

De Wilde, Pieter; Koopmans, Ruud; Merkel, Wolfgang; Strijbis, Oliver y Zürn, Michael (eds.)
The struggle over borders: cosmopolitanism and communitarianism
Cambridge University Press, 2019
288 págs.

El programa electoral de Vox para las elecciones generales de 23 de julio de 2023, que en el momento de escribir estas líneas todavía no han tenido lugar, incluye cerca de 20 referencias a los «globalistas», el «globalismo» y aún a las «élites globalistas»; promete eliminar «todo el gasto público relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030», a la que el partido contrapone una sedicente Agenda España; y critica la «[sumisión del] interés nacional a la voluntad de organizaciones y fuerzas extranjeras». Hasta no hace tanto tiempo, este lenguaje era ajeno a los parámetros tradicionales (precisamente) del debate nacional, y por tanto puede resultar todavía extraño para muchos conciudadanos. Pero no representa más que la llegada tardía a España de un proceso internacional (paradójicamente) de restructuración del conflicto político, particularmente agudo *en* pero no limitado *a* Europa y Estados Unidos, que ha puesto en el centro del debate el valor de las fronteras y las relaciones entre dentro (la nación) y fuera (la sociedad internacional).

Esta es la cuestión que ya en 2019 trataron De Wilde, Koopmans, Merkel, Strijbis y Zürn en un libro coeditado con una ristra de otros autores igualmente notables. Es todavía una de las contribuciones más logradas sobre el asunto. Es un libro que debería leerse o releerse para entender los últimos años y el devenir próximo de muchos países europeos y no solo europeos.

A la vez, el libro resulta de gran interés para entender también la transformación del orden internacional, lo que justifica la inclusión de esta reseña en el número de la revista *Afers* que el lector tiene entre sus manos (o en su pantalla). La aparición de un eje de competición política acerca de cuáles deberían ser las relaciones entre la nación y lo internacional, en términos económicos (intercambios comerciales, inversiones), culturales (migraciones, refugiados y más en general los valores cosmopolitas) y políticos (la autoridad de las instituciones internacionales), nos habla de la evolución de los sistemas de partidos. Pero es también fundamental para entender el cambio de actitud de algunos países acerca de componentes clave del orden internacional. La mutación populista y nativista de amplios sectores de la derecha en Estados Unidos y Europa (esto es, en el corazón mismo del Occidente que sostiene el orden internacional) debe ser vista en esta perspectiva. La reacción que ha desencadenado en otros partidos, empujados a responder a las preocupaciones explotadas y alimentadas por estos actores, también. También el centro y

la izquierda han conocido versiones de este mismo proceso, si bien marcadamente más limitadas y tenues.

La apertura de este nuevo eje de conflicto político ha sido vista como una reacción contra la segunda globalización y la consiguiente desnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas. Conforme a este diagnóstico, al eje izquierda-derecha debería sumársele ahora la divisoria que separa a comunitaristas y cosmopolitas; es decir, a los partidarios de la demarcación y de la integración respecto de aquellos que están al otro lado de una frontera política (que puede ser geográfica, étnica o de origen, entre estados o dentro de ellos).

En este sentido, el libro de De Wilde *et al.* aborda un conjunto de cuestiones interrelacionadas: ¿Hasta qué punto se ha dado efectivamente este proceso?; ¿Alcanza para calificar este conflicto acerca de las fronteras como un nuevo clivaje entre dos campos opuestos, con capacidad para estructurar el conjunto del conflicto político?; ¿Se dan estos procesos más allá de Europa, donde se han descrito de manera más insistente, y más allá de Occidente?; ¿Qué grupos y actores están en cada lado de la divisoria? Para dar respuesta a estas preguntas, el libro analiza la posición de las élites y de la ciudadanía en general (en ambos casos mediante encuestas) acerca de cinco temas para los que la relación entre lo interno y lo internacional es crítica: la regulación del comercio internacional, las migraciones, el cambio climático, los derechos humanos y la autoridad política (esto es, su transferencia más allá del Estado-nación). Y lo hace en cinco países distintos, Estados Unidos, Alemania, Polonia, Turquía y México, y en dos organizaciones supra- o internacionales, la Unión Europea y Naciones Unidas.

Las respuestas que los autores dan a las preguntas antes planteadas son empíricamente detalladas y llenas de matices, y conceptualmente muy ricas. No se pueden presentar aquí en toda su complejidad. Para eso está el libro. Pero su orientación general puede resumirse de la siguiente forma. En primer lugar, se da una respuesta positiva a la pregunta inicial: sí, la globalización y la desnacionalización están cambiando el conflicto político y lo están haciendo más allá de Europa. En segundo lugar, esto tiene implicaciones democráticas y normativas notables porque las élites (político-ejecutivas, económicas, epistémicas y culturales) y, por tanto, los detentadores del poder (o de las distintas esferas de poder, incluso cuando se enfrentan entre sí) son sistemáticamente más cosmopolitas que los ciudadanos en general, sus organizaciones o incluso aquellos que rinden cuentas ante ellos, como los miembros de los legislativos. En tercer lugar, estos conflictos se dan y se darán no únicamente dentro de los confines de los sistemas políticos nacionales, sino también a través de y entre distintos niveles de agregación política, en la medida que los actores supranacionales son notablemente más cosmopolitas que los nacionales. Y finalmente, aunque todavía pueda ser temprano para alcanzar una conclusión definitiva, la fractura entre cosmopolitas y comunitaristas puede convertirse en un verdadero clivaje estructurante de la política, y no únicamente una reacción temporal

contra la globalización, estando este proceso ya muy avanzado en Europa.

Las ramificaciones de estos argumentos son múltiples y de enorme importancia. Sugiero únicamente las tres que se antojan más inmediatas. De Wilde *et al.* alumbran como mínimo tres de las múltiples crisis que vivimos en este momento: la crisis de los sistemas políticos nacionales, la crisis del orden internacional, y la crisis de la gobernanza legítima. Procedo por orden.

Para empezar, el libro arroja luz sobre la transformación de las agendas del debate político, los desplazamientos de las posiciones de algunos grupos sociales y la emergencia de fuerzas políticas que se movilizan alrededor de estas nuevas agendas y demandas de representación. El tenor y contenido del debate político, la composición de los gobiernos, las correlaciones de fuerzas en la UE y la salud de la república estadounidense están todas ahora moldeadas por los cambios descritos en el libro.

En lo relativo a la crisis del orden internacional, *Conflicts over borders* avisa de lo profundo de sus raíces. No se trata únicamente del desacople entre el reparto del poder dentro de las instituciones de dicho orden y las preferencias de las potencias que han ganado influencia en las últimas dos décadas; ni tampoco tiene que ver solo con que la mayor competición entre grandes potencias dificulte la cooperación entre ellas. Todo ello es cierto e importante, pero la crisis del orden internacional se debe también a que las coaliciones domésticas que lo habían sostenido ya no existen, o han perdido componentes, o más en general han visto reducirse su capacidad para construir consensos (permisivos).

El último aviso del libro se da en términos de la crisis de la gobernanza legítima. El conflicto entre cosmopolitas y comunitaristas no hace más que exacerbar la contradicción cierta entre el hecho de que las democracias se organizan nacionalmente (excepto en la UE, y con límites) y la constatación de que los principales retos a los que nos enfrentamos son globales en vez de nacionales. También buena parte de las referencias éticas clave de nuestras sociedades las concebimos como universales y, por tanto, ubicadas más allá de los límites de la democracia. El desanudador que desanude este nudo, buen desanudador será.

Repensar el derecho internacional mediante el feminismo en tiempos *posthumanos*

Inés Arco Escriche
Investigadora, CIDOB

Jones, Emily
Feminist theory and international law: posthuman perspectives
Routledge, 2023
204 págs.

En la última década, la filosofía y diferentes ámbitos de las ciencias sociales han empezado a explorar «lo posthumano». Inicialmente teorizado por la filósofa Rosi Braidotti, el concepto de «posthumano» trata de aglutinar la realidad contemporánea marcada por revoluciones tecnológicas y retos como el sexismo, la desigualdad, el racismo y el ecocidio. En su obra *Feminist theory and international law: posthuman perspectives* (2023), Emily Jones, investigadora en la Universidad de Newcastle, nos acerca a esta corriente intelectual en su vertiente feminista, al aplicarla a una de las áreas de interés de las relaciones internacionales: el derecho internacional. Con una clara vocación de unir teoría y práctica –uno de los retos de las corrientes filosóficas–, este monográfico nos invita a repensar el derecho internacional y explora posibles respuestas a dos grandes retos inminentes de nuestras sociedades: la emergencia de nuevas tecnologías (y sus usos militares) y la crisis climática.

