

Manuela Mesa (coord.)

El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta

Anuario 2020-2021

back



cei*pa**z*



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta

Anuario CEIPAZ 2020-2021

Fernando Mayor Zaragoza, Fernando Lamata, José María Vera, José Antonio Sanahuja, Cristina Monge, Manuela Mesa, Ana González-Páramo, Miren Gutiérrez, Caterina García, Josep Ibáñez, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Isaías Barreñada

© Fernando Mayor Zaragoza, Fernando Lamata, José María Vera, José Antonio Sanahuja, Cristina Monge, Manuela Mesa, Ana González-Páramo, Miren Gutiérrez, Caterina García, Josep Ibáñez, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Isaías Barreñada

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Primero
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org

Edición de textos: Héctor Sanahuja Mesa
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
14ª edición: mayo 2021
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-12



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Mas información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción	
<i>Manuela Mesa</i>	9

Tendencias internacionales

Imposibles hoy, posibles mañana. Acciones inaplazables para un adecuado legado intergeneracional	
<i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
Las patentes y el acceso a las vacunas: un desequilibrio que mata	
<i>Fernando Lamata Cotanda</i>	29
Bienes públicos globales en un mundo pospandemia	
<i>José María Vera</i>	51
Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global	
<i>José Antonio Sanahuja</i>	69
Nuevos actores y roles en la reconstrucción del pacto social	
<i>Cristina Monge</i>	97
Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad	
<i>Manuela Mesa</i>	113
Las personas migrantes ante la COVID: derechos humanos, regularizaciones y acceso a las vacunas	
<i>Ana González-Páramo</i>	143
Sectarización en las plataformas: La influencia digital de la ultraderecha durante la pandemia	
<i>Miren Gutiérrez</i>	159

Perspectivas regionales

Nuevo internacionalismo en la política exterior estadounidense de la Administración Biden. Balance de 100 días de gobierno	
<i>Caterina García y Josep Ibáñez</i>	177
La Administración Biden ante el legado de Trump en Oriente Medio	
<i>Rosa Meneses</i>	195
China y la globalización: ¿un paso adelante, dos pasos atrás?	
<i>Xulio Ríos</i>	213
América Latina en el centro de la pandemia: incremento de la desigualdad y mayor déficit democrático	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	231
Sahara Occidental. Es hora de una nueva implicación internacional, pero radicalmente diferente	
<i>Isaías Barreñada</i>	249

Relación de autores y autoras	263
-------------------------------------	-----

Introducción

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM



La pandemia ha provocado cambios importantes en todos los ámbitos de la vida y en la política nacional e internacional. Ha acelerado algunas tendencias que ya existían, como el incremento de la desigualdad, la urgencia de actuar ante el calentamiento global, el impacto tecnológico en el mundo del trabajo, entre otras. En esta situación ha adquirido relevancia la importancia de unos servicios públicos fuertes capaces de dar una respuesta adecuada a las situaciones de emergencia. También ha quedado en evidencia, la necesidad de que los “cuidados” y los servicios esenciales ocupen un lugar central en la política, para garantizar la protección de la vida, y en especial de las personas más vulnerables de la sociedad. En estos meses han emergido con fuerza debates nuevos, que cuestionan las doctrinas económicas ortodoxas basadas en el crecimiento ilimitado, el uso de las patentes ante una pandemia global y se han planteado que acciones se deberían impulsar para garantizar la provisión de los bienes públicos globales.

*Se requiere la
reconstrucción de
un pacto social
con nuevos
actores y roles*

Este número del Anuario hace un recorrido por las diversas propuestas e iniciativas para el mundo después de la pandemia. Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz, aborda las acciones inaplazables para un adecuado legado intergeneracional y plantea la urgencia de redefinir el concepto de seguridad centrado en las necesidades de las personas. No estaremos seguros hasta que todas las personas estén vacunadas, independientemente del lugar donde vivan. Por esto, una de las cuestiones claves en el momento actual, es el acceso a las vacunas. Fernando Lamata, médico y experto en salud pública, nos explica como el mantenimiento de los patentes ante una situación de emergencia sanitaria está costando muchas vidas y está prolongando el impacto de la pandemia en el tiempo. Los mecanismos creados en el ámbito multilateral para gestionar la distribución de las vacunas resultan insuficientes. Si consideramos el acceso a las vacunas como un bien público global, su provisión debe ser garantizada. Jose María Vera, ex director de Oxfam internacional, aborda en su artículo para el anuario, los bienes públicos globales y señala la existencia del “virus de la desigualdad” que se ha acentuado de manera alarmante con la pandemia; también aborda la aceleración de la crisis climática. La génesis y respuesta a la pandemia exige renovar el concepto de los bienes públicos globales y reforzar su regulación.

Todo esto requiere de la reconstrucción de un pacto social, con nuevos actores y roles. Así lo explica, la profesora de Sociología de la Universidad de Zaragoza y analista, Cristina Monge. Ella plantea como el nuevo contrato social debe sustentarse en el conocimiento, en un nuevo paradigma económico, en un mayor protagonismo del Estado, en la redefinición del sector privado y del tercer sector, como espacios privilegiados para la innovación y la creación de alianzas.

El Pacto Verde Europeo es otra de las iniciativas que serán claves para el mundo pospandemia. El catedrático de Relaciones Internacionales, José Antonio Sanahuja explica los elementos fundamentales del pacto verde europeo y señala como este pacto supone una amplia transformación económica y social de la Unión Europea y es una estrategia integral a largo plazo para asegurar la neutralidad climática en 2050. Esta pacto redefine el lugar de Europa en el mundo y en el sistema multilateral.

La política exterior feminista es otra de las propuestas que han ido emergiendo en estos años, como resultado de un movimiento feminista internacional cada vez más fuerte y del compromiso de algunos gobiernos por incorporar la perspectiva de género y la igualdad a la política exterior. Manuela Mesa, directora de CEIPAZ y codirectora del Instituto universitario DEMOSPAZ-UAM analiza la política exterior feminista, los rasgos que la definen, los principales retos que enfrentan y su aplicación en algunos países como Suecia, Canadá, México y España.

La periodista e investigadora de la Fundación por Causa, Ana González-Páramo aborda el impacto de la pandemia sobre las personas migrantes y refugiadas, y como se ha agravado su vulnerabilidad socioeconómica y su capacidad de movilidad para poder sobrevivir, especialmente de aquellas personas que huyen de conflictos armados, persecuciones o desastres medioambientales.

Han sido especialmente las personas migrantes y refugiadas las que se han convertido en objeto de ataques por los grupos de ultraderecha durante la pandemia. Como nos explica la periodista y profesora de comunicación de la Universidad de Deusto, Miren Gutiérrez, las plataformas digitales han amplificado los mensajes de odio de la derecha extrema, llegando, cada vez más, a un número más amplio de personas. Esto ha provocado la polarización en la sociedad, ha aumentado la vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas y ha dificultado la gestión colectiva de la crisis pandémica.

En el apartado de perspectiva regionales, se presenta un análisis de los cien días de política exterior estadounidense por el gobierno Biden, realizado por la catedrática de Relaciones Internacionales Caterina García Segura y el profesor de Relaciones Internacionales, Josep Ibañez. La llegada del presidente a la Casa Blanca y su política exterior están marcados por la recuperación del liderazgo de Estados Unidos en la política exterior, a partir de la diplomacia y del regreso al multilateralismo. También, la periodista y analista sobre Oriente Medio y el Magreb, Rosa Meneses hace un recorrido sobre el legado de Trump en la región y los retos y desafíos que enfrenta la administración estadounidense en su relación con Arabia Saudí, Irán, el conflicto palestino-israelí y el conflicto en el Sáhara.

El papel de China en el mundo pospandemia es muy relevante. China ha firmado dos importantes acuerdos comerciales y ha aprovechado la situación de crisis para proyectarse en el mundo como primer socio comercial de más de un centenar de países. Como explica el director del Observatorio de Política China, Xulio Ríos, China se convertirá en un polo de referencia en los años venideros, sobre los que pivotarán muchas estrategias comerciales y económicas, convirtiéndose en el epicentro de la economía mundial. A esto se añade su compromiso con el multilateralismo, que es cada vez más fuerte.

Francisco Rojas Aravena nos explica la situación particularmente grave que vive América Latina, producto de la acumulación simultánea de múltiples crisis, relacionadas con la pobreza, el proteccionismo, el nacionalismo y la polarización de la sociedad, que agravan sus problemas estructurales, dificultan la coordinación multilateral, y el establecimiento de una política de Estado en cada uno de los países. La debilidad institucional tiene como consecuencia una menor eficiencia

e incapacidad para reducir las inequidades y alcanzar un mayor bienestar del conjunto de la sociedad y en especial de los sectores más vulnerables.

Y cerramos la edición con un análisis sobre el Sáhara Occidental, realizado por Isaías Barreñada, profesor de Relaciones Internacionales, que ofrece algunas claves sobre este conflicto de larga duración, en el que no se ha encontrado una salida justa para los saharauis. Como se señala en este artículo, ha habido un incumplimiento sistemático de los acuerdos adoptados por parte de Marruecos, y un abandono por parte de la comunidad internacional que ha provocado que la situación se haya ido deteriorando hasta acabar en una guerra, que dificultará aún más una solución. Es necesario un compromiso internacional radicalmente distinto.

En suma, esta edición del anuario, ya la decimocuarta, aborda algunos de los retos que se enfrentan en un mundo pospandemia en el ámbito económico, social y ecológico y se examinan algunas propuestas que se están elaborando para dar respuesta a los enormes cambios y desafíos que se están produciendo. También se abordan las tendencias en Estados Unidos, América Latina, Oriente Medio, China, entre otros. Confiamos que el anuario, una año más, contribuya a facilitar la reflexión y el análisis sobre la coyuntura actual.

Imposibles hoy, posibles mañana

Acciones inaplazables para un adecuado legado intergeneracional

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



Imposibles hoy... ¡posibles mañana!

Cuando vi al Presidente Barack Hussein Obama jurar como Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, pensé con gran emoción en Martin Luther King, en su sueño que ahora se cumplía en la máxima expresión imaginable. Y envié un beso conmovido a la memoria de quien estaba en el origen de esta formidable realidad: Rosa Parks.

*Es preciso ahora,
sin demora, otra
revuelta en favor
de la sociedad
civil, de las
generaciones
venideras*

Nacida en Tuskegee, Alabama, el 4 de febrero de 1913, Rosa Parks desencadenó en la nación norteamericana el Movimiento en favor de los Derechos Humanos, iguales e inalienables para todos los ciudadanos. Frente a la segregación y el racismo, la exclusión abrió las puertas de un mañana distinto. Vivía en Montgomery, y regresaba en autobús a su casa después de una larga jornada de trabajo, cuando se negó a ceder su asiento a un hombre blanco, como correspondía hacer en cumplimiento de la Ley que estaba en vigor en Alabama (y en muchos estados del Sur) en aquel tiempo. En el transporte público regían medidas de segregación racial. Otras normas excluían la presencia de negros en determinados restaurantes y en otros espacios públicos.

Aquel día, primero de diciembre de 1955, a los 42 años de edad, con su actitud resuelta, Rosa Parks cambió el rumbo de la historia: tomemos nota. Fue una costurera afroamericana y no un líder conocido mundialmente. Así se inician los cambios trascendentales. Fue encarcelada y multada. Luego, ella y su marido, expulsados de sus respectivos trabajos, tuvieron que irse a vivir a Detroit, Michigan, en 1957.

Es preciso ahora, sin demora, otra revuelta en favor de la sociedad civil, de las generaciones venideras. Se trata de otra segregación, de otra exclusión, de otro dominio, de otro sometimiento que impide a la sociedad civil, a “Nosotros, los pueblos...”, tomar en sus manos las riendas del destino común. Se trata de otra gran inflexión histórica, que requiere que muchos actúen como Rosa Parks.

Otro ejemplo de que “otro mundo es posible” es, sin lugar a dudas, Nelson Mandela. Su ejemplo constituye hoy una estela luminosa que nos permite, en medio del vendaval de codicia, de cortoplacismo, de confusión conceptual, tener la seguridad de que, con serenidad, con grandeza de espíritu, teniendo en cuenta siempre los valores esenciales y exclusivos de cada ser humano, es posible sobreponerse, es posible alcanzar metas que secularmente nos han sido negadas y que han sido calificadas de imposibles, de utópicas, de ilusorias.

Presidente del Congreso Nacional Africano (ANC), después de 27 años de prisión, buena parte de los cuales en la Isla de las Serpientes, Robben Island, frente a Ciudad del Cabo, Nelson Mandela salió el 11 de febrero de 1989 con los brazos abiertos y las manos tendidas, habiendo tejido cuidadosamente, en los últimos años de cautiverio, unas relaciones con el poder blanco, que le permitieron, en pocos meses, transitar desde la cárcel a la presidencia de Sudáfrica, eliminando magistralmente la aversión racial del *apartheid*. “Todos los seres humanos iguales en dignidad”, ha sido la gran demostración práctica de este gigante de sabiduría, de bondad, de capacidad conciliadora, de sonreír ante la adversidad para alcanzar objetivos que, desde tiempo inmemorial, se consideraban inalcanzables.

Un comportamiento insólito, porque en lugar de clamar venganza procura la conciliación para conseguir liderar lo que constituyó su máximo objetivo, madurado exhaustivamente entre las rejas: evitar la imposición, la opresión y el dominio de pocos sobre los muchos. Al abandonar Rubben Island dijo: “Amigos, camaradas y compatriotas sudafricanos: yo os saludo en nombre de la paz, de la democracia y de libertad *para todos...*”.

Conocerle y escucharle fue para mí, en todas las ocasiones, como una brisa en medio de aire enrarecido, como una luz que esclarecía los horizontes sombríos, porque no eran sólo unos ideales compartidos sino su forma de proceder, su imaginación para hallar o inventar soluciones, su determinación cuando creía haber llegado el momento.

Mandela fue y seguirá siendo piedra angular de la nueva “aldea global” que debemos construir ahora entre todos. Para él la revolución consistía en la lucha infatigable, indomable, pacífica, por la justicia. La victoria de su pueblo, comprendiendo a blancos y negros, nunca se alcanzaría por la lucha armada sino por la vía política. Sus palabras, propias de los más eminentes personajes, son las que, de pronto, ofrecen nuevos caminos, proponen nuevas soluciones, esclarecen los horizontes del destino común.

Mikhail Gorbachev es, sin lugar a dudas, otro ejemplo de que no existen imposibles si existe una clara voluntad de hacer transformaciones que, la mayoría de veces, suponen un ejemplo de valentía y generosidad. “Los políticos solos no pueden abarcar ni enfrentar todos los desafíos que el mundo presenta hoy. La política debe interactuar con la sociedad civil y con la comunidad intelectual. En consecuencia, el diálogo es absolutamente indispensable, un diálogo de alto espectro que nos ayude a desarrollar enfoques audaces y factibles para ser capaces de resolver los desafíos de nuestro mundo globalizado. El mundo necesita una visión orientada con la voluntad y perseverancia para convertirla en realidad. Necesitamos cultivar una nueva cultura e impulsar nuevos enfoques, porque el mundo necesita una cultura de paz”. Así iniciaba Mikhail Gorbachev la tercera reunión del World Political Forum, celebrado en Bosco Marengo, Italia, el 8 de julio del año 2002. En aquellos momentos el ex Presidente de la Unión Soviética se había convertido ya en una de las figuras más relevantes de la historia. Una vez más, al escucharlo, pensaba en el error que cometían los líderes occidentales al no tomar muy en cuenta las palabras de quien había dado el ejemplo, con una imaginación y habilidad extraordinarias, de resolver uno de los desafíos más importantes del mundo contemporáneo sin el uso de las armas, sin una sola gota de sangre. Obcecados en sus cuentas y dividendos, seguían las pautas de su especialización: mirar hacia otro lado. Este no saber mirar en la dirección correcta ha llevado a la humanidad a la crisis sistémica actual.

Lo inesperado es nuestra esperanza. La transformación de los imposibles hoy en realidad mañana se debe siempre a la acción tenaz, audaz, de personalidades de este rango. Aprendamos las lecciones y no las olvidemos, porque en nuestra vida cotidiana la referencia permanente de su ejemplar valentía, visión y modales puede servir para orientar el comportamiento y dar sentido humano a las actividades de todos los habitantes de la Tierra, la casa común.

Para establecer desde ahora los posibles escenarios del mañana –la anticipación es componente esencial de las cualidades que distinguen a la especie humana– es necesario disponer de criterios muy claros y precisos en relación a la “calidad de vida” en las distintas partes del mundo, de tal modo que los diseños del futuro representen exactamente lo que deseamos construir.

Gran pacto mundial para el multilateralismo que permita poner en práctica los Acuerdos de París y la Agenda 2030

*Los "pueblos" ya
tienen voz y hay
que evitar el
"delito de silencio"*

Transformar el mundo es el título de la crucial Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2015, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propios de la Agenda 2030. No es de esperar que sean los gobiernos quienes aseguren su puesta en práctica. Hace tan sólo unos años, habría quedado en los anaqueles, como ha sucedido con otros proyectos muy relevantes. Pero ahora son “los pueblos”, integrados por la ciudadanía del mundo, conscientes de la naturaleza planetaria de los desafíos, los que darán cumplida respuesta. Porque ahora, por primera vez en la historia, y gracias en buena medida a la tecnología digital, ya saben lo que acontece, ya pueden expresarse libremente y, sobre todo, la mujer ya figura progresivamente, hasta alcanzar la total igualdad, en el escenario público. “Los pueblos” ya tienen voz. Y por mucho que intente distraerles el inmenso poder mediático, manifestarán su voluntad. Hay que evitar el “delito de silencio”.

El cambio climático es ya una realidad incontestable. El océano glacial Ártico ha desaparecido prácticamente y la Antártida empieza a agrietarse. No se ha logrado reducir los gases de efecto invernadero y la habitabilidad de la Tierra se deteriora sin cesar. La puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sabiamente adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2015 no se llevan a cabo porque no cuentan con el respaldo efectivo de los grandes países y la ciudadanía se halla bajo la presión de un inmenso poder mediático que la aturde y la convierte en espectadores impasibles en lugar de actores responsables.

De pronto, escribió Leonardo Da Vinci, ya no hay a bordo ricos o pobres, jóvenes o ancianos, blancos o negros... sólo pasajeros afanados, trabajando en común para sobrevivir, para evitar el naufragio. Ese es el consejo que ahora deberíamos difundir por todos los medios para que los “pueblos” tomen conciencia de la situación en la que, por primera vez en la historia, se halla la humanidad. En efecto, desde hace unos años, han aparecido una serie de amenazas globales como procesos potencialmente irreversibles, que exigen que se las aborde y trate “a tiempo”, antes de que sea demasiado tarde.

Son precisas unas Naciones Unidas fuertes, que cuenten con el apoyo de todos los países de la Tierra y, en primer lugar, de los más poderosos, para “evitar a las generaciones venideras el horror...”. Unas Naciones Unidas plenamente facultadas para la puesta en práctica de la Agenda 2030, asegurando que el desarrollo es integral, endógeno, duradero, humano, y que los recursos de toda índole –el conocimiento muy en primer término– se distribuyen adecuadamente, al tiempo que se preserva la diversidad sin fin de la especie humana –diversidad que es su mayor riqueza– con la fuerza que le confiere su unión alrededor de unos valores básicos aceptados por todas las creencias e ideales.

Deriva del neoliberalismo al sustituir el multilateralismo

El neoliberalismo, capitaneado contra viento y marea por el Partido Republicano de los Estados Unidos, ha debilitado el Estado-Nación y ha sustituido el multilateralismo democrático de las Naciones Unidas por la gobernanza de unos grupos oligárquicos plutocráticos (G6, G7, G8, G20) que han conducido a la presente deriva, en la cual sólo cuenta el PIB, los intercambios mercantiles y la discrecionalidad del Presidente Trump, al que nadie se atrevió a enfrentarse.

Lo más preocupante es cómo germinan aquí y allá semillas de supremacismo, de racismo, de fanatismo, de dogmatismo, sin que nadie parezca acordarse de lo que sucedió entre los años 1933 y 1939. Una gran mayoría de la ciudadanía está aturdida y obsesionada con sus equipos de fútbol. Sin tener en cuenta que las generaciones jóvenes y venideras son las únicas que merecen atención, para conseguir mantener el mundo a flote y asegurar una vida en condiciones aceptables.

Debemos recuperar a esas Naciones Unidas que permitieron al mundo remontar el vuelo desde las cenizas de la Segunda Guerra Mundial; las que aprobaron el 10 de diciembre de 1948 la Declaración

La adopción de una Declaración Universal sobre la Democracia, único contexto en el que puede asegurarse el pleno ejercicio de los derechos humanos y cumplir las responsabilidades intergeneracionales

Universal de los Derechos Humanos, que constituye una pauta de hondo calado –cuya imperiosa necesidad se agiganta en estos momentos– para orientar la gobernación del mundo. Corresponde hoy a “Nosotros, los pueblos”, reclamar, a los 72 años de ese gran referente ético a escala planetaria, la adopción de una *Declaración Universal sobre la Democracia*¹, único contexto en el que puede asegurarse el pleno ejercicio de los derechos humanos y cumplir las responsabilidades intergeneracionales.

Es importante que los medios de comunicación transmitan fidedignamente los datos sobre la sostenibilidad de la Tierra y alerten al mundo, sustrayéndose de las intencionadas noticias mercantiles y políticas que les incitan a lo contrario. Los grandes consorcios financieros deben apercibir la responsabilidad histórica que tienen, en situaciones sin retorno, de alentar y contribuir a la toma de conciencia y no a la confusión y la desmesura.

Los pueblos –“Nosotros, los pueblos”, como tan lúcidamente se inicia la Carta de las Naciones Unidas– deben tomar en sus manos, ahora que ya saben lo que acontece y que pueden expresarse libremente, ahora que ya son hombre y mujer, las riendas del destino común.

Se cambió la ayuda por préstamos concedidos en condiciones draconianas, la cooperación por la explotación, un sistema multilateral por un sistema plutocrático (G7, G8...) y los principios democráticos por las leyes del mercado. Se cambió un proyecto de desarrollo global por una economía de especulación y de guerra. Los corruptores acusaron a los corruptos quienes, como es lógico, ¡no merecían ser subvencionados!. Y todo eso se ha ido aceptando en perjuicio de la gran mayoría de los seres humanos y de una convivencia entre iguales que derive en una verdadera paz. “Aceptar lo inaceptable” sólo nos puede convertir en cómplices.

Se trata de ir reduciendo, internacionalmente, intranacionalmente, las asimetrías y disparidades, para tejer un nuevo tejido social de hebras de distinto color y tersura, de tal forma que, todos distintos, pero todos unidos, podamos evitar los desgarros, tan frecuentes como irreparables, que hoy proliferan en todo el planeta. Sólo así podrán restañarse las heridas, sólo así podrán mitigarse y evitarse tantas desventuras y sufrimientos por desamparo. Hebras distintas, pero todas ellas fuertes, resistentes, acostumbradas a soportar inclemencias. Hebras “fraguadas” en las escuelas, en las familias, en los medios de comunicación, en el trabajo, en la escucha.

¹ <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/>

Poco a poco, las funciones de las Naciones Unidas para la construcción de la paz (*peace building*), esenciales y propias de su misión, se han sustituido por funciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y de ayuda humanitaria, al tiempo que en el escenario global los “pueblos” se han ido difuminando. Grandes conglomerados públicos y privados actúan sin “códigos de conducta” que, a escala supranacional, sólo las Naciones Unidas podrían establecer. Por eso quiero insistir de nuevo que ha llegado el momento de “Nosotros, los pueblos...”, de la sociedad civil que ya no permanecerá en silencio.

Nuevo concepto de seguridad

La pandemia del coronavirus nos mostró, que eran necesarios cambios radicales en la gobernanza mundial para evitar amenazas globales e irreversibles sobre la propia habitabilidad de la Tierra, procurando a todos sus habitantes y no sólo a unos cuantos, las condiciones para una vida digna. Ahora es imperativo reflexionar y tomar las decisiones a escala colectiva pero, sobre todo, personal, que permitan reconducir la situación antes de que sea demasiado tarde.

Hay que destacar la dramática diferencia entre los medios dedicados a potenciales enfrentamientos y los disponibles para hacer frente a recurrentes catástrofes naturales (incendios, inundaciones, terremotos, tsunamis, etc.), para comprobar, con consternación, que la “seguridad” que siguen promoviendo los grandes productores de armamento es altamente perjudicial para la humanidad en su conjunto, y que se precisa, sin demora, la adopción de un nuevo concepto de “seguridad”, bajo la vigilancia atenta e implicación directa de las Naciones Unidas. Se impone ahora con urgencia una nueva estrategia en la que nadie que atente contra el derecho fundamental a la vida quede impune. Y para reducir a la mínima expresión a los fanáticos extremistas y deshumanizados es necesario que se tenga presente lo que significa la seguridad en estos albores de siglo y de milenio.

En un mundo armado hasta los dientes, pero incapaz de disponer de la tecnología y el personal capacitado para hacer frente a las catástrofes naturales mediante una gran acción conjunta y coordinada por las Naciones Unidas, todo sigue igual. Debemos movilizarnos contra este curso aparentemente inexorable de los acontecimientos para que los gobernantes adviertan que ha llegado el momento inaplazable de poner en marcha un desarrollo global sostenible en lugar de la actual economía de especulación y guerra.

Es imperativo que los ciudadanos del mundo –frente a amenazas globales no caben distintivos individuales– dejen de ser espectadores abducidos y anonadados para convertirse en actores decididos para que no se olvide, una vez más, lo que debe ser inolvidado: que los índices de bienestar se miden en términos de salud y participación, de calidad de vida y creatividad, y no por el PIB, que refleja exclusivamente el crecimiento económico, siempre mal repartido. Es apremiante un nuevo concepto de seguridad que no sólo atienda a la defensa territorial, sino a los seres humanos que los habitan, asegurando su alimentación, agua potable, salud, cuidado del medio ambiente, educación.

La situación que está viviendo el mundo desde el 2020 con la grave situación de la pandemia de la COVID-19, ha puesto en evidencia que en ese nuevo concepto de seguridad, la salud debe ocupar un lugar destacado. Así como la educación, la salud también debería de ser “salud para todos a lo largo de toda la vida”. Sin distinciones de ningún tipo.

El COVID-19 debe servirnos para plantearnos una nueva forma de vivir. Un estilo de vida que permita llevar a cabo el fundamento general de todos los derechos humanos: la igual dignidad. La actual brecha social y el olvido permanente de los que viven en condiciones de extrema pobreza deben superarse, teniendo siempre la mirada puesta en el conjunto de la humanidad. Ahora mismo, al conocer los datos de los efectos del COVID-19, debemos pensar en los que sufren cada día las consecuencias de patologías consideradas por la sociedad saciada como “irremediables” –desnutrición severa, carencia de servicios higiénicos, enfermedades crónicas como el paludismo, el ébola, el dengue– pero, sobre todo, de las guerras. No es posible que en los países del primer mundo se hable cada vez más de altas tasas de vacunación, sin pensar que en la mayoría de los países esta pandemia sólo ha venido a sumar muerte y enfermedad, cuando siguen sin contar con los medios suficientes para hacer frente a tantas necesidades endémicas.

En plena crisis vírica tengamos en cuenta –para que las lecciones sean realmente aprendidas y aplicadas en todo el mundo– la situación en países que siempre quedan fuera del punto de mira de los “grandes”, como la plaga de langostas que sigue causando estragos en Kenia, Etiopía y Somalia; las víctimas del sida y de la creciente insolidaridad internacional con los refugiados y migrantes. La diferencia es que en esta ocasión en que la movilidad de las personas en este mundo globalizado es tan alta, si no se inmunizan todos los países, los pobres y los prósperos, no podrán adoptarse las medidas y estilos de vida que son convenientes y apremiantes.

La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de un nuevo concepto de seguridad, en el que la salud ocupe un lugar destacado

En resumen: ahora sí que ya tenemos voz por primera vez en la historia, “Nosotros, los pueblos” vamos a recordar las lecciones de tantas catástrofes naturales que suceden cada año y las del coronavirus para iniciar a escala global una nueva era con otro comportamiento personal y colectivo de tal manera que todas las personas y no sólo unas cuantas disfruten de la vida digna que les corresponde.

Los grandes poderes actuales siguen pensando que la fuerza militar es la única expresión y referencia de “seguridad”. Gravísimo error, costosísimo error que se ocupa exclusivamente de los aspectos bélicos y deja totalmente desasistidos otros múltiples aspectos de la seguridad “humana”, que es, en cualquier caso, lo que realmente interesa.

Cuando observamos los arsenales colmados de cohetes, bombas, aviones, barcos de guerra y submarinos y volvemos la vista hacia los miles de seres humanos que mueren de hambre cada día, y hacia los que viven en condiciones de extrema pobreza sin acceso a los servicios de salud adecuados, es insoslayable constatar y alertar sobre el deterioro progresivo de las condiciones de habitabilidad de la tierra. Conscientes de que debemos actuar sin dilación porque se está llegando a puntos de no retorno en cuestiones esenciales del legado a nuestros descendientes.

Cuando hablamos de solidaridad, pensamos con frecuencia más en el socorro que en la ayuda. El socorro será más excepcional cuanto más habitual sea la atención a los más menesterosos, cuanto más habitual sea el ejercicio de la fraternidad, de la solidaridad.

Y uno de los más falaces índices de crecimiento y de satisfacción de las necesidades básicas es el PIB, porque refleja el crecimiento económico conjunto pero no el bienestar de los ciudadanos. Lo que interesa no es saber el “desarrollo” de un país sino cómo se distribuye, en qué medida llega a cada ciudadano, cuánto beneficia a los autóctonos, en qué se invierte. Com-partir para con-vivir, para des-vivirse por los demás, para iluminar los caminos del mañana “caminando con el amor a cuestas” como nos recordaba el gran Miguel Hernández.

La pandemia a la que se está haciendo frente ha puesto de manifiesto las muy graves deficiencias del actual modo de vivir: desigualdades intolerables; globalización de la insolidaridad; falta de coordinación en servicios básicos; brotes de supremacismo y racismo; incumplimiento de deberes humanos básicos; concentración de poder global en unos pocos consorcios mercantiles; asimetrías humanamente inadmisibles en los servicios de salud.

La educación para todas las personas y a lo largo de toda la vida. Juventud, empleo y robotización

La educación es un proceso de participación en el cual debe desarrollarse la capacidad crítica, esencial para los nuevos ciudadanos del mundo. La educación para la paz debe enseñar a encontrar soluciones a los conflictos, a la guerra, a la violencia, al terrorismo, a la explotación de género, a combatir el daño ambiental y oponerse a todo lo que sea contrario a la vida y a la dignidad humana. Hay que aprender a comportarse para favorecer la transición de una cultura de guerra a una cultura de paz, de la fuerza a la palabra. La educación tiene que proporcionar conocimientos y capacitaciones para que los ciudadanos entiendan el complejo mundo en el que viven, lo gestionen democráticamente, usen equilibradamente los recursos naturales y construyan y defiendan un sistema de valores en el que estén integrados la tolerancia, la justicia, el respeto a las diferencias.

La educación durante toda la vida constituye la herramienta más poderosa de la democracia. Educación a lo largo de toda la vida, como fuerza emancipadora, liberadora, como forjadora de un comportamiento “personal”, decidido con total autonomía. “Libres, escribió Eduardo Galeano, son quienes crean, no copian. Quienes piensan, no obedecen. Enseñar es enseñar a dudar”. Ya no se trata de estructuras locales cerradas y estáticas, sino de un sistema global abierto y en continua evolución, movido por el ritmo trepidante que le impone el progreso de las comunicaciones y la aceleración de los intercambios de todo tipo.

Los empleos son trabajos que proporciona una empresa. El trabajo – de los autónomos, de las pequeñas asociaciones y cooperativas, del inicio de muchas pymes– lo “busca”, halla, descubre o inventa uno mismo.

Hace 25 años las industrias, ya automatizadas en buena medida, tenían operarios que “vigilaban” cada cuatro o cinco máquinas. Hoy tienen robots. A los robots, también hace poco, los supervisaba una persona. Hoy lo hace un código de barras. La mano de obra es cada vez menor y reducida a actividades que, ya muy mecanizadas, requieren el concurso humano (destrezas y talento). Hemos pasado en pocas décadas de un contexto rural a un contexto urbano, a un contexto digital. Es imprescindible, cuando nos referimos al empleo y al trabajo, saber bien que estamos ante una nueva situación, unas nuevas generaciones que requieren, conceptual y prácticamente, nuevos enfoques. Estamos iniciando una nueva era y se pretenden aplicar las mismas pautas que en el pasado.

La educación durante toda la vida constituye la herramienta más poderosa de la democracia

El mundo en el que hoy vivimos y al que debemos, por tanto, tener en cuenta, está siendo sucesivamente des-velado, habiendo adquirido buena parte de los seres humanos una conciencia global, una ciudadanía mundial. El número de mujeres que influyen con las facultades que les son inherentes en la toma de decisiones aumenta sin cesar. Los medios digitales, bien utilizados, permiten, además de una participación democrática insólita, alcanzar la ciudadanía plena, es decir, llevar a efecto la transición esencial de súbditos a ciudadanos. Cada vez más los seres humanos “activos” ya no son mayoritariamente hombres. La igualdad de género –piedra angular del “nuevo comienzo” que vivimos- está avanzando de forma prodigiosa y no mimética.

Sí, debemos unirnos en grandes clamores, presenciales y digitales, para que los mercados se subordinen a la justicia social y no vuelvan a producirse nunca más vergüenzas como la de haber designado gobiernos sin urnas en la misma cuna de la democracia. ¿Cómo pasar de una economía de especulación, deslocalización productiva y guerra a una economía basada en el conocimiento, para procurar un desarrollo global sostenible y humano?

La democracia actual debe inspirarse en la imaginación juvenil y la experiencia propia de la longevidad, gran logro inexplorado del progreso de la ciencia. Debemos alzar la voz para que, superando el coroplacismo y la obcecación de intereses inmediatos, la humanidad cumpla con su supremo compromiso intergeneracional, y se ocupe de la habitabilidad de la Tierra, del medio ambiente, de la calidad de vida para todos. Poder ciudadano, voz y grito en favor del 80% de la humanidad que nunca ha podido hallar albergue en el barrio próspero de la aldea global.

“Nosotros, los pueblos... hemos resuelto construir la paz para evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”... y el horror de un planeta Tierra desvencijado... Reaccionemos. Los grandes desafíos para el por-venir que está por-hacer son la igual dignidad ¡compartir!- y el medio ambiente.

Para hacer posible cuanto antes este “nuevo mundo”, la comunidad académica, científica, artística, creadora, en suma, debería tener un papel crucial ya que, hasta el momento, las decisiones de parlamentos y gobiernos se adoptan más en virtud de las opiniones de los “lobistas” que del conocimiento. Y así van las cosas.

En las tres últimas décadas se ha producido una transformación esencial en las características tradicionales del empleo y del trabajo:

La democracia actual debe inspirarse en la imaginación juvenil y la experiencia propia de la longevidad, gran logro inexplorado del progreso de la ciencia

a) Deslocalización productiva: la “globalización”, guiada por las leyes del mercado, ha trasladado muchas industrias a países en los cuales, sobre todo por las reducidas retribuciones salariales, se obtienen comparativamente grandes beneficios. El país que ha recibido más “pedidos” es China, convertida en “fábrica del mundo” con unas condiciones laborales propias de este gran coloso, transformado en poco tiempo en un raro ejemplar comunista/capitalista. Pero está claro que los “ojos neoliberales” no se fijan en estas cosas. Como tampoco se fijan en cómo se distribuyen y comercian después, en flagrante insolidaridad, desde los paraísos fiscales. Una de las cosas que ha hecho evidente la pandemia es que una gran deslocalización productiva nos hace excesivamente dependientes, como sucedió con las mascarillas y mucho del material de “primera necesidad”, que pasó a ser de uso masivo y cotidiano. Es fundamental poder garantizar la producción local de ciertos bienes. En la medida que todo se produzca fuera porque es más rentable, se pierde libertad y se genera más dependencia.

b) Automatización: máquinas cada vez más perfeccionadas han ido sustituyendo –de forma exponencial en los últimos años– a la mano de obra en agricultura, minería, grandes procesos industriales... Pero las máquinas requerían –como ya he indicado– cierta “supervisión”, que ejercían profesionales, hasta que llegó la robotización que ahora realizan la mayoría de las funciones de control y regulación. Los códigos de barras o gráficos sustituyeron a muchos “operarios”.

Junto a los importantes cambios en la índole del trabajo que acabo de esbozar, son particularmente relevantes los que se han producido en los trabajadores:

a) Preparación-información-conciencia global: hace unos años la mayoría de los ciudadanos vivían confinados en espacios muy restringidos, tanto territorial como intelectualmente. En pocas décadas, gracias a los medios de comunicación y en especial a los recientes adelantos tecnológicos, los “ciudadanos del mundo” se han incrementado rápidamente y, en buena medida, ya no es un trabajo el que ahorra al trabajador sino el trabajador el que inventa un trabajo.

b) Longevidad: en menos de un siglo, la vida media ha aumentado en 30 años (de 50 a 80). Realmente son muchos los que se jubilan laboralmente con muchos años por delante, con una calidad de vida aceptable que implica una atención médica más continuada y tratamientos crónicos.

¿Cómo puede haber creación de empleo sin obras públicas y fomento de las pymes?. Es fundamental tener autonomía para emitir rápidamente los fondos imprescindibles para estimular la creación de empresas y la reactivación de las ya existentes. Los recortes y la austeridad, tan de moda para responder a las imposiciones de los “mercados” que han llevado en muchas ocasiones a una reducción inaceptable de los efectivos personales, no son el camino. El buen camino es la democracia, desplazada actualmente por “los mercados”. Es ahora preciso pensar en primer lugar en la gente.

¿Cómo se va a crear empleo cuando el acoso de los mercados con una colosal especulación fomentada por agencias de calificación tendenciosas, obliga a los Estados a todo tipo de recortes para que, en un tiempo excesivamente limitado, reduzcan el déficit?. ¿En qué piensan los políticos cuando hablan de “crecimiento” y “creación de empleo”?. ¿Cómo se va a crear empleo si les obligan a prescindir de miles de ellos y a no realizar obras públicas? ¿Cómo se va a crear empleo si no se corrige la desmesurada deslocalización productiva? ¿Cómo se va a crear empleo con los paraísos fiscales colmados, la evasión fiscal a toda marcha y la economía sumergida? ¿Cómo se va a crear empleo si siguen invirtiendo centenares de miles de millones en armas y gastos militares?

Deberían tener muy presente la nueva naturaleza del trabajo, de los trabajadores y del país, y hacer entre todos un gran “plan de futuro” que devuelva a los perplejos ciudadanos confianza en una vida digna. Es necesario regular los flujos financieros y perseguir rigurosamente la insolidaridad fiscal y la corrupción. No se puede tolerar más la inmoralidad y desvergüenza de quienes en medio de la precariedad general cobran millonarios honorarios y “despidos”...

Es hoy necesario y apremiante, entre tantos enfoques e informes que confunden educación con capacitación y conocimiento con información, impulsar la filosofía en todos los grados del aprendizaje. Educación para ser personas capaces de “dirigir con sentido la propia vida”, según la impecable definición de D. Francisco Giner de los Ríos. La educación es, como la justicia, la sanidad y la ciencia, tema supra-partido político. Se dirige a la ciudadanía, sin discriminación alguna, y no puede concebirse desde la ideología, las creencias o identidad cultural alguna.

No más Informes PISA, propios de un sistema economicista, sino inspiración en los grandes referentes que, recogiendo a su vez las directrices de ilustres pedagogos, puedan inspirar los pilares esenciales de la educación para todos a lo largo de toda la vida: la Constitución de la UNESCO, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de los Derechos de la Infancia, el Plan de Acción Mundial

sobre la Educación para los Derechos Humanos y la Democracia (Montreal, 1993), el Informe de la Comisión presidida por Jacques Delors sobre *Educación en el siglo XXI* (1996), la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001–2010) (1998), la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz (1999), la Carta de la Tierra (2000), entre otras.

La educación es lograr que se esté en condiciones de ejercer plenamente las cualidades distintivas de la especie humana: pensar, imaginar, anticiparse, ¡crear!. Educar para facilitar que toda persona sea capaz de diseñar su propio futuro, inventarlo, reflexionar y actuar en virtud de sus propias decisiones y no al dictado de nadie ni de dogma alguno. Son ellos, los así formados, los que pueden ahora adquirir conocimientos, destrezas y habilidades. Son educados capacitados, frente a los capacitados maleducados que resultan del proceso inverso, que tan peligrosamente promueven quienes educan para tener y no para ser.

Nos hallamos frente a un nuevo concepto de trabajo, a una mecanización y robotización imparable, que requiere que sea la máquina la que esté al servicio de la humanidad y no la humanidad sometida a la máquina. Este nuevo concepto de trabajo requiere una educación que, desde las primeras etapas, forme plena conciencia de la igual dignidad de todos los seres humanos, sea cual sea el género, el color de la piel, la edad, la ideología, y la creencia.

La educación es la piedra angular del futuro, a escala personal y colectiva. En materia de educación, la discrecionalidad, la improvisación, la imposición de un modelo determinado, de una ideología dada, siempre acaban en retrocesos sociales muy considerables. ¿Quién sabe de educación? Los docentes, las madres y los padres, los pedagogos, los filósofos, y es a ellos a quienes debemos consultar y cuyas directrices debemos seguir.

Estemos a la escucha del profesorado, de quienes normalmente de forma ejemplar están dedicados a la docencia, transmitiendo conocimientos pero, sobre todo, educando, es decir, contribuyendo a formar seres humanos “libres y responsables”, que pongan en práctica un nuevo concepto de trabajo en el que la tecnología esté siempre a la disposición de los trabajadores y no al revés.

Hoy más que nunca es imperativo romper el círculo vicioso al que nos ha conducido haber sustituido los principios éticos y democráticos por “el mercado”; la gobernación mundial por grupos plutocráticos y la competencia por la especulación... Hay que superar la inmensa incoherencia de la austeridad extrema y aumentar, sin incentivos adecuados, los efectivos laborales.

La educación es lograr que se esté en condiciones de ejercer plenamente las cualidades distintivas de la especie humana: pensar, imaginar, anticiparse, ¡crear!

Se trata de acordar un sistema educativo en el que la educación superior, además de completar la formación de ciudadanos a la altura de las circunstancias, en tiempos de grandes incertidumbres, pueda estar también en la vanguardia de los cambios radicales que son exigibles.

Los tiempos actuales demandan una adaptación en el concepto de educación pero sin olvidar nunca la esencia y los principios básicos de la misma que no se deben cambiar. Cada ser humano único, capaz de crear, nuestra esperanza. “Imaginar es ver lo que otros ven y pensar lo que nadie ha pensado”. Debemos, en estos momentos cruciales, inventar el futuro de la igual dignidad, de la vida “libre y responsable”. ¿Imposible? ¡No habrá imposibles para “Nosotros, los pueblos!”...

13 de abril de 2021

Las patentes y el acceso a las vacunas: un desequilibrio que mata

Fernando Lamata Cotanda

Experto en Salud Pública y Políticas de Salud



Introducción

Este año de pandemia es como si fuese una pesadilla, como si estuviéramos en un mal sueño y no acabáramos de despertar. Son ya más de tres millones de personas fallecidas y se estima más 140 millones contagiadas. Mucho dolor. Un año sin abrazos, un año gris. No sabemos como salir del laberinto y escapar del bucle de sucesos y de medias verdades. A lo que muchos calificarían de robo masivo otros le llaman “incentivos a la investigación”. Ante el dolor y la muerte de miles de personas, por culpa de los monopolios que impiden el acceso a las vacunas y tratamientos que necesitan, algunos afirman que “las empresas están haciendo todo lo posible para producir más”. Y esta situación es acatada por los gobiernos. Las grandes empresas farmacéuticas controlan el lenguaje, los marcos de referencia conceptuales, el discurso. La vida es equilibrio. Los desequilibrios causan muerte y dolor. Las patentes y monopolios de medicamentos rompieron el equilibrio. Nuestra tarea es recuperarlo, poniendo los derechos humanos de todos por encima de la codicia de unos pocos. Y no es imposible. Podemos despertar.

Las consecuencias de los monopolios de las patentes: embudo en la producción, precios altos, inequidad en la distribución

A la hora de escribir este texto,¹ se están utilizando en el mundo 14 vacunas aparentemente eficaces y seguras frente al SARS-CoV-2, el famoso virus que ha causado la pandemia de la COVID-19. Otras más están en proceso avanzado de investigación y desarrollo. Este hecho es un éxito científico y social sin precedentes: en poco más de un año, desde que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara la pandemia, se han investigado y desarrollado estas vacunas. Antes se tardaban varios años o no se lograban descubrir. Sin embargo, cuando vemos cómo se ha organizado en el mundo su fabricación y distribución, hemos de reconocer que ha sido un enorme fracaso de la humanidad.

En efecto, cuando los gobiernos ceden a unas pocas empresas privadas el monopolio de la fabricación de cada vacuna y se producen dos efectos. El primero es que la empresa decide el *volumen de producción*, y el segundo, es que la empresa fija los *sobre-precios* (Lamata y Gálvez 2020a y 2020b). Así, la empresa decide en qué plantas propias o subcontratadas va a fabricar (casi todas las empresas han subcontratado la fabricación, suministrando a la empresa asociada el *know how* y, en su caso, las tecnologías precisas). En casi todos los casos, las plantas subcontratadas han estado en disposición de fabricar las vacunas en menos de seis meses (KEI, 2021). No es cierto, como se ha señalado, que sería imposible transferir el *know how* para producir vacunas en otras plantas. Lo que sucede es que, al limitar el número de empresas a las que se cede el *know how*, el número total de dosis fabricadas es limitado y se produce un embudo, con retrasos en la fabricación y el suministro.

Por otro lado, cuando las empresas tienen los monopolios de las patentes, tienen el poder de fijar el precio. En el *dashboard* sobre vacunas de la COVID-19 de Unicef, se observa que el precio por dosis está entre 2 dólares y 44 dólares; , la misma vacuna se vende a diferentes precios a distintos países (Unicef, 2021). Podemos estimar una media de 12 dólares de precio por dosis, unos 10 euros por dosis. El coste de fabricación por dosis está más próximo a uno o dos euros (Lamata, 2020), por lo que *observamos un sobreprecio claramente abusivo*. Los ingresos por las ventas que conseguirán las empresas en 2021 dependen del número de dosis vendidas, pudiendo oscilar entre 40.000 y 100.000 millones de euros (Kollewe, 2021). A un precio justo, con lo que van a gastar los países ricos, se podría vacunar a toda la población mundial y sobraría mucho dinero.

¹ 19 de abril 2021

*Hemos visto un
acaparamiento
insolidario de
vacunas por
parte de los
países ricos*

La Organización Mundial de la Salud, a propuesta de Costa Rica, puso en marcha a mediados de 2020 un mecanismo para compartir las patentes y el *know how* de todas las tecnologías frente a la COVID-19, el COVID-Technology Access Pool o C-TAP, invitando a gobiernos y empresas farmacéuticas a hacer efectivas sus afirmaciones de que las vacunas serían un bien público accesible para todos (WHO, 2020). Pero la mayoría de los gobiernos y las empresas desoyeron estos llamamientos. Así, el ministro de salud de EEUU afirmó que “dar la vacuna al público americano tan pronto como sea posible es parte del programa del Presidente Trump”. Aplicaba así el lema “America First” y el nacionalismo vacunal.

Por su parte, los países de la Unión Europea no se quedaron atrás y acordaron que fuera con la Comisión Europea la que negociara la compra anticipada de vacunas frente a la COVID-19 en nombre de la ciudadanía de la UE-27. El resto de seres humanos del planeta, aunque estaban en los discursos, no figuraban en los compromisos. En definitiva, la Comisión Europea y los Gobiernos de los países ricos buscaron solucionar el problema de cada país, olvidando exigir un trato igual para todos los países del mundo.

En efecto, hemos visto un acaparamiento insolidario de vacunas por parte de los países ricos. Del total de dosis de vacunas de la COVID-19 que se han vendido o reservado hasta el día de hoy, un 84% las han comprado países que representan sólo un 14% de la población. Así, en este momento, hay países como EEUU o la UE donde ya se han administrado 66 y 25 dosis por cada 100 habitantes, mientras en la mayoría de países africanos se han administrado menos de 0,2 dosis por cada 100 personas, y en muchos países de América Latina y Asia, menos de dos dosis por cada 100 personas (Bloomberg, 2021). Una falta de equidad entre seres humanos que interpela las conciencias y que el Director General de la OMS ha calificado de “catástrofe moral”, y el arzobispo anglicano de Ciudad del Cabo denuncia como un “apartheid vacunal”.

Si EEUU y la UE quieren vacunar al 70% de su población en seis meses, parece razonable que el objetivo para la población mundial sea el mismo, dado que resulta inaceptable que haya seres humanos de primera y de segunda. Para ello necesitaríamos fabricar y administrar 60-70 millones de dosis diarias, sábados y domingos incluidos. Hasta la fecha, se están administrando 17 millones de dosis diarias. A este ritmo tardaríamos dos años en administrar las vacunas a todas las personas –a no ser que haya que poner una tercera dosis a los países ricos, o vacunar todos los años, en cuyo caso se tardaría más–. Las empresas y los gobiernos dicen que “están haciendo todo lo posible”, pero no es así. Si suprimieran los monopolios de las patentes, com-

El mayor factor que limita el suministro de las vacunas aprobadas es la persistencia de los derechos de las patentes que dan a las empresas el monopolio de la producción

partieran el *know how*, y pudiéramos toda la capacidad disponible del planeta a producir vacunas, se lograría fabricar entre 60 y 70 millones de dosis diarias y se podría vacunar al 70% de la población mundial en seis meses. Por el contrario, con el monopolio de las patentes morirán decenas de miles de personas inocentes cuyas vidas (sus manos, sus corazones, sus anhelos) podrían haber sido salvadas. Además, el impacto económico, en desempleo y pobreza, seguirá siendo muy alto, como nos muestra el informe de la Cámara Internacional de Comercio, cuando advierte que “la economía mundial puede perder 9,2 billones de dólares si los gobiernos fallan al asegurar el acceso a las vacunas COVID-19 para las economías en desarrollo” (ICC, 2021). Las patentes de medicamentos rompen el equilibrio entre los intereses de la sociedad y los intereses de unos pocos, en favor de estos últimos.

Sin embargo, no todos, en las instituciones europeas y en otros foros han mantenido la misma posición. Por ejemplo, un grupo de miembros del Parlamento Europeo, en carta a la Presidenta de la Comisión Europea de 27 de marzo de 2020, mostró su exigencia para que tecnologías cuya investigación y desarrollo habían sido financiados con fondos públicos, fueran accesibles y asequibles para los ciudadanos de Europa y de más allá, libres de pago en el momento del uso (Auken, 2020). A esta carta, han seguido otras iniciativas más de 300 parlamentarios nacionales y europeos, así como otros escritos de personalidades y organizaciones no gubernamentales, que han pedido la suspensión de las patentes.

En otro ámbito, el Informe sobre la Respuesta Global a la Pandemia, de marzo de 2021, dirigido por el Nobel de economía Joseph Stiglitz, insiste, después de un año de pandemia: “la producción insuficiente es una razón importante de la pobre y desigual distribución (de vacunas) ya que ha creado escasez. Sin embargo, esta escasez es totalmente innecesaria y podría remediarse fácil y rápidamente. El mayor factor que limita el suministro de las vacunas aprobadas es la persistencia de los derechos de las patentes que dan a las empresas el monopolio de la producción, limitando así la fabricación a sus propias capacidades y las escasas licencias voluntarias que decidan conceder a otros...” (Stiglitz et al, 2021).

La propuesta de suspensión de patentes de India y Sudáfrica

En la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada el 16 de octubre 2020, Sudáfrica y la India plantearon que se suspendieran determinados artículos del acuerdo sobre los Aspectos de los

Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), para todas las tecnologías frente a la COVID, mientras durase la pandemia, permitiendo a todos los países la fabricación de productos genéricos en volumen suficiente, a precios asequibles y a tiempo (WTO, 2020; TWN, 2020). Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su declaración sobre vacunación universal asequible frente a la COVID-19, de 12 de marzo de 2021, recomendaba encarecidamente a todos los Estados el apoyo a la suspensión temporal de las patentes, para poder garantizar el derecho humano a la salud (CESCR, 2021). En la misma dirección, 175 ex jefes de Estado y de Gobierno y premios Nobel, en carta al presidente de EEUU, afirman que: “la suspensión temporal de las patentes en la OMC es un paso necesario y vital para poner fin a la pandemia. Esta suspensión debe complementarse asegurando que la tecnología y el conocimiento para fabricar las vacunas se compartan de forma abierta”. Y más adelante, le piden al Sr Biden: “Por favor, adopte la acción urgente que solamente usted puede tomar, y permita que este momento sea recordado en la historia como el tiempo en que elegimos poner el derecho colectivo a la seguridad para todos, por delante de los monopolios comerciales de unos pocos” (Agre, 2021). Uno de los firmantes, Juan Manuel Santos, lo expresa claramente: “Apoyar a los monopolios farmacéuticos en una pandemia es permitir que las personas mueran cuando podrían haberse salvado. Tan simple como eso” (Santos, 2021).

Sin embargo, los gobiernos de los países de la Unión Europea, EEUU, Canadá, y Japón han venido oponiéndose a la propuesta (TWN, 2021). Sus argumentos son muy débiles. Se señala que las empresas podrían dar licencias voluntarias, cuando no lo están haciendo; también que los países podrían usar licencias obligatorias, cuando a quienes lo intentan se les presiona desde EEUU, la UE y las empresas para impedirlo. También se repite una y otra vez, una gran mentira alegando, que se pondrían en riesgo los “incentivos a la investigación”. Y un último argumento es que, aunque se suspendieran las patentes no habría empresas que pudieran fabricar las vacunas.

Está claro, como insiste la carta encabezada por Peter Agre citada anteriormente, que no hace falta solamente suspender las patentes, sino también animar, o forzar legalmente a las empresas a compartir el conocimiento y la tecnología necesaria para fabricar las vacunas, que fueron en gran medida financiadas con dinero público. Hace falta identificar las empresas con capacidad para fabricar vacunas en el mundo, hacer contratos de compra anticipada con ellas, y entrenar a su personal. También se debe asegurar la cadena de suministros y establecer controles de calidad. Pero todo esto se puede llevar a cabo, si los gobiernos tienen voluntad de hacerlo. Según estimaciones de Unicef y otras organizaciones, la capacidad de producción mundial de vacunas se podría triplicar en un plazo de pocos meses.

La generalización de las patentes de medicamentos en el Tratado sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

Las vacunas de la COVID-19 son solo un ejemplo del efecto de las patentes y los monopolios como barrera que impide un acceso equitativo a los medicamentos. Si consideramos el impacto negativo de las patentes de medicamentos en todos los ámbitos, vemos que cada año mueren en el mundo 10 millones de personas por esta causa. Las patentes de medicamentos matan (Lamata et al, 2017). Entonces, ¿por qué los gobiernos conceden los monopolios para medicamentos?

Conviene saber que los monopolios de medicamentos, protegidos por patentes, no han existido siempre. Al igual que los procedimientos de diagnóstico y tratamiento, se consideraba que los medicamentos debían estar disponibles para todas las personas que los necesitaran, transfiriendo el conocimiento científico de unos profesionales a otros para beneficio de los pacientes, y no cerrándolo a un monopolio para la explotación comercial. Antes de las patentes había mucha investigación e innovación. En los EEUU, las patentes de medicamentos se introdujeron en la primera mitad del siglo XX, con la presión de la industria química, que quería aumentar sus precios y sus ganancias, y con el rechazo de muchos médicos y sociedades científicas. En Europa, en cambio, se incorporaron más tarde, en 1967 en Alemania, en 1977 en Suiza, o en 1980 en Italia. En España, la Ley de la Propiedad Industrial de 1929, en su artículo 48.2. prohibía las patentes de medicamentos; sin embargo, en 1992, como consecuencia de nuestra incorporación a la Unión Europea, se comenzaron a aplicar.

El 70% de la innovación en los últimos años procede de investigación financiada directamente con fondos públicos

El supuesto objetivo que defendían las empresas para conceder y mantener los monopolios de medicamentos era “incentivar la investigación”, permitiendo a las empresas originarias recuperar los gastos de investigación con un sobre-precio moderado a lo largo de los 20 años de monopolio. Pero, lo que ocurrió realmente es que, al tratarse de productos que tienen que ver con la salud, con la vida, y al tener el “poder de mercado” del monopolio, los ejecutivos y las empresas se sintieron tentados a subir más y más los precios, hasta el máximo que los pacientes o los sistemas de salud pudieran pagar: todo lo que tienen, “la bolsa o la vida”, el llamado “precio por valor”. Los precios de los medicamentos, muy por encima de los costes reales, suponen un abuso de la “posición dominante en el mercado” que concede el monopolio, generando así beneficios abusivos.

Un análisis más profundo revela que, del total de ventas, las empresas farmacéuticas dedican en torno al 29% a costes de fabricación, en torno al 16% a costes investigación, un 12% a gastos de administración, marketing ordinario (imputando la misma proporción que otras

empresas) y otros gastos. Y obtienen un 43% de beneficio sobre las ventas, frente al 7,7% de beneficio de la media de grandes empresas. Con ese enorme beneficio pueden destinar una parte importante a marketing “extraordinario”, más de todo lo que gastan en I+D, lo que les permite la financiación de cursos, revistas, congresos, *think-tanks*, patrocinio de guías clínicas, foros de pacientes, asesorías, seminarios para parlamentarios, etc. (Gálvez y Lamata, 2019), así como presionar a todos los niveles, para poder perpetuar el modelo.

Y esto tiene como agravante, que esta forma de “financiar” supuestamente la investigación, no genera más innovación. El 70% de la innovación en los últimos años procede de investigación financiada directamente con fondos públicos (Block y Keller, 2008; Mazzucato, 2011). Cada vez más las empresas investigan en pequeñas modificaciones de productos actuales, para poder presentar nuevos medicamentos a precios varias veces más altos que su equivalente anterior, sin beneficios reales para el paciente (Prescrire 2016). En cuanto a las innovaciones, con frecuencia son “compradas” a universidades o pequeñas empresas, cuya investigación se financió con dinero público.

Lo mismo ha ocurrido en el caso de las vacunas de la COVID-19. La vacuna de Oxford-AstraZeneca se ha financiado en un 97% con fondos públicos y de entidades sin ánimo de lucro (Cross, 2021). La de Moderna, se ha investigado y desarrollado con 2.500 millones de euros públicos y otras donaciones (Clouse 2020). La de BioNTech-Pfizer, recibió 475 millones de euros de fondos públicos para su investigación (Storeng y de Bengy Puyvallée, 2020). En cuanto a las fases finales de investigación y desarrollo y la puesta en marcha de la capacidad productiva, se han financiado con creces con las compras anticipadas, con una inversión pública total, según la investigación de KENUP Foundation, de más de 90.000 millones de euros (Hoecklin, 2021).

Es decir, el objetivo para el que se aprobaron las patentes de medicamentos no se está cumpliendo, como ya advertía en los años sesenta el senador de EEUU, Estes Kefauver, en su informe sobre los monopolios de medicamentos, señalando que había más innovación en los países europeos, entonces sin patente de medicamentos, que la que había en los EEUU, con patente (1966). Además, con los monopolios, las prioridades en investigación las fijan las empresas, con lo que hay áreas que no se investigan, como las enfermedades olvidadas de los pobres, o los antibióticos. Y, desde luego, al destinar esas enormes cantidades de fondos públicos a financiar supuestamente la investigación, no se puede destinar ese dinero a otro tipo de investigación no farmacéutica muy necesaria (salud pública, cirugía, enfermería y cuidados, salud mental, coordinación con servicios sociales, derechos humanos, etc.), o a otras prestaciones sanitarias.

El hecho de que se hayan coordinado ensayos clínicos abiertos, no comerciales, ha acelerado el desarrollo final y la fabricación de las vacunas

La creciente presión de la industria farmacéutica llevó a que las patentes de los medicamentos se generalizaran en 1994, con el Tratado sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), firmado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se vela por el cumplimiento de este acuerdo. Hasta entonces, las empresas farmacéuticas ya tenían unos beneficios sobre ventas que, en promedio, duplicaban al de las empresas industriales no farmacéuticas (10% vs 5%). A partir de 1995, los beneficios sobre las ventas de las empresas farmacéuticas se multiplicaron. El mantra de que las patentes son “un incentivo a la innovación y que, si no, no habría innovación” es falso. Los monopolios de las patentes de medicamentos son, simplemente, una máquina de hacer dinero para las empresas y sus altos ejecutivos.

Después de 20 años de aplicar el acuerdo ADPIC, el Secretario General de Naciones Unidas convocó un Panel de alto nivel sobre acceso a los medicamentos en 2015, señalando que, desde que se extendió la aplicación de los monopolios a los medicamentos, los gobiernos habían sido incapaces de controlar el abuso de poder de mercado de las empresas, y de evitar las enormes barreras para el acceso a los medicamentos (UN, 2015). El informe del Panel publicado el 14 de septiembre de 2016, incluía la propuesta de estudiar y poner en marcha otro modelo para financiar la investigación I+D de los medicamentos, mediante un nuevo Convenio Internacional, como ya se había propuesto en 2012 por la OMS (UN, 2016). Sin embargo, la UE y EEUU, presionados por sus respectivas asociaciones de empresas farmacéuticas, se opusieron a estas recomendaciones, y frenaron su desarrollo.

Las dificultades para enfrentarse a estas grandes compañías farmacéuticas son enormes. En su libro de memorias, *Una tierra prometedora*, el expresidente de los EEUU, Barack Obama, explica las dificultades para poder aprobar la Ley de Sanidad, la “Obamacare”. Si quería lograr los votos necesarios en el Parlamento, debía retirar algunas medidas (como las re-importaciones de medicamentos desde Canadá, para reducir los precios). Obama confiesa que: “Política y emocionalmente habría encontrado más satisfactorio enfrentar a las compañías farmacéuticas y aseguradoras y ver si podíamos someterlas. Eran muy impopulares entre los votantes, y con razón. Pero, desde un punto de vista práctico... no podíamos conseguir sesenta votos (la mayoría necesaria) en el Senado para (sacar adelante) la Ley de Sanidad sin, al menos, la aprobación tácita de las grandes industrias afectadas... al fin y al cabo, muchos (senadores) demócratas tenían grandes compañías farmacéuticas basadas o actuando en sus Estados” (2020: 392).

La respuesta a la pandemia: luces y sombras

Durante el año de la pandemia hemos visto algunas cosas positivas. La Unión Europea fue capaz de recaudar en pocos meses 16.000 millones de euros para un fondo COVID destinado a apoyar la investigación y el desarrollo de diferentes medidas. También, el hecho de que desde la OMS se hayan coordinado ensayos clínicos abiertos, no comerciales, como el *Solidarity*. Así mismo, para acelerar el desarrollo final y la fabricación de vacunas, la UE aportó 2.700 millones de euros en compras anticipadas, asumiendo el riesgo de las empresas. Gracias a estos apoyos, y a otros similares de EEUU y otros países, se han podido desarrollar vacunas eficaces y seguras en menos de un año. Otro elemento positivo es la decisión de la compra conjunta de vacunas por los 27 Estados miembros, lo que permite que todos los países de la Unión logren mejores condiciones. En cuanto a la distribución de las vacunas en la UE, se está haciendo en función de la población de cada país, de forma equitativa. Al menos en uno de los contratos, el de AstraZeneca, se ha logrado que el precio sea cercano al coste de fabricación. Todos estos son pasos en la buena dirección.