Como mapa y brújula para este análisis, Jones nos presenta su marco teórico en la introducción, el llamado feminismo posthumano. Esta reciente corriente del feminismo une vertientes interseccionales al querer desmantelar las jerarquías entre humanos en cuanto a género, *raza* y clase, a la vez que problematiza la jerarquización del ser humano sobre sujetos no-humanos, como el medio ambiente (p. 13), propio de enfoques antiespecistas. Con una clara vocación interdisciplinar, la autora utiliza múltiples teorías a lo largo de la obra –como marxismo, teorías *queer*, estudios de discapacidades o conocimiento indígena–, lo que diluye la contribución propia del feminismo posthumano, que parece ser más un marco aglutinador, sin singularidad propia.

En el primer capítulo, Jones nos invita a replantear los límites de la jurisprudencia internacional que, en lugar de ofrecer una posibilidad emancipadora para la sociedad, (re)produce y sustenta desigualdades globales y establece barreras importantes para adoptar respuestas legales a la altura de los retos que nos asolan. Esto es debido a su concepción antropocéntrica y su «humanismo excluyente» – es decir, la centralidad de un sujeto universal inspirado en la Ilustración que, como muchas otras feministas han desgranado antes, se basa en la concepción de un hombre, blanco, europeo y con propiedades. Así, el derecho internacional, originado dentro de un sistema capitalista y (pos)colonial, ha servido para promover intereses, visiones y valores elitistas a expensas de la igualdad y participación de toda la sociedad. Tomando el derecho internacional ambiental como ejemplo, Jones ahonda la idea del antropocentrismo, mostrando la contradicción

entre diferentes áreas legales que priorizan los intereses humanos económicos frente a las provisiones fragmentadas y de *soft law* del derecho ambiental, que acaban relegando a la naturaleza a un recurso a explotar bajo el oxímoron del «desarrollo sostenible» (p. 50).

Los capítulos dos y tres están dedicados a los retos de la regulación de armas letales autónomas (aquellas capaces de identificar objetivos y atacarlos sin intervención humana). Jones los analiza a través de una revisión de los debates de su regulación de forma crítica (capítulo 2) y propone alternativas en su regulación basadas en premisas feministas (capítulo 3). El segundo capítulo describe cómo los debates sobre las armas letales autónomas se cimientan sobre las diferencias entre tecnologías autónomas y automatizadas y nociones humanistas centradas en la participación de las personas en su uso y supervisión (ausente en las primeras y presente en las segundas). Para Jones, dichos debates son poco precisos, ya que obvian cómo «la tecnología trabaja con y es parte de los humanos» (p. 158); y desplazan la reflexión ética principal: ¿debe la tecnología formar parte de la toma de decisiones en cuestiones de vida o muerte?

Partiendo de esta reflexión, el capítulo tres explora propuestas alternativas de regulación y de formas de resistencia más allá del derecho internacional. Tras defender que los marcos legales actuales –como el derecho internacional humanitario o los procesos de revisión de armas– son insuficientes, la autora defiende una legislación que ponga el foco en cuestiones relacionales, contextuales y éticas de los usos de la tecnología y la constitución de diálogos regulares para garantizar una adaptación constante del derecho a innovaciones tecnológicas. No obstante (y en gran parte debido al pesimismo sobre la posibilidad de alcanzar un consenso internacional), también reclama una intervención y participación feminista en los desarrollos y diseños tecnológicos como formas de resistencia fuera del marco legal. Sin embargo, tampoco acaba convencida: participar en el desarrollo de armas es contradictorio a los valores antimilitaristas de algunos feminismos y, dicha participación, por lo tanto, daría legitimidad a su uso.

Considerando el derecho internacional ambiental como un ámbito más poroso a los valores feministas, los capítulos cuatro y cinco tratan de teorizar una jurisdicción medioambiental capaz de proteger efectivamente a la naturaleza (capítulo 4) y las intersecciones entre propuestas feministas y el movimiento de los Derechos de la Naturaleza (capítulo 5). Pese a la emergencia climática en la que nos encontramos, la incapacidad del derecho internacional de construir las soluciones necesarias es debido, según la autora, a la persistencia de ciertas categorías dentro del derecho, como la diferencia de sujeto/objeto o la consideración de la naturaleza como un objeto –y no sujeto legal con derechos– en el derecho internacional ambiental. Este capítulo explora conceptualizaciones que puedan romper con esta visión de la naturaleza como inconexa de la cultura; como sujeto con agencia y no objeto; y, finalmente, la incorporación de conocimientos subalternos, como de mujeres, colectivos LGBTI o comunidades indígenas.

Una tendencia esperanzadora es el naciente movimiento de los Derechos de la Naturaleza que comparte con el feminismo posthumano la vinculación entre la salud y el bienestar del medio ambiente y las personas. El quinto capítulo examina la posibilidad de garantizar derechos a la naturaleza de forma global. Jones ve en este movimiento una oportunidad para repensar y extender los marcos legales existentes y poner fin a la priorización del crecimiento económico sobre el medio ambiente. Pero estas nuevas oportunidades también tienen límites. Si bien estas intervenciones legales permiten la inclusión de un nuevo sujeto jurídico (la naturaleza), existe el riesgo de una cooptación que impida el cambio de paradigma necesario del liberalismo legalista hacia una conceptualización relacional entre la dependencia de la humanidad en los ecosistemas y no una continuación de la visión atomizada de los derechos individuales. Asimismo, también existe un reto adicional: ¿quién representa a la naturaleza ante la justicia? Al devolver esta función a los humanos, el derecho acaba volviendo a su concepción antropocéntrica, limitando la capacidad emancipadora de esta medida.

El aparente fracaso de ofrecer unas prácticas jurídicas acordes a los valores feministas es la reflexión con la que concluye el libro en su último capítulo. A lo largo de la obra, Jones nos muestra el dilema entre conformidad y resistencia de los movimientos feministas al sopesar los beneficios y los riesgos de trabajar dentro de los sistemas y estructuras de poder existentes frente mantenerse al margen y buscar otras formas de impacto. La conclusión de Jones es honesta: no existe salida del liberalismo legalista y, por tanto, es necesario trabajar tanto dentro como fuera del derecho, mediante formas de resistencia y prácticas que imaginen y (re)conceptualicen el mundo, aunque eso implique, en última instancia, una conformidad con el sistema. Considerando el derecho internacional como cómplice de actos y sistemas que perpetúan la violencia y la desigualdad como el capitalismo y el colonialismo, la propuesta final –tal vez demasiado ingenua, tal vez demasiado radical– es el abandonamiento total del derecho internacional para buscar nuevas herramientas.

Feminist theory and international law consigue mostrar la necesidad de enfoques críticos que pongan en el centro la erradicación de desigualdades sociales y una clara voluntad de emancipación, incluida, pero no limitada al género, en un contexto internacional cada vez más complejo e interconectado. Jones demuestra cómo los enfoques feministas sirven para analizar cualquier ámbito del derecho internacional –más allá del nicho de las cuestiones de las mujeres a las que se han relegado gran parte de las contribuciones feministas– y repensar cómo afrontamos como humanidad (y ecosistema) el futuro de forma justa, conjunta e innovadora.

China S.A.: ¿Un nuevo modelo de Estado para el mundo?

Claudia Rives Casanova
Investigadora doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB); profesora colaboradora en el Máster de International Affairs and Diplomacy, Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

González, Claudio F.
El gran sueño de China: tecno-socialismo y capitalismo de Estado
Editorial Tecnos, Grupo Anaya, 2021
323 págs.

China ha sido objeto de un creciente número de estudios durante la última década. En la disciplina de las relaciones internacionales, los análisis sobre el auge de China y su papel en la cambiante configuración de poder en el sistema internacional son ubicuos, y varían tanto en su enfoque como en su argumentación. Esta pluralidad de enfoques sin duda enriquece el debate, pero también contribuye a una cierta fragmentación, cuando no polarización, del propio estudio de un sujeto tan complejo como China.

Este es quizá el primer enclave en el que el libro de Claudio F. González *El gran sueño de China: tecno-socialismo y capitalismo de Estado*, demuestra su enorme valor. La tesis principal de esta obra es que China ha desarrollado un nuevo modelo de Estado que se articula en torno a los avances tecnológicos de la última década y se sirve de las particularidades del sistema económico, político y social de China para obtener una ventaja comparativa respecto a los sistemas y modelos de las democracias liberales occidentales. Si bien el autor no huye de afirmar que este modelo busca devolver a China un papel de liderazgo mundial, la ejecución de dicha argumentación se realiza de la manera más objetiva y exhaustiva posible. No hallaremos en este libro una repetición del habitual argumentario simplista sobre los peligros que China representa para el mundo. Tampoco encontramos en sus páginas una defensa acérrima de las bondades del sistema chino. El valor de este estudio reside en el arduo trabajo de investigación que el autor lleva a cabo, fruto del acceso directo a las industrias analizadas y de la experiencia sobre el terreno de que el autor dispone. Esta particular visión desde el interior sustenta un rigor documental al servicio de una mejor comprensión de dicho modelo, sus debilidades y fortalezas, todo ello sin descuidar un pertinente repaso a las tensiones que surgen del sistema económico y social que lo apuntala.

La segunda gran aportación de esta obra radica en la incursión casi teórica en la literatura sobre China que representa la presentación de este nuevo modelo de Estado. El libro está articulado en cuatro partes. La primera introduce, a modo de repaso histórico y análisis cultural, las observaciones que dan lugar a las diferentes piezas del puzle. Partiendo de una revisión de las lecturas predilectas del presidente Xi Jinping, el autor traza un hilo conductor para su tesis que se articula en torno a dos temas cruciales: por un lado, el peso de la historia reciente de una China que se percibe a sí misma como humillada; por otro, la voluntad de cambio en una sociedad y una generación de dirigentes que han sabido interpretar el contexto internacional propicio en el que se halla. La

segunda parte del libro presenta el modelo del tecno-socialismo y capitalismo de Estado. Socialismo, en términos del régimen actual chino, debe entenderse no en el sentido tradicional de la colectivización de los bienes y medios de producción, sino –haciéndonos eco de la escuela austríaca de pensamiento económico– como el uso deliberado de restricciones institucionales para mejorar el funcionamiento de la sociedad. Así pues, tecno-socialismo constituye la explotación de las nuevas tecnologías para este objetivo en un círculo virtuoso entre el Estado y los agentes del mercado. Partiendo de esta premisa, el autor desarrolla este modelo de capitalismo de Estado a partir de una descripción de tres trayectorias tecnológicas divergentes, que se adscriben a las diferentes perspectivas de desarrollo tecnológico y social de Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y China. Se presentan primero las aproximaciones de la UE y Estados Unidos, basadas en la regulación del desarrollo tecnológico en pos de la mejora de los beneficios sociales y en la libre relación entre la iniciativa privada y la respuesta del mercado (consumidores), respectivamente. En un excelente ejercicio de conceptualización, el autor compara estas dos aproximaciones con la posición china, nuevo jugador en este terreno. Así, el modelo chino de desarrollo tecnológico se define como supeditado a los intereses del aparato gubernamental, que no busca poner trabas a los grandes proveedores de tecnología, sino tutelar todos los pasos del proceso de producción tecnológica para su aplicación óptima en la sociedad china de acuerdo con los objetivos del Partido Comunista de China (PCC).

El tercer enclave en el que sobresale este libro es la presentación de la realidad doméstica y el contexto internacional de China de forma relacional. Al respecto, en la tercera parte del libro, el autor lleva a cabo un análisis práctico de la integración de este modelo en los diferentes aspectos de la vida en China, desde la educación, la regulación laboral, la I+D en diferentes áreas tecnológicas, hasta su aplicación militar. Asemejando la gestión del país con la gestión de una gran empresa, el autor consigue ilustrar a la perfección la complejidad del sistema de planificación cruzada entre lo público y lo privado que rige los diferentes ecosistemas de producción e innovación tecnológica. Se ponen de manifiesto aquellas áreas de tensión entre el Gobierno y el tejido empresarial, así como las potenciales fisuras en ese modelo de control absoluto de una sociedad con un creciente poder adquisitivo. En la cuarta parte, de carácter relativamente más especulativo, el autor traslada el análisis a la llamada estrategia de internacionalización del modelo chino a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y su versión en la nube, la Ruta de la Seda Digital. Se nos ofrece una evaluación de esta internacionalización erigida sobre el ejemplo de la gestión china de la crisis del coronavirus y su repercusión internacional.

En suma, esta obra ofrece una visión madura de la China actual y sugiere algunas guías importantes sobre el futuro de este modelo de tecno-socialismo. Ya seamos aficionados o analistas profesionales de China, la pregunta a la que no podemos escapar es si este nuevo modelo de Estado, de gestión económica y social, conseguirá rebatir la hegemonía de los modelos de las democracias liberales occidentales. Esta obra supone una excelente reflexión sobre ello.

¿Por qué unas personas se dedican a la política y otras no?

Xavier Coller

Catedrático, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Alcántara, Manuel
El oficio de político
Tecnos, 2020
408 págs.

La pandemia de la COVID-19 hizo que no se prestara mucha atención a la segunda edición de un libro fundamental para entender ciertos aspectos poco explorados de la política y que el profesor Manuel Alcántara desmenuza con maestría. Su obra *El oficio de político* no es solo una investigación al uso, sino un ejemplo de erudición de la mejor tradición académica: adecuada, pertinente, relevante, amena, ilustradora. En esta segunda edición, el texto gana en precisión, se han actualizado algunas referencias y se ha incorporado un apartado nuevo.

El oficio de político sigue siendo actual. Entre otras cosas, porque trata del por qué unas personas se dedican a la política y otras no. En buena medida, el autor ilustra la respuesta que desgrana a lo largo del texto con el análisis comparado de las trayectorias de 19 personas (una más que en la primera edición) que se han dedicado a la política en América Latina: desde Ingrid Betancourt (Colombia) a Rigoberta Menchú (Guatemala) pasando por Cuauhtémoc Cárdenas (México) o Violeta Barrios (Nicaragua). De la selección de los casos que estudia Alcántara cabe decir que no están todos los que son (políticos), pero sí que son (políticos) todos los que están en su libro.

De esta comparación se deduce que hay «patrones que se repiten con frecuencia» (p. 349), vinculados al entorno institucional y a ciertas características socioeconómicas. Son patrones que se asientan en el papel de la familia como generadora de vocaciones o de intereses por lo público (socialización), como elemento de apoyo o acompañamiento, como catapulta o como instrumento para acumular capital social, un factor relevante de toda trayectoria política. Existe un elemento singular de la política latinoamericana que fortalece el patrón visto por Alcántara: la «querencia a deshacerse del pasado» que lleva a la creación de partidos (o movimientos) nuevos donde el político crece con un traje institucional a medida de su ambición, vocación o interés. Otro aspecto es el *cursus honorum*, la trayectoria política entendida como una carrera ascendente jalonada por la experiencia de la persona (con sus fracasos y sus éxitos, sus méritos y deméritos), sus vínculos personales y, especialmente, su capital simbólico, en parte sustentado en los otros dos (y por las otras formas de capital social del que habló Bourdieu) y que permite explicar esa «lógica de ascenso» que identifica Alcántara.

Hay, además, algunos otros factores comunes que recorren el patrón identificado. Se trata de personas que tienen la experiencia internacional de vivir o estudiar en otro país, con formación universitaria y una iniciación temprana en el activismo público, generalmente en la universidad, además de provenir de caladeros conoci-

dos: ejército, iglesia, empresa y profesiones habituales –abogacía, medicina, ingeniería–. Otro elemento resaltado por el autor y que puede ser relevante para entender estas trayectorias son los escenarios de inestabilidad que dan origen a situaciones políticas nuevas (el equivalente en España puede ser la transición), que configuran el entorno o la ventana de oportunidad por la que se configuran vocaciones políticas que originan luego trayectorias de éxito.

En su segunda edición, *El oficio de político* sigue aportando una definición pertinente del «político» como «aquella persona que imperativamente se ubica en alguna de las cuatro arenas siguientes: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza en la Administración del Estado o en entidades dependientes o autónomas del Estado; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos políticos o formaciones políticas de representación similares; y, por último, quienes habiendo estado en una de las tres situaciones recién descritas continúan ejerciendo influencia mediante un "efecto sombra" por su prestigio pretérito» (p. 114). Así pues, las personas que ocupan posiciones de poder político son aquellas que podemos considerar élites políticas. Pero no todo acaba aquí. Alcántara también reconoce que hay personas parapolíticas o que están en una zona de penumbra política como los miembros del Tribunal Supremo o del Constitucional, autoridad electoral, banco emisor, comisiones reguladoras, casos en los que «la evidencia señala que en muchos casos *actúan* como políticos» (p. 121, cursivas en el original).