Sin embargo, hay elementos fundamentales en la respuesta a la pandemia que muestran la insuficiencia de la misma. A pesar de que el grueso de la financiación para la investigación y desarrollo de las vacunas ha sido de dinero público, se han seguido cediendo las patentes y monopolios a las empresas, con lo cual, como hemos visto, deciden el precio y la cantidad a fabricar. Esto genera barreras de acceso, desigualdad y retrasos que ponen en riesgo la superación de la pandemia.

Es importante recordar que la Universidad de Oxford pensaba ofrecer su vacuna con licencia no exclusiva, para que se fabricara en cualquier lugar del mundo, según anticipó el vicerrector de investigación en abril de 2020. Sin embargo, unas semanas después, al parecer con la intervención de Bill Gates, prefirieron aceptar la oferta económica de AstraZeneca y cederle la licencia exclusiva (Garrison 2021; Baker, 2020; Hancock, 2020; Love, 2021). Si la licencia hubiera sido no exclusiva, en este momento se podrían estar fabricando varias veces más de dosis de esta vacuna, evitando los problemas de retrasos que se están produciendo. El profesor Luke McDonagh, de la London School of Economics (2020), reflexiona: “Sería moralmente perverso si, frente a una enfermedad universal, las universidades con financiación pública desarrollaran medicamentos y se asociaran con empresas privadas para manufacturar a gran escala, para que al final solo recibieran acceso las poblaciones de los países ricos”, y, como se ha visto en la UE, ni siquiera las de éstos.

En la pandemia hemos visto otras cosas interesantes. Por ejemplo, China, Rusia y Cuba han investigado, desarrollado y fabricado vacunas en el sector público. Es una constatación de que es posible completar el proceso de investigación, sin necesidad de recurrir a una empresa privada a cambio de un monopolio abusivo.

Nuevas variantes, nuevas pandemias, más dolor, ¿más beneficios?

La ventana de oportunidad para administrar las vacunas es clave. Mientras el virus circule en alguna parte del mundo seguirá mutando. Así, en el año que dura la pandemia han aparecido diferentes mutaciones del SARS-CoV-2, que han ido configurando nuevas variantes, como la británica, la brasileña o la sudafricana (Andrino et al 2021). No es imposible que algunas variantes puedan ser más agresivas, por ser más transmisibles o porque provoquen formas de enfermedad más severas y mayor letalidad (Davies et al, 2021). Tampoco es imposible que las actuales vacunas tengan menos capacidad de protección frente a estas o futuras variantes, pudiendo dar lugar a rebrotes epidémicos severos, con nuevos confinamientos, más hospitalizaciones, más fallecimientos y más dolor. Por eso, “el final de la pandemia sólo es posible cuando las vacunas que son efectivas frente a los virus circulantes se distribuyan equitativamente en todo el mundo” (Fontanet et al, 2021).

El bien universal que deberían ser las vacunas, se ha convertido en objeto de lucro abusivo

Las empresas farmacéuticas anticipan que, con las nuevas variantes y la posible pérdida de respuesta inmunitaria, se necesitarán nuevas vacunas o dosis de “recuerdo”. Hemos de saber que, si no cambiamos el sistema, esas vacunas tendrán precios más altos, garantizando un negocio millonario. Gregory Glenn, presidente de investigación y desarrollo de Novavax, afirma que “la inmunidad vacunal no dura para siempre -y añade-. Yo pienso que la respuesta inmunitaria disminuirá cuando pasen seis meses o doce meses, y vamos a necesitar revacunar” (Park, 2021; Fang, 2021). El CEO de Pfizer fue más allá, advirtiendo que, seguramente, se necesitaría una tercera dosis entre 6 y 12 meses, y a partir de ahí, habría una revacunación anual (Lovelace Jr, 2021). “Y, además -añadió- las variantes jugarán un papel determinante”. Pero esas nuevas dosis, probablemente, serán más caras. Al parecer, la UE ha reservado 900 millones de dosis de Pfizer para 2022 a 19,5 euros por dosis, 7 euros más por dosis sobre el precio actual, que ya es abusivo, lo que sumaría 6.300 millones de euros de beneficio “limpio” añadido sin ningún esfuerzo adicional (Wood, 2021).

Esto significa que, si no se aumenta la capacidad de producción y se fijan precios al coste de fabricación, suprimiendo las patentes y forzando la transferencia de conocimiento, los países ricos volverán a acumular las vacunas que se fabriquen, perpetuando el “apartheid vacunal”, y los laboratorios subirán más los precios, para mantener o aumentar sus ingresos, a costa de los contribuyentes y los servicios de salud (Mitchell, 2021). El bien universal que deberían ser las vacunas, como pedía el Dr Manuel Oñorbe, se ha convertido en objeto de lucro abusivo. La situación se complica más si tenemos en cuenta que los accionistas mayoritarios de muchas de las grandes compañías farmacéuticas son fondos de inversión, cuyos gestores tienen como objetivo principal aumentar los beneficios, y cuya enorme dimensión les permite influir sobre los gobiernos para que no cambien el modelo.

La pérdida del equilibrio. El ejemplo de la OMS y la COVID

Desde la “revolución de los ricos”, en los años ochenta y noventa del siglo pasado, los mil-millonarios han acumulado cada vez más riqueza y más poder. Su capacidad de influencia en los gobiernos y en los parlamentos, en las agencias reguladoras, en los creadores de opinión, ha ido aumentando. Al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos nacionales o de grupos de gobiernos, como la Unión Europea o los organismos multilaterales, para defender los intereses de la ciudadanía frente a los intereses de los poderosos, ha disminuido. El desequilibrio cada vez es mayor (Torres López, 2020). Warren Buffet, uno de los hombres más ricos del mundo lo expresó con claridad: “claro que hay lucha de clases, pero esta la empezamos los ricos, y la vamos ganando”.

Un ejemplo, que hemos podido ver durante esta crisis, es la propia OMS. Fundada en 1948, después de la Segunda Guerra Mundial, en su Constitución reconoce que “la salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados”. La OMS es un organismo intergubernamental, con una misión global, y ha venido proponiendo medidas para un acceso justo a los medicamentos en el mundo desde su fundación. Sin embargo, EEUU, la UE, Suiza, Japón, y otros países ricos, por la presión de las grandes empresas farmacéuticas, se han opuesto una y otra vez a dichas propuestas, descafeinándolas y minándolas.

Además, progresivamente, los países han ido debilitando la capacidad operativa de la OMS, limitando sus contribuciones directas (las que la OMS puede destinar según sus prioridades y las que le permiten desarrollar estructuras estables) al 50% del total, y haciendo más

contribuciones voluntarias, que van ligadas a proyectos que interesan a cada país. El presupuesto anual ronda los 2.500 M\$. La falta de recursos abrió la puerta a donaciones privadas, entre otras las de la Fundación Bill Gates y Melinda Gates, que es el tercer mayor donante, con un 11%, después de EEUU y RU, pero que, entre GAVI y otros donantes de su entorno, participa en el 25% de los ingresos de la OMS, e influye de manera clara en las decisiones de la organización.

El debilitamiento del papel de la OMS ha sido paralelo a la creación de otras iniciativas “público-privadas” con incidencia en el sector salud, que ya no tienen control intergubernamental, sino que tienen un importante control privado y un enfoque caritativo, no de derecho humano (Velásquez, 2020). Así, el Fondo Mundial para la lucha contra el SIDA/VIH, la Tuberculosis y la Malaria (el Global Fund), nacido en el G-8, en cuyo Consejo se sienta la Fundación Bill & Melinda Gates; el Global Fund cuenta con 4.000 millones de dólares anuales de presupuesto, la mayor parte del mismo donado por países, casi el doble que el de la OMS, y destina 2.000 millones de dólares anuales a compra de medicamentos. La Alianza Global para las vacunas, GAVI, impulsada por Bill Gates o la Coalición para la Preparación e Innovación en Epidemias (CEPI), nacida en Davos, y respaldada también por Bill Gates; y ahora, en la pandemia, el mecanismo COVAX, para la compra y distribución de vacunas COVID. En todas ellas, el papel de la Fundación Bill y Melinda Gates, y de otras entidades privadas, es determinante, orientando la toma de decisiones desde el ámbito privado y desdibujando el papel de la OMS. En general, estas iniciativas no cuestionan, sino que refuerzan, el modelo de patentes y monopolios de medicamentos, por lo que contribuyen a preservar el poder de la industria farmacéutica. Aunque cada una de estas entidades aporta servicios de gran valor a miles de personas, su enfoque es el de caridad, “te doy porque quiero” y no el de derecho, “te doy porque es tuyo”, con lo que no construye estructuras públicas estables, de acceso realmente equitativo a la salud.

El debilitamiento del papel de la OMS ha sido paralelo a la creación de iniciativas público-privadas con un enfoque caritativo y no de derechos humanos

En la misma línea, COVAX es un mecanismo creado para gestionar la distribución de vacunas frente a la COVID-19 en todo el mundo. Promovido por Bill Gates, y apoyado por la International Federation of Pharmaceutical Manufacturers & Associations (IFPHMA). Este mecanismo está gobernado por GAVI, por CEPI y por la OMS. Pero la dirección es de GAVI. Se presentó como un mecanismo a través del cual todos los países comprarían las vacunas y se distribuirían en proporción a las poblaciones, para vacunar según grupos prioritarios. En la práctica, como vimos, los países ricos han acumulado el 84% de las vacunas para el 14% de la población, mediante compras anticipadas, aceptando precios altos, y haciendo más complicada la misión de COVAX, que, al final, se ha orientado a suministrar a los países de rentas bajas y medias, para cubrir a un 20% de sus poblaciones, con las donacio-

nes que hacen los países ricos. Los críticos de esta iniciativa señalan que, en el fondo, fue una manera de frenar la reivindicación de los países para la supresión de las patentes (la exigencia de transferir el *know how*, ampliando la capacidad de producción y resolviendo el problema de acceso) (Ley Ravelo, 2021).

El hecho es que, mientras millones de personas esperan las vacunas, según Fierce Pharma, Albert Bourla, CEO de Pfizer, cobrará 21 millones de dólares por su gestión en 2020. Los ejecutivos de otras empresas también fueron remunerados generosamente: Alex Gorsky de Johnson & Johnson, 30 millones de dólares, David Ricks, de Eli Lilly 23,7 millones, Pascal Soriot, de AstraZeneca, 21,5 millones, Paul Hudson, de Sanofi, 13,6 millones, Vas Narasimhan de Novartis 11,6 millones, etc. (Sagonowsky, 2021). Estos sí son fuertes incentivos.

En este entramado, que muestra el control progresivo de la visión y los intereses privados de unos pocos sobre el interés del conjunto de la sociedad y sobre los gobiernos democráticos que deberían representarlo, vemos que GAVI ha nombrado Presidente de su Consejo a Durao Barroso, quien fue Presidente de la Comisión Europea entre 2004 y 2014, y que, después, fue contratado por Goldman Sachs, una de las entidades causantes de la crisis financiera de 2008 y favorable a la gestión del Señor Barroso. Así mismo, en los últimos días, la Organización Mundial del Comercio ha nombrado como su Directora General a Ngozi Okonjo-Iweala, mujer con gran experiencia de gestión en el gobierno de Nigeria y en el Banco Mundial, y que últimamente era la Presidenta del Consejo de GAVI. En sus primeras declaraciones sobre la propuesta de India y Nigeria para suspender las patentes de tecnologías frente a la COVID, ha manifestado que, entre tanto “prosigue el diálogo” sobre dicha propuesta, se debería aumentar las contribuciones de los países a COVAX, y promover las licencias voluntarias para aumentar la capacidad de producción (WTO, 2021). Esta posición resulta ser coincidente con la posición de la industria.

La forma de influir en las decisiones públicas por parte de personas o corporaciones privadas incluye también el control del discurso, a través de la financiación de *think-tanks*, universidades o centros de pensamiento, como, por ejemplo, el Centro para el Desarrollo Global, financiado en más del 50% por Bill Gates, que, desde una aparente independencia, apoyan las posiciones de la industria farmacéutica, por ejemplo, oponiéndose a la suspensión de patentes de las vacunas COVID (CGD, 2021).

En la mayor crisis que ha vivido la humanidad globalmente desde hace muchos años, observamos cómo el poder de una minoría está determinando el enfoque y las decisiones de los gobiernos, poniendo

en cuestión la base de las democracias, rompiendo el equilibrio entre la visión y los intereses de una plutocracia y los intereses de la mayoría de la sociedad. Las instituciones intergubernamentales no están siendo capaces de responder a estos desafíos. Como hemos visto, la OMS está debilitada y la importante financiación privada limita mucho su capacidad de decisión. El Secretario General de Naciones Unidas ha propuesto la suspensión temporal de las patentes de vacunas COVID y ha planteado la cuestión de acceso a medicamentos y vacunas en la reunión del Consejo de Seguridad de febrero 2021, sin embargo, en la resolución 2565, del día 26 de febrero 2021, la preocupación del Consejo se limita a la cooperación para el suministro de vacunas en situaciones de conflicto armado y durante emergencias humanitarias complejas (UN, 2021).

¿Por dónde puede ir el futuro?

*En esta crisis
hemos visto
mucho
generosidad y es
desde ahí, donde
podemos
construir una
esperanza en una
forma de relación
entre países y
entre pueblos
más solidaria*

La pregunta aquí no sería cómo puede ser, sino ¿cómo queremos que sea?, ¿por dónde queremos que vaya el futuro? Esta pandemia, como un problema de salud con importantes repercusiones sociales y económicas, ha afectado a los habitantes de todo el planeta simultáneamente. Así lo constata Elena Boschiero (2020: 72): “El mundo, como lo conocíamos antes, se ha interrumpido, llenándonos de incertidumbre sobre el futuro y ya estamos hablando de este desastre como de un evento que marcará un antes y un después, una referencia temporal y existencial común para todos los que lo hemos vivido”.

Es una situación verdaderamente excepcional que ha despertado la respuesta generosa de miles, de millones de personas. Podemos simbolizarlos en el personal sanitario, pero son muchos más, profesores, transportistas, dependientes, trabajadores sociales, cuidadores, bomberos, policías, barrenderos, y tantos y tantos otros. Por otro lado, la respuesta de la mayoría de la población también ha sido muy positiva. En esta crisis hemos visto mucha generosidad. Y es desde ahí, donde podemos construir una esperanza en una forma de relación entre países y entre pueblos más solidaria, más justa, basada en el reconocimiento de los derechos humanos, de todos, y no solamente de “nosotros”, de una nación, de un continente, o de una clase social.

La pandemia ha cambiado muchas cosas. Y hemos de saber que vendrán más pandemias, por el modelo de crecimiento que agrede nuestro medio natural, y por la globalización que nos acerca unos a otros. Los líderes mundiales tienen que tener en cuenta estos cambios y deberían lograr que cedan los intereses particulares de unos pocos en favor del interés general del conjunto de la ciudadanía y de los pueblos.

Desde el punto de vista del acceso a las vacunas no nos debemos preguntar “si se podría vacunar a todo el mundo a tiempo y con un precio justo”, sino “¿cómo organizamos el sistema para vacunar a todo el mundo, a tiempo, y con un precio justo?” Este objetivo, que reclamaba Ángela Merkel en el Parlamento Alemán el pasado 25 de marzo de 2021, es viable, pero requiere un cambio de enfoque y voluntad política real, no sólo retórica (*El Mundo*, 2021). Por eso, no es suficiente el planteamiento formulado por Pedro Sánchez, la propia Merkel y otros primeros ministros al proponer un tratado sobre pandemias, porque en ese esquema siguen dejando el control (volumen y precio de las vacunas) en las empresas farmacéuticas y confían la distribución equitativa para países de bajos ingresos a iniciativas de cooperación, caritativas, que se han demostrado claramente insuficientes (Lamata, 2021).

Para llevar a cabo un cambio real, más allá de la retórica, es preciso que los gobiernos se pongan de acuerdo en impulsar un *Plan de Acción Global* (que podría liderar la OMS), con varios elementos:

- *Investigación*. Se recabaría un fondo de investigación, con la aportación de los países en proporción a su renta (como se ha hecho por la UE y EEUU para la COVID). Este fondo financiaría investigaciones relevantes, con el apoyo de un comité científico y financiación previa, con proyectos competitivos o seleccionados; con contratos de desarrollo previos y posteriores, ; con premios, etc, como ya se viene haciendo en el 70% de la investigación innovadora. Parte de esa financiación iría a centros públicos y redes de ensayos clínicos no comerciales (como la red europea junto con países en desarrollo, o el Solidarity de la OMS), aunque también podría dirigirse a alguna entidad privada. La condición es que toda financiación pública vaya ligada al compromiso de que a) la investigación sea abierta y cooperativa y b) los resultados (mientras existan las patentes de medicamento) se ofrezcan con licencias no exclusivas y con obligación de transferir el conocimiento, la tecnología y el *know how* a todas las instituciones o empresas que acepten los requisitos de fabricación a precio de coste. Todo el conocimiento, *know how*, y tecnologías frente a la pandemia deberían ser proporcionados, con carácter obligatorio, a un *Pool* en la OMS, como el COVID-Technology Access Pool (Bozorgmehr et al, 2021).
- *Desarrollo de productos*. Los gobiernos, con la coordinación de la OMS, formarían plataformas públicas de desarrollo de medicamentos, para completar los ensayos en fase III y preparar el producto para su autorización, como podría ser el European Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). La UE podría realizar contratos con empresas para el desarrollo de productos (compra anticipada) pero con la garantía de que los derechos de propiedad intelectual quedan en manos del sector público.

- *Fabricación.* Se desarrollaría una red de empresas farmacéuticas públicas, de carácter estratégico, para tener una relativa autonomía en situación de emergencia. Se analizaría toda la capacidad disponible en el mundo para la fabricación de vacunas, en empresas acreditadas o acreditables. Se organizaría, desde la OMS, un dispositivo de formación y entrenamiento para capacitar equipos en las nuevas tecnologías y *know how* de fabricación de cada producto (technology transfer hub). Se realizarían contratos de compra anticipada con empresas privadas para la fabricación de medicamentos.
- *Precio.* Las vacunas y otros tratamientos se comercializarían a precio de coste de fabricación, más un beneficio industrial semejante al de los sectores no farmacéuticos.
- *Distribución.* En caso de pandemia habría una centralización de todos los productos (p.e. vacunas) bajo la coordinación de la OMS, con un mecanismo similar a COVAX, pero de control público, no privado, ni “mixto”. La distribución de los productos se haría por población (como se ha hecho en la UE).

Precisamos reequilibrar el tablero de juego, reduciendo radicalmente el poder del dinero para reforzar el poder de la sociedad, a través de gobiernos democráticos

El diseño y aplicación de esta estrategia requiere una *gobernanza renovada del sector salud*. Por un lado, se debe reforzar el sistema sanitario público de cada país, así como la estructura y dotación de las autoridades sanitarias, sistemas de información, etc. Por otro lado, se debe fortalecer la OMS, ampliando la financiación básica, no ligada a proyecto, de los países, y suprimiendo la financiación privada, de forma que se garantice la independencia. Y, además, se debe revisar la existencia de conflictos de intereses entre los funcionarios y asesores de los ministerios de salud y de la OMS, quedando absolutamente prohibidas las relaciones económicas de cualquier tipo con la industria.

Este cambio, tan necesario, no sería suficiente para hacer frente a esta u otras pandemias. Se requiere *repensar nuestra relación con la naturaleza*, como especie. Y para eso es preciso repensar la economía y los diferentes equilibrios en cada sector, financiero, energético, agrícola-ganadero-alimenticio, farmacéutico, urbanístico, tecnología de información y comunicaciones, etc. Y eso requiere fortalecer el papel de los gobiernos democráticos y la participación social. Y para ello es preciso impulsar la formación independiente. Cuestiones que se complican si vemos la capacidad de influencia actual de los diferentes agentes.

Precisamos reequilibrar el tablero de juego. Se debe reducir radicalmente el poder de la aristocracia del dinero y reforzar el poder de la sociedad, a través de gobiernos democráticos representativos, y de organizaciones activas de la sociedad civil. Y se deben refundar las Naciones Unidas, fortaleciendo el multilateralismo democrático. En

este sentido, Mayor Zaragoza reclama “la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para decidir, con la participación de todos los países, un nuevo concepto de seguridad y las medidas más urgentes para hacer frente, antes de que sea demasiado tarde, a los grandes retos globales que representan el deterioro ambiental, la amenaza nuclear, las pandemias, el supremacismo de toda índole, la creciente brecha social y la gobernanza plutocrática, de tal modo que se asegure la igual dignidad de todos los seres humanos y el pleno ejercicio de sus facultades distintiva” (2020).

Muchos dirán que es imposible. Aquí viene bien recordar a Aurelio de León, el cura de Talavera de la Reina, que sigue llamando a nuestra conciencia: hay dos pecados -dice- que debemos evitar. El pecado de pensar y decir que no se puede cambiar nada. Y el pecado de pensar y decir, esto es responsabilidad del gobierno, de los otros. Todo se puede cambiar, si cada una de nosotras y de nosotros asume su tarea. Sabiendo nuestras limitaciones. Pero también conociendo la fuerza de un pueblo unido. Hace un tiempo escribí: “no esperéis que los otros nos resuelvan / lo que está en nuestras manos, si se juntan”. Este pueblo que formamos toda la humanidad tiene que unirse si quiere sobrevivir, y tiene que presionar para salir de este mal sueño, y construir un futuro mejor. Paso a paso. De momento, podemos animar a nuestro gobierno a que vote la suspensión de las patentes de vacunas, como piden en su carta a Biden los ex jefes de gobierno y premios Nobel, porque “apoyar la suspensión de las patentes de las tecnologías frente a la COVID-19 dará a las personas en todo el mundo la oportunidad de despertarse en un mundo libre del virus. Necesitamos una vacuna de la gente” (Agre, 2021). Queremos despertar.

Referencias bibliográficas

Agre, Peter et al (2021). *Open letter: former heads of State and Nobel laureates call on Presidente Biden to waive intellectual property rules for COVID vaccines*
<https://peoplesvaccinealliance.medium.com/open-letter-former-heads-of-state-and-nobel-laureates-call-on-president-biden-to-waive-e0589edd5704>

Andrino, Borja, Grasso, Daniele y Llaneras, Kiko (2021), *¿Una cuarta ola de la nueva variante? Repuntan los casos en 17 provincias*. El País, 20 de marzo de 2021.
Disponible en:
<https://elpais.com/sociedad/2021-03-20/una-cuarta-ola-de-la-nueva-variante-repuntan-los-casos-en-17-provincias.html>

Auken, Margrete y otros (2020). MEP letter to President von der Leyen, 27 marzo 2020. Disponible en:
<https://haiweb.org/wp-content/uploads/2020/03/MEP-Covid-Letter-March-2020.pdf>

Baker, Stephanie (2020), *Covid Vaccine Front-Runner is Months Ahead of Her Competition*. Bloomberg Businessweek, 15 julio 2020. Disponible en:
<https://www.bloomberg.com/news/features/2020-07-15/oxford-s-covid-19-vaccine-is-the-coronavirus-front-runner>

Block, Fred y Keller, Matthew (2008), *Where do innovations come from? Transformations in the US National Innovation System, 1970-2006*, The information technology & innovation Foundation. Disponible aquí: https://itif.org/files/Where_do_innovations_come_from.pdf?_ga=2.260422090.671681693.1608232518-664494665.1608232518

Bloomberg (2021), COVID Vaccine Tracker, Udated: 26 de marzo de 2021 22:05 CET. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>

Boschiero, Elena (2020), *Riesgos globales y derechos humanos: hacia sociedades más resilientes, igualitarias y sostenibles*, Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19, Anuario CEIPAZ 2019-2020,

Bozorgmehr, Kayvan, Jahn, Rosa, Stuckler, D y McKee, Martin (2021), *Free licencing of vaccines to end the COVID-19 crisis*, The Lancet, 18 marzo 2021. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00467-0/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00467-0/fulltext?dgcid=raven_jbs_etoc_email)

CESCR (2021), Statement on universal affordable vaccination for COVID-19, international cooperation and intellectual property, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, OHCHR.org, 12 marzo 2021. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/2021/1&Lang=en

CGD (2021), *Would exempting COVID-19 vaccines from intellectual property rights improve global access and equity?* Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/debate/would-exempting-covid-19-vaccines-intellectual-property-rights-improve-global-access>

Clouse, Allie (2020). *Moderna vaccine funded by government spending, with notable private donation*. Usa Today, 24 noviembre 2020. <https://eu.usatoday.com/story/news/factcheck/2020/11/24/fact-check-donations-research-grants-helped-fund-moderna-vaccine/6398486002/>

Cross, Samuel et al. (2021). *Who funded the research behind the Oxford-AstraZeneca COVID-19 vaccine? Approximating the funding to the University of Oxford for the research and development of the ChAdOx vaccine technology*. medRxiv, 10 abril 2021. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.08.21255103v1>

Davies, Nicholas, Jarvis, Christopher, CMMID COVID-19 Working Group, Edmund, John, Jewell, Nicholas, Diaz-Ordaz, Karla y Keogh, Ruth (2021), *Increased mortality in community-tested cases of SARS-CoV-2 lineage B.1.1.7*, Nature, 15 March 2021. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41586-021-03426-1>

El Mundo (2021), *Angela Merkel apunta que aumentar la producción de vacunas es clave: "Si no logramos que las vacunas lleguen a todo el mundo, tendremos mutaciones"*, EFE Berlín, 25 de marzo de 2021. Diponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/03/25/605c7b92fc6c83874a8b45fe.html>

Fang, Lee (2021), *Drugmakers promise investors they'll soon hike COVID-19 vaccine prices*, The Intercept, 18 marzo 2021. Disponible en: <https://theintercept.com/2021/03/18/covid-vaccine-price-pfizer-moderna/>

Fontanet, Arnaud, Autran, Brigitte, Lina, Bruno, Kieny, Marie Paule, Abdool Karim, Salim y Sridhar, Devi (2021), *SARS-CoV-2 variants and ending the COVID-19 pandemic*, www.thelancet.com, Published Online, February 11 2021.

Gálvez, Ramón y Lamata, Fernando (2019), *Monopolios y precios de los medicamentos: un problema ético y de salud pública*, Laboratorio de la Fundación Alternativas, N° 202/2019, 27 junio 2019. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/monopolios-y-precios-de-los-medicamentos-un-problema-etico-y-de-salud-publica>

Garrison, Christopher (2021), *How the "Oxford" Covid-19 vaccine became the "AstraZeneca" Covid-19 vaccine*, Medicines Law & Policy. Disponible en: <https://medicineslawandpolicy.org/wp-content/uploads/2020/10/How-the-Oxford-Covid-19-Vaccine-became-the-AstraZeneca-Covid-19-Vaccine-Final.pdf>

Hancock, Jay (2020), *Oxford's COVID vaccine deal with AstraZeneca raises concerns about access and pricing*, Fortune, 24 de agosto de 2020. Disponible en: <https://fortune.com/2020/08/24/oxford-astrazeneca-covid-vaccine-deal-pricing-profit-concerns/>

Hoecklin, Madeleine (2021) *€93 Billion spent by public sector on COVID vaccines and therapeutics in 11 months, research finds*. Health Policy Watch, 12 enero 2021. <https://healthpolicy-watch.news/81038-2/>

ICC (2021), *The economic case for global vaccinations*, International Chamber of Commerce Research Foundation study. Disponible en: <https://iccwbo.org/publication/the-economic-case-for-global-vaccinations/>

Kefauver, Estes (1966) *In a few hands*. Monopoly power in America, London, Pelican Books.

KEI (2021), *Knowledge Ecology International roundtable on pathways to scale up manufacturing capacity for COVID-19 vaccines*, 19 febrero 2021. Disponible en: <https://www.keionline.org/35271>

Kollewe, Julia (2021), *From Pfizer to Moderna: who's making billions from COVID-19 vaccines?* The Guardian, 6 de marzo 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/06/from-pfizer-to-moderna-whos-making-billions-from-covid-vaccines>

Lamata, Fernando (2020), *¿Es el precio que pagamos por la vacuna frente a la COVID un 1.765% por encima de coste? ¿Es un precio justo?*, blog de Fernando Lamata, 30 diciembre 2020. Disponible en: <https://fernandolamata.blogspot.com/2020/12/es-el-precio-que-pagamos-por-la-vacuna.html>

Lamata, Fernando (2021), *Tratado frente a la pandemia, sí, pero no solo*. El Obrero, 2 abril 2021. <https://elobrero.es/opinion/64162-tratado-frente-a-la-pandemia-si-pero-no-solo.html>

Lamata, Fernando y Gálvez, Ramón (2020a), *¿Llegará la vacuna a todo el mundo? El tiempo para actuar se acaba*, El País, 15 septiembre 2020. Disponible en: https://elpais.com/economia/2020/09/15/alternativas/1600157348_401003.html

Lamata, Fernando y Gálvez, Ramón (2020b), *Covid-19: habrá tratamiento y vacuna, ¿pero podremos pagarlo?*, El País, 30 Abril 2020. Disponible en: https://elpais.com/economia/2020/04/28/alternativas/1588067047_131761.html

Lamata, Fernando, Gálvez, Ramón, Sánchez-Caro, Javier, Pita Barros, Pedro y Puigventós Latorre, Francesc (2017), *Medicamentos: ¿Derecho Humano o Negocio?*, Díaz de Santos, Madrid, 2017.

Ley Ravelo, Jenny (2021), *Is COVAX part of the problema or the solution?*, Devex, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.devex.com/news/is-covax-part-of-the-problem-or-the-solution-99334>

Love, James (2021), *Notes and references to some of the new stories about the Gates role in Oxford granting an exclusive license*. Knowledge Ecology International. Disponible en: <https://docs.google.com/document/d/1Vh7G-RKHgAyxCncWdbmyLWFRMYXskRSffQBxjT-XdnA/edit>

Lovelace Jr, Berkeley (2021) *Pfizer CEO says third COVID vaccine dose likely needed within 12 months*. CNBC, 15 abril 2021.
<https://www.cnn.com/2021/04/15/pfizer-ceo-says-third-covid-vaccine-dose-likely-needed-within-12-months.html>

Mayor Zaragoza, Federico (2020), *Las Naciones Unidas en su 75 aniversario: reformas radicales y apremiantes para la gobernanza de una nueva era*, Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19, Anuario CEIPAZ 2019-2020, pág 15.

Mazzucato, Mariana (2011) *The entrepreneurial State: debunking Public vs. Private sector myths*, London: Anthem Press.