El estudio de los motivos por los que las personas se dedican a la política tiene recorrido. Alcántara se centra en la ambición (recuperando categorizaciones muy útiles para la investigación empírica), pero añade otros que configuran la ventana de oportunidad que hace que, en determinados momentos y escenarios, unas personas tengan más oportunidades de dedicarse a la política que otras; por ejemplo, la forma del Estado. Si es descentralizado con cámaras de representación territorial hay más puestos de representación a cubrir y esto puede ser un incentivo para que haya más personas que desarrollen un interés por la política. En la medida en que la forma del Estado *contagia* la organización interna de los partidos, estos también se convierten en actores clave que generan incentivos individuales, al seleccionar también al personal que va en las listas electorales y que asimismo ubica en las administraciones. Otro elemento institucional son algunos ingredientes del sistema electoral como, por ejemplo, el tipo de listas (abiertas, cerradas) o la barrera electoral (cuanto más baja, menos probabilidades de que los partidos pequeños abran posibilidades de trayectoria política). También forman parte de esa estructura de incentivos la calidad profesional de la actividad de representación (salario, asistentes, recursos para representar adecuadamente a la ciudadanía) y la existencia de cuotas para colectivos determinados generalmente infrarrepresentados (las listas cremallera o la presencia equilibrada [60%-40%] por género). Hay, además, factores individuales que nos ayudan a explicar por qué ciertas personas terminan en la política: capital social, capital cultural, capital económi-

co (vinculados los tres generalmente a la familia, tal como nos enseñó Bourdieu) y algunas aptitudes como la capacidad de expresarse correctamente, la empatía o la capacidad de escuchar.

Los elementos institucionales y personales permiten entender la vocación, la ambición y el deseo de participar activamente en política en un entorno determinado y, también, en un momento histórico concreto. Pero Alcántara añade cuatro factores relevantes sin cuyo concurso parece que la entrada y permanencia en política es mucho más complicada: adscripción a un partido, formación y experiencia profesional, popularidad, a los que añade la renta económica suficiente (capital económico) y el capital social que suele provenir del legado familiar (contactos, redes, vínculos) (p. 170-71).

Pero esta nueva edición de *El oficio de político* Alcántara incorpora como novedad una reclamación sustentada en un análisis de los avances más relevantes de varias disciplinas, especialmente la neurología. Así, reivindica que la ciencia política incorpore conocimientos de otras disciplinas a sus análisis. Si en la primera edición de su obra nos hablaba de manera solvente sobre postulados de la psicología y la biología que ayudan a la ciencia política a construir explicaciones, en esta segunda trata de la neurología y de sus «intentos de conocer las razones del comportamiento de las personas, tanto en lo relativo a la explicación de la acción como de las bases de la misma que constituye el propio pensamiento» (p. 75). En este sentido, entiende que los avances en la neurología son, en parte, resultado de políticas públicas que invierten en investigación y desarrollo para conocer mejor el funcionamiento del cerebro humano (p. 87). Es decir, en cierto sentido, la neurología es dependiente de la ciencia política. Pero también Alcántara recoge la idea de que la neurología es una de las variables independientes de la ciencia política en la medida en que ayuda a explicar el comportamiento o, al menos, algunos comportamientos. Así, Alcántara se refiere a esas situaciones tras las elecciones en las que todos los actores parecen ganar a pesar de perder, presentando «como una ganancia potencial fracasos clamorosos a la vista de observadores imparciales» (p. 90); o el «exceso de confianza y la ilusión del conocimiento» (p. 91) que se observa en algunos políticos y que suele conducir a la prepotencia y/o el narcisismo. La revisión de estudios recientes permite a Alcántara avanzar una de las líneas de actuación de la disciplina: la neurología puede ayudar a explicar el «comportamiento social cotidiano» (p. 92). Y nos ofrece un corolario sobre la mercadotecnia electoral basándose en los avances de la neurología. Más allá de reseñar estos avances y de mostrar el potencial de la neurología para la política, Alcántara traza un reto institucional: si la neurología puede ayudar a explicar asuntos relevantes que la ciencia política (y otras ciencias sociales) intenta entender («¿Por qué se vota? ¿Por qué se actúa colectivamente? ¿Por qué alguien decide ser candidato? ¿Por qué un legislador decide no apoyar una ley?» [p. 97]), ¿por qué no institucionalizar esta cooperación entre disciplinas con un programa de investigación y de enseñanza sobre micropolítica en el que la neuropolítica tendría un papel central?: «(…) ante

la posibilidad de estas intervenciones en el cerebro, cuya ejecución avanza de manera inexorable y a velocidad vertiginosa, la ciencia política tiene que abrir un programa de investigación» (p. 99) y completarlo con «la puesta en marcha de los estudios de micropolítica» (p. 99).

En definitiva, *El oficio de político* es un texto relevante, actual, ameno, informado, bien escrito. Se lo dije al profesor Alcántara en privado en una ocasión y lo hago público aquí: llevo estudiando las élites políticas desde hace años y *El oficio de político* es el libro que me hubiera gustado escribir a mí.

Anexo infográfico

Revista CIDOB d'Afers Internacionals cumple 40 años

En 2023 *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* conmemora el 40 aniversario de su creación, coincidiendo con los 50 años de CIDOB, su institución editora. Por este motivo, publicamos este número especial que, bajo el título «Orden Internacional: ¿más geopolítico o más plural?», quiere ofrecer una radiografía del momento actual de incertidumbre y cambio de paradigma que viven las relaciones internacionales.

También es momento de hacer un balance de la trayectoria de la revista, razón por la cual hemos elaborado este anexo infográfico, que muestra una fotografía de su evolución. El hecho de que una publicación como *Afers* haya transitado con éxito una historia de 40 años[1], hasta llegar a situarse entre las cabeceras de referencia en el estudio de las relaciones internacionales en lengua española a nivel internacional, es un gran logro. Las relaciones internacionales –restringidas en sus inicios a unas pocas universidades y escuelas, principalmente del ámbito angloamericano y británico– se han convertido en un objeto de estudio en auge y plural, así como en una temática de creciente interés para muchos sectores de la sociedad, por lo que ha ido ampliando su alcance cultural y geográfico. En este contexto, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* quiere seguir siendo un referente ineludible de la producción intelectual, rigurosa y abierta sobre esta materia.

En los años 2012-2013 la revista experimentó una transformación radical a fin de adaptarse y cumplir con todos los criterios académicos que le aseguraban y confirmaban su rigor científico: establecimiento de un nuevo consejo editorial y un nuevo consejo asesor internacional; introducción de la evaluación externa por pares de anonimato doble (*peer review*); inicio de su inclusión en las principales bases de datos académicas, como Scopus y Web of Science; postulación y obtención del Sello FECYT de calidad editorial y científica; trabajo con Open Journal System (OJS); introducción de la sección de reseñas de libros, etc. Todo ello, sin perder su faceta cultural y su voluntad de mantener un impacto social amplio –forma parte de la Asociación de Revistas Culturales de España (ARCE) desde 1992–. De esta forma, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* se define como un proyecto editorial cultural-académico.

1. El número 1 de la revista se publicó en 1983, si bien el lanzamiento tuvo lugar en 1982, con un número 0.

En sus 40 años de historia, la revista ha ido consolidando las siguientes tendencias:

Figura 1. Evolución de la imagen de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (1983-2023)

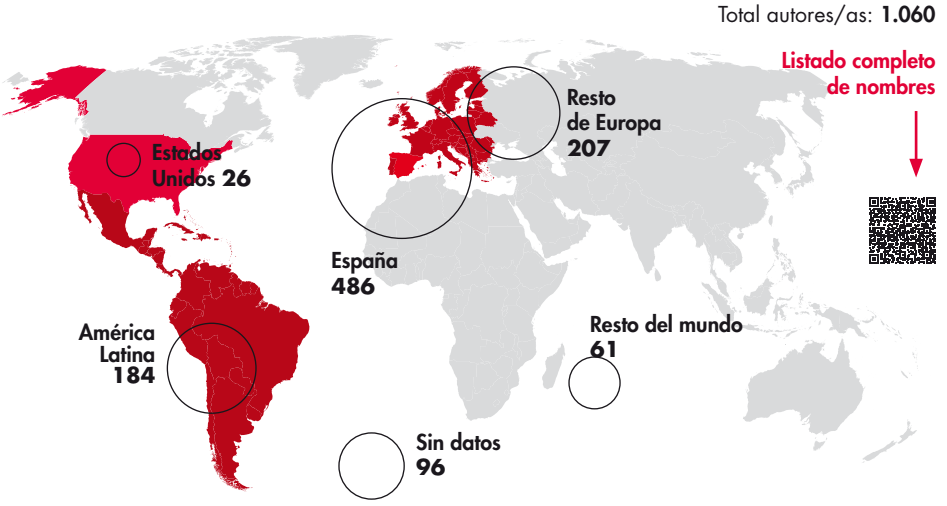
2023

Geopolítica desde América Lati
Cam
de cicl
multipolarida
Élites políticas y legitimación en el Norte de África
La conexión entre lo méstico y rnacional
rnando de Larramendi
Tomé-Alonso (Coords.)
El orden internacional
¿más geopolítico o más plural?
Pol Morillas (Coord.)