McDonagh, Luke (2020) *Could university patents stand in the way of universal global access to a COVID-19 vaccine?* LSE, 10 de septiembre 2020. Disponible en:
<https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/09/10/could-university-patents-stand-in-the-way-of-universal-global-access-to-a-covid-19-vaccine/>

Mitchell, D (2021), *Taxpayers Fund Research and Drug Companies Make a Fortune*, The New York Times, 24 de marzo de 2021. Disponible en:
<https://www.nytimes.com/2021/03/24/opinion/coronavirus-vaccine-cost-pfizer-moderna.html?action=click&module=Opinion&pgtype=Homepage>

Obama, Barack (2020), *A promised land*, Penguin Random House UK.
(34) Park, Alice (2021), *Novavax reports its COVID-19 vaccine is 96% efficacious, based on phase 3 trial results*, Time, 11 de marzo de 2021. Disponible en:
<https://time.com/5946225/novavax-covid-19-phase-3-results/>

Prescrire Int (2016), *New drugs, new indications in 2015: Little progress, and threats to access to quality healthcare for all*, Prescrire International, 25(171):136-139

Sagonowsky, Eric (2021), *Pfizer, riding high on COVID-19 vaccine launch, pays CEO Bourla \$21M for 2020*, Fierce Pharma, 21 de marzo de 2021. Disponible en:
<https://www.fiercepharma.com/pharma/pfizer-riding-high-covid-19-vaccine-launch-pays-ceo-bourla-21m-2020>

Santos, Juan Manuel (2021). *To get more vaccines worldwide, US companies need to give up their intellectual property rights*. Usa Today, 16 abril 2021
https://amp.usatoday.com/amp/7205528002?__twitter_impression=true

Stiglitz, Joseph, Ghosh, Jayati, Medhora, Rohinton, Johnson, Rob y Spence, Michael (2021), *The pandemic and the economic crisis: a global agenda for urgent action*, marzo 2021. Disponible en:
<https://www.ineteconomics.org/research/research-papers/the-pandemic-and-the-economic-crisis-a-global-agenda-for-urgent-action>

Storeng, Katerini y de Bengy Puyvallée, Antoine (2020). *Why does Pfizer deny the public investment in its COVID-19 vaccine?* International Health Policies, 3 diciembre 2020
<https://www.internationalhealthpolicies.org/featured-article/why-does-pfizer-deny-the-public-investment-in-its-covid-19-vaccine/>

Torres López, Juan (2020), *El problema no es que sean ricos, sino riquísimos, ineficientes y a costa de los demás*, Público, 18 diciembre 2020. Disponible aquí:
<https://blogs.publico.es/juantorres/2020/12/18/el-problema-no-es-que-sean-ricos-sino-riquisimos-ineficientes-y-a-costa-de-los-demas/>

TWN Third World Network (2020), South Africa's interventions introducing the proposal and rebuttal of points raised against the proposal. India's Intervention, WTO-TRIPS Council on 16th October. Disponible en:
https://www.twn.my/title2/intellectual_property/trips_waiver_proposal_wtotrips_6oct.htm

TWN Third World Network (2021), Strong support for TRIPS waiver amidst opposition by Big Pharma, 12 de marzo 2021. Disponible en:
<https://www.twn.my/title2/health.info/2021/hi210306.htm>
UN (2015), United Nations Secretary-General's High Level Panel on Access to Medicines, "Terms of Reference". Disponible en:
<http://www.unsgaccessmeds.org/terms-of-reference/>

UN (2016), The United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Access to Medicines Report, September 14. Disponible en:
<http://www.unsgaccessmeds.org/final-report/>

UN (2021), Security Council calls for increases Global cooperation to facilitate COVID-19 vaccine access in conflict areas, unanimously adopting resolution 2565 (2021), 26 febrero 2021. Disponible en:
<https://www.un.org/press/en/2021/sc14454.doc.htm>

Unicef (2021), COVID-19 Vaccine Market Dashboard. Disponible en:
<https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>

Velásquez, Germán (2020), *Las reformas de la Organización Mundial de la Salud en la época de la COVID-19*, South Centre, noviembre de 2020, disponible en:
https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/11/RP-121_ES.pdf

Wood, Poppy (2021). *Pfizer hikes cost of Covid vaccine for EU by 60 per cent*. CITYA.M, 14 abril 2021
https://www.cityam.com/pfizer-hikes-cost-of-covid-vaccine-for-eu-by-60-per-cent/amp/?utm_source=Airfinity&utm_campaign=0b5aded362-EMAIL_CAMPAIGN_2021_04_14_10_25&utm_medium=email&utm_term=0_41a531e556-0b5aded362-464791401&_twitter_impression=true

WHO (2020), COVID-19 Technology Access Pool. Disponible en:
<https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool>

WTO (2020), Waiver from certain provisions of the TRIPS agreement for the prevention, containment and treatment of COVID-19, Communication from India and South Africa, Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, World Trade Organization, 2 Octubre 2020. Disponible en:
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>

WTO (2021), Directora General Okonjo-Iweala: la OMC es capaz de llevar a cabo reformas si los Miembros "aceptan que podemos hacer las cosas de una manera diferente", 1 de marzo de 2021. Disponible en:
https://www.wto.org/spanish/news_s/spno_s/spno1_s.htm

Bienes públicos globales en un mundo pospandemia

José María Vera

Consultor y profesor visitante en la Universidad Loyola Andalucía



Introducción

La pandemia de la COVID-19, un “mal global” con un severo impacto sobre la población del mundo, ha demostrado la necesidad de abordar una serie de retos globales como lo que son, desafíos de toda la humanidad que solo pueden enfrentarse colectivamente, compartiendo conocimiento y recursos, y cediendo en intereses particulares de corto plazo para lograr objetivos mayores para todas las personas.

En este artículo se parte de la situación en relación con las vacunas y tratamientos contra la COVID19, “el bien público global del momento”, y se adentra en los nuevos desafíos, o viejos con formas nuevas, que se despliegan en las alas de la pandemia. Tras un recorrido por algunos de ellos se indaga en las percepciones sobre estos desafíos globales –la tensión con el localismo entre ellas– y se apuntan formas de abordarlos que deben ser renovadas tras la experiencia y las consecuencias de la COVID-19.

El virus, un mal colectivo y global. Las vacunas, un bien privado y nacional

En el mes de abril de 2021 se han distribuido en el mundo 455 millones de dosis de las vacunas aprobadas contra la COVID-19 (Millard, 2021). De éstas, el 56 % se han destinado a los países más ricos donde habita el 16 % de la población mientras que los 29 países de menor ingreso, donde habita el 9 % de la población, apenas han recibido un 0.1 % de las dosis.

En resumen, una persona de un país rico tiene de media 315 veces más opciones de recibir la vacuna que quien viva en los países más pobres. Se trata de una desigualdad que supera con mucho otras, asociadas con ingreso, acceso a servicios sociales o emisiones de CO₂. La consecuencia de esta barbaridad es doble. Por un lado, se trata de una injusticia severa. Frente a un virus que nos iguala como seres humanos a la hora de contagiarnos, el sistema económico reacciona con un trato desigual según el origen y la riqueza. Así, tiene más opciones de vacunarse una persona sana en la cincuentena que vive en España, que una enfermera de Afganistán o una anciana frágil de un *slum* de Kenia (Unaids, 2021).

Una persona de un país rico tiene de media 315 veces más opciones de recibir la vacuna que una persona que viva en un país pobre

Por otro lado, y como suele ocurrir al enfrentar males globales, se trata de una aproximación miope, estúpida podríamos decir. Sabemos que nos enfrentamos a una pandemia global con un virus que muta con frecuencia mientras pueda extenderse con facilidad. Nadie duda que la pandemia solo remitirá de forma efectiva cuando esté controlada en todo el mundo, salvo que se decida cerrar fronteras de forma implacable y durante años. Sin embargo, predomina la mirada y los intereses de corto plazo. Y así, mientras se acaparan vacunas en los países ricos, se permite que en Brasil haya una transmisión desbocada que dará pie a nuevas variantes, que traerán nuevas olas, así sean menores, y la necesidad de nuevas vacunas. El impacto económico, aunque no tan agudo, se mantendrá mientras esto ocurra.

Se trata a su vez, y de nuevo es algo frecuente en relación con los bienes públicos, de un desequilibrio entre los intereses colectivos y los privados. Mientras se está en la fase de la “investigación científica”, las empresas farmacéuticas piden y reciben miles de millones de euros de los gobiernos para financiar la investigación básica y los ensayos, produciéndose el gran éxito de la humanidad al lograr vacunas en un tiempo récord. Sin embargo, cuando llegamos a la fabricación, a la “producción industrial”, se imponen los intereses de las empresas y sus accionistas impidiendo que el conocimiento financiado con recursos públicos se abra al uso de toda la humanidad de forma urgente.

Asistimos por lo tanto a una escasez de vacunas, mayor en los países pobres pero que se siente en todo el mundo, que habría sido evitable en parte si se hubiera puesto en funcionamiento toda la capacidad global de producción de vacunas, incluida la de los fabricantes de genéricos de los países del sur global. De hecho, el caso conocido de tecnología compartida, Astra Zeneca cedida al Instituto Serum de India, posibilita a este gigante producir cientos de millones de dosis en 2021, que ya están permitiendo a países como Marruecos vacunar a una velocidad notable. Dicho esto, el incremento de casos en India ha reproducido el lema nacionalista “nosotros primero” ocurrido en otros países (Roy Choudhury, 2021).

Con la excusa de no desincentivar la inversión, una alianza de gobiernos ricos presionados por empresas farmacéuticas, han cavado su propia tumba y la del resto del mundo al impedir el levantamiento de los derechos de la patente para las vacunas contra la COVID-19 (Elena Navas, 2021). Por otro lado, el mecanismo establecido por la OMS para compartir tecnología y conocimiento, al tiempo que se iba generando por las farmacéuticas algo esencial para poner en marcha la potencia global de producción en el menor tiempo posible (OMS, 2020), solo ha sido utilizado por las ONG para martillear conciencias. Nadie ha compartido nada. Frente a un mal global, se cuenta con financiación pública y privada, pero con un beneficio solo privado. El concepto de “beneficio razonable” se vuelve central en una situación crítica como ésta: cuánto, durante cuánto tiempo, a costa de qué.

Dicho lo anterior, la batalla por ampliar la producción de vacunas continúa. Presionado por algunos países del Sur y por la movilización de millones de personas, y sintiendo la amenaza para la salud de nuevas cepas y variantes del virus, el presidente de Estados Unidos Joe Biden anunció su apoyo al levantamiento temporal de las patentes de las vacunas contra la COVID-19 para ampliar así la capacidad de producción. Es un paso muy significativo que ha sido seguido tímidamente por algunos países europeos, España entre ellos. No así por otros como Alemania que se ha mostrado reacia a compartir la tecnología de ARN mensajero, puntera en estas vacunas y que anticipa nuevos avances farmacológicos de potencial revolucionario. Su posición ha sido que China y Rusia no cuentan con esa tecnología aún y que no deberían acceder a ella. Sin pretender ignorar la importancia de la tecnología biomédica, convendría recordar que no estamos hablando de chips, satélites o misiles, sino de vacunas.

La OMS lo ha intentado, en general frente a la COVID-19 y en particular en relación con vacunas y tratamientos. A pesar de sus fragilidades y burocracia, la pandemia habría sido mucho peor de no haber existido este organismo internacional. Dicho esto, su margen de manobra es escaso, no tiene dientes para hacerse valer y depende de 192

Estados con posiciones intereses diversos. Lo cual, si puede ser discutible en tiempos de normalidad y para definir grandes estrategias, ahoga la respuesta del organismo para enfrentar una crisis global de esta dimensión y volatilidad que requiere de agilidad y reacción al minuto. Lecciones para la gestión de bienes públicos globales en tiempos de crisis aguda.

La salud global se ha convertido por lo tanto en el paradigma de bien público de la humanidad. Nadie puede dudar ahora que, en este mundo hiperconectado, un virus en un extremo nos acabará afectando a todos, mermando nuestra seguridad y esperanza de vida. Sin embargo, apenas hemos mejorado en la forma de abordarlo. El modelo sigue siendo el del *Titanic* en pleno hundimiento, donde los codazos para entrar en los botes condenaron a la muerte a más personas, sobre todo de las clases económicas. Quedaron cientos de lugares vacíos en los botes, pero ya era tarde.

Desafíos globales acentuados por la pandemia

El virus de la desigualdad actúa como la COVID-19, es más dañino cuanto más débil se encuentra quien lo sufre al contagiarse

No es posible abordar en este artículo todos los desafíos mundiales que abarca la Agenda 2030, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas (Naciones Unidas, 2015). Tan solo nos vamos a referir a aquéllos que la pandemia ha acentuado y vuelto más urgentes, los que tienen y podrían alcanzar un impacto que deje a la COVID19 en un resfriado global.

En un primer bloque abordaremos la crisis económica provocada por la pandemia y que se asienta en un sistema fuertemente desigual que reacciona ahondando en las brechas. Se incide en la fiscalidad internacional y en el impacto del capitalismo de plataformas digitales reforzado por las tecnologías financieras. El segundo bloque es el de la crisis climática y de biodiversidad, la pandemia que ya estaba aquí y que cambiará el mundo de manera drástica.

No se tratan otros asuntos como la seguridad o las migraciones, u otras temáticas concretas dentro de los dos bloques indicados, aunque las recomendaciones sobre cómo abordar los desafíos globales en este tiempo serían válidas también para estos grandes retos.

La crisis económica provocada por el virus de la desigualdad

Cuando la COVID19 se expandió, el virus de la desigualdad ya causaba estragos entre la población más vulnerable. El impacto económico de la pandemia está siendo devastador en todo el mundo, pero su

gravedad para cada persona o comunidad difiere mucho, en función del lugar y del grado de vulnerabilidad previa. El virus de la desigualdad actúa como la COVID-19, es más dañino cuanto más débil se encuentra quien lo sufre al contagiarse.

Los cierres, las limitaciones a la actividad y las interrupciones en las cadenas de producción, están en el origen de una crisis económica que se está llevando por delante empleos y avances de las dos últimas décadas. Cientos de millones de personas están siendo arrojadas a la pobreza en el mundo, con un 80 % de incremento de quienes sufren hambruna. La pérdida de empleos en este período supera los 350 millones, mucho más aguda entre las mujeres y quienes tienen empleos informales.

Es el gran momento de la política económica anticíclica y de la protección social y así está ocurriendo en algunos países, los más ricos. Esto a través de ayudas directas a las empresas, mecanismos de protección del empleo, como los ERTE en nuestro país, y apoyos a la vulnerabilidad extrema, como el Ingreso Mínimo Vital español.

Durante el 2020, los Estados gastaron más de 11 billones de dólares extraordinarios para enfrentar la crisis económica y sus consecuencias. El 83 % fue empleado por los 36 países más ricos, el 0.4% por los 59 más pobres. Esta diferencia se refleja en los apoyos monetarios directos a la población, con una media de 695 dólares por persona en los 28 países más ricos y un rango de entre 4 y 28 dólares en los de ingreso bajo (OXFAM, 2020). Grandes diferencias, tal vez esperables, pero que se vuelven dramáticas en una crisis de esta dimensión, cuando hubo que elegir entre quedarse en casa y pasar hambre, o salir para encontrarse con el virus y las palizas de la policía.

Por más que todas las haciendas públicas del mundo están en tensión, las diferencias se vuelven abismales entre la capacidad de las europeas o norteamericanas, apoyadas también en la política monetaria y de endeudamiento, y la incapacidad de las más frágiles, ahogadas además por una deuda externa que ya había vuelto a crecer antes de la pandemia. Con países como Ghana, que dedican 11 veces más recursos al servicio de la deuda, que a la salud pública. El FMI calcula que los 69 países de menor ingreso (LICs, por sus siglas en inglés) necesitarán 90.000 millones de dólares adicionales al año hasta 2025 para superar los efectos de la pandemia sin colapsar económica y socialmente. (IMF, 2021)

En términos de bien público era y es el momento de un “Plan de rescate global”, que ponga en juego todos los mecanismos que el mundo tiene, y puede concebir, para enfrentar el mal del hambre y la pobreza extrema con el bien público de la protección. Una combinación de cancelación de la deuda externa de los países más severa-

*La situación de
pandemia y
confinamiento
ha sido
especialmente
favorable para
el sector
farmacéutico y
el digital*

mente endeudados, con recursos extraordinarios de la ayuda al desarrollo y con el empleo de mecanismos extraordinarios como la emisión de Derechos Especiales de Giro (SDRs) por parte del FMI.

La respuesta está siendo tibia y pobre en relación con nuevos recursos de la ayuda al desarrollo. No se han producido caídas significativas aún, salvo la anunciada por el Reino Unido, pero tampoco el crecimiento necesario para responder, así sea a las emergencias agudizadas por esta crisis o provocadas por ella. En 2021, 235 millones de personas requerirán asistencia humanitaria (OCHA, 2020). Dada la erosión de las haciendas públicas de los países ricos es improbable que la ayuda crezca y probable que esté sometida a tensiones como una partida menos relevante frente a necesidades domésticas más urgentes.

Algo similar ocurre en el terreno de la cancelación de deuda externa. El estallido de la crisis, la demanda urgente de recursos para apuntalar los frágiles sistemas de salud en países pobres y la presión social llevaron al G20 a aprobar la Iniciativa por la Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) en abril del 2020 (Guimón, 2020) y a revisar el marco de tratamiento de la deuda en otoño de ese mismo año. El problema es que la iniciativa se queda desesperadamente corta ya que aplaza no cancela los pagos, incluye a menos países de los que lo necesitan y, sobre todo, deja fuera paquetes de deuda muy significativos como la privada o la de organismos internacionales (Banco Mundial y FMI) que curiosamente se encuentran entre sus impulsores. El resultado es que la iniciativa solo aplazará el 17 % de los pagos de la deuda de los países en desarrollo de donde aún saldrán 30.000 millones de dólares en servicio de la deuda durante el período de la pandemia que serían imprescindibles para afrontarla.

En cuanto a los Derechos Especiales de Giro (DEG), las noticias en el momento de escribir este artículo son más promisorias tras la propuesta realizada por la directora del FMI, Kristalina Georgieva, de emitir DEG por valor de 650.000 millones de dólares para que los países tengan más liquidez y hagan frente a los gastos derivados de la pandemia. La propuesta ha sido respaldada por varios países, entre ellos España (Europa Press, 2021). El problema es que este esquema tiene reglas que sirven a los países más ricos, principales beneficiarios de las emisiones, con apenas el 5% de los recursos dirigidos a los países de menor ingreso. Lo extraordinario de la situación exigiría cambios en la normativa que asegure que al menos un 20% de los recursos sean destinados a los países que más lo necesitan, para afrontar su gasto en salud y en recursos para enfrentar el hambre.

Ayuda, cancelación de deuda y SDRs, instrumentos que existen desde hace décadas y que podrían permitir una respuesta global a la crisis económica que azota al mundo, con especial dureza a los países más

frágiles. Instrumentos que se quedan cortos en su ambición, escasos en su dotación, antiguos en su normativa y mecanismos de operación y poco inclusivos en su gobernanza. Es lo que le sigue ocurriendo a los bienes públicos globales en el terreno de la financiación internacional.

Desigualdad y fiscalidad

La pandemia no ha sido negativa para los bolsillos de todo el mundo. De hecho, a la mayoría de las grandes fortunas les ha ido muy bien. Los diez hombres más ricos del planeta incrementaron su riqueza en 540.000 millones de dólares durante 2020, el año del hambre y la miseria para la gente. Si ampliamos la mirada a todos los multimillonarios del mundo, el crecimiento de su riqueza fue de 3.9 billones de dólares (aproximadamente 3 veces el PIB de España) para alcanzar una fortuna total de casi 12 billones. (France 24, 2021)

Esto ha ocurrido en prácticamente todas las regiones del planeta convirtiéndose el COVID-19 también en el virus de la desigualdad, con una capacidad inaudita de ahondar brechas. En un año en el que el desempleo y la pobreza se extienden como una manta, en el que millones de PYMES quiebran, las grandes fortunas operan no solo para mantenerse sino para incrementar su riqueza usando y acrecentando su poder.

“Los súper ricos nunca han tenido que preocuparse por ser desalojados por no pagar el alquiler o tener que decirles a sus hijos e hijas que hoy no hay nada que comer. Al contrario, han recolocado sus activos o invertido en más acciones, bonos, oro y bienes raíces, como ya lo hicieron después de la crisis económica mundial de 2008 y 2011” (Thériault, 2020).

La capacidad de operar en mercados financieros, de invertir y desinvertir rápido, de comprar propiedades seguras y negocios emergentes, de eludir el pago de impuestos y atornillar a sus trabajadores, es una alfombra roja por la que pisan con elegancia quienes se plantean enviar cohetes privados al espacio antes que enfrentar la miseria extrema en la tierra.

La situación de pandemia y confinamiento ha sido especialmente favorable para dos sectores, el farmacéutico y el digital. El primero, como hemos indicado al inicio de este artículo, se ha blindado a la hora de maximizar sus beneficios tras contar con el Estado para reducir sus riesgos. El precio de las acciones se ha disparado, anticipando dividendos extraordinarios y convirtiendo en nuevos súper ricos a sus principales ejecutivos (Kollewe, 2021)

Pocos desafíos se ajustan mejor al concepto de bien público global que la acción para enfrentar la crisis climática

En el caso de las grandes empresas tecnológicas sus plataformas digitales han dado un salto de gigante para convertirse en indispensables. El carácter monopolístico, amenazado por China, de Amazon, Google o el conglomerado de Facebook, les permiten una posición dominante en el mercado de los datos, el nuevo petróleo, y atornillar a proveedores hasta su extenuación, como hace Amazon sin piedad. Con las ganancias que esta práctica le produce Jeff Bezos podría repartir un bonus de 105.000 dólares a cada uno de sus 876.000 empleados y seguir siendo igual de rico que al inicio de la pandemia. (BBC, 2021).

Se trata de cifras, tras las cuales se encuentran personas que se han enfrentado al mismo mal universal, una pandemia, y cuyo recorrido ha seguido caminos radicalmente diferentes debido a las reglas que conforman un sistema económico injusto en el que se permite la extracción de recursos y rentas y su captura por parte de unos pocos.

Como ocurre en la mayor parte de las crisis, grandes corporaciones y la mayor parte de las fortunas obtienen beneficios extraordinarios en sus alas. Instituciones y medios de comunicación nada sospechosos de radicales de la redistribución, han propuesto la aplicación de impuestos a la riqueza al menos sobre esos beneficios extraordinarios. Oxfam calcula que un impuesto de este tipo aplicado solamente a las 32 mayores corporaciones globales habría recaudado 104.000 millones de dólares, unos recursos que habrían sido indispensables para financiar la vacunación universal, fortalecer sistemas sanitarios frágiles y quebrados por el virus, y rescatar a millones de personas atacadas por el otro virus, el del hambre.

Si la crisis de 2008 tuvo como consecuencia el intento de regular las prácticas financieras más nocivas y arriesgadas para la economía global, la del COVID-19 ha puesto de manifiesto con más fuerza que nunca la necesidad de abordar una transformación del sistema fiscal internacional. Los primeros interesados en ello deberían ser los gobiernos de los países más ricos que, por más que lo sean, están viendo sus haciendas públicas fundirse por la caída de ingresos tributarios y el incremento de necesidades de protección de personas y empresas.

Las fugas masivas de impuestos a través del uso de paraísos fiscales y de cualquier otra práctica de ingeniería fiscal agresiva en la arena global, laminan los tímidos esfuerzos de las autoridades fiscales nacionales muchas de las cuales prefieren caer en la competencia a la baja antes que fortalecer el sistema internacional para incrementar la recaudación.

La dificultad para acordar medidas colectivas que eleven la recaudación se puede apreciar en el trato dado a los paraísos fiscales y las diversas listas que aparecen cada cual más lavada a raíz de la presión de los propios territorios y de las grandes corporaciones que se benefician de su opacidad y tipos mínimos.

Más allá de intentos globales en el seno de Naciones Unidas, de intención positiva pero escaso recorrido, el principal proceso de revisión de la fiscalidad global es acogido por la OCDE e impulsado por el G20. Se trata del BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) que se encuentra en su segunda ronda (OECD, 2019). En enero de 2019, se reconocía la urgencia de abordar este asunto y se apuntaban a los pilares correctos: dónde deben tributar las grandes corporaciones en función de sus operaciones reales, y la necesidad de fijar un mínimo común global en el impuesto a los beneficios empresariales. En octubre del 2020 y en plena pandemia, se presentaron informes de avance que confirmaron la complejidad del proceso y la dificultad para decidir sobre el mismo con países dudosos de qué ganan y qué pierden, y potencias como Estados Unidos completamente alejadas en ese momento de cualquier avance colectivo en la fiscalidad internacional.

Frente a estos bloqueos en la arena global algunos países volvieron a impulsar cambios domésticos. Este ha sido el caso de Francia y otros países europeos con el impuesto a los servicios digitales. Un impuesto del 3% a estos servicios podría recaudar unos 5000 millones de euros en la Unión Europea, un monto importante, aunque significativamente menor y mucho más difícil de recaudar que si se aplicara en todo el mundo y de manera cuando menos coordinada entre los países.

Los Estados pretenden enfrentarse uno a uno, o en el mejor de los casos desde esquemas regionales, a corporaciones tecnológicas globales que se adaptan con rapidez a los cambios e incluso diseñan estos a su medida para escapar de cualquier control. Así es y será imposible no ya lograr una mayor justicia tributaria sino evitar una severa crisis fiscal.

La prueba del impacto que tiene un sistema fiscal internacional roto para los estados la ha dado la Administración Biden que ha vuelto a poner sobre la mesa, a través de su Secretaria de Economía Yellen, la propuesta de una tasa mínima global a las grandes corporaciones (*The Economist*, 2021). Lo interesante del asunto no es solo la medida, también la necesidad reconocida por Yellen de discutirla en espacios multilaterales y aplicarla entre más países. No hay alternativa. Es lo que tienen los bienes públicos globales, como un sistema fiscal justo, solo pueden abordarse desde la arena internacional y de forma concertada.

La emergencia climática, una gran pandemia que ya llegó

Pocos desafíos se ajustan mejor al concepto de bien público global que la acción para enfrentar la crisis climática. Cada día sabemos más y mejor que nos enfrentamos a un desastre de proporciones inmensas que cambiará nuestras vidas, y sobre todo las de nuestros hijos, profundamente (Greenpeace, 2019). Así lo indican las predicciones científicas que pocas personas cuestionan ya, solo algunos dementes negacionistas y aquellos grupos de interés que siguen beneficiándose de quemar combustibles fósiles. En todo caso se mantiene el debate entre la comunidad científica, en relación con la velocidad del cambio y la intensidad de la crisis en el tiempo, con predicciones cada vez más duras.

Nadie pone en duda que superar el límite de los 2°C de calentamiento global supone avanzar hacia la hecatombe, que sería deseable quedarse bajo los 1.5°C y que ahora, al ritmo actual de emisiones crecientes, incluso durante la pandemia, estamos abocados a los 3.5 o 4°C de calentamiento. O sea, a un mundo radicalmente diferente, donde será imposible vivir como hasta ahora, incluso para los más ricos y por más que encuentren vías de mantener su estatus.

Más de 20 millones de personas se ven forzadas a desplazarse cada año por el cambio climático

No es necesario acudir a las predicciones para confirmar el impacto negativo del calentamiento global, combinado con la pérdida de biodiversidad. Los más de 20 millones de personas que se ven forzadas a desplazarse cada año por el cambio climático dan fe de ello (González, 2019). Sus ganados murieron -Etiopía-, sus tierras se agostaron -lago Chad- sus hogares se inundaron -Bangladesh-, los lugares donde sus difuntos estaban enterrados desaparecieron bajo el mar -islas del Pacífico-. El futuro ocurre hoy.

Frente a este desafío inmenso los Estados han sido capaces de mantener un proceso de diálogo y concertación internacional, los COPs (Conference of the Parties), donde se alcanzó *in extremis* el Acuerdo de París para enfrentar el cambio climático reduciendo las emisiones y, como vía secundaria, capturando el CO₂ de la atmósfera. Se trata probablemente del proceso más activo y relevante en la arena internacional, en la que otros asuntos han ido cayendo en el olvido, ahogados por el nacionalismo y la polarización. La emergencia climática tiene la fuerza de sentar a casi todo el mundo a la mesa para enfrentarla.

Dicho esto, los avances son limitados y enfrentan todas las dificultades que supone abordar un factor como las emisiones de gases de efecto invernadero, que es central para cualquier economía. El nudo gordiano es el camino hacia la neutralidad en emisiones, el “net zero”, que debe ser alcanzado cuanto antes y por todos, sean países, compañías, instituciones o personas.

El Acuerdo de París fijó objetivos, claramente insuficientes, y un mecanismo para revisarlos al alza de forma que se acercaran a lo imprescindible. Los problemas que están emergiendo en su desarrollo son habituales de los esfuerzos para conseguir un bien público global. Se trata de los siguientes:

- a) Diversidad de criterios, definiciones y métricas a la hora de desplegar los objetivos (Rogelj et al., 2021). Falta de estándares internacionales suficientemente robustos como para asegurar que los objetivos se cumplen y que no hay competencia desleal a la hora de abordarlos. Así un país puede asumir objetivos centrados en las emisiones de CO₂, pero no en otros gases de efecto invernadero, como el metano. O una empresa puede comprometerse con un “net zero” solo de su consumo de energía primario o incluir todos sus procesos o alcanzar a todos sus productos, lo que es conocido como el “Scope 3” (Carbon Trust, 2019). Para luego hacer la misma campaña de imagen con cualquier ambición en sus objetivos y transformación efectiva en sus prácticas.
- b) Falta de “dientes” de su gobernanza internacional para hacer cumplir los acuerdos alcanzados globalmente y confirmados por los países. No pasa nada si un país se sale del Acuerdo de París o incumple los objetivos. Diferente en el caso de la Unión Europea donde los objetivos mínimos son mandatorios.
- c) Objetivos que entran en potencial colisión. Como es el caso de la mayoría de las energías alternativas o la reforestación que ya están entrando en conflicto con las tierras para uso agrícola y alimentario o con la preservación de la biodiversidad. Este hecho requiere de una mediación basada en criterios consistentes y datos objetivos sobre el impacto climático a medio y largo plazo de cada iniciativa.
- d) Un horizonte temporal excesivamente largo. Los objetivos de “net zero” se fijan para el 2050, el 2040 en el mejor de los casos. Las metas intermedias para el 2030. Los gobiernos y las empresas asumen estas metas con estos horizontes temporales, pero apenas avanzan hacia ellas con determinación en los años primeros posponiendo los costes de la transición, en forma de votos o de resultados empresariales, y trasladándoselos a quien venga en el futuro que tendrá una pendiente más empinada. (Greenpeace, 2020)
- e) Disparidad de puntos de partida y de recorrido histórico en la materia. No es lo mismo ser Níger que Perú o que Bélgica. Las necesidades de desarrollo son radicalmente diferentes como lo es la trayectoria de emisiones de cada país. Se produce además otra desigualdad y es que quienes menos han contribuido al cambio climático son los que antes y de forma más aguda sufren sus efectos y

al tiempo quienes menos capacidad de adaptación tienen (OXFAM, 2020). Se requiere por lo tanto de recursos que financien la adaptación al cambio climático de quienes no cuentan con capacidades para hacerlo, y que incluso compensen daños y pérdidas irreparables (el fondo de “Lost and Damage”) (UNFCCC, 2020). Y hay que fijar objetivos diferenciados en función del grado de desarrollo y contribución al calentamiento global. Por más que se deban financiar economías libres de carbono, es inevitable ser menos exigente con quien menos emitió. El problema es cuánto menos exigente y qué supone esto para los países que deben recortar más y antes su adición al CO₂.

Un nuevo, y urgente, abordaje de bienes públicos para toda la humanidad

La pandemia ha revolucionado el concepto de crisis global al confrontar a todos los países con un virus que ha masacrado la salud y arrasado la economía de los más vulnerables. Una mirada benévola, incluso ingenua a la globalización, nos permitía pensar que las personas podríamos viajar al instante, los bienes acabarían en cualquier mesa del planeta y las interconexiones crecerían en número y velocidad, sin que con ello también se transmitieran, y a la misma velocidad, amenazas como los virus hechas realidad en 2020.