Figura 2. La *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* en cifras (1983-2023)

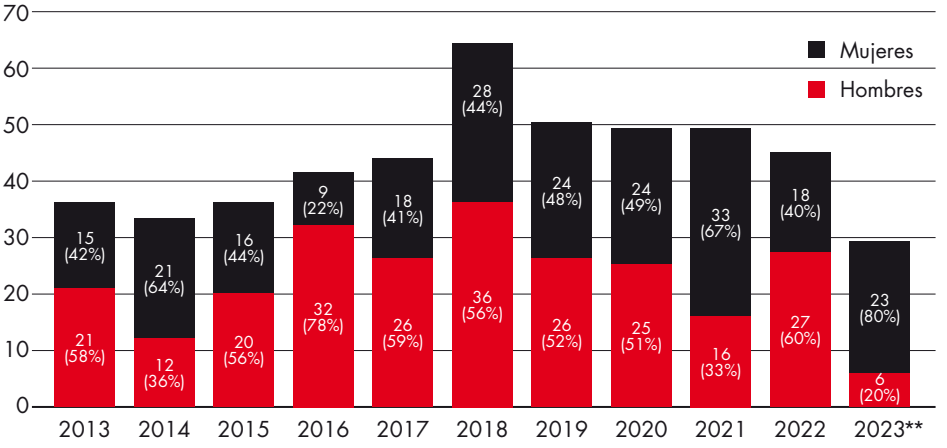
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Autores y autoras de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (cifra absoluta y por país de afiliación/institución 1983-2023)



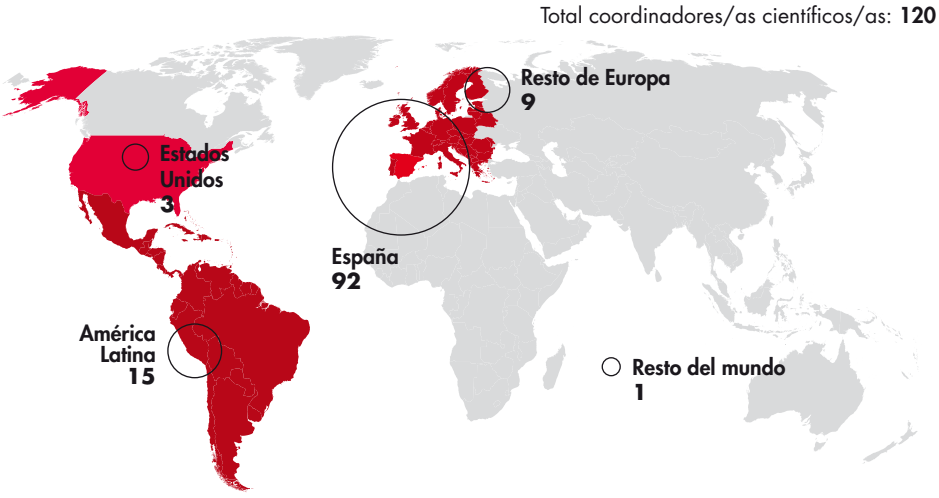
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Autores y autoras de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (cifra absoluta y en porcentaje por género, 2013-2023)*



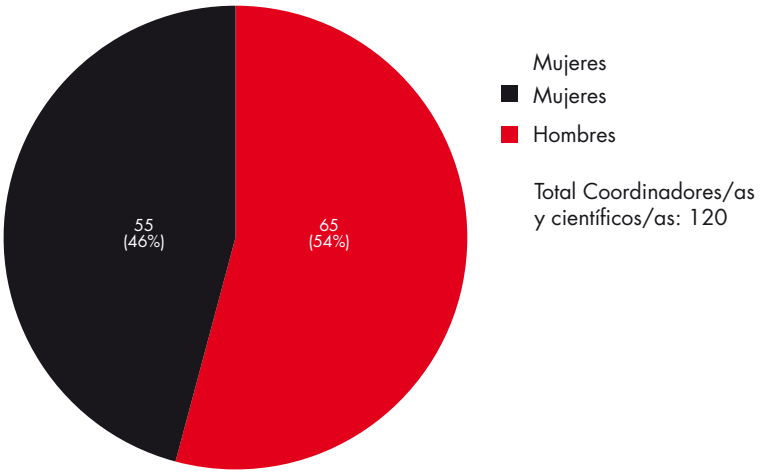
*Contabilizados desde 2013, año del salto académico de la revista.
**Faltan los autores/as del número de diciembre de 2023.
Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Coordinadores y coordinadoras científicas de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (cifra absouta y por país de afiliación/institución, 1983-2023)



Fuente: Elaboración propia.

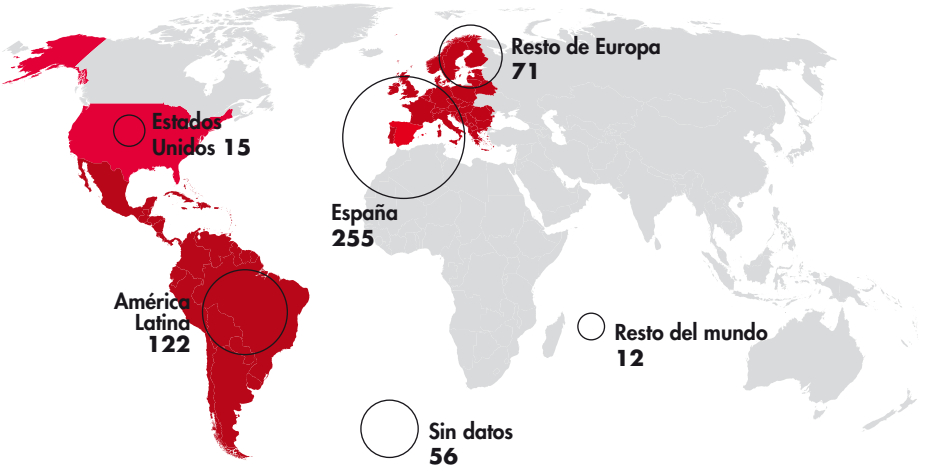
Figura 6. Coordinadores y coordinadoras científicas de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (cifra absoluta y en porcentaje por género, 1983-2023)



Fuente: Elaboración propia.

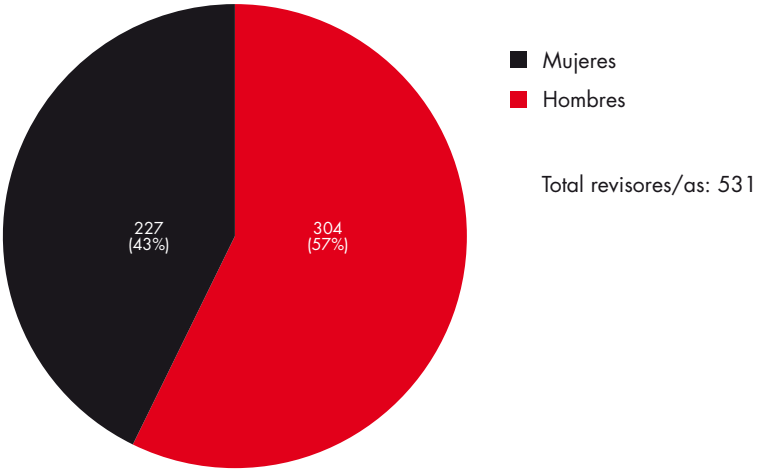
Figura 7. Revisores y revisoras de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (cifra absoluta y por país de origen, 2013-2023)

Total revisores/as: **531**



Fuente:Elaboración propia.

Figura 8. Revisores y revisoras de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (cifra absoluta y en porcentaje por género 2013-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Los temas de estudio de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* como reflejo de la actualidad internacional (1983-2023)

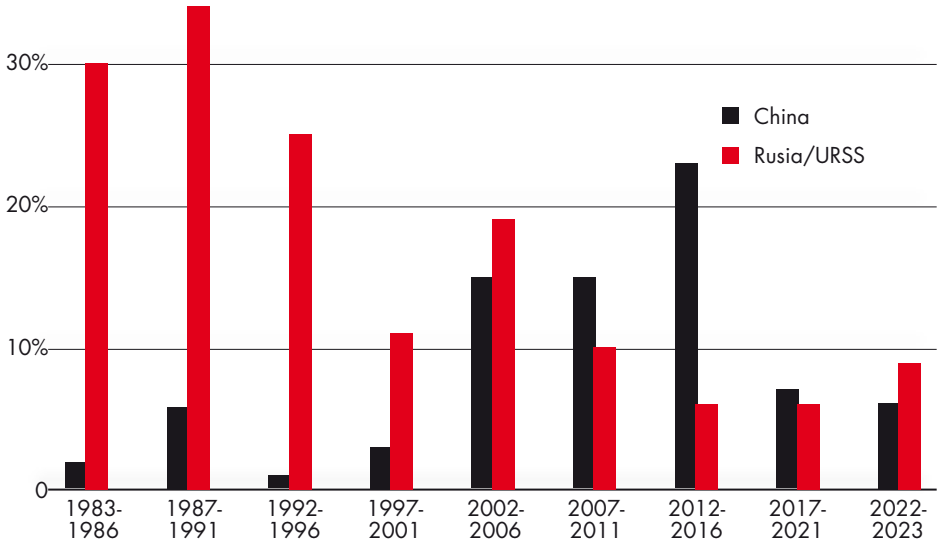
Las cifras e información recogidas en este anexo reflejan cómo esta cabecera ha interpretado la transformación del sistema internacional en los últimos 40 años: desde el mundo postsoviético, la emergencia de la UE y de China como actores globales, hasta la recurrencia de las crisis –financiera y sanitaria– o la humanización de las relaciones internacionales, a través de las migraciones y las cuestiones de género.

Metodología utilizada

Los datos[2] de los que derivan los gráficos que se muestran a continuación recogen la frecuencia relativa de una selección de 40 palabras clave preseleccionadas en el corpus de la publicación *Afers Internacionals* desde la primera edición (número 1, de 1983). La cifra representa el peso relativo de cada uno de los términos clave en base a la recurrencia de dicho termino (1=mínimo de 6 apariciones del término en el mismo artículo) y con respecto a los otros 39 términos seleccionados. Se han agrupado los resultados para aquellos términos en los que su denominación de estudio ha cambiado con el tiempo pero que, a efectos de este análisis, pueden cumplir un papel equiparable. Por ejemplo, este es el caso de Rusia, que se agrupa con la URSS/Unión Soviética, o de la Unión Europea, que lo hace con CEE. Las 40 palabras clave son las siguientes: África, Alemania, América Latina, Asia-Oceanía, Atlántico, Bipolaridad, Brasil, China, Ciudades, Crisis, Democracia, Derechos Humanos, Estados Unidos, Francia, Género / Mujer, Globalización / Mundialización, Gobernanza global, Guerra, India, Interculturalidad, Interdependencia, Islam / Islamismo, Medio ambiente / Cambio climático, Mediterráneo, Migraciones, Multipolaridad, Naciones Unidas, OMC, Oriente Medio, OTAN, Paz, Populismo, Reino Unido, Rusia / Unión Soviética (URSS), Seguridad, Sur Global, Tercer Mundo/países en desarrollo, Terrorismo, Unión Europea / Comunidad Económica Europea (CEE), Unipolaridad. Como resultado de este ejercicio, se muestran las siguientes observaciones:

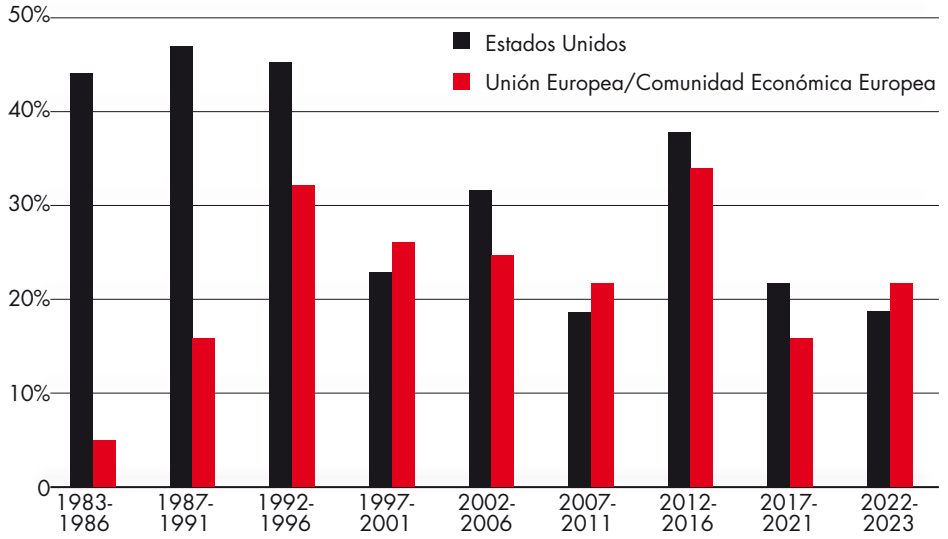
2. Estos datos han sido recogidos y analizados con la herramienta ATLAS.ti por Ricardo Pol durante su estancia de prácticas de investigación en CIDOB (enero-junio de 2023).

Figura 9. Temas de estudio: Unión Soviética/Rusia y China (1983-2023



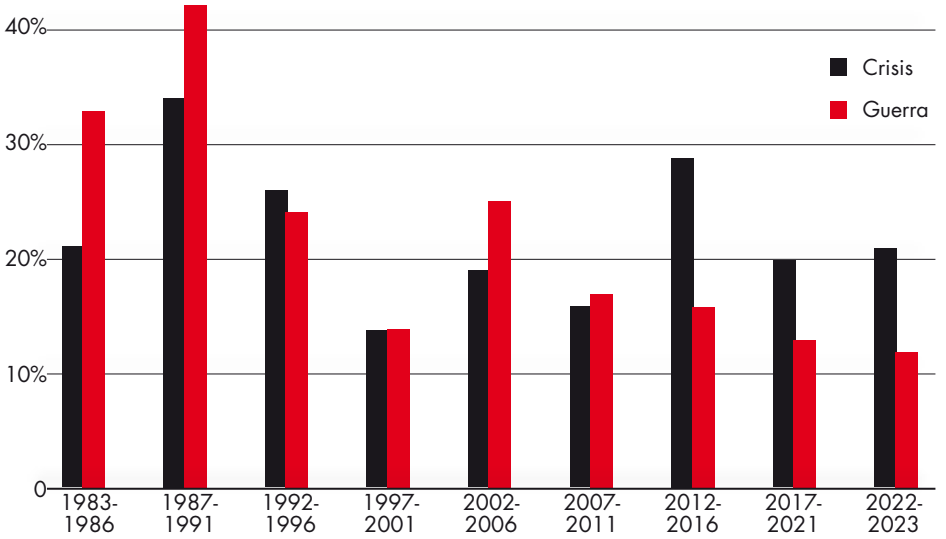
Fuente: Elaboración propia.

Figura 10. Temas de estudio: UE y Estados Unidos (1983-2023)



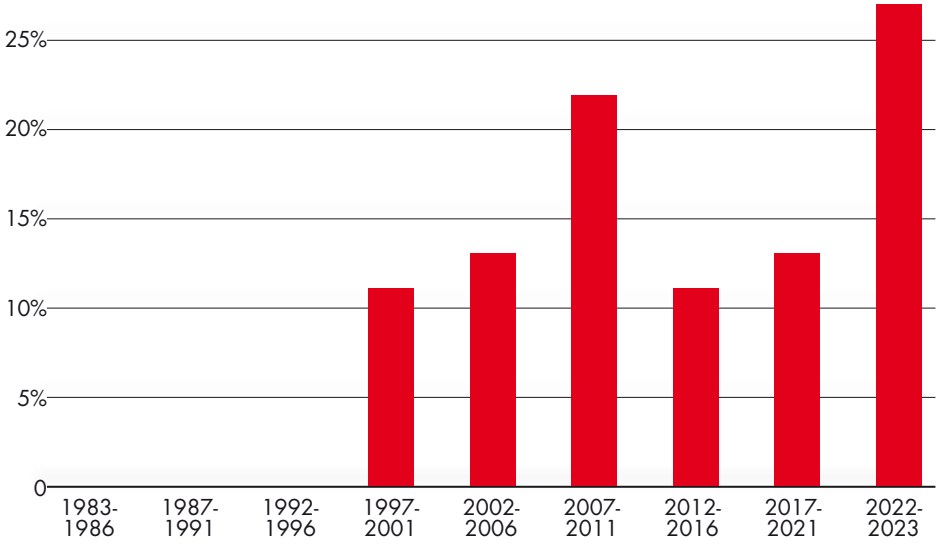
Fuente: Elaboración propia.