Esta enfermedad planetaria se ha vuelto el gran mal global frente al que no caben respuestas duraderas y efectivas dentro de las fronteras nacionales. No debería haber duda de que solo un abordaje concertado, universal, decisivo y bien financiado, puede frenar hoy y prevenir mañana futuras pandemias. El principal cambio en relación con los bienes públicos globales es, o debería ser, lo inapelable de un abordaje así. No nos enfrentamos a amenazas ante las cuales procrastinar desde una cómoda incredulidad. Ha ocurrido. Hay millones de muertos.

Y, sin embargo, sí, estamos sufriendo una disputa tanto en el debate público como en las medidas frente a la pandemia, entre el abordaje colectivo y el ultranacionalismo, entre la privatización de las soluciones o la universalización del derecho a la salud.

El impacto de la pandemia en la gente, en la economía y también en nuestros miedos e inseguridades, allana el camino de quien abandera el “nosotros primero”, para la reacción frente al virus y en otras crisis. La respuesta entonces es elevar muros mentales, pretender que hay soluciones por barrios y concentrar los recursos dentro de las fronteras. El COVID-19 ha demostrado la cortedad de esta respuesta.

Esta enfermedad planetaria se ha vuelto el gran mal global frente al que no caben respuestas duraderas y efectivas dentro de las fronteras nacionales

Como contrapeso a esta forma de actuar, cabe indicar los avances logrados en las dos últimas décadas en la salud humana. La mayoría de los indicadores básicos mejoraron en casi todos los países, con la excepción de los afectados por los conflictos. Han sido los años en los que, a los fondos públicos de la cooperación, se han sumado recursos filantrópicos para abordar los principales retos de salud especialmente en los países vulnerables (Vilasanjuan, 2021). El riesgo tras la pandemia es que, en lugar de afianzar esta estrategia concertada y robusta para hacerla verdaderamente global, se dé marcha atrás en la financiación colectiva y se afiancen alianzas entre gobiernos poderosos y grandes farmacéuticas para tratar de garantizar lo imposible: la seguridad sanitaria parcelada de una parte de la humanidad.

La génesis y la respuesta a la pandemia, así como la evolución en el abordaje de las crisis económica, fiscal y climática, exigen renovar el concepto y reforzar la acción en la regulación, seguridad y acceso a bienes públicos globales. Para lo cual es necesario:

1. Afianzar el concepto de bienes públicos globales y renovarlo en su definición, e incluso denominación, para hacerlo comprensible, cercano e indispensable. El objetivo, siguiendo la estela de la pandemia, es lograr que dejen de ser vistos por estadistas, líderes de opinión y población, solo como iniciativas positivas en la arena internacional que benefician a la población vulnerable, para pasar a ser asumidos como imperativos de supervivencia y dignidad para toda la humanidad.
2. Reforzar el sentido universal en la provisión de bienes públicos globales. El acceso a los mismos no puede venir dictado por la riqueza o el poder, sino por prioridades asociadas con la relevancia social de algunas profesiones o la vulnerabilidad preexistente de algunos grupos de población. Como ocurre en relación con el acceso a las vacunas dentro de cada país, aunque no entre países.
3. Aplicar el mismo sentido de urgencia que ha estado detrás de la respuesta global a la COVID-19 a otros bienes. La emergencia climática y la pérdida de biodiversidad amenazan a la especie humana desde hace años, la desigualdad extrema desestabiliza sociedades, los conflictos matan y las injusticias fiscales funden las haciendas públicas que colapsarán mañana. No hay tiempo que perder, como si nos enfrentáramos a una de las olas de la COVID-19.
4. Incorporar nuevos retos y bienes globales derivados de las innovaciones y disrupciones tecnológicas. La ciberseguridad se ha convertido en una prioridad para cualquier actor económico o social

dado el peso de lo digital. La velocidad y profundidad de los avances en inteligencia artificial, internet de las cosas y máquinas que aprenden, supera de lejos la capacidad de digestión de estados y sociedades. A pesar de que traerán cambios positivos las amenazas son notables, en muchos campos y sobre todo por su capacidad de ahondar brechas a través del descarte de grandes grupos de población. La ética en la gestión de los datos se ha vuelto ya un bien público cuyo abordaje no puede quedar en manos exclusivamente privadas y que exige una regulación que trasciende las fronteras nacionales.

La ética en la gestión de los datos es un bien público que no puede quedar en manos exclusivamente privadas y que exige una regulación internacional

5. Abrir el espacio a otras culturas y modos de entender lo multilateral y los bienes públicos globales que no sean exclusivamente los del mundo occidental desarrollado, que ha dominado este espacio desde la II Guerra Mundial. Se trata en este caso de un equilibrio difícil entre no renunciar a unos pocos principios esenciales del derecho internacional de los Derechos Humanos, y la disposición a incluir otras perspectivas, tecnologías, capacidades humanas y políticas para la provisión de bienes públicos.
6. Favorecer la colaboración público-privada en el desarrollo y provisión de bienes públicos globales, como se hizo en la fase de investigación y ensayo de las vacunas. Asegurar la primacía de lo público en relación con la universalidad y acceso de la población vulnerable, frente al beneficio privado desproporcionado, como no se hizo en la fase de producción y distribución de las vacunas.
7. Establecer las interconexiones adecuadas entre los diferentes bienes públicos globales a la hora de abordarlos, especialmente en la combinación entre equidad y sostenibilidad. Ejemplos de esto son las transiciones ambientales justas, o los desafíos entre energías renovables y la dedicación agrícola o ambiental de la tierra y los océanos. Nos queda un “espacio seguro y justo” en el que podemos y debemos vivir todos los seres humanos. Nadie bajo el suelo de los derechos económicos, sociales y culturales. Nadie por encima de los límites ambientales y de acaparamiento de poder y de recursos (Doughnut Economics Action Lab).
8. La voluntad de abordar estos desafíos globales se debe ver reflejada en los recursos humanos y económicos dedicados a la investigación, gestión y provisión de los mismos. España, por ejemplo, se ha caracterizado desde 2011 por una retórica positiva de apuesta decidida por lo multilateral, acallada por los fondos miserables que ha dedicado a respaldar las palabras con recursos que hagan posible la acción. Mecanismos como el COVAX de compra y distribución de las vacunas entre los países de menos recursos son el

esquema a seguir, aunque fracasan si no reciben suficiente financiación. Estamos hablando de recursos extraordinarios, concertados y colectivos, públicos y privados, que exceden con mucho los marcos de la AOD por más que ésta sigue teniendo un rol que jugar.

9. Sentar las bases para renovar la acción multilateral y el gobierno de aquellos bienes que son de toda la humanidad. Ello a sabiendas de que el momento es malo, con liderazgos alejados de esta apuesta y teniendo en frente a populismos, nacionalismos y un poder cada vez más disperso y centrado en lo doméstico. Esto incluye el fortalecimiento de los espacios de discusión y concertación política, pero exige un paso más a la hora de dotar de dientes a ciertos organismos internacionales. Al menos en determinadas circunstancias excepcionales, como ha demostrado la pandemia, y para monitorear reglas y objetivos acordados por los países, incluyendo cierta capacidad sancionadora en caso de que no se cumplan. Los Estados ya han cedido una parte muy significativa de su poder a las grandes corporaciones tecnológicas, se trata ahora cederlo también a organismos y sistemas multilaterales para avanzar en el bien común.
10. Acelerar la reforma del Sistema de Naciones Unidas, como pilar del sistema multilateral que debe ser renovado. El tiempo pasa desde los diversos anuncios de reformas sustantivas en el sistema que han sido seguidos de reformas menores que apenas tienen trascendencia en la actuación de las agencias. La excusa del difícil consenso entre gobiernos o de las tensiones financieras por caídas de aportaciones explican solo en parte la inacción. La integración de agencias, venciendo egos e intereses corporativos; la revisión de sus estructuras de gasto, incluyendo las salariales; y la renovación de mandatos, estrategias y formas de trabajo en este mundo nuevo, son algunas de las prioridades de esa reforma que en buena medida está en manos del propio sistema.

Este decálogo deja un punto esencial fuera. No habrá bien público global posible y accesible, sin una sociedad civil fuerte y libre que pueda proponer, exigir, monitorear y denunciar a gobiernos y corporaciones cuando abusan de su poder capturando riqueza y recursos. Mayores brechas dentro de cada país, la exclusión de una parte de la población, requieren de un ejercicio autoritario del poder que cierra, silencia, persigue y hasta asesina a quienes defienden los Derechos Humanos. El mayor bien público global de la humanidad a preservar.

Referencias bibliográficas

BBC (2021). "Wealth increase of 10 men during pandemic could buy vaccines for all". *BBC News*. Disponible en : <https://www.bbc.com/news/world-55793575>
Carbon Trust (2019). "Briefing: What are Scope 3 emissions?". Disponible en: <https://www.carbontrust.com/resources/briefing-what-are-scope-3-emissions>

Doughnut Economics Action Lab. Disponible en : <https://doughnuteconomics.org/>

Elena Navas, María (2021). "¿Por qué no se liberan las patentes de las vacunas de covid-19 para que puedan producirse de manera masiva y lleguen a todo el mundo?". *BBC News Mundo*. 19 de marzo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56433141>

Europa Press (2021). "Sánchez propone que el FMI cree un fondo fiduciario para asistir a países en desarrollo". *Publico.es*. 29 de marzo. Disponible en: https://www.publico.es/politica/fmi-sanchez-propone-fmi-cree-fondo-fiduciario-asistir-paises-desarrollo.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=web

France 24 (2021). "Los 10 multimillonarios más ricos podrían pagar todas las vacunas del Covid-19, según Oxfam". 25 de enero. Disponible en: <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210125-oxfam-informe-inequidad-covid19-desigualdad>

González Adaya (2019). "¿Serás uno de los 200 millones de desplazados climáticos de mañana?". 8 de diciembre. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/seras-uno-de-los-200-millones-desplazados-climaticos-manana/10004-4127948>

Greenpeace (2020). "Greenpeace exige que el traslado de la COP a 2021 no implique la inacción ante la emergencia climática, más urgente que nunca". Greenpeace España. 29 de mayo. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/greenpeace-exige-que-el-traslado-de-la-cop-a-2021-no-implique-la-inaccion-ante-la-emergencia-climatica-mas-urgente-que-nunca/>

Greenpeace (2019) "(Pen)últimas cifras de la crisis climática". Greenpeace España. 3 de julio. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/en-profundidad/cambia-la-energia-no-el-clima/penultimas-cifras-de-la-crisis-climatica/>

Guimón, Pablo (2020). "El G20 acuerda una moratoria en el pago de la deuda de los países más pobres". *El País*. 15 de abril. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-04-15/el-g20-acuerda-una-moratoria-en-el-pago-de-la-deuda-de-los-paises-mas-pobres.html>

International Monetary Fund (2021). "Macroeconomic Developments and Prospects In Low-Income Countries". 30 de marzo. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospects-In-Low-Income-Countries-2021-50312>

Kollewe, Julia., 2021. "Moderna forecasts \$18bn in sales of Covid vaccine this year". *the Guardian*. 25 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/25/moderna-forecasts-18bn-in-sales-of-covid-vaccine-this-year>

Millard, Robin (2021). "Growing vaccine gap between rich and poor countries is 'grotesque': WHO". *The Times of Israel*, 23 de marzo. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/growing-vaccine-gap-between-rich-and-poor-countries-is-grotesque-who/>

Naciones Unidas (2015). "Objetivos y metas de desarrollo sostenible - Desarrollo Sostenible". Disponible en : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

OCHA (2020). "Global Humanitarian Overview 2021". 1 de diciembre. Disponible en: <https://gho.unocha.org/#:~:text=In%202021%2C%20235%20million%20people,the%20highest%20figure%20in%20decades>

OECD (2019). "BEPS Actions – OECD ». Disponible en : <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

OXFAM (2020). "El 1% más rico de la población emite más del doble de carbono que la mitad más pobre de la humanidad". Oxfam. 21 de septiembre. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/uno-porciento-rico-poblacion-emite-doble-carbono-que-mitad-mas-pobre#:~:text=Oxfam%20Interm%C3%B3n%20estima%20que%20las>

OXFAM (2020). "2.7 billion people have had no social protection to cope with Covid-19 economic crisis". Oxfam International. 15 de diciembre. Disponible en: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/27-billion-people-have-had-no-social-protection-cope-covid-19-economic-crisis>

Rogelj Joeri, Geden Oliver, Cowie, Annette and Reisinger, Andy. (2021). "Net-zero emissions targets are vague: three ways to fix". *Nature*, 591(7850), pp.365–368. 16 de marzo. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00662-3>

Roy Choudhury, Saheli (2021). "India's Covid vaccine maker told to meet domestic demand first, urges 'rest of the world' to be patient". CNBC. Disponible: <https://www.cnbc.com/2021/02/22/covid-19-vaccine-serum-institute-of-india-told-to-prioritize-domestic-demand.html>

Thériault, Annie (2020). "Aumentan los millonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus". Oxfam International. 27 de julio. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medida-que-la-region-mas-desigual>

Unaid (2021). Rich nations vaccinating one person every second while majority of the poorest nations are yet to give a single dose, 10 de marzo. Disponible en: https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2021/march/20210310_covid19-vaccines

UNFCCC.int. (2020). UN Climate Change. Disponible en : <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction-to-loss-and-damage>

Vilasanjuan Rafael. (2021). "El legado del virus: ¿adiós a la gobernanza global?". *La Vanguardia*. 11 de febrero. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20210211/6222606/legado-virus.html>

World Health Organization. (2020). "COVID-19 technology access pool". 30 de junio. Disponible en: <https://www.who.int/initiatives/covid-19-technology-access-pool>

Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global

José Antonio Sanahuja

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense, y
director de la Fundación Carolina*



Introducción: “nuestra casa está en llamas”

En octubre de 2018 el órgano de Naciones Unidas responsable del análisis científico del clima, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), publicó un informe especial relativo al calentamiento global de 1,5°C (IPCC, 2018), cumpliendo el encargo realizado en 2015 por la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El informe era, a la vez, una señal de alarma, y un llamado urgente a la acción. Confirmaba, por un lado, que el cambio climático ya estaba afectando a las personas, los ecosistemas y los medios de vida en todo el mundo. Mostraba también que los compromisos adquiridos a través de las “contribuciones determinadas a nivel nacional” –NDC, por sus siglas en inglés, el

El debate sobre el clima ha estado impulsado por la evidencia científica y por las demandas de los movimientos ecologistas y por la justicia climática

instrumento previsto por esa convención para fijar las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de cada país—, estaban muy por detrás de la meta del Acuerdo de París de limitar el calentamiento a 1,5°C respecto de los niveles preindustriales, y conducían, más bien, a un escenario a finales de siglo de aumento de 2 °C o incluso más. Esto tiene consecuencias muy graves, como el aumento del nivel del mar, el deshielo del Ártico, el agravamiento de los fenómenos hidrometeorológicos extremos, y la pérdida de ecosistemas, biodiversidad, y medios de vida. El informe, finalmente, mostraba que aún era posible alcanzar el objetivo de 1,5 °C, pero ello exigiría una acción urgente y coordinada de mitigación, con cambios rápidos, profundos y sin precedentes en todos los aspectos de la sociedad para lograr una fuerte reducción de emisiones para 2030, que se estimó en torno a 45% respecto a los niveles de 2010, y así alcanzar la neutralidad climática a mediados de siglo, con emisiones netas cero para el año 2050.

El debate sobre el clima ha estado impulsado tanto por la evidencia científica, como por las demandas, cada vez más audibles, de los movimientos ecologistas y por la justicia climática, de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y de otros movimientos sociales, y, como muestran distintas encuestas de opinión, por amplios sectores de la ciudadanía. Estas demandas se tornaron más audibles entre 2018 y 2019, en parte impulsadas por la irrupción de nuevos movimientos de jóvenes en favor del clima. En agosto de 2018 la estudiante sueca Greta Thunberg inició su *skolstrejk för klimatet* (huelga escolar por el clima), inspirando a otros muchos jóvenes a través del movimiento “Viernes por el Futuro”, que se extendió rápidamente a otros países. En enero de 2019, en la cumbre de Davos, Thunberg, entonces con 16 años de edad, lanzó un contundente mensaje de alarma ante el *establishment* político y financiero mundial: “nuestra casa está en llamas. Estoy aquí para decirlo, nuestra casa está en llamas”; y, tras mencionar el informe del IPCC, añadió que “resolver la crisis climática es el mayor y más complejo reto que nunca ha tenido que afrontar el homo sapiens. Sin embargo, la solución es tan simple que hasta un niño pequeño puede entenderla: tenemos que detener nuestras emisiones de gases de efecto invernadero. O lo hacemos o no lo hacemos” (Thunberg, 2019). En Estados Unidos, la organización de jóvenes activistas por el clima *Sunrise Movement*, insatisfecha con la tibia respuesta de los demócratas a la nefasta política ambiental del presidente Donald Trump, protagonizó en noviembre de 2018 una sentada ante la oficina de la portavoz de la Cámara de Representantes, la senadora demócrata Nancy Pelosi, a la que se sumó la representante electa Alexandria Ocasio-Cortez, la congresista más joven, que contribuyó a que tuviera una gran repercusión en los medios y las redes sociales. En el verano boreal de 2019 una nueva oleada de incendios en la Amazonia provocó una gran alarma social

en todo el mundo, y suscitó duras críticas de líderes políticos y sociales a la política ecocida de Jair Bolsonaro, presidente de Brasil que, como Trump, era un exponente de una extrema derecha en ascenso con posiciones negacionistas respecto al cambio climático. En febrero de 2019, pocos días después de tomar posesión en la Cámara de Representantes, Ocasio-Cortez (2019) presentó su primera propuesta legislativa, junto con el congresista demócrata Ed Markey, sobre “el deber del Gobierno Federal de crear un Nuevo Pacto Verde”. La propuesta, recibida con frialdad por Nancy Pelosi y un sector de los demócratas, y rechazada por los republicanos en el Senado sin discusión en marzo de 2019, tuvo sin embargo una gran repercusión. El lanzamiento a finales de 2019 del libro *The Green New Deal* de Jeremy Rifkin, un conocido ensayista estadounidense, era causa y consecuencia a la vez de la amplia difusión que ya había logrado el pacto verde como programa político.

En la Unión Europea (UE), que ya contaba con una larga trayectoria de políticas en materia ambiental y de lucha contra el cambio climático, la idea de un nuevo pacto verde fue asumida como programa de gobierno por parte la nueva Comisión Europea como resultado de un amplio acuerdo de legislatura entre liberales, socialistas y democristianos. Ya en su discurso de investidura como presidenta de la Comisión en la apertura del Parlamento Europeo en julio de 2019, Ursula Von der Leyen anunció un ambicioso “Pacto Verde para Europa” en los primeros cien días de gobierno. A finales de ese año, en vísperas de la COP 25 en Madrid, un Parlamento Europeo recién electo, con una mayor representación de partidos verdes –del 6,7% de los escaños en las elecciones de 2016 al 11,4% en las de 2019–, adoptaba por amplia mayoría una resolución clave en términos políticos y simbólicos que declaraba la situación de emergencia climática y medioambiental tanto a escala europea como global. La resolución también pedía a la nueva Comisión Europea que adoptara las medidas necesarias para asegurar que el cambio climático se situaría por debajo de 1,5 °C, y que se abordaran las incoherencias de la Unión con una amplia reforma de las políticas de transporte, comercial, agrícola, de energía y de infraestructura, entre otras (Parlamento Europeo, 2019). El 13 de diciembre de ese año, el Consejo Europeo aprobó el “Pacto Verde Europeo”, presentado días antes por la Comisión como plan de gobierno que implicaría una amplia transformación económica y social de la UE, configurando además una nueva narrativa y misión para la Unión. En palabras de la presidenta Von der Leyen, el Pacto Verde sería un proyecto “hombre en la luna” para Europa.

Este capítulo analiza el Pacto Verde Europeo atendiendo a sus orígenes, contenido y alcance en tres ámbitos: en materia ambiental; desde el punto de vista de la economía política internacional, como estrategia de respuesta a la crisis de la globalización y posteriormente

a la COVID-19; y como matriz para las relaciones exteriores y la política internacional de la UE. En el capítulo se argumenta que el Pacto Verde Europeo no es una mera reedición de las políticas sectoriales de la UE para la mitigación y adaptación al cambio climático, o el cuidado de la biodiversidad, sino una estrategia integral y de largo plazo con una vocación de transformación de la economía y de las sociedades europeas para asegurar la neutralidad climática en 2050, y redefinir el lugar de Europa en el mundo y en el sistema multilateral. Para ello, se examina el concepto del “nuevo pacto verde” en algunas de sus formulaciones más recientes y, en particular, en la variante europea. A continuación, se analiza de una manera general su contenido, potencial y su voluntad transformadora en distintos subsistemas socioeconómicos y tecnológicos, así como sus limitaciones y contradicciones. Como elementos clave del Pacto Verde, se examinan, en particular, la taxonomía de finanzas sostenibles y el mecanismo de ajuste de carbono en frontera. Finalmente, el capítulo analiza la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo en cuanto a la denominada “diplomacia climática”, la política comercial, y la política de desarrollo.

Nuevo Pacto Verde: el origen de un plan con vocación transformadora

El "Nuevo Pacto Verde" tiene como referente histórico el New Deal del presidente Roosevelt

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la expresión “Nuevo Pacto Verde” alude al poderoso referente histórico del *New Deal* del presidente Franklin D. Roosevelt, con el que Estados Unidos se enfrentó a la Gran Depresión y al desempleo masivo con un vasto programa de reconstrucción, vigente entre 1933 y 1939, basado en una regulación más estricta de la banca y los mercados financieros, en la inversión pública masiva en infraestructura, y en grandes programas de empleo público financiados por el gobierno federal, que rompió con el patrón oro para liberar a su administración de los límites que éste imponía a la política fiscal y al gasto público. El *New Deal* tuvo, a su vez, algunos componentes de conservación, reforestación y gestión ambiental que hoy se evocan como precedente de un nuevo pacto verde, como el Cuerpo Civil de Conservación (CCC), que entre 1933 y 1942 generó tres millones de empleos. Por otra parte, abrió las puertas al nuevo paradigma keynesiano de política económica, tras el fracaso del capitalismo de *laissez faire* y “la utopía del libre mercado autorregulado”, como lo denominó Karl Polanyi. Tras la experiencia de la economía de guerra, la aplicación del keynesianismo en los países avanzados de Occidente contribuyó al prolongado ciclo de crecimiento económico de posguerra y amplios pactos sociales, incluyendo políticas salariales y la expansión del Estado del bienestar. Esto último fue, a su vez, un elemento clave para legitimar el modelo económico y político de Occidente en el escenario de la Guerra Fría y el conflicto bipolar.

Que el *New Deal* reaparezca como referente político no se debe solamente a la toma de conciencia sobre la emergencia ambiental y climática que se esbozó en la introducción. Es un símbolo o narrativa muy efectiva para afrontar a una crisis que, como en los años treinta, tiene carácter sistémico. Puede ser útil para la movilización social y para articular las coaliciones políticas que habrán de impulsar la amplia transformación económica y social que hoy es necesaria. Se trataría, nada menos, de dar respuesta a una visible crisis de la globalización en sus dimensiones ambiental, económica, social y política; de desplegar nuevas narrativas de progreso humano y una ética individual y colectiva basada en el bien común frente al agotamiento del neoliberalismo; y de hacer frente a una extrema derecha en ascenso, que supone un amplio cuestionamiento del multilateralismo y el orden internacional (Sanahuja, 2017, 2019).

Como idea contemporánea, es el columnista liberal Thomas Friedman (2007) quien propone por primera vez un “nuevo pacto verde” inspirado en el *New Deal* de Roosevelt como gran programa industrial y de cambio en la matriz energética para responder a la crisis ambiental. Esta idea inspiró el programa Barack Obama para las elecciones presidenciales de noviembre de 2008, y se incorporó a su programa de estímulos a través de la Ley de recuperación y Reinversión de América de 2009 (Collina y Poff, 2008). En julio de 2008, la Fundación para una Nueva Economía, un grupo de economistas de izquierda ligado al Partido Laborista del Reino Unido, con participación de Colin Hines, Ann Pettifor, y Larry Elliott, editor del área de economía de *The Guardian*, entre otros, elaboró un detallado informe abogando por un nuevo pacto verde para hacer frente a una crisis económica que ya asomaba en el horizonte (Green New Deal Group, 2008). La idea, aunque atemperada, fue recogida tanto por el primer ministro laborista británico, Gordon Brown, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ante la crisis plantearon una propuesta de pacto verde más amplia, de carácter global, centrada en la dimensión multilateral y dirigida al recién constituido G20 (Barbier, 2009, UNEP, 2009). El concepto también fue asumido por centros de pensamiento como el Worldwatch Institute y la Fundación Europea Verde, ligada al Grupo Verde del Parlamento Europeo, (Wuppertal Institute, 2009), que concurrió a las elecciones europeas con un manifiesto centrado en el pacto verde europeo.

Hay que señalar que la agenda ambiental registró importantes avances en este periodo, como ilustra la legislación aprobada en muchos países y en la UE para hacer frente al cambio climático, o la adopción en 2015 del Acuerdo de París, verdadero hito histórico en ese ámbito, pero el concepto de “pacto verde” como nuevo acuerdo societal y multilateral no logró abrirse paso en un escenario dominado por otras agendas –en Estados Unidos, Obama se centró en la reforma sanitaria

El Nuevo Pacto Verde es una forma de populismo socialdemócrata para involucrar a la ciudadanía en el proyecto común de adaptación al siglo XXI

del *Obamacare*– (Harlan, 2012) y se adoptaron políticas de respuesta a la crisis orientadas, sobre todo, a sostener el sector financiero, vía intervención de los bancos centrales y, en el caso de la Unión Europea, a la reducción del gasto público. Ello impidió desplegar las políticas fiscales expansivas que, como se indica más adelante, serían necesarias para impulsar una rápida transición energética, sin la cual la idea de “nuevo pacto verde” no tendría sentido. La idea del pacto verde reapareció, por ejemplo, en el programa de los Verdes en las elecciones al Parlamento Europeo en 2016, y en las primarias demócratas en Estados Unidos, como parte de las propuestas de Bernie Sanders. Pero es el rechazo al ascenso de la ultraderecha y de fuerzas nacionalistas –Trump, *brexiteers*...– y su cuestionamiento del cambio climático y de las normas internacionales del “globalismo” lo que contribuirá a su reaparición. Tres son los aportes de ese momento que cabría mencionar para caracterizar el Pacto Verde Europeo: la propuesta, ya mencionada, de Alexandria Ocasio-Cortez a la Cámara de Representantes de febrero de 2019; la propuesta de Ann Pettifor (2019) en el libro *The case for a Green New Deal*, heredera de la elaborada diez años antes, mencionada anteriormente; y las políticas de la propia Unión Europea, que como se indicará ya era uno de los actores más avanzados a escala global en materia de políticas climáticas.

“Un nuevo pacto verde con justicia para todos. Práctico, Posible. Necesario”. Este llamamiento, parte de la campaña de la economista y miembro de Socialistas Demócratas de América, Alexandria Ocasio-Cortez (2019) a las elecciones de noviembre de 2018, se encuentra en el origen del detallado programa presentado al Congreso en febrero de 2019. Es un plan a diez años con tres principios clave: descarbonización, empleo y justicia, que se desagregan en cinco objetivos: 1) la descarbonización de la economía, con el objetivo de cero emisiones netas y una transición justa, a través de energías renovables y de un programa masivo de rehabilitación de edificios para mejorar su eficiencia energética; 2) la creación de empleo y seguridad económica para todos los/as estadounidenses, mediante una garantía de empleo federal (*Federal Job Guarantee*) inspirada en las políticas del *New Deal*, que es su principal clave política para asegurar un apoyo social amplio, incluso entre sectores afines a los republicanos y personas desprotegidas que habrían apoyado a Trump; 3) inversión masiva en infraestructura sostenible; 4) sostenibilidad: aire y agua limpios, comida saludable, cuidado de la naturaleza, resiliencia de los hogares y las comunidades; y 5) justicia y equidad, especialmente para las comunidades excluidas y vulnerables. Como señala David Roberts (2019), “El Nuevo Pacto Verde es, en el fondo, una forma de populismo socialdemócrata. Su intención es involucrar a toda la ciudadanía en el proyecto común de adaptación al siglo XXI, y así mejorar materialmente la calidad de vida de la clase media y pobre. Es un intento de reequilibrar la economía y el sistema político, alejándose de un enfoque monoma-

níaco en los bienes privados, hacia una visión más generosa de los bienes públicos y el propósito público”. Este programa tiene tres desafíos relevantes: persuadir al público, lograr el apoyo del partido demócrata, y movilizar la financiación necesaria. En relación al primero, la garantía de empleo es clave; en relación al segundo, la amenaza del trumpismo latente en la sociedad estadounidense y del populismo de extrema derecha puede ser un factor crucial, como parece haber asumido la administración Biden con sus propuestas económicas de 2021; en cuanto al último de ellos, se argumenta que frenar el cambio climático siempre será menos costoso que la adaptación, y se proponen instrumentos fiscales como un impuesto al carbono o a las transacciones financieras, y hacer un mayor uso de la política monetaria y de la financiación pública conforme a algunas de las propuestas de la Teoría Monetaria Moderna.

El programa propuesto por Ann Pettifor (2019) desde el Reino Unido tiene muchos elementos en común con el de Ocasio-Cortez. Ambos tienen enfoque sistémico y abogan por un cambio estructural respecto a la economía globalizada y financiarizada, asumiendo que no se puede hacer frente a la crisis ambiental sin dejar atrás ese modelo, que depreda los recursos y daña el medio ambiente, profundiza la desigualdad, y alimenta las finanzas especulativas sin generar empleo ni inversión productiva. El propósito es desfinanciarizar la economía y generar un nuevo ciclo virtuoso de inversión y empleo guiado por el Estado, a través de un cambio productivo (economía circular, tecnologías de eficiencia) y en la matriz energética, con renovables y descarbonización, en una transición que requerirá grandes volúmenes de inversión. Pettifor (2019: 16) propone vincular el empleo con la reconstrucción ambiental, movilizándolo un “ejército del carbono” para trabajar en la rehabilitación de edificios y la infraestructura de energía, haciendo del empleo el componente central de la transición justa. “Cada edificio, una central eléctrica”, es una de sus propuestas, algo que es factible con la actual tecnología de paneles solares. En estas propuestas hay una notable influencia de la “economía de misión” de Mariana Mazzucato (2019), y de su visión del Estado emprendedor e “inversor de primera instancia” (Pettifor, 2019: 18-20). La premisa común a ambas propuestas es que la emergencia climática representa una amenaza sin precedentes a la nación en su conjunto, lo que hace relevante la referencia histórica al *New Deal* y a la posterior movilización económica de la II Guerra Mundial.

En la propuesta estadounidense el componente societal es más importante, y existe una fuerte impronta de justicia social relacionada con los movimientos antirracistas y en favor de la clase trabajadora blanca. En comparación, la propuesta británica es más internacionista y parte de un análisis más radical del vínculo entre globalización,

financiarización, y crisis económica y ambiental. El elemento clave, para esta última, sería recuperar el control público sobre el sistema monetario y financiero –tipos de interés y oferta monetaria– frente a condicionantes nacionales e internacionales, y liberar así la política fiscal de las constricciones que comporta la globalización financiera, aunque no se asume el planteamiento de la Teoría Monetaria Moderna, que según Pettifor es difícilmente aplicable fuera de los Estados Unidos y se basa, en parte, en el “exorbitante privilegio” que aún tiene ese país como emisor de la moneda de reserva internacional más importante. Otra diferencia importante es el explícito compromiso del Green Deal británico con una transición eco-social que cuestiona el crecimiento económico. Pettifor (2019: 93-117) recupera para ello el concepto de “economía del estado estacionario” (*steady state economics*) propuesto por el economista ambiental Herman Daly desde los años setenta del Siglo XX.

La aproximación de la UE: políticas ambientales en la práctica

La Unión Europea ha tenido un papel pionero en las políticas ambientales y de respuesta al cambio climático

En un editorial publicado en abril de 2021, *Financial Times* reconocía el papel pionero de la Unión Europea en las políticas ambientales y la respuesta al cambio climático, recordando que había sido la primera en apoyar a través de subvenciones el despegue de las energías renovables; la primera en establecer un mercado de carbono y derechos de emisión, que ha generado importantes aprendizajes para todo el mundo; en emitir “bonos verdes”, a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI); en adoptar las metas más exigentes y transparentes de reducción de emisiones; y, desde 2018, en regular qué es “verde” y se pudo considerar finanzas sostenibles, a través de una taxonomía basada en criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG o ESG, por sus siglas en inglés) también pionera en todo el mundo. En parte, este liderazgo ambiental y climático, en Europa y en el marco multilateral, se explica en parte por el fuerte peso de los partidos verdes y los movimientos por la justicia climática en la UE, y la propia lógica de la integración europea, que dota a la política ambiental, en clave de “europeización de políticas”, de una dinámica propia en nombre de la armonización y coordinación regulatoria.

La política ambiental y de eficiencia energética de la UE emerge en los años noventa del siglo XX. En los 2000 se adoptaron distintas normas sectoriales de control de emisiones, en particular en el sector del transporte. En 2005 se establece el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE, o EU-ETS, por sus siglas en inglés), que en 2020 cubría más de 10.000 instalaciones industriales y de generación de energía y el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

de toda la Unión. En 2008, tras el refuerzo de la política de energía que significó el Tratado de Lisboa, se adoptó el paquete europeo sobre energía y cambio climático, reafirmando el objetivo “2020-20-20” (reducción de las emisiones en un 20%, un 20% de renovables, y 20% de mejora en la eficiencia energética para 2020). Este objetivo 2020 se revisó en 2011 con el objetivo de alcanzar una reducción de las emisiones de GEI de entre 85-90% en 2050 respecto a los niveles de 1990. Otro hito importante fue la aprobación en 2014 del Marco 2030 de Energía y Clima, en sustitución de los objetivos 2020, de cara a las negociaciones del Acuerdo de París y las consiguientes NDC de la UE y de sus Estados miembros. Este Marco estableció como metas vinculantes para 2030 una reducción de emisiones de GEI del 40% respecto a los niveles de 1990; una cuota de renovables del 27% del consumo total; y una mejora de la eficiencia energética de 27%, así como metas de mayor interconexión eléctrica dentro de la UE.

Finalmente, en 2018 se aprobó la estrategia de largo plazo *Un planeta limpio para todos*, que estableció la meta de cero emisiones netas y neutralidad climática para el año 2050 (Comisión Europea, 2018a). Dos datos relevantes avalaban esa estrategia. Por un lado, en ese año la UE estaba en el buen camino para alcanzar las metas de emisiones de GEI de 2020, pues se habían reducido en un 23,2%; pero ello respondía a factores como la crisis económica y las fugas de carbono derivadas de procesos de deslocalización productiva. No era así en materia de renovables, y, por otro lado, incluso contando con esos factores, la tendencia era insuficiente para alcanzar las metas establecidas para 2030 (European Environment Agency, 2019).

El Pacto Verde Europeo y su potencial transformador

Una propuesta societal para un cambio de modelo

El Pacto Verde Europeo no es sólo el resultado de una lógica tecnocrática de perfeccionamiento gradualista de las políticas sectoriales de la etapa anterior en materia de energía y clima, de mitigación y adaptación al cambio climático, o de cuidado de la biodiversidad. La comunicación de la Comisión Europea de diciembre de 2019 deja claro desde el inicio su alcance sistémico y su naturaleza política, en particular para quienes están habituados al lenguaje tecnocrático y cauteloso de ese órgano. Afirma que enfrentar el cambio climático va a ser la principal meta de la UE, y para ello se adoptará una estrategia integral para “...transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Su carácter sociopolítico se explicita desde el inicio, pues el Pacto dará prioridad a la dimensión humana de manera “justa e inte-

gradadora”, y, frente a la desafección, su objetivo es recuperar la confianza ciudadana y “asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos” (Comisión Europea, 2019: 2).

Se trata de un programa de gran potencial transformador. Plantea la gestión sostenible de las tres problemáticas ambientales más importantes: clima, biodiversidad, y contaminación. Para ello, define una matriz de política organizada en torno a los cinco sistemas que más inciden en esas tres cuestiones: energía, industria, edificación, movilidad, y agricultura y alimentación. Ello exige un nuevo papel rector para la política pública, aunque no se renuncie a mecanismos de mercado para determinadas cuestiones. El Pacto Verde Europeo, desde luego, presenta diferencias clave con las propuestas de Ocasio-Cortez o de Pettifor, surgidas más a la izquierda, dado que se trata de un gran acuerdo entre liberales, socialistas y democristianos, y está fuertemente influida por la aproximación tecnocrática de la Comisión y la trayectoria y aprendizajes anteriores de diseño y aplicación de políticas públicas la UE. Sin embargo, en muchos aspectos converge con las otras propuestas en cuanto a la selección de áreas clave de política, y los instrumentos elegidos coinciden con muchos de los planteados en esas propuestas. Esa convergencia podría explicarse por la gravedad de la emergencia climática, que no deja mucho margen para el desacuerdo en cuanto a fines, medios y estrategias a adoptar, muchas de ellas fuera de la ortodoxia ordoliberal. En particular, las referidas a la transición justa o los impuestos al carbono en frontera, que pocos años antes serían difícilmente aceptables por los más ortodoxos (Bloomfield y Stewart, 2020: 773). Busca integrar de manera coherente la política económica, social y ambiental, y la política exterior, y convertirse en una nueva estrategia que promueva tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. En la combinación de esas dos metas radica el potencial transformador del Pacto Verde, pero al igual que en otros grandes acuerdos políticos, como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, también ahí se encuentran sus principales contradicciones, que se han apresurado a señalar quienes señalan que el problema es el crecimiento en sí, cuestionan la posibilidad misma de un desarrollo sostenible, y defienden, en particular, estrategias de decrecimiento (Laurent, 2021).

El Pacto Verde Europeo tiene un gran potencial transformador

Energía, descarbonización y ajuste de carbono en frontera (CBAM)

La lucha contra el cambio climático y la descarbonización están presididas, como iniciativa emblemática, por la propuesta de una Ley del Clima que establecerá un mandato vinculante en distintos ámbitos de política para alcanzar cero emisiones netas y la neutralidad climática en 2050, como se acordó en 2018 en la estrategia *Un planeta para*

todos. Ello supondrá reforzar el régimen de comercio de emisiones (RCDE), cambios en el uso de la tierra y la silvicultura, y nuevos impuestos sobre la energía, para los que se plantea la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, como establece como regla general el Tratado de la UE en materia de fiscalidad.

Alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia, asequible y segura. Implicará un mayor uso de fuentes renovables, como la solar fotovoltaica y la eólica marina; la descarbonización del gas; el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento, vía innovación y política industrial, con redes eléctricas inteligentes, baterías o hidrógeno “verde”; la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la “Unión de la Energía”, y un cambio radical en el *mix* de energía. Todo ello comporta movilizar la inversión pública y privada, atender el problema de la pobreza energética, y el que suponen las regiones, países y grupos sociales que sufrirán en mayor medida los costes de esa transformación, en particular en sectores como el del carbón. Ese proceso no será fácil. En la medida que las empresas de generación de electricidad no actúen de manera voluntaria y se disponga el cierre de centrales de carbón, fuel o gas, pueden demandar a los gobiernos amparadas en las normas internacionales de protección de inversiones y de resolución de disputas inversor-Estado que se fueron estableciendo en el marco de la globalización neoliberal. De hecho, ya se han registrado varios casos en los que compañías eléctricas como RWE o Vattenfall han apelado a la Carta del Tratado de la Energía reclamando compensaciones económicas o la anulación de esas decisiones (Saheb, 2021), por lo que varios Estados miembros han planteado la reforma de ese Tratado y, de no ser posible, la retirada de la UE del mismo. Hasta ahora solo Italia lo ha hecho (Khan, 2021a).

La descarbonización interpela de manera muy directa al sector del transporte, en el que incluso se han registrado aumentos en las emisiones de GEI. Para alcanzar las metas 2050 será necesario un recorte del 90% de las emisiones de este sector, lo que implicará cambios muy profundos: la mejora del transporte multimodal, una fiscalidad de la energía más gravosa, normas de emisiones mucho más duras, el paso a la electromovilidad, y combustibles alternativos.

Un componente central del Pacto Verde en materia de eficiencia energética, que también aparece en las propuestas estadounidense y británica, es la mejora de la eficiencia en la edificación. Se propone una “oleada de renovación” y rehabilitación de edificios, con mejoras en el aislamiento que, además de generar un gran ahorro de energía son intensivas en empleo, y permitirán reactivar el sector de la construcción. Cambios regulatorios, incentivos fiscales y apoyo financiero son

El Pacto Verde Europeo comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación

en este ámbito los componentes que habrán de articular el apoyo europeo y los planes que habrán de lanzar los Estados miembros, a escala estatal y local.

Todo lo anterior comporta un retorno de la política industrial y un nuevo ciclo de innovación, ahora con objetivos de descarbonización. Se prevé un ciclo de unos 25 años para transformar la industria, de forma que sea mucho más eficiente y, a través de la economía circular, se logre desacoplar el crecimiento económico del uso de energía fósil y recursos naturales, y desarrollar mercados de productos climáticamente neutros. Ello implicará más reutilización y reparación, frente al foco en el reciclaje; y sistemas de certificación y regulaciones que impidan la obsolescencia programada y limiten la generación de residuos. La presidenta de la Comisión ha llamado a una “nueva Bauhaus” para reactivar el diseño industrial y la arquitectura de manera que sirvan a la nueva racionalidad societal que implican los objetivos climáticos.

La reforma de la política agraria común deberá también adecuarse a las metas de neutralidad climática, cuidado y restauración de los ecosistemas, y contaminación cero, manteniendo los objetivos de seguridad alimentaria, precios asequibles y rentabilidad de la agricultura que establecen los tratados. Con esos propósitos, el Pacto Verde anuncia la estrategia “de la granja a la mesa”, y se prevé que el 40% del presupuesto agrícola de la UE, muy cuantioso, se destine a la acción por el clima.

Como se indicó, uno de los elementos críticos del Pacto Verde Europeo es el refuerzo del RCDE y su complemento, el denominado mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés).

Alcanzar la neutralidad climática y las cero emisiones netas exigirá un fuerte aumento del precio del carbono, internalizando sus costes ambientales, para desalentar el uso de combustibles fósiles e impulsar la transición a energías renovables. Ello habrá de lograrse, sobre todo, mediante el refuerzo del RCDE, que la Comisión, tras una evaluación del funcionamiento actual, habrá de proponer en 2021. Este régimen opera a partir del principio de “límites y comercio” (*cap and trade*). La UE acuerda un máximo de emisiones de GEI para el conjunto de la UE en los sectores más contaminantes cubiertos por el sistema, que como se indicó suponen el 40% de las emisiones totales de la Unión, y cubre centrales de energía, la siderurgia, plantas de cemento, papeleras, petroquímicas, otras grandes instalaciones industriales, y los vuelos internos en la UE y los países del Espacio Económico Europeo. Por debajo de ese límite, las empresas reciben o compran derechos de emisión para cubrir sus emisiones. Si exceden

los derechos de los que disponen, se les impondrán sanciones elevadas. Si sus emisiones están por debajo, pueden conservar el sobrante para más adelante, o venderlo a quien lo necesite. Es ese mercado el que pone un precio al carbono. Si el precio es elevado, supone un fuerte incentivo para invertir en tecnologías limpias con menores emisiones, aunque este argumento ha sido en ocasiones objetado por organizaciones ecologistas que alegan que si los precios son bajos –lo que ha ocurrido en algunos periodos–, ese incentivo desaparece¹.

Reforzar el RCDE supone, sin embargo, un elevado riesgo de “fugas de carbono”. El aumento del precio del carbono vía derechos de emisión y la exigencia de mayor inversión en tecnologías limpias puede dañar la competitividad de la economía europea, y hacer completamente inefectivo el RCDE a efectos de descarbonización. Ello ocurre al alentar la sustitución de los productos europeos intensivos en carbono por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o a través de dinámicas de deslocalización industrial para escapar de esos costes. Se estima, de hecho, que las emisiones de carbono que traen consigo las importaciones de la UE suponen en torno al 20% de sus emisiones totales (Schwarcz, 2021). El propio RCDE vigente contemplaba asignaciones de derechos específicos para los sectores más afectados por importaciones de terceros. Se trataría, en otros términos, de un incentivo perverso al *dumping* ambiental y a una destructiva competencia a la baja en otros países, que es contraria al esfuerzo colectivo que requiere el Acuerdo de París. Además, si ello daña al empleo, puede alimentar los discursos de agravio de la ultraderecha y de otros actores políticos para la movilización contra la agenda social y ambiental del Pacto Verde, algo para lo que el movimiento de los “chalecos amarillos” o las posiciones de los gobiernos de Polonia o Hungría serían un aviso.

Por todo lo anterior resulta imprescindible imponer una tasa a las importaciones de carbono en las fronteras exteriores de la UE, que, al internalizar esos costes, nivele el terreno de juego para las empresas europeas, y suponga un estímulo para que se establezcan sistemas similares en otros países y/o a escala global. Puede ser, de hecho “el elemento singular más importante” para alcanzar la neutralidad climática. Esta es la idea clave del CBAM, pero, adicionalmente, se contempla como ingreso fiscal de la UE, al ser uno de los nuevos “recursos propios” de la Unión Europea, y así se recogió en el acuerdo del Consejo Europeo en julio de 2019 que aprobó el Marco Financiero Plurianual para 2021-2027 y el fondo de recuperación *NextGenerationEU*. La Comisión prevé su introducción para 2023, y cuenta con el apoyo de los sectores empresariales afectados (Lont, 2019). Aunque fue impulsada inicialmente por países más industria-

¹ Una explicación detallada del funcionamiento del sistema por parte de la Comisión Europea está disponible en https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_es

*La tasa al
carbono es parte
de dinámicas
más amplias de
desglobalización*

lizados y con mayor tradición proteccionista, como Francia, otros más alineados con el libre comercio, como Suecia o Países bajos, también lo han respaldado (Simon, 2019; Brunsden y Mallet, 2020), y ese apoyo debe verse como un indicador de la seriedad de la UE con las metas de descarbonización (Dröge 2020). Contribuirá a que las empresas permanezcan en Europa y no deslocalicen producción, e incluso puede inducir movimientos de relocalización productiva (*on-shoring*). Por ello, esta tasa se inscribe en una dinámica más amplia de desglobalización, y es parte también de la política industrial o de reindustrialización que incorpora el Pacto Verde. Finalmente, como ha señalado Martin Sandbu (2021), el riesgo de que la política del clima se entrecruce con los conflictos de clase y las “guerras culturales” de la ultraderecha, poniendo en peligro la viabilidad política del Pacto Verde Europeo, es una razón adicional para adoptar dicha tasa.

Para la implementación del CBAM la Comisión contempla tres opciones: un impuesto al carbono sobre productos seleccionados; un arancel compensatorio en frontera; y una ampliación del RCDE a productos importados (Comisión Europea, 2020a). Para determinar la opción más adecuada, además de las exigencias técnicas y de política que le son propias a un instrumento novedoso y complejo, será imprescindible asegurar su carácter no discriminatorio para que sea compatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se eviten demandas de otros países (Alloisio, 2020; Schwarcz, 2021). La ampliación del RCDE es la que parece más factible para responder a esa exigencia (Pauwelyn y Kleimann, 2020). Aun así, ese riesgo no es desdeñable, y el hecho de que además de ser un instrumento climático, se conciba como una fuente de ingresos fiscales, hace aún más probable que sea impugnado en esa organización. De hecho, un intento anterior de extender el RCDE a los vuelos intercontinentales se tuvo que abandonar ante la resistencia de otros muchos países.

Puede alegarse que esas dificultades son la expresión de la obsolescencia de las normas de la OMC y su concepción del *dumping* y otras prácticas desleales de comercio a la luz de las exigencias del Acuerdo de París, ya que desincentivan la adopción de estándares ambientales globales más exigentes (Pauwelyn y Kleimann, 2020, Morgan y Patomaki, 2021). La Comisión ya ha planteado que en la reforma de las reglas de la OMC será necesario introducir una tasa global de carbono. Pero ello no impedirá que se acuse a la UE de proteccionismo encubierto, y que ello dañe las relaciones exteriores de la UE. (Beattie, 2019). En momentos anteriores Jair Bolsonaro, desde Brasil, o Mahattir Mohamad, en Malasia, han llegado a calificar de “colonialismo” y de ataque a la soberanía y al derecho al desarrollo los requerimientos ambientales de la UE y las pretensiones de extender a terceros países el imperativo político y moral de hacer frente a la

emergencia climática. En marzo de 2021, durante la visita de John Kerry a la UE, Estados Unidos manifestó su oposición al CBAM, pero la respuesta de Bruselas fue invitar a Estados Unidos a sumarse, con lo que se establecería una postura común frente a China, origen de buena parte de las importaciones que se verían afectadas por este mecanismo (Sandbu, 2021). Mas allá de Estados Unidos, y asumiendo la dimensión geopolítica del CBAM y el Pacto Verde, la UE podría impulsar un “club del carbono” o un “club del clima” para hacer que otros países graven o pongan precio al carbono en origen, lo que haría innecesario ese mecanismo en la UE.

Finanzas para el desarrollo sostenible, taxonomías ASG y transición justa

En un contexto altamente financiarizado, y ante una visible “trampa de liquidez” global, con tipos de interés negativos (Gopinath, 2020), el Pacto Verde Europeo asume la necesidad de reorientar el sistema financiero. Se trata de alentar la movilización del capital privado y asegurar su rentabilidad a través de la transición ecológica, frente a la actual primacía de lógicas especulativas. Ello implica también ampliar la inversión pública y su papel tractor para el conjunto del sistema financiero, y abanderar iniciativas internacionales para construir un sistema financiero internacional que respalde las metas de sostenibilidad.

Se ha estimado que el coste de las metas en materia de energía y clima suponen un volumen de inversión anual cuantioso, pero asumible con los instrumentos adecuados, que se sitúa en unos 260.000 millones de euros, el 1,5% del PIB de la Unión. Estas cifras se refieren a la inversión verde (clima, energía, riesgos climáticos), que es solo una parte de las finanzas sostenibles, que junto a objetivos ambientales más amplios responde también a criterios sociales y de gobernanza corporativa (ASG o ESG, por sus siglas en inglés)² (Spinaci, 2021). El papel del presupuesto de la UE y de *NextGenerationEU* será clave, y el 37% de este último se financiará vía emisión de “eurobonos verdes” para proyectos en ese ámbito. Se han previsto, como se indicó, nuevos ingresos propios para hacer frente a esa deuda, como el impuesto a los plásticos no reutilizables, y el CBAM. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), pionero en la emisión de “bonos verdes”, y ya un importante proveedor de crédito para proyectos ambientales, pretende descarbonizar su cartera de préstamos y convertirse en un verda-

² Los criterios ASG/ESG incluyen, en su capítulo ambiental, estándares sobre mitigación y adaptación al cambio climático y otros objetivos ambientales; en el social, los relativos a las condiciones laborales y de salud y seguridad en el trabajo, respeto a la diversidad, impacto en comunidades locales e indígenas, y derechos laborales internacionalmente reconocidos; y en el referido a gobernanza, transparencia y rendición de cuentas; estructura y diversidad de los consejos de administración; paga de personal directivo; conducta en cuanto a corrupción y sobornos, y cumplimiento de obligaciones fiscales.

dero “banco del clima”, además de apoyar la transición justa. Parte del esfuerzo dependerá de los presupuestos nacionales, lo que tiene implicaciones para el pacto de estabilidad y crecimiento, el “semestre europeo”, y la gobernanza económica de la eurozona. El Parlamento Europeo ha pedido al Banco Central Europeo (BCE) que oriente sus compras de activos con criterios “verdes”, aunque éste alega que ello puede producir “distorsiones en el mercado”. Finalmente, la movilización de recursos para el Pacto Verde también afecta a “Horizonte Europa”, la estrategia de investigación, desarrollo e innovación. El 35% de su presupuesto se destinará a la búsqueda de soluciones innovadoras para hacer frente a la emergencia climática, los océanos, ciudades sostenibles y uso del suelo, y tecnologías como las baterías, el hidrógeno limpio, el acero hipocarbónico, y las relacionadas con la economía circular.

Los estándares privados de sostenibilidad a menudo encubren prácticas de greenwashing

En lo que se refiere al capital privado, la financiación verde y el alineamiento con la sostenibilidad han crecido con mucha rapidez. Según datos de Bloomberg (Spinaci, 2021: 6), de 2013 a 2019 las emisiones globales sostenibles han pasado de cerca de 15.000 millones de dólares, a 465.000 millones, con instrumentos muy diversos. También han ido apareciendo distintos marcos reguladores, y un gran número de estándares, “sellos” y criterios privados sobre sostenibilidad, que a la postre fragmentan y hacen más confuso el mercado. Pero no se trata solo de una necesidad de armonización. Parte de esos estándares son en realidad meros instrumentos publicitarios y de lavado de cara verde (*greenwashing*) de la banca y los fondos de inversión (Fancy, 2021), que siguen teniendo en sus carteras mucha energía fósil y otros activos cuestionables. Según un informe de las principales organizaciones ambientales de Estados Unidos (VVAA, 2021), desde la firma del Acuerdo de París, los 60 principales bancos privados han invertido en combustibles fósiles 3,8 billones de dólares.

La UE, como se indicó, es también pionera en la regulación de las finanzas sostenibles, a través de la primera taxonomía ASG del mundo. Ya se mencionó que el BEI fue el emisor de los primeros bonos “verdes” del mundo, y en materia social, las emisiones para financiar el instrumento SURE para sostener los seguros de desempleo en la crisis de la COVID-19, que tuvieron una gran demanda entre los inversores, son una de las primeras y mayores emisiones de bonos sociales habidas hasta ahora. En 2018, tras un proceso de estudio y consultas iniciado dos años antes, la UE adoptó el Plan de Acción “Financiar el desarrollo Sostenible” (Comisión Europea, 2018b), del que se derivaron distintas normas legales, en particular sobre divulgación relativa a actividades y riesgos de la inversión sostenible, y las que han de definir las taxonomías para determinar qué actividades se consideran “sostenibles” a efectos de financiación, en los ámbitos ambientales, sociales y de gobernanza. Para ser elegible, en materia

ambiental, una actividad deber contribuir substancialmente a uno de estos seis objetivos, y no causar daño en los otros cinco: mitigación, y adaptación al cambio climático; uso sostenible y protección del agua y los recursos marítimos; transición a una economía circular; control y prevención de la contaminación; y protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas.

A partir de estas líneas generales, en abril de 2021, tras un largo proceso de consultas a distintas partes interesadas y a la comunidad científica (Comisión Europea, 2020b), la Comisión adoptó, vía un primer acto delegado –seguirán otros–, la clasificación y los criterios técnicos detallados para el “cribado” y la valoración de cada actividad o instrumento financiero en relación a la energía y el clima, y a las emisiones de GEI. Las más de 500 páginas de ese acto definen la primera “lista verde” del mundo, con tres categorías principales (bajo en carbono, habilitante, y de transición) y una cobertura del 40% de las compañías con sede en la UE, y del 80% de las emisiones. Se trata, no obstante, de un “documento abierto”, en palabras de la Comisión, pues aún tiene categorías poco o mal definidas (Lazard, 2021), y están pendientes de valoración las actividades relacionadas con el agua y los recursos marinos, la economía circular, la polución y los ecosistemas y la biodiversidad. La energía hidráulica y el hidrógeno deberán cumplir condiciones estrictas para ser consideradas “verdes”. Hay algunas omisiones importantes, reflejo de desacuerdos, como la energía nuclear –defendida por Francia o Chequia, objetada por otros– y el gas natural, ambos aún en estudio. Para algunos actores –entre ellos, en particular, Hungría, Rumanía o Polonia, un país muy dependiente del carbón– es una energía de “bajas emisiones” que debería ser aceptada como parte de la transición. Pero, como combustible fósil y fuente de GEI, es rechazado por otros muchos (Khan, 2021b). Hay también desacuerdos sobre silvicultura, con reservas de los países nórdicos. A la postre, para los liberales es demasiado estricta y reglamentista, y para los ambientalistas, demasiado laxa y gradualista, y algo que no nos podemos permitir ante el reto de limitar el calentamiento a 1,5°C (Lazard, 2021). Con todos esos elementos, el debate continuará tras su aplicación, que comenzará en 2022.

El hecho de que se haya recurrido a un acto delegado, con menor control de los Estados miembros y presencia de otros actores; la influencia en su elaboración de distintos grupos de presión y de los fondos de inversión, y, en particular, la contratación del Fondo Blackrock como consultor, suscitó dudas y controversia sobre la transparencia y los conflictos de interés presentes en el proceso (Gueguen, 2020; Riding, 2021). Como señala Daniela Gabor (2020), en buena medida la taxonomía y el componente de finanzas sostenibles del Pacto Verde se enfrenta al riesgo de ser parte de una estrategia de financiarización del desarrollo y la transición ecológica, que esta autora denomina el

*Las finanzas
sostenibles
ilustran el papel
geopolítico de la
UE como
regulador global*

“Consenso de Wall Street”. Esa estrategia se centra, más que en la financiación pública, en las finanzas privadas, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos. Para ello se proponen nuevas fórmulas de asociación público-privada que tratan de asegurar la realización del capital a través de las emisiones de bonos verdes y las inversiones en energías renovables, conforme a la taxonomía ASG, cuya definición se deja en parte en el propio sector financiero.

Por su carácter pionero, por su alcance y por ser la regla a aplicar en el vasto mercado interior de la UE, la taxonomía puede convertirse en el estándar *de facto* global de la inversión verde, influir de manera decisiva en los que se adopten en otros países, definir la manera en la que se valoran riesgos y se establecen los *ratings* en esta materia, y, al dar consistencia a las emisiones de bonos verdes en la UE, contribuir a ampliar el uso del euro como moneda de reserva mundial. Ese potencial para definir un estándar global, como se indicó, también existe en el CBAM. No hay otros Estados u organizaciones que lo hayan hecho hasta ahora, salvo, en parte, China. Y son este último y la UE quienes presiden conjuntamente la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles, un grupo de trabajo que promueve estándares globales ante el G7 y el G20. Tanto el CBAM como la taxonomía ASG son muestras del característico “poder regulatorio” de la UE, que alude a su capacidad de establecer estándares globales en muy diversas materias basándose en el tamaño de su mercado interior. Se trata de lo que Anu Bradford denomina el “efecto Bruselas” (Bradford, 2020; Bradford y Janse, 2021), que, en esencia, supone que empresas y autoridades de otros países asumen las normas y estándares de la UE a cambio de acceso al mercado europeo. Algo similar ocurre, por ejemplo, con las normas sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital. Ello expresa el rol geopolítico de la Unión Europea como actor normativo y regulador global, más que como potencia militar o política tradicional.

Finalmente, el capítulo sobre finanzas sostenibles del Pacto Verde contempla un importante “paquete” para financiar la “transición justa” y paliar los costos que comportan estos cambios para muchas regiones de la UE, como los que tendrán que afrontar, en un ejemplo frecuentemente citado, los mineros del carbón en Polonia y otros países centroeuropeos, que perderán sus empleos y necesitarán alguna salida laboral. El “mecanismo de transición justa” contempla cambios en la implementación de la política regional y los fondos estructurales de la UE, una facilidad de préstamos del BEI, y el denominado “fondo de Transición Justa”, que, tras las complejas negociaciones de julio de 2019, ha sido dotado con 17.500 millones de euros, procedentes tanto del presupuesto de la UE como de *NextGenerationEU*, a los que se suman los recursos de otros fondos estructurales.

La dimensión exterior del Pacto Verde: diplomacia climática, comercio y ayuda al desarrollo

Por la naturaleza global de la emergencia climática y la degradación ambiental, alcanzar las metas del Pacto Verde Europeo dependerá de manera determinante de la cooperación internacional. Este Pacto tiene, por ello, una importante dimensión exterior, y la UE asume que promover la transición ecológica y una mayor ambición en las metas de descarbonización para avanzar hacia el cumplimiento del Acuerdo de París serán metas centrales de su política exterior y de seguridad. Con relación a esta última, supone un reconocimiento de la emergencia climática como fuente de inestabilidad, causa de conflictos locales y regionales, de inseguridad alimentaria, y de desplazamientos de población, y “amenaza existencial” para el conjunto de la humanidad (Comisión Europea, 2019: 24). Ante esos riesgos, la UE tendrá que demostrar su relevancia y capacidad, y, con ello tiene una oportunidad para elaborar una narrativa renovada respecto a la construcción europea, su importancia para la ciudadanía, y el lugar de la UE en el mundo.

El Pacto Verde, por ello, establece que la UE deberá orientar su política exterior y de seguridad, su política comercial y de cooperación al desarrollo para promover el desarrollo sostenible, contribuyendo con su liderazgo a movilizar la acción colectiva y, en particular, apoyar a los países en desarrollo, dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones de GEI, y también sus mayores recursos y capacidades. El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero “liderar a través del ejemplo”, como destaca el propio Pacto Verde, exigirá un mayor esfuerzo en la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, tanto en el conjunto de sus políticas exteriores, como en la relación entre su acción exterior y sus políticas internas (Comisión Europea, 2019: 23). Por ejemplo, en la cooperación al desarrollo los objetivos climáticos deberán suponer el 30% de la ayuda exterior en el periodo presupuestario 2021-2027, y junto con los préstamos del BEI, se deberán abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia. De hecho, uno de los objetivos de la diplomacia climática y de la energía debe ser desalentar nuevas inversiones en proyectos de energías fósiles en terceros países.

La política exterior del Pacto Verde comporta una diplomacia climática más asertiva en los foros multilaterales y en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, China, y otros socios en la vecindad; y con África, Asia y América Latina, tanto en marcos interregionales como bilaterales, para establecer “alianzas verdes” que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. (Reiners y

El Pacto Verde supone una aproximación al comercio con principios ambientales y geopolíticos distinta al tradicional enfoque liberal de la UE

Grimm, 2020; Ribera, 2021). La UE debe ser un “socio constructivo, pero también enérgico”, que persiga la neutralidad climática implicando a otros actores, pero sin renunciar a mantener la competitividad de la economía europea³. Esa actuación, además, contribuirá a la autonomía estratégica de la UE para alcanzar sus propios objetivos en un mundo de mayor competencia geopolítica (Sanahuja, 2021).

Por otro lado, los objetivos de descarbonización y neutralidad climática del Pacto Verde suponen cambios profundos en las relaciones comerciales de la UE con muchos países, en particular en su vecindad, con importantes implicaciones geopolíticas. Importantes proveedores de petróleo y gas de la UE, como Argelia, Rusia, Azerbaiyán, Kazajistán o Egipto son a su vez economías muy dependientes de esas exportaciones, tanto en su balanza exterior, como en sus ingresos fiscales, por lo que la UE deberá apoyar su diversificación productiva y energética, algo a lo que pueden contribuir tecnologías como el hidrógeno verde o la solar fotovoltaica. Si la Unión no logra asociar a otras potencias como Estados Unidos o China en el esfuerzo de descarbonización, puede alentar un acercamiento de los países afectados a las otras potencias, o de estas entre sí, como ocurriría con China y Rusia, lo que tendría importantes consecuencias desde el punto de vista geopolítico (Leonard *et al.* 2021). La idea de un “Club del carbono” o un “Club del Clima” para multilateralizar el Pacto Verde, ya planteada para la tasa de carbono o el CBAM, tiene también relevancia en este contexto. Hasta ahora, los pasos dados por China y Estados Unidos apuntan más a una convergencia climática y a una mayor cooperación, que a alianzas o “esferas de influencia” basadas en distintos niveles de exigencia en materia climática, pero este es un importante desafío al que la política exterior de la UE debe prestar especial atención.