Figura 11. Temas de estudio: guerra y crisis (1983-2023)



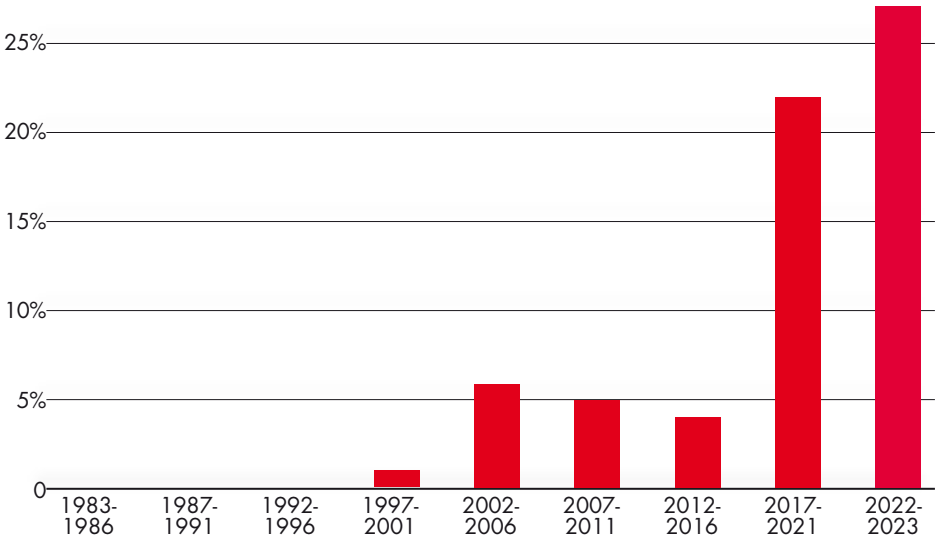
Fuente: Elaboración propia.

Figura 12. Temas de estudio: migraciones (1983-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 13. Temas de estudio: género (1983-2023)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Temas de estudio: la distribución íntegra de los temas de un solo vistazo (1983-2023)

Año	Estados Unidos	Seguridad	Unión Europea / CEE	Crisis	Guerra	América Latina	Democracia	Rusia / Unión Soviética	Paz	Migraciones	Naciones Unidas	Brasil	China	Asia-Oceanía	Francia	Derechos humanos	África	Género	Globalización/Mundialización	OTAN	Alemania	Ciudades	Islamismo	Mediterráneo	Terrorismo	India	Reino Unido	Medio ambiente	Interculturalidad	Oriente Medio	OMC	Atlántico	Tercer Mundo	Populismo	Gobernanza global	Interdependencia	Sur global	Unipolaridad	Multipolaridad	Bipolaridad
1983	4	2	0	3	6	2	1	2	2	0	2	2	1	0	3	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
1984	7	9	0	3	8	5	3	7	2	0	1	2	0	0	1	1	2	0	0	5	0	0	0	3	0	0	1	0	0	1	0	3	1	0	0	0	0	0	0
1985	6	2	0	3	2	1	1	4	1	0	0	1	0	0	2	0	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1986	9	3	1	2	3	5	3	5	1	0	1	3	0	0	2	2	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
1987	2	1	0	1	3	0	0	3	1	0	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1988	8	4	2	7	6	6	4	3	2	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	0	0	0
1989	6	3	4	4	4	3	1	2	4	0	2	2	0	0	6	1	2	0	0	1	2	0	0	1	0	0	2	1	0	1	0	0	2	1	0	1	0	0	0
1990	3	1	1	3	5	3	3	7	2	0	2	2	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
1991	11	6	3	7	9	7	4	7	9	0	4	1	1	3	3	2	2	0	0	2	3	1	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	4	1	0	1	0	0	0
1992	6	0	4	5	0	11	1	0	1	0	1	5	0	3	3	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0	0	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1993	6	4	4	1	5	2	1	3	4	0	2	1	1	0	4	0	1	0	0	4	3	0	0	3	0	1	3	2	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0
1994	1	4	0	4	3	0	3	7	4	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1995	14	4	9	5	3	11	3	2	5	0	8	4	0	3	0	5	1	0	2	1	3	0	0	0	0	0	3	2	0	0	4	0	2	1	0	0	0	0	0
1996	7	4	7	5	7	6	7	7	3	0	2	2	0	0	2	1	0	0	0	3	4	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
1997	2	10	5	3	2	1	2	0	7	2	2	0	0	0	5	3	1	0	2	2	1	0	4	6	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1998	10	3	3	6	7	1	7	4	4	1	3	0	2	4	5	3	2	0	1	3	4	1	5	1	0	1	3	2	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0
1999	7	6	5	2	2	2	2	3	3	2	4	2	2	5	0	0	8	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	7	13	4	6	5	2	6	7	5	1	5	0	0	1	0	1	1	1	9	8	1	0	1	1	0	0	1	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2001	7	8	21	4	4	11	7	2	4	10	3	2	0	2	4	5	2	1	1	1	0	0	0	2	0	0	1	1	0	0	3	1	1	0	0	1	0	0	0
2002	10	11	9	9	7	1	3	8	8	1	2	1	1	4	1	4	2	1	2	5	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	1	2	0	0	1	0	0	0	1	0
2003	13	8	5	8	10	1	5	8	10	3	5	1	11	7	5	1	1	1	4	1	2	0	1	0	3	4	0	0	6	1	5	0	0	0	0	1	0	1	1	0
2004	4	0	0	2	4	2	3	0	0	2	0	7	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	12	12	5	3	7	0	3	9	5	11	4	0	8	10	1	4	0	2	3	2	2	3	4	0	2	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2006	4	10	15	5	7	2	7	2	8	1	4	0	1	2	2	6	2	5	3	0	0	0	6	1	2	1	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	10	13	11	11	8	1	9	1	7	11	6	0	6	6	11	3	7	2	1	1	1	1	7	12	4	4	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0
2008	4	11	8	1	5	6	4	3	4	10	1	1	2	2	1	1	1	1	8	0	3	5	2	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	6	5	3	6	6	13	8	1	6	0	1	7	3	3	3	1	6	0	4	0	1	1	0	0	2	1	0	1	3	1	2	0	0	1	0	1	0	1	0	0
2010	6	14	8	6	5	0	4	3	3	15	0	0	14	11	4	1	4	4	0	1	1	3	2	2	6	8	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
2011	5	5	6	3	5	1	10	9	4	2	1	0	1	1	0	3	1	1	0	1	0	2	12	0	1	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
2012	12	11	14	10	6	7	4	3	4	1	4	18	9	4	0	6	2	0	2	1	3	1	0	0	0	5	0	5	0	0	1	1	0	0	2	1	0	0	1	0
2013	13	13	9	7	7	11	7	2	0	0	10	10	5	8	0	2	8	0	4	3	1	5	0	2	1	2	0	2	0	1	1	8	0	0	2	0	0	0	0	0
2014	12	5	13	17	1	9	4	1	0	11	5	7	3	0	3	2	2	4	3	0	2	1	0	1	0	1	3	1	0	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0
2015	7	12	9	6	5	2	9	1	0	3	1	2	5	4	0	3	3	0	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0
2016	8	7	2	1	4	8	2	2	0	1	2	7	10	7	3	2	7	1	0	0	1	5	0	0	6	6	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2017	3	11	0	3	3	5	1	0	0	3	4	2	0	0	3	6	1	7	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	12	9	5	7	8	11	10	5	0	4	7	6	5	3	1	5	3	13	1	0	1	1	0	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	8	1	0	0	0	0	1
2019	7	9	6	5	6	7	5	0	0	8	3	1	3	2	2	4	1	4	1	0	0	7	0	0	0	0	1	1	0	2	1	0	0	0	1	0	2	1	0	1
2020	12	8	8	13	4	8	11	5	0	1	4	5	3	2	1	1	0	3	2	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
2021	1	10	6	5	0	7	3	0	0	6	4	1	0	0	3	4	2	10	0	0	3	1	0	0	8	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2022	4	5	7	6	4	8	11	3	0	4	3	5	2	1	2	7	1	1	1	2	1	1	0	0	0	1	2	4	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0
2023	2	2	0	1	0	2	1	0	0	5	2	0	0	0	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*No se incluyen los números 134 y 135
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Principales hitos de impacto y visibilidad, históricos y estratégicos en la evolución de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (1982-2023)