En cuanto a la política comercial, el Pacto Verde exige combinar la apertura comercial, de la que depende en buena medida la prosperidad de la Unión, con la adopción de estándares ambientales más estrictos en el comercio y la inversión. Supone, en otros términos, una aproximación al comercio con principios ambientales y geopolíticos que es muy distinta del tradicional enfoque liberal que ha abanderado la UE y, en particular, la Comisión Europea. Ya se ha señalado que sin la adopción del CBAM y los estándares ESG, que se justifican con argumentos ambientales muy sólidos, y sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse mucho más reacios a aceptar la apertura comercial. Pero esas normas también pueden ser impugnadas por los socios de la UE como la expresión de un nuevo proteccionismo “verde” y del intento de imponer al resto del mundo los principios y normas europeas, y de cara a los países en desarrollo, se inscriben en unas rela-

³ Ver las Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática de 20 de enero de 2020 (5033/20), y sobre diplomacia climática y de la energía de 25 de enero de 2021 (5263/21).

ciones asimétricas que no pueden obviarse. La UE podrá hacer uso de su poder regulatorio y de la influencia que supone el mercado interior, pero no puede actuar de manera unilateral y enajenarse apoyos. En materia de clima y sostenibilidad, liderar supondrá mayor diálogo político, reforzar la cooperación al desarrollo y, como se señaló, mucha más atención a la coherencia de políticas.

Esos dilemas se plantean con claridad en la OMC, y en los acuerdos de asociación de la UE y otros países, como ilustran los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonia. No es aceptable apelar a legítimos argumentos ambientales con inconfesados propósitos proteccionistas, como hace Francia cuando impugna ese acuerdo. Pero que exista proteccionismo encubierto no significa que esas objeciones ambientales no sean válidas. Es lógico que parte de la ciudadanía europea rechace asociar a la UE con gobiernos como el de Jair Bolsonaro, con sus discursos de rechazo al Acuerdo de París y desprecio a los problemas ambientales. Pero la solución no es abandonar ese acuerdo, sino reforzar sus salvaguardas ambientales. De hecho, los acuerdos de última generación ya incluyen un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en esa dirección. Pero el Pacto Verde Europeo plantea la necesidad de añadir a cualquier acuerdo comercial global y a los acuerdos de asociación un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países (Sanahuja 2020b; Giles 2021).

Más allá de esos compromisos vinculantes, y de la posibilidad de adoptar sanciones comerciales en caso de incumplimiento, es necesario contemplar estos acuerdos con una mirada más amplia. No deben verse como meros acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de la UE y de sus socios frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre Estados Unidos y China, y, en materia de desarrollo sostenible, debieran verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo en aras de la sostenibilidad.

Comentarios finales: crisis de globalización y Pacto Verde como encrucijada para Europa

Desde la crisis financiera global de 2008 la UE enfrenta una serie de crisis que se inscriben, a su vez, en la más amplia crisis de la globalización y del orden liberal internacional (Sanahuja, 2012, 2017). La crisis del euro reveló las fallas de origen de la unión monetaria, en par-

te atribuibles a un diseño ordoliberal que respondía a la influencia de Alemania y la Europa del norte. La autodestructiva política de recortes y supuesta “austeridad expansiva” de esa etapa indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, pese a que esta es uno de los objetivos del bloque, y agravó la desafección, el nacionalismo, el euroescepticismo, y la desconfianza ante las elites, que también respondía a la creciente incertidumbre y temor de las sociedades europeas ante los efectos de la globalización, la inmigración, el cambio tecnológico y sus efectos en el empleo, la protección social, y las oportunidades para la siguiente generación, en parte azuzados por fuerzas de extrema derecha en ascenso. En 2016, en el discurso sobre el estado de la Unión, el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker reclamó “una Europa que protege” frente a esos riesgos.

A pesar de llevar a cabo distintos ejercicios de reflexión, la UE no había logrado articular una respuesta colectiva a la crisis de la globalización económica y del orden internacional liberal. En materia ambiental, el ascenso de los partidos verdes y la asunción de la agenda ambiental por los partidos mayoritarios podía verse como respuesta a sociedades más preocupadas con la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. En materia social y política, la UE se enfrentaba a necesidad de reconstruir el contrato social vigente, frente a la creciente desafección ciudadana y el ascenso de la ultraderecha. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo y el creciente nacionalismo económico del gobierno de Trump, su evidente desprecio a la UE y la mayor competencia geopolítica e inestabilidad sistémica forzaron a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional.

La respuesta europea se ha articulado, en poco tiempo, en torno a dos ejes. Por una parte, el Pacto Verde Europeo. Por otro lado, la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica” de la UE. Aunque esta última remite a la política exterior y de seguridad y defensa, también tiene una importante dimensión de climática y de seguridad energética y capacidad industrial propia que entronca con el Pacto Verde Europeo (Sanahuja, 2021). Pacto Verde y autonomía estratégica han cobrado aún más relevancia como ejes de la respuesta europea a la COVID-19 y el plan de reconstrucción *NextGenerationEU*, impulsando, en palabras de Max Bergmann (2020), un verdadero “despertar geopolítico” de la UE.

Pacto Verde y "autonomía estratégica" han cobrado más relevancia como ejes de la respuesta europea a la COVID-19

En este capítulo se ha tratado de mostrar la naturaleza sistémica y la vocación transformadora del Pacto Verde Europeo. Es un proyecto para toda una generación. Deja atrás el enfoque tecnocrático y sectorial de la política ambiental y del clima, a partir del reconocimiento de la emergencia climática, para convertirse en la matriz de política económica y social de la UE en su conjunto, y el marco general en el que se inscribirá la política exterior y de seguridad de la Unión, su identidad como actor internacional, y sus relaciones con el mundo. Afectará en muchos aspectos a la vida cotidiana de la ciudadanía: cómo y en qué trabaja, como se alimenta, se desplaza al trabajo, o pasa sus vacaciones. Reconfigura los contornos de lo público, lo privado, y el bien común. En muy pocos meses, ha redefinido los términos del debate político. Puede verse como el intento de reconstruir el consenso socialdemócrata y democristiano con el apoyo de los partidos verdes y la asunción de su agenda ambiental y su llamado a defender lo común, hasta hace pocos años situado en los márgenes del debate político y económico dominante, y como un renovado compromiso con la lucha contra la desigualdad y la protección de la sociedad, que de otra manera se dejaría en manos de la ultraderecha.

De manera explícita, el Pacto Verde Europeo significa el retorno de la política industrial, con una lógica que apela a la “economía de misión” de Mariana Mazzucato y a un mayor papel del sector público liderando la innovación y el cambio. Supone estrategias definidas en sectores como las energías renovables y su almacenamiento, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE asume que la economía política global ya ha entrado en una nueva fase de desglobalización, centrándose en la reconversión productiva y un patrón de crecimiento y creación de empleo que, sin renunciar a las exportaciones, estará más basado en su propio mercado interior, asumiendo que ya se ha entrado en un nuevo ciclo económico global de repliegue de las cadenas productivas. Por ello, el Pacto Verde también es funcional a las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE.

En materia de finanzas sostenibles, el Pacto Verde Europeo anterior integra elementos presentes en las propuestas progresistas del *Green New Deal* sobre desfinanciarización y reorientación del capital especulativo a la inversión productiva y la creación de empleo, y el uso de las finanzas públicas para impulsar este proceso y atender a las exigencias de la transición justa. Pero el Pacto Verde Europeo también es el resultado de compromisos, entre gobiernos, los actores privados y las fuerzas políticas presentes en la UE, en particular el centro derecha que ha asumido la presidencia de la Comisión y que mantiene la mayoría en el Parlamento Europeo. Como se indicó, existe el riesgo de que ese intento se salde con un nuevo ciclo de financiarización del desarrollo sostenible y la transición energética, con el Estado en papel

subsidiario como garante y reductor de riesgos. De esta forma se trataría de asegurar la viabilidad de la globalización financiera frente al ascenso de los movimientos en favor de la justicia climática.

El Pacto Verde comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales; afecta a aspectos clave de la vida cotidiana de la ciudadanía. Su empleo, sus patrones de consumo, sus hábitos de vida, que han de cambiar para asegurar que se logra el objetivo de 1,5 °C. La distribución de esos costes, la manera de afrontarlos, y los cambios societales que comporta el Pacto Verde serán objeto de disputa y confrontación social y política. Serán politizados, contestados e impugnados por fuerzas nacionalistas y de extrema derecha (Leonard, 2019; Buras, 2020). De esas disputas puede surgir un nuevo consenso verde u social, de amplio espectro, o la nueva crisis de la UE, como la crisis del euro, de los refugiados sirios, o el *Brexit*, que ponga en cuestión su propia existencia y proyecto.

La crisis de la globalización, de la que la emergencia climática es una de sus más graves manifestaciones, y la pandemia del coronavirus representan una coyuntura crítica. Es decir, un momento de encrucijada, en el que el devenir histórico está abierto y las fuerzas sociales pugnan por definir alguno de los futuros posibles en esa encrucijada. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede reducirse a puro “transformismo” para perpetuar el neoliberalismo. Hace noventa años, en otra crisis de carácter sistémico, el *New Deal* salvó el capitalismo y a las sociedades democráticas, pero también las transformó para dar cabida a derechos sociales antes inéditos. El Pacto Verde, en Europa o en Estados Unidos, puede estar llamado a jugar ese papel histórico. Ese es su desafío y su promesa.

El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede reducirse a puro “transformismo” para perpetuar el neoliberalismo

Referencias bibliográficas

Alloisio, Isabella (2020) “The EU Border Carbon Adjustment: how to make it viable?”, *Life Dicot*, European University Institute (EUI), 28 de septiembre

Barbier, Edward (2009) *A Global Green New Deal*, Report prepared for the Green Economy Initiative, Nairobi, UNEP

Beattie, Alan (2019) “is the EU’s green policy protecting the planet or the European industry?” *Financial Times*, 12 de diciembre

Bergmann, Max (2020) “Europe’s Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs*, 20 de agosto

Bloomfiel, Jon y Stewart, Fred (2020) “The politics of the Green New Deal”, *The Political Quarterly*, vol. 91(4), octubre-diciembre, pp. 770-779

Bradford, Anu (2020) *The Brussels Effect. How Europe rules the world*, Oxford, Oxford University Press

Bradford, Anu y Janse, Karin Anev (2021) "El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles", *El País*, 4 de mayo

Brunsdon, Jim y Mallet, Victor (2020) "France and Netherlands call for tougher EU trade conditions", *Financial Times*, 4 de mayo

Buras, Piotr (2020) "Digging the trenches: the EU and the Green New Deal", *ECFR Commentary*, 14 de febrero

Collina, Tom Z. y Poff, Erica (2009) "The Green New Deal: energizing the US Economy", *Fokus Amerika*, Friedrich Ebert Stiftung Washington Office, 4/2009

Comisión Europea (2018a) *A clean planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*, Bruselas, COM(2018) 77 final, 28 de noviembre

Comisión Europea (2018b) *Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible*, Bruselas, COM(2018) 97 final, 8 de marzo

Comisión Europea (2019) *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre

Comisión Europea (2020a), *Carbon border adjustment mechanism. Inception impact assessment*. Bruselas, 4 de marzo

Comisión Europea (2020b), *Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance*, Bruselas, marzo

Dröge, Susanne (2020) "The EU's CO2 Border Adjustment Mechanism. Climate or fiscal policy?", *Point of view SWP*, 5 de Agosto

European Environment Agency (2019) *Trends and rojections in Europe 2019: tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, Luxemburgo, EEA Report 15/2019

Fancy, Fariq (2021) "Financial world greenwashing the public with deadly distraction in sustainable investment practices", *USA Today*, 16 de marzo

Financial Times (2021) "EU green finance rules must be politically sustainable", The editorial board, 20 de abril

Friedman, Thomas L. (2007) "A warning from the garden", *New York Times*, 19 de enero

Gabor, Daniela (2020) "The Wall Street Consensus", SocArXiv, 2 de julio

Giles, Rosa (2021) "la oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados Terceros: a propósito del acuerdo Unión Europea-Mercosur", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, n° 44/2021

Gopinath, Gita (2020) "Global liquidity trap requires a big fiscal response", *Financial Times*, 2 de noviembre

Green New Deal Group (2008) *Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, Londres, New Economics Foundation, julio

Gueguen, Daniel (2020) "The EU's green finance taxonomy: an Orwellian mechanism", *Euroactiv*, 20 de noviembre

Haslam, Gareth (2020) "What ever happened to the Green New Deal?", *Our World*, United Nations University, 2 de diciembre

IPCC (2018) *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Juncker, Jean Claude (2016) *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, Bruselas, Unión Europea, 14 de octubre

Khan, Mehreen (2021b) "EU split over delay to decision on classing gas as a green investment", *Financial Times*, 18 de abril

Laurent, Éloi (2021) "The European Green Deal: from growth-strategy to social-ecological transition?", Vanhercke, Bart; Spasova, Slavina; y Fronteddu, Boris (eds.) *Social Policy in the European Union: State of Play 2020. Facing the Pandemic*, Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), pp. 97-110

Lazard, Olivia (2021) "The EU's much-flaunted climate leadership is full of loopholes", *Carnegie Europe*, 11 de mayo

Leonard, Mark (2019) "The Green Deal will make or break Europe", *Project Syndicate*, 13 de diciembre

Leonard, Mark; Pisany-Ferry, Jean; Shapiro, Jeremy; Tagliapietra, Simon; y Wolff, Guntram (2021) "The geopolitics of the European Green Deal", *ECFR Policy Brief*, febrero

Lont, Auke (2019) "Why Europe should champion a carbon border tax", *Euroactiv*, 22 de noviembre

Mazzucato, Mariana (2019) *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*, Madrid. RBA (nueva edición actualizada)

Mooney, Attracta (2021) "Greenwashing in finance: Europe's push to police ESG investment", *Financial Times*, 10 de marzo

Morgan, Jamie y Patomaki, Heikki (2021) "Planetary good governance after the Paris Agreement: The case for a global greenhouse gas tax", *Journal of Environmental Management* 292(16) Agosto, pp.

Ocasio-Cortez, Alexandria (2019) *Resolution on recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*, 116th Congress, House of Representatives, 7 de febrero

Parlamento Europeo (2019) Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental, Bruselas, (2019/2930(RSP))

Pettifor, Ann (2019) *The case for the Green New Deal*, Londres, Verso

Reiners, Wulf, y Grimm, Sven (2020), "The European Green Deal must turn global", *The Current Column*, German Development Institute, 14 de diciembre

Ribera, Teresa (2021) "Emergencia climática y política exterior", *Política Exterior* nº 193, enero-febrero, pp. 6-13

Riding, Siobhan (2021) "EU rules promise to reshape opaque world of sustainable investment", *Financial Times*, 17 de enero

Rifkin, Jeremy (2019) *The Green New Deal: Why the Fossil Civilization Will Collapse by 2028 and the Bold Economic Plan to Save Life in the Earth*, Nueva York, St. Martin's Press

- Roberts, David (2019) *The Green New Deal, explained*, Vox, 30 de marzo
- Saheb, Yamina (2021) "Energy Treaty Charter strikes again", *Euroactiv*, 21 de febrero
- Sanahuja, José Antonio (2012) "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, Manuela (coord.) *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83
- Sanahuja, José Antonio (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, Manuela (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71
- Sanahuja, José Antonio (2019) "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden internacional liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 28, nº 1, junio, pp. 59-94
- Sanahuja, José Antonio (2020a) "COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global", en Mesa, Manuela (Coord.) *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario CEIPAZ 2019-20*, Madrid, CEIPAZ, ISSN 2174-3665, pp. 27-54
- Sanahuja, José Antonio (2020b) "Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa", *Folha de S. Paulo*, 16 de octubre
- Sanahuja, José Antonio (2021). "Pacto Verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? *Nueva Sociedad* nº 291, enero-febrero, pp. 141-156
- Sandhu, Martin (2021) "Time is ripe for EU to start a carbon club", *Financial Times*, 30 de marzo
- Schwarcz, Andras (2021) "Reform of the EU own resources", *In-Depth Analysis*, Policy Department, European Parliament, marzo
- Simon, Frédéric (2019) "BusinessEurope warms to Macron's EU carbon tariff idea", *Euroactiv*, 29 de abril
- Spinaci, Stefano (2021) *Green and sustainable finance*, Bruselas, European Parliament Research Service, PE 679.081
- Thunberg, Greta (2019) "Our house is on fire", *The Guardian*, 25 de enero
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2009) *Global Green New Deal. Policy Brief*, marzo
- VAA (2021) *Banking on climate chaos. Fossil Fuel Finance Report 2021*, Rainforest Action Network (RAN), BankTrack, Indigenous Environmental Network (IEN), Oil Change International (OCI), Reclaim Finance, Sierra Club
- Von der Leyen, Ursula (2019) *Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 de julio
- Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2009) *A Green New Deal for Europe. Towards green modernization in the face of crisis*, Bruselas, Green European Foundation (GEF), octubre

Nuevos actores y roles en la reconstrucción del pacto social

Cristina Monge

Profesora de Sociología, Universidad de Zaragoza



La Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial alumbraron un nuevo contrato social, de carácter progresista, que acabó configurando el Estado social. La crisis energética y económica de los setenta engendró otro contrato, esta vez de corte neoliberal, cuyas consecuencias se dejaron notar de forma dolorosa para buena parte de la población en lo que fue una nueva vuelta de tuerca, la gestión de la crisis del 2008. Una de las herencias que esta crisis dejó, y de la que aún no se ha recuperado Europa, es la ampliación de las brechas de desigualdad hasta niveles que no se conocían desde la Primera Guerra Mundial.

Hoy la pandemia ha acelerado procesos y tendencias previas, ha traído otros nuevos, y ha barrido en apenas unos meses dogmas neoliberales que se consideraban inamovibles. Si alguna vez se creyó que el TINA – *There is no alternative* – tenía visos de ser cierto, hoy se ha podido comprobar hasta qué punto no es así. La recuperación en Europa se hará con una ingente cantidad de dinero público que supone toda una impugnación a la década de la Troika, los recortes en los presupuestos públicos y el abandono de la población a un “sálvese quien pueda”. En este contexto podemos afirmar, sin riesgo a equivocarnos demasiado, que estamos asistiendo a una renovación del contrato social a la que conviene prestar atención.

En las siguientes páginas se empezará haciendo una descripción de los cambios que la pandemia ha operado o agudizado, para a continuación, esbozar una propuesta de cómo articular el nuevo contrato social. La reflexión se restringirá forzosamente a Occidente, y fundamentalmente a Europa, consciente de la dificultad de abordar ámbitos mayores.

Somos como éramos, pero más

*Estamos
asistiendo a una
renovación del
contrato social a
la que conviene
prestar atención*

Un momento convulso como el que se ha vivido con la pandemia corre el riesgo de generar una imagen confusa, que puede hacer caer en el error de confundir sus efectos con la mayor visibilidad o gravedad que adquieren en momentos de *shock* cuestiones que, en realidad, existían previamente. Algo de esto puede estar pasando ahora. Para ayudar al análisis, puede ser interesante separar unos de otros. Empezaremos por aquellas cuestiones que, siendo anteriores a la pandemia, se han visto aceleradas.

Más tecnoespacio

Entre las tendencias previas que la pandemia ha amplificado se encuentra en un lugar destacado el desarrollo de la digitalización y su expansión a prácticamente todas las esferas de la vida, que transcurren cada vez más en un nuevo espacio -¿público?, el digital. El teletrabajo, la enseñanza a distancia, el comercio *on line*, las plataformas que han permitido mantener el contacto con los seres queridos, e incluso la relación con la Administración pública para asuntos claves como la solicitud de una prestación, se desarrollaron en los tiempos más duros del confinamiento en el espacio digital, en ese espacio que

Echeverría y Almendros en su libro *Tecnopersonas* (2020), denominan “tercer entorno”, ese sitio en el que cada vez pasamos más tiempo, y que hasta el momento carece del más mínimo criterio de gobernanza democrática.

Los desafíos que esto plantea son múltiples: desde el control de los datos y su utilización –en una reedición del clásico debate entre seguridad y libertad–, hasta la transparencia de los algoritmos, pasando por la naturaleza privada, y cada vez más fragmentada y autorreferencial, en que se desarrollan conversaciones de naturaleza pública. El “capitalismo de vigilancia”, bautizado por Shoshana Zuboff (2019) para describir las características y consecuencias que puede acarrear la mercantilización de datos personales, y todo lo que lleva asociado, ha adquirido mayor relevancia en la medida en que el tecnoespacio ganaba protagonismo.

No obstante, conviene recordar que la polémica no es nueva. En España ya habían saltado todas las alarmas cuando el Gobierno propuso modificar el artículo 58.1 de la LOREG para poder realizar perfiles ideológicos de la ciudadanía, algo que fue anulado por el Tribunal Constitucional¹ aduciendo que “las opiniones políticas son datos personales sensibles cuya necesidad de protección es superior a la de otros datos personales”.

La ampliación del tecnoespacio, que permite sustituir la presencialidad por conexiones digitales, acaba configurando lo que se podría denominar una “sociedad de la distancia”, que será, salvo que se articulen políticas públicas para hacerle frente, una sociedad más desigual. Y entre todas las brechas que emergen o se profundizan, la que adquiere mayor protagonismo en este contexto es la brecha digital, capaz de multiplicar otras desigualdades.

Más desafección

Alguien podría pensar que este escenario, cada vez más “tecno”, es el causante de una actitud de desafección democrática cada vez mayor con los partidos políticos. Sin embargo, también esto venía de lejos. Como es sabido, en las encuestas del CIS, “los políticos” aparecen continuamente entre las principales preocupaciones de los españoles. En el CIS de junio de 2020, esta era la primera respuesta cuando se preguntaba por la primera preocupación, y la cuarta cuando se computaban los tres primeros puestos, tras haber oscilado entre la sexta y cuarta posición de marzo.

¹ Sentencia 76/2019, de 22 de mayo de 2019.

Desde la aparición del coronavirus, la condición de la democracia y los derechos humanos ha empeorado en 80 países

Apenas se repara, sin embargo, en otro dato mucho más devastador para la democracia: Cuando el CIS pregunta por los problemas que más inquietan a cada cual –“¿Y cual es el problema que a usted, personalmente, le afecta mas? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”–, la política y los políticos descienden, en este caso, hasta la séptima posición, incrementando la distancia entre ambas variables. Esta hipótesis viene a corroborarse con el Eurobarómetro de 2020-21², según el cual, el 90% de los españoles y españolas desconfían de los partidos políticos, el 75% lo hacen también del Congreso de los Diputados y del Gobierno, y más de la mitad de la población no se cree las noticias que llegan por los medios de comunicación. En el resto de países europeos, aunque la situación también es complicada, no se ha llegado tan lejos.

Estos procesos, que como se ve, venían de antes, se han visto recrudescidos por la pandemia. La pérdida de calidad democrática es un elemento que reflejan tanto la investigación *Democracy under lockdown* de Freedom House, como el informe IDEA para América Latina (2020), apuntando ambos a la pandemia como la causante de una crisis para la democracia. Se arguye que desde la aparición del coronavirus, la condición de la democracia y los derechos humanos ha empeorado en 80 países, debido fundamentalmente a que los gobiernos han respondido con abusos de poder, silenciando a sus críticos, y debilitando o cerrando instituciones importantes.

Más incertidumbre y más miedo

Tras décadas pensando la globalización como el incremento del comercio global, o la abolición del espacio y el tiempo gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, la pandemia ha mostrado lo que es realmente la interdependencia: Cualquier fenómeno que ocurre en una parte del planeta es susceptible de desplegar sus efectos sobre el conjunto del globo. Eso fue lo que hizo la COVID-19, y en apenas cien días puso al planeta en jaque. Aquella máxima de que hay un solo mundo se muestra ahora más real que nunca y sitúa a la sociedad ante el primer desafío, la dificultad de conocer, comprender y aprehender el entorno del que depende.

Por otro lado, y en contra de lo que preconizaba buena parte de la ciencia ficción distópica, lo que ha dejado al planeta fuera de juego no ha sido una guerra nuclear, ni un crack financiero, ni un ataque tecnológico o extraterrestre. Lo que ha paralizado el planeta llevándose millones de vidas ha sido un virus, una cadena de información, invi-

² Disponible en <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>

sible, procedente de la naturaleza. Un medio natural que, fruto de décadas de un desarrollismo insostenible, ha alterado los equilibrios de los ecosistemas, convirtiéndolos en mucho más vulnerables a la aparición de fenómenos como las pandemias.

Como vienen recordando los biólogos³, hace una década que existe evidencia científica de la función protectora ante la expansión de virus que cumplen los ecosistemas. En la medida en que, por el cambio climático o de otros aspectos del modelo de desarrollo imperante, estos ecosistemas se debilitan, lo están haciendo también las barreras de protección ante virus y pandemias. Es decir, el deterioro ambiental revierte en un incremento del riesgo para la salud humana.

Todo lo anterior apunta a una misma dirección. Las sociedades actuales, que ya vivían en un momento de incertidumbre generado por la revolución tecnológica, las crisis económicas y la falta de protección de la política, han visto ahora multiplicarse esta inseguridad en la medida en que han experimentado dos de los elementos que hasta el momento eran sólo objeto de análisis teórico; la interdependencia y la ecoddependencia. Dependencias ambas de las que ahora la sociedad ha tomado conciencia, más allá de especulaciones, y que le vuelven más miedosa, y por tanto, más vulnerable.

Cambios disruptivos empiezan a abrirse paso

La COVID-19 no sólo ha acentuado procesos previos. También ha traído consigo novedades, que bien podrían considerarse disruptivas. Cuando la pandemia hizo su aparición y sumergió al conjunto de la sociedad en un estado de *shock* sin capacidad de reaccionar, la ciudadanía buscó respuesta en dos lados: el Estado y la ciencia. Ambos, que venían de décadas de desprestigio, han recuperado terreno, reconocimiento y capacidad de actuación.

El retorno de los Estados

Tras décadas en las que, a consecuencia de la globalización, los Estados estaban perdiendo relevancia, y cuando ya empezaba a asomar en los análisis académicos la idea de “desglobalización”, de repente, la COVID-19 ha puesto sobre la mesa las consecuencias de deslocalizaciones incluso de la fabricación de elementos sanitarios básicos como pueden ser respiradores o mascarillas, incrementando

³ Para profundizar en este aspecto, con carácter divulgativo, puede consultarse Valladares, 2020.

el riesgo y el grado de vulnerabilidad del conjunto de la sociedad. Como señala Emilio Lamo de Espinosa, “Ni siquiera el area Schengen ha aguantado el levantamiento de los viejos muros fronterizos, y la sociedad global se ha plegado sobre sus Estados, de nuevo como un caracol dentro de su concha” (Lamo de Espinosa, 2020).

A esto hay que unir la puesta en evidencia de las carencias del multilateralismo. Ni la OMS, ni el sistema de Naciones Unidas, tal y como están funcionando, han podido aportar el valor agregado necesario para gestionar la pandemia. Si a esto se une que la ingente cantidad de recursos que se necesitaban movilizar para hacer frente a la pandemia, lo cual solo podía hacerse de la mano de los Estados, se puede concluir que la pandemia ha servido para fortalecer el papel de los Estados, al menos, en la fase de crisis.

El conocimiento vuelve a importar

Otro cambio que ha llegado con la COVID-19 ha sido la puesta en valor del conocimiento. Si bien esta pandemia ha supuesto una enorme cura de humildad para los occidentales que se creían inmersos en la todopoderosa sociedad del conocimiento, también ha revalidado el papel de la ciencia y del saber.

La ciudadanía buscó respuesta a la pandemia en el Estado y la ciencia

En plena era Trump, rodeados de hechos alternativos y *fake news*, el desarrollo de la pandemia ha sacado a la luz dos cosas que pueden parecer paradójicas. En primer lugar, que existen límites al conocimiento. La obtención de la vacuna en tiempo récord no puede ocultar que se desconocen aún muchas cosas del funcionamiento del virus, y sobre todo, de las condiciones que han hecho posible su conversión en pandemia, así como de las claves para su gestión.

Por otro lado, que nuestra propia supervivencia depende de ese conocimiento, sin cuyas aportaciones la pandemia hubiera sido más demoledora, como lo han sido otras en la Historia.

Gastad todo lo que podáis

El tercer gran cambio que opera en estos momentos es el de un nuevo paradigma económico que se abre paso para afrontar la recuperación. Tanto, que ha dado lugar a recordar el gran momento inversor del *New Deal*. Comprobado que, en Europa, la doctrina neoliberal que resultó de esa voluntad de “repensar el capitalismo” anunciada por Sarkozy en 2008 sirvió para generar mayores cotas de desigualdad y

sociedades más vulnerables donde antes había recortes y políticas restrictivas, ahora se encuentran directrices expansivas.

Los ecos del *New Deal* de Roosevelt son evidentes. Roosevelt enfrentó con éxito los dos mayores retos del siglo XX: La Gran Depresión y el fascismo internacional. Durante su mandato (1933 – 1945), puso los cimientos para la creación del estado de bienestar norteamericano y el inicio de una recuperación económica de larga duración⁴.

Hoy, declaraciones como las pronunciadas por la presidenta del Fondo Monetario Internacional, Kristalina Georgieva, en la conferencia telemática sobre el Futuro del crecimiento económico de la XII edición del Foro Gaidar en enero de 2021, donde imploró a los países que gastaran todo lo que pudieran, suponen un giro importante.

Si a esto se unen iniciativas como el apoyo de EEUU al levantamiento temporal de patentes de la vacuna de la Covid como forma de acelerar el proceso de vacunación en todo el mundo, podrá concluirse que efectivamente, el paradigma económico internacional está virando, lo que obliga, sin duda, a repensar el nuevo contrato social.

La necesaria renovación del contrato social

El concepto de contrato social tiene una larga tradición en el campo de la filosofía política y del pensamiento sociológico, de la mano de autores clásicos como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y, más recientemente, John Rawls. Con esta expresión se hace referencia a un acuerdo en el interior de cualquier grupo social capaz de ordenar las relaciones entre todos los actores, y para sus defensores, acaba siendo la piedra angular para explicar por qué una sociedad liberal funciona de forma armoniosa.

En el fondo de la idea de contrato social subyace la propia esencia de la política democrática. En palabras de Antón Costas, “En general, se concibe como un compromiso de aquellos a los que les va bien con el sistema existente, con los que tienen el riesgo de quedarse atrás en el disfrute del bienestar y de las oportunidades. En este sentido, el contrato social es una hipótesis necesaria para explicar cómo funciona el consentimiento con la autoridad política y el orden social existente. Ese consentimiento se apoya en la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social” (Costas, 2020).

⁴ Para profundizar en el conocimiento del New Deal, es recomendable acudir a Espasa, 2020.

El contexto descrito apunta a que se puede estar viviendo un momento de renovación del contrato social al que quizá no se le esté prestando la atención debida. Solo tras unos años, cuando al hacer la retrospectiva aparezca a las claras el cúmulo de iniciativas y decisiones de impacto, se comprobará si esto ha sido así, y se nombrará con la recreación que supone siempre la memoria.