AÑO	Integración en bases de datos académicas
1982	Presentación del n.º 0 de la revista
	Director: **Josep Ribera**
1983	N.º 1 de la revista
1987	Creación del primer consejo asesor
1988	Creación del primer consejo editorial
1992	Incorporación a la Asociación de Revistas Culturales de España (ARCE)
	Publicación del primer número monográfico (n.º 23-24)
1995	Incorporación de **Bet Mañé** como editora de la revista
	Creación del departamento de publicaciones
1997	Política de acceso abierto (consulta de la revista en la web de CIDOB)
	Incorporación de **Joan Antoni Balcells** como maquetador y diseñador
2001	EBSCO (Academic Search Premier, Fuente Académica, Fuente Académica Premier, Political Science Complete)
2002	Latindex - Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
2006	Revistes Catalanes amb Accés Obert (RACO)
2008	Inicio de una estrategia de indexación. Edición académica.
2009	Journal STORage (JSTOR)-Estados Unidos
	Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)-UB
2010	Director: **Jordi Vaquer**
2011	Renovación del consejo editorial
	Dialnet
2012	Nueva época: criterios académicos, cambio de imagen
	Incorporación de **Silvia Serrano** como documentalista
	Open Journal System (OJS)
	Renovación del consejo asesor internacional
	Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
2013	Director: **Jordi Bacaria**
	Inauguración de la sección reseñas
	Incorporación de **Isabel Verdet** como editora de la sección Reseñas
	Código ético y declaración de buenas prácticas
	Directory of Open Access Journals (DOAJ)
2014	CARHUS Plus+
	DULCINEA
	Primer Sello FECYT de calidad editorial y científica. Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología

2015	Coedición del n.º 110 con el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM)
2016	Asignación de Digital Object Identifier (DOI)
	European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH PLUS)
	Quality Open Access Market (QOAM)
	SCOPUS
	Emerging Sources Citation Index (ESCI) de la Web of Science (WoS)
	SCImago Journal & Country Rank
	Incorporación de **Héctor Sánchez Margalef** como coordinador del proceso de *peer review* externo
2018	Director: **Pol Morillas**
	Coedición del n.º 120 con Instituto Mora (México)
2019	Renovación Sello FECYT
	Applied Social Sciences Index and Abstracts (ASSIA)
	International Bibliography of Social Sciences (IBSS)
	Periodical Index Online (PIO)
	ULRICH'S
	Worldwide Political Science Abstracts
	ProQuest
2021	Introducción del sistema de detección de plagio VIPER
	Renovación Sello FECYT
2022	Sistema de Información Científica Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)
	Renovación Sello FECYT
2023	Renovación Sello FECYT

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Descripción de las principales bases de datos y repositorios académicos en los que se encuentra *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*

ESCI-Web of Science (WoS)	El Emerging Sources Citation Index (ESCI) es un índice de citas producido desde 2015 por Thomson Reuters, y luego por Clarivate Analytics. Forma parte de la *core collection* de la Web of Science. El índice incluye «publicaciones de alta calidad, revisadas por pares, de importancia regional y en campos científicos emergentes».
Google Académico	Google Académico (*Google Scholar*) es un buscador que permite localizar documentos de carácter académico como artículos, tesis, libros, patentes, documentos relativos a congresos y resúmenes. Se alimenta de información procedente de diversas fuentes: editoriales universitarias, asociaciones profesionales, repositorios de preprints, universidades y otras organizaciones académicas.
SCImago Journal & Country Rank (SJR)	El SCImago Journal Rank (SJR) es un indicador desarrollado por el grupo Scimago –un grupo de investigación perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), las universidades de Granada, Extremadura, Carlos III de Madrid y Alcalá de Henares– que mide la calidad de las revistas científicas incluidas en Scopus basándose en el recuento de citas obtenidas por cada publicación.
Scopus	Scopus es una base de datos multidisciplinar de referencia del grupo Elsevier. Proporciona un CiteScore para cada publicación, para un año en concreto, que se calcula dividiendo las citas recibidas en ese año por documentos publicados en los tres años anteriores, entre el número total de documentos publicados en esos tres años e incluidos en Scopus.
Sello de calidad editorial de la FECYT	El Sello de calidad editorial de la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) reconoce la calidad editorial y científica de las publicaciones académicas españolas.
Latindex	Latindex (Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal) es producto de la cooperación de una red de instituciones que funcionan de manera coordinada para reunir y diseminar información sobre las publicaciones científicas seriadas producidas en Iberoamérica. Latindex surgió en 1995 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y cuenta con dos productos de información: el directorio, que ofrece datos bibliográficos y de contacto de todas las revistas impresas y en línea registradas, y el catálogo 2.0, compuesto únicamente por revistas en línea que cumplen con los más altos estándares de calidad científica según la metodología de Latindex.
Dialnet	Dialnet es de los mayores portales bibliográficos de acceso libre con contenidos científicos en lenguas iberoamericanas nacido en la Universidad de La Rioja.
DOAJ	DOAJ (Directory of Open Access Journals) lista revistas científicas de acceso abierto que cumplen con altos estándares de calidad científica al utilizar la revisión por pares o control de calidad editorial; las revistas incluidas en DOAJ deben ser gratuitas para todos al momento de su publicación.
JSTOR	JSTOR (Journal STORage) es un sistema de archivo en línea de publicaciones académicas, un repositorio al que se accede por suscripción y que llega a las universidades más importantes del mundo, sobre todo estadounidenses. Fundada en 1995, es una sociedad estadounidense sin ánimo de lucro con base en la ciudad de Nueva York.

RACO	RACO (Revistes Catalanes amb Accés Obert) es un repositorio cooperativo desde el que se pueden consultar, en acceso abierto, los artículos a texto completo de revistas científicas, culturales y eruditas catalanas.
Redalyc	Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) es una base de datos en línea y repositorio digital de textos científicos en acceso abierto, cuyo ámbito es, como su nombre indica, el de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Cuenta con el apoyo de la Universidad Autónoma del Estado de México.

NUEVA SOCIEDAD
www.nuso.org

Directora: Svenja Blanke
Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Trabajo: nuevas luchas, nuevos sentidos

307
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2023

COYUNTURA: **Fernando Molina.** Evistas versus arcistas. Guerra abierta en el MAS boliviano.
TRIBUNA GLOBAL: **Christophe Jaffrelot.** Narendra Modi o el fin de la democracia india.
TEMA CENTRAL: **Daniel Susskind.** Trabajo y sentido en la era de la inteligencia artificial. **Didice Godinho Delgado.** ¿Hay justicia de género en el sindicalismo de América Latina y el Caribe? **Cecilia Rikap.** Inteligencia artificial: reemplazo, hibridación… ¿progreso? **Cecilia Anigstein.** Transición ambiental y clase trabajadora. **Svenja Blanke / Mónica Sladogna.** ¿Cómo trabajaremos en América Latina? Inteligencia artificial y trabajo en la periferia del capitalismo.**Jaime Caro.** La izquierda y el nuevo sindicalismo en Estados Unidos. **Guadalupe Hindi.** Formales/informales: un binomio cuestionado por la «economía popular». **Sarrah Kassem.** Los trabajadores que desafían a Amazon.
ENSAYO: **Martín Baña / Alejandro Galliano.** La muerte es un lujo innecesario. Del cosmismo ruso al transhumanismo universal.

305
MAYO-JUNIO 2023

Colombia, Chile, Brasil: los márgenes del cambio

306
JULIO-AGOSTO 2023

La energía en la policrisis global

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Argentina, el abismo permanente

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS
50
years

revista cidob d'
afers
internacionals

¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO EN LA DIRECCIÓN QUE NOS INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:
publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

135 Élites políticas y legitimación en el Norte de África
136 Geopolítica desde América Latina
137 Una nueva arquitectura de seguridad en Europa

CIDOB
BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
50 years

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS
134, Septiembre 2023

En 2023 *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* cumple 40 años, coincidiendo con el 50 aniversario de CIDOB. Por este motivo, publicamos este número especial que, bajo el título «El orden internacional: ¿más geopolítico o más plural?», ofrece una radiografía del momento actual de cambio de paradigma en las relaciones internacionales. Tras una primera revisión de la evolución de esta disciplina a lo largo de las últimas cuatro décadas, el monográfico examina aspectos tales como la crisis de la democracia y del orden internacional liberal, la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China, la reconfiguración de las cadenas globales de valor, la agenda climática, la diplomacia tecnológica, la perspectiva asiática del orden internacional, así como el concepto de «política planetaria» y la influencia de las ciudades como actor internacional. Finalmente, ofrece un anexo infográfico que muestra, con datos y figuras, la trayectoria de la revista en sus 40 años de historia.

Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*
Pol Morillas

Orden en transición y normas en discusión
Esther Barbé

Democracia, orden internacional y guerra en Ucrania
Richard Youngs

Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE
Alicia García Herrero

La gobernanza de la agenda climática: compleja, policéntrica y llena de imperfecciones
Cristina Monge

Diplomacia tecnológica para la era digital
Manuel Muñiz

Una perspectiva desde Asia sobre el orden internacional: la importancia de la comprensión global
Seán Golden

Política planetaria: reactivar el espíritu del concepto de «sociedad civil global»
Sabine Selchow

El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial
Cathryn Clüver Ashbrook

Cuatrimestral
de estudios
internacionales

Barcelona,
septiembre 2023
ISSN 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-15-2
11€