Si algo subyace a los elementos que se han descrito anteriormente, es la dimensión de todos los retos a los que hay que hacer frente. Problemas globales, con diferentes consecuencias locales, fruto en muchos casos del grado de deterioro al que se ha sometido al planeta, sin una gobernanza adecuada, y sociedades temerosas que, al menos en occidente, han perdido buena parte de confianza en la política. En este contexto, es necesario repensar tanto los actores que deben de formar parte de ese nuevo contrato social como el rol que han de tener.

De la dimensión del Estado a su cualidad

Lo público es mucho más que lo estatal, y se amplía el campo hacia un mayor protagonismo de los bienes comunes

Si uno de los elementos que la crisis ha puesto de manifiesto ha sido el retorno del Estado ante una globalización desmedida sin gobernanza alguna, esta vuelta a la centralidad no puede pensarse en los términos anteriores, en torno a un debate sobre lo máximo y lo mínimo. Más que de lo cuantitativo, de la dimensión del Estado, varios autores proponen pensar en la cualidad, es decir, en el rol que el Estado puede asumir, en sociedades plurales y complejas como son las occidentales, para cumplir con su cometido. Así, no se puede pensar en un Estado hiperprotector capaz de gestionar por sí solo todos estos desafíos, ni en uno que únicamente reacciona ante emergencias y que carece incluso de las más básicas herramientas.

La línea que propone la economista Mariana Mazzucato puede aportar ideas interesantes en este sentido. Se trata de desarrollar un modelo de Estado capaz de desplegar todo su potencial relacional, es decir, un Estado que no se focaliza tanto en hacer, sino en habilitar espacios de cocreación y liderazgo compartido para que otros hagan en común, y de ese modo, asumir los retos que, como se ha comprobado, nadie por sí solo es capaz de asumir, por lo que se han de acometer desde los distintos actores. Todos ellos, no se olvide, piezas del espacio público. De esta forma se evidencia que lo público es mucho más que lo estatal, y se amplía el campo hacia un mayor protagonismo de los bienes comunes.

Esta propuesta puede entenderse en la línea de lo que Pierre Rosanvallon denomina la “política de apropiación”. Parte el pensador francés de la constatación de una cierta lógica de “diseminación, difracción y multiplicación” en la distribución del poder y mayor complejidad en todos los ámbitos de lo común. Junto a esto, alude a una situación de “desencanto democrático” procedente de la misma idea de representación que acaba entendiéndose más como distancia que como identificación. En ese sentido, propone replantear la relación entre gobernantes y gobernados construyendo “una forma democrática a una distancia reconocida en su necesidad funcional”, con tres modalidades de ejercicio: una notable actividad ciudadana, los organismos de democracia indirecta, y el imperativo moral de conducta democrática de los que gobiernan. Su propuesta final es crear una suerte de democracia permanente, en todo momento y lugar, en oposición a las convocatorias electorales como momento puntual de participación política. La democracia para Rosanvallon no es solo un régimen político, sino que supone una forma de sociedad, una “repolitización” de la sociedad.

Tanto las propuestas de Mazzucato como las de Rosanvallon y otros autores, apuntan en la dirección de creación del Estado como articulador de espacios de co-producción de la política, donde él mismo, en ejercicio de la legitimidad democrática, tiene la capacidad de hacer posibles esos espacios de relación, deliberación, búsqueda de consensos e identificación de disensos, junto con el resto de actores.

Al nuevo contrato social le interesa enormemente contar con un modelo de Estado capaz de articular actores y liderar la conversación pública, de forma que consiga generar las complicidades y adhesiones necesarias para la implementación de las políticas públicas. Máxime, si se trata de momentos de profundo cambio y transición como los que emergen en el horizonte para hacer frente a los desafíos que ha dejado la pandemia.

Empresas con propósito

También el rol de lo privado ha cambiado. Se venía advirtiendo ya en distintos estudios, en los que se resaltaba el papel político que la opinión pública le reclama cada vez más al sector privado. Junto a ello, la pandemia ha puesto de manifiesto que en una sociedad enferma, las empresas sufren. Cierres, paradas temporales, caída de demanda, etc. En definitiva, el sector privado, como parte que es de una sociedad, está sometido a sus vaivenes. De ahí que sea imprescindible avanzar desde la idea de responsabilidad social empresarial, a un concepto de empresa fundada sobre un propósito que no podrá ser ajeno a la comunidad en que está inserta.

En agosto de 2019, los líderes de 181 grandes corporaciones en el marco de la asociación “Business Roundtable”, firmaron un manifiesto⁵ donde reconocían que fue un error orientarse de forma exclusiva al interés de los accionistas (*shareholders*), y se comprometían a equilibrar los intereses de todos los interesados (*stakeholders*) en la buena marcha de la empresa: trabajadores, proveedores, clientes, comunidades y, naturalmente, también los accionistas. La reforma, según ellos afirman, pretende transitar del capitalismo de los *shareholders* al de los *stakeholders*.

En el marco descrito anteriormente de un cambio en el paradigma económico, donde el Estado recupere su potencial inversor y emprendedor, este modelo de empresa puede tener un papel esencial a la hora de implementar algunas de las principales políticas públicas, fundamentalmente aquellas que tienen mayor carácter estratégico y transformador. Por citar algunos ejemplos, basta señalar que la transición ecológica y la digital no podrán hacerse sin el concurso de las empresas. Ahora bien, para que estas transiciones se implementen con criterios de justicia y democracia, las empresas deben mantener un compromiso firme no sólo con sus accionistas, sino con el conjunto de la sociedad y las necesidades que ésta tenga en cada momento.

La sociedad civil de la pandemia ha obtenido mejores resultados allá donde ha sido capaz de activar los espacios de relación

El tercer sector, ese espacio privilegiado para la innovación y la creación de alianzas

La sociedad civil en esta pandemia ha visto mermada buena parte de su actividad. La imposibilidad de la presencialidad es sólo parcialmente sustituida por medios *on line*, y buena parte del tejido social no ha podido reaccionar. Otros lo han hecho gracias precisamente al uso de la tecnología y de herramientas que lo favorecían. Más allá del medio –físico o digital–, la sociedad civil de la pandemia ha obtenido mayores resultados allá donde ha sido capaz de poner en marcha aquello que le es propio: espacios de relación. Entre ciudadanía, de ésta con empresas, con administraciones públicas o con todos los actores a la vez, pero siempre espacios de relación capaces de articular lo público, que como se decía anteriormente, es algo más que lo estatal.

En este contexto, han surgido iniciativas que merecerán de mayor atención y estudio detallado. El día después⁶, por ejemplo, se define como “una plataforma para generar alianzas transformadoras que aborden los desafíos que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible.” Afirman querer activar una “gran inteligencia colectiva”

⁵ Disponible en <https://www.businessroundtable.org/business-roundtable-redefines-the-purpose-of-a-corporation-to-promote-an-economy-that-serves-all-americans>

⁶ <https://diadespues.org/>

que provoque innovación en los modelos y sistemas que sostienen el aparato productivo, las ciudades, el medio ambiente, etc. La plataforma alberga una serie de comunidades de conocimiento y práctica que trabajan sobre los temas complejos a los que se enfrenta la humanidad: Medioambiente y salud, Cooperación Internacional y Gobernanza Global, Transformación de las ciudades, y Desigualdad y nuevo modelo económico. Esta iniciativa supone un foro de creación y encuentro propio de una sociedad civil activa que pone en marcha espacios relacionales de deliberación. Un modelo que bien podría considerarse un proto-espacio de co-creación de políticas, volviendo a confirmar el carácter innovador de la sociedad civil, precursora en numerosas ocasiones de cambios que más tarde asumirán las administraciones públicas.

Junto a estos actores, que podrían considerarse “tradicionales”, el momento exige tomar en consideración, al menos, otros tres elementos.

Incorporar al futuro

Otra de las grandes lecciones que ha dejado la pandemia ha sido la ecodependencia, la conciencia de que formamos parte intrínsecamente de una biosfera de cuya salud depende la nuestra. Si bien es cierto que la conciencia ambiental se encontraba en progresivo ascenso antes de la pandemia, no lo es menos que el shock producido por un virus, un elemento natural, ha ayudado a que siga creciendo.

Los datos del Eurobarómetro de 2019 eran contundentes: El 93% de la ciudadanía de la UE consideraba que el cambio climático era un problema grave, y el 79%, muy grave. El 92% de los encuestados cría que era importante que el ejecutivo de su país fijase objetivos ambiciosos para aumentar las energías renovables, y el 89% consideraba que los gobiernos debían prestar apoyo para mejorar la eficiencia energética. En línea con lo anterior, el 84% reclamaba más apoyo financiero público a la transición hacia las energías limpias y el 92% apoyaban medidas para alcanzar la neutralidad climática en 2050. Esto ocurría de forma previa a la pandemia. Hoy, aunque aún no existen todavía datos demoscópicos que muestren su dimensión⁷, hay ya indicadores que muestran que esta sensibilidad se ha incrementado. El aumento de ventas de productos “eco” o “bio”, son algunos de ellos.

Asumir el desafío de la sostenibilidad supone incorporar al futuro al

⁷ Si bien no existen datos de Eurobarómetro posteriores a la pandemia para poder comparar, el *Barómetro Europeo del Pacto Verde* elaborado por el Instituto de Política Ambiental Europea y Globescan mediante entrevistas con personas expertas, muestra consolidar la tendencia hacia una mayor sensibilidad ambiental. Disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

*Asumir el desafío
de la
sostenibilidad
supone
incorporar al
futuro el nuevo
contrato social*

nuevo contrato social. Ya no se trata de acordar entre los presentes, sino que es preciso dar voz también a quienes heredarán la casa común, garantizando su presencia en la toma de decisiones. Los problemas que hoy sufrimos debido a la degradación ambiental no son solo imputables a los hoy presentes, sino que arrastran las consecuencias de generaciones anteriores.

Esto supone un reto en términos de gobernanza y rendición de cuentas. Los gobiernos, elegidos para un periodo de tiempo acotado, lo son en función de unas propuestas a cumplir durante ese tiempo y por las que deberán de rendir cuentas. En palabras de Innerarity (2020), “De este modo la lógica política socava una de las más relevantes competencias de la gobernanza: la capacidad de tomar en consideración los impactos positivos y negativos de las intervenciones y las capacidades estratégicas que requieren las transformaciones de largo alcance.”

Para paliar estos problemas, hay pensadores (Järvensivu, 2012) que proponen alargar el tiempo de las legislaturas más allá de los cuatro ó cinco años habituales de forma que se consiga incorporar estos asuntos de largo plazo en la agenda política. Tampoco faltan quienes proponen la limitación de mandatos, aduciendo que sin la presión de la reelección los políticos pueden ser más tendentes a incorporar desafíos de largo plazo.

Más allá de estas propuestas, cuya eficacia -amén de otras consideraciones- está por comprobar, se están poniendo en marcha ya experiencias que ayudan a avanzar en esta dirección, sin cambios bruscos -que necesariamente deberían ser consensuados- en el funcionamiento del sistema institucional. Así, los llamados “dispositivos de compromiso” (*commitment devices*) diseñados para garantizar el comportamiento de personas e instituciones según una dirección acordada (Innerarity, 2020), pueden ser vías para conseguir el imprescindible consenso con el que determinar unos objetivos a largo plazo, que luego cada gobierno deberá operativizar con resultados concretos de acuerdo a objetivos intermedios durante el tiempo en que se extienda su mandato. Estos organismos suelen tomar la forma de comisiones del futuro, oficinas de diseño estratégico, agencias de planificación, unidades de prospectiva, etc.

Sobre una base de diagnóstico técnico, elaborado por personas expertas, en el seno de estos foros se producen mecanismos de generación de acuerdos amplios y plurales tanto en el sistema político -institucional como con el conjunto de la sociedad, que permiten determinar un futuro compartido. Lógicamente, su revisión es continua, y adquiere vital importancia la manera como se garantice la

incorporación de las generaciones jóvenes. Establecido el consenso en este tipo de dinámicas corresponderá después a los gobiernos determinar los objetivos concretos a asumir durante el tiempo que dure su mandato.

Conocimiento para vivir en la incertidumbre

Por último, si nos atemoriza la incertidumbre, es preciso que el mundo del conocimiento tenga un papel destacado en el nuevo contrato social, al menos, en dos sentidos: En primer lugar, para acotar los espacios de incertidumbre, y por otro lado, para enseñarnos a vivir con ella, admitiendo los límites del conocimiento sin que ello devenga en un terror que nos vuelva más vulnerables y nos convierta en víctimas propiciatorias de discursos autoritarios disfrazados de protectores.

Dos grandes retos asoman en el horizonte en este sentido. El primero de ellos es incorporar el conocimiento experto a las tomas de decisiones políticas de forma estable y transparente. Acostumbrados como estamos a recurrir a las personas expertas cuando se presenta una situación grave, carecemos de mecanismos de incorporación del conocimiento de manera regular, reglada, estable y con la transparencia necesaria de forma que se eviten hasta donde sean posible los sesgos.

Por otro lado, la complejidad de los fenómenos que emergen en las sociedades actuales necesitan no de un saber experto, sino de múltiples saberes expertos, en plural. Lo hemos visto en el caso de la COVID-19, que difícilmente puede abordarse sólo con personas expertas procedentes de la biología o la epidemiología. Si bien el virus es un acontecimiento que corresponde al campo de las ciencias naturales, la pandemia es, por el contrario, un fenómeno puramente social, que necesitará de pensamiento sociológico, psicológico, económico y jurídico –entre otros– para poder gestionarse. Sin embargo, ha sido difícil encontrar durante la gestión de la crisis foros donde se reunieran todos estos saberes. Incluso si acotásemos al campo de las ciencias naturales, veremos que también se han echado en falta la valoración de otros especialistas procedentes, por ejemplo, de la psicología, la pediatría o la fisioterapia.

En el fondo de estos dilemas subyace un factor fundamental, la dificultad de vivir de lleno en la incertidumbre, algo consustancial a los tiempos actuales. La ciencia, de hecho, avanza sobre errores, fallos, pasos atrás que bien entendidos y gestionados pueden convertirse en avances decisivos, pero caminando siempre sobre arenas movedizas. Esta necesidad de certidumbres nos incapacita en gran medida para

entender lo que está ocurriendo. Lo contextualiza muy bien Manuel Arias Maldonado (2020): “Lo que distingue a la modernidad es la confianza con la que las sociedades humanas se han enfrentado al porvenir; como si se tratara solo de dar la técnica adecuada. Pero así como el arúspice dejaba paso al analista, las sociedades se hacían cada vez más complejas, y por tanto, impredecibles: aunque puedan calcularse regularidades, no pueden conocerse de antemano las desviaciones. Y ello, en parte, porque las propias predicciones alteran las expectativas de los actores sociales y, con ello, el futuro que describen”.

Más allá de lo global, es necesaria una perspectiva “Glocal”

Si la pandemia ha hecho entender de forma clara el significado de la interdependencia, cualquier contrato social debe partir de una visión y una vocación de globalidad, e incorporar, por lo tanto, una gobernanza global capaz de gestionar los desafíos globales.

Visión global que no tiene por qué ser sinónimo de homogeneización, sino que forzosamente, para ser eficaz, tendrá que partir de la pluralidad y la diversidad de lo local. Se vuelve así de nuevo a esa idea de “Glocal” que Ulrich Beck avanzó para describir *La sociedad del riesgo global*, si bien en este marco, como ámbito sobre el que opera el contrato social.

Una perspectiva global capaz de asumir lo local, no sólo para enfrentar el reto ambiental –siguiendo la máxima de “piensa global, actúa local”–, sino como ámbito de actuación del contrato social.

A modo de conclusión: Quien define el futuro es el primero que lo alcanza

Si ya antes de que la pandemia irrumpiera en nuestras vidas estábamos inmersos en un momento de incertidumbre, donde la revolución tecnológica, el cambio climático y la dejación de funciones de la política nos hacían sentir a la intemperie, hoy muchas de estas tendencias se han recrudecido, pero otras han emergido con un claro carácter disruptivo.

En un momento en el que los mismos organismos financieros que vigilaban con mano de hierro la austeridad, ahora claman por incrementar la inversión pública; cuando Europa ha empezado a entender la carísima factura que pagó por aquellos años en los que entregó su alma a la Troika; y en un entorno en el que, sorpresivamente, el nuevo

La complejidad de los fenómenos que emergen en las sociedades actuales necesitan de múltiples saberes expertos, en plural

gobierno de EEUU apuesta por suspender temporalmente las patentes de la vacuna contra la COVID-19 echando por tierra décadas de ortodoxia neoliberal, es preciso empezar a sospechar, muy seriamente, que se está renovando el contrato social. Es cierto que habrá que esperar un tiempo –cada vez menos debido a la velocidad de la turbopolítica– para confirmar que esto es así, pero conviene ir avanzando propuestas que consigan definir el futuro, única manera de no desviar el rumbo.

En este contexto, es difícil pensar que el rol de los actores pueda ser el mismo que ha venido siendo hasta ahora. Los desafíos son distintos y la forma de abordarlos, por tanto, también. Un Estado relacional y emprendedor capaz de activar al conjunto de actores, un sector privado comprometido con la comunidad en la que opera y de la que depende, un tercer sector como espacio privilegiado de generación de consensos y de disensos que permitan avanzar, y la incorporación del futuro, el conocimiento y la perspectiva glocal, pueden ayudar a encontrar nuevos dispositivos que permitan gestionar los desafíos para conseguir el objetivo final de la política, que no es otro que conseguir que todos y todas, los que estamos y los que vendrán, vivamos mejor.

Referencias bibliográficas

ARIAS MALDONADO, M. (2020), *Desde las ruinas del futuro. Teoría política de la pandemia*. Barcelona: Taurus.

COSTAS, A., "Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la economía social", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 100 / 2020, pp. 11-29.

ECHEVARRÍA, J. Y ALMENDROS, L., (2020), *Tecnopersonas: Cómo las tecnologías nos transforman*, TREA, Gijón.

Eurobarómetro (2019), "Apoyo de los ciudadanos a la acción por el clima", disponible en https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_es

FREEDOM HOUSE, (2020) "Democracy under lockdown," disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf

IDEA, (2020), "Balance de las tendencias democráticas en América Latina y el Caribe antes y durante la pandemia de la Covid 19", disponible en <https://www.idea.int/publications/catalogue/regional-democratic-trends-latin-america-and-caribbean-during-covid19?lang=es>

INNERARITY, D. (2020a), *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg, Barcelona.

INNERATY, D. (2020b) *Pandemocracia*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

Instituto de Política Ambiental Europea y Globescan (2021), *Barómetro Europeo del Pacto Verde* Disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

JÄRVENSIVU, T. (2012), "Four steps to a growing-free prosperous Finland", *Green European Journal* 3, pp 38-42.

KRASTEV, I. (2020), *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo* Debate, Barcelona

LAMO DE ESPINOSA, E., (2020), "El mundo las tras la tormenta: como un caracol dentro de su concha", Real Instituto de Estudios Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt22-2020-lamodeespinosa-el-mundo-tras-la-tormenta-como-un-caracol-dentro-de-su-concha

MORIN, E., (2020), *Cambiamos de vía Lecciones de la pandemia*, Paidós, Barcelona.

MONGE, C (2017), *15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad*, PUZ, Zaragoza.

MAZZUCATO, M. (2018), *The entrepreneurial state*, Penguin Books, London.

MAZZUCATO, M. (2019), *The value of everything: making and taking in the global economy*, Penguin Books, London.

MAZZUCATO, M. (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Penguin Books, London.

POWELL, C., MOLINA, I., MARTINEZ, JP., (coord.), (2020), "España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en un contexto europeo e internacional, Real Instituto de Estudios Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/documento-espana-y-la-crisis-del-coronavirus

VALLADARES, F., (2020) "El coronavirus nos obliga a reconsiderar la biodiversidad y su papel protector", publicado en eldiario.es y disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/coronavirus-obliga-reconsiderar-biodiversidad-protector_129_1001805.html

ROSANVALLON, P. (2015), *Le bon gouvernement*, Seuil, París.

ZUBOFF, S. (2018), *The age of surveillance capitalism*, Public Affairs, New York.

Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y Codirectora Instituto DEMOSPAZ-UAM



Introducción

La ministra española de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Arancha González Laya, anunció en su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso en 2020 que adoptaría una política exterior feminista. Ese compromiso se adopta en un año de especial significación, en el que se ha celebrado el 25 aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el 20 Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). Esta apuesta por la igualdad y los derechos de las mujeres del Gobierno de España tiene como precedente más directo el gobierno de Suecia, que en 2014, a través de su ministra Margot Wallstrom, declaró su intención de promover una política exterior feminista. Era la primera vez que se manifestaba de forma explícita la posibilidad de que la política exterior pudiera ser feminista, y por ello esa declaración tuvo un gran impacto. La ministra de Asuntos Exteriores sueca tenía ya una larga trayectoria de trabajo en la promoción de los derechos de las mujeres y de la agenda de igualdad, lo que daba una gran credibilidad a la propuesta. En los años previos a su mandato como ministra ya había jugado un papel relevante

La promoción de los derechos de las mujeres y de la agenda de igualdad se ha incorporado a la política exterior feminista

en la promoción e implementación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y había actuado como representante especial de Naciones Unidas para la violencia sexual en los conflictos armados. También había mantenido un estrecho contacto con las organizaciones feministas y sociales que abogaban por la inclusión de la justicia de género y por una mayor reconocimiento de las mujeres como actores de paz a través de su participación en las conversaciones de paz y en los procesos de rehabilitación posbélica. En numerosas ocasiones, Wallström ha destacado el vínculo entre la participación de la mujeres en la política mundial y los avances hacia una paz sostenible.

Otros gobiernos siguieron la estela de Suecia y han tratado de promover la igualdad de género a partir de la implementación de la agenda de MPS y de otras iniciativas afines, o bien declarando su política exterior como feminista. El gobierno de Canadá incorporó en 2017 un enfoque feminista a la cooperación internacional, y ha elaborado un Libro Blanco que contiene las principales líneas de acción en esta materia. México anunció en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2019 su intención de promover su política exterior feminista, y es uno de los países que está apoyando la iniciativa “Generating Equality”¹ junto con el gobierno de Francia y las Naciones Unidas para definir propuestas de futuro en la agenda de igualdad de género. Los gobiernos de Australia y España han promovido sistemáticamente la integración de la perspectiva de género en las instituciones internacionales. Noruega tiene un largo historial de apoyo activo a la integración de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la cooperación internacional. Por su parte, el Reino Unido, lanzó la iniciativa: “Poner fin a la violencia sexual en los conflictos” en 2014 como parte de los compromisos con la Resolución 1325. En Chile, que en 2021 inicia un proceso constituyente, también se ha propuesto promover la equidad de género a partir de una política exterior feminista (Sepúlveda, 2020). Todas estas iniciativas muestran como las ideas sobre género y feminismo han pasado a desempeñar un papel cada vez más importante en la política exterior de los Estados (Romero, 2021).

En este capítulo se abordará como se ha definido la política exterior feminista, cuáles han sido sus antecedentes, y los aportes de las teorías de la relaciones internacionales y de los movimientos feministas, así como los principales retos que están sobre la mesa. También se analizará los rasgos generales de la política exterior feminista de Suecia, Canadá, México y España, las oportunidades y obstáculos que presentan, para dar paso al final del capítulo a algunas cuestiones abiertas para la reflexión.

¹ Ver: <https://forum.generationequality.org/>

¿Cómo se ha gestado la idea de una política exterior feminista?

Los antecedentes de la política exterior feminista se remontan al inicio de la I Guerra Mundial. En 1915, parte las mujeres que estaban organizadas para lograr su derecho al sufragio universal en Europa y Estados Unidos decidieron movilizarse para tratar de frenar la guerra. Para ello, se convocó en la Haya un Congreso Internacional de Mujeres, que bajo la presidencia de Jane Addams reunió a 1.136 mujeres como delegadas con voto, y más de 300 visitantes y observadoras, representantes de 150 organizaciones de 12 países beligerantes y neutrales. El propósito de esta reunión era elaborar una estrategia de paz y hacer un llamamiento al cese de la violencia y a favor de la mediación. Este Congreso es un hito histórico, al sentar las bases de un movimiento internacional de mujeres por la paz (Magallón, 2006). Del Congreso de la Haya salieron dos delegaciones de mujeres que viajaron a trece capitales de Europa y a Washington con la misión de convencer a las autoridades de los países neutrales y beligerantes para que aceptaran la mediación. Finalmente la guerra no pudo detenerse, pero se fundó la Women League for Peace and Freedom (WILPF), una organización que desde entonces ha tenido una gran influencia en las relaciones internacionales, jugando un papel clave, por ejemplo, en la conformación de Naciones Unidas y en general en la defensa del multilateralismo. La apuesta por la resolución pacífica de los conflictos, el desarme, los derechos humanos y la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones han sido algunos de los ejes prioritarios de la acción de WILPF (Confortini, 2012; Magallón y Blasco, 2015). Esta organización actúa en el ámbito internacional, con oficinas en Ginebra y Nueva York, desde las que despliega una intensa actividad de incidencia política a favor de la construcción de la paz, y también desarrolla iniciativas en el plano nacional y local a través de más de 40 secciones nacionales repartidas por todo el mundo. Su acción puede considerarse como uno de los precedentes de la política exterior feminista.

La adopción de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha tenido también, un papel clave y una gran influencia en la conformación de una política exterior feminista. Esta resolución reconoce el impacto diferencial que causan los conflictos armados en las mujeres y niñas, y el papel clave que juegan las mujeres en la prevención y la resolución de conflictos, y en la construcción de la paz. Se ha complementado con otras nueve resoluciones posteriores que han abordado diversos aspectos relacionados con la agenda de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres. La Resolución 1325 se ha sumado a otras iniciativas previas como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Convención sobre la Eliminación de

todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que también conforman el marco normativo internacional a favor de la igualdad de género.

La Resolución 1325 sobre MPS insta a los gobiernos a elaborar Planes de Acción nacionales, con frecuencia bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores, junto con otros ministerios y organizaciones de la sociedad civil. Estos planes, con sus particularidades según países, han impulsado numerosas iniciativas, estableciendo objetivos, prioridades, calendario de ejecución, indicadores de seguimiento y evaluación. También han contribuido a la articulación de los diversos actores, con un protagonismo destacado de las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante destacar, que esta resolución fue el resultado de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de las organizaciones de mujeres, que durante años trabajaron a favor de la igualdad y, y por incorporar la perspectiva de género a la agenda de paz y seguridad internacional. Y como resultado, en estos años se ha ido creando un movimiento internacional, que ha participado activamente en los foros internacionales, y ha dado voz a las mujeres procedentes de las zonas en conflicto.

*Las mujeres
siguen estando
subrepresentadas
y ausentes de los
espacios de poder
y de toma de
decisiones*

Para las organizaciones de mujeres, la resolución ha sido un valioso instrumento en el plano internacional para hacer incidencia, y definir una hoja de ruta para la integración de la perspectiva de género en el ámbito de la paz y la seguridad, tal y como propuso el Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el veinte aniversario de la Resolución (NGOWG, 2020). Ello se plantea en el plano nacional, participando en la elaboración de los planes de acción, y en el seguimiento de las acciones y de los compromisos que adquieren los gobiernos en la agenda de igualdad y en particular en el diseño y desarrollo de políticas. También es un instrumento relevante en el ámbito local, a la hora de promover acciones que respondan a las necesidades de las mujeres y niñas que viven en situaciones de conflicto armado; es lo se ha denominado la “localización de la agenda”, que no es más que la apropiación local de un programa de acción situado en otros niveles, para así garantizar los derechos de las mujeres y su participación en la toma de decisiones en sus comunidades.

Sin embargo, esta actividad de las mujeres, que pone de manifiesto su agencia para participar y tener influencia en el plano multilateral, nacional y local, no ha ido acompañada de un aumento de su presencia institucional en las estructuras de gobernanza mundial, ni en la política exterior de los Estados. Las mujeres siguen estando subrepresentadas y ausentes de esos espacios de poder y de toma de decisiones. Según el *Mapa de la Mujer en Política 2021*, realizado por

la Inter-Parliamentary Union (IPU) y ONU Mujeres, la proporción de mujeres ministras de Asuntos Exteriores es solo el 26% del total. El mundo diplomático y de la política exterior –como el de la seguridad y la defensa, muy relacionados con el anterior– es un espacio tradicionalmente masculinizado, y ello también se observa en los organismos internacionales. Aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales, sigue siendo un reto pendiente que una política exterior feminista tiene que abordar.

¿Qué significa una política exterior feminista?

Uno de los centros que ha definido la política exterior feminista es el International Center for Research on Women (ICRW), que la define como la política de un Estado que prioriza la paz, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos en sus relaciones e interacciones con otros Estados, así como con los movimientos sociales y otros actores no estatales. Esta política trata de transformar las estructuras de poder coloniales, racistas, patriarcales y dominadas por hombres, y se sustenta en unos valores de igualdad y justicia. La política exterior feminista busca la coherencia de ese enfoque en todos sus niveles y en ámbitos como la defensa, la diplomacia, el comercio, la inmigración, la ayuda, etc. (Thomson y Clement, 2019).

Sepúlveda (2020) define una política exterior feminista como aquella que promueve acciones afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior para lograr la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, así como como en la generación de nuevos estándares y normas internacionales. Es una política que evalúa el impacto de género que pueda tener toda acción o acuerdo internacional, prestando atención a las comunidades más vulnerables. Es una política que cuenta con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su diseño, implementación y seguimiento. Prioriza la igualdad de género al interior de la estructura de los ministerios de relaciones exteriores y entre quienes toman las decisiones en política exterior, desde un enfoque de derechos. Esto requiere eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación y el desarrollo de las mujeres, contribuyendo a diversificar y profesionalizar el servicio exterior (Sepúlveda 2021:93).

El documento *Política exterior feminista: un marco*, elaborado por Lyric Thompson (2021) a partir de un proceso de consultas con diversos actores, señala algunas de las cuestiones que hay que abordar para impulsar esta política (Thompson, 2021: 4-7)

La política exterior feminista requiere que los gobiernos conviertan la igualdad de género en un compromiso fundamental de su acción nacional e internacional

1. Articular la adopción de esta política teniendo en cuenta la especificidad de cada gobierno; es decir, vincular los principios y prioridades de las políticas nacionales y la exterior para garantizar su equilibrio y coherencia.
2. Definir el significado propio de la política exterior feminista, su justificación, valores y enfoque. Debería tratar de responder a la pregunta sobre cual es el valor añadido de esta política, frente a una política exterior convencional. También propone utilizar un enfoque interseccional que analice, señale y cuestione la exclusión por motivos de género, etnia, edad y capacidad, entre otros.
3. Definir el alcance de las iniciativas que se llevarán a cabo y fomentar enfoques horizontales para integrar medidas con perspectiva de género en las políticas y programas.
4. Elaborar un plan de acción, que incluya un calendario de ejecución, los recursos a utilizar, el desarrollo de capacidades y los informes de seguimiento y evaluación.
5. Contar con la participación de diversos actores como las organizaciones sociales, grupos y movimientos feministas, sindicatos, periodistas, etc.

El Centro de Política Exterior Feminista (CFFP)² ha impulsado diversos estudios y análisis sobre lo que supone incorporar un enfoque feminista a la política exterior. La política exterior feminista, según el CFFP, proporciona una mirada que permite identificar los sistemas jerárquicos de poder que excluyen a las mujeres. Por lo tanto, esta política tiene ambición transformadora, pues implica nuevas prácticas, actores y marcos éticos. Por una parte, se cuestionan estructuras patriarcales y prejuicios de género profundamente arraigados tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otra, se trata de situar la igualdad, la discriminación y la violencia de género, así como la falta de inclusión y representación de las mujeres, en el centro del análisis de la acción y el discurso de la política. Por ello, la política exterior feminista requiere que los gobiernos conviertan las cuestiones de igualdad de género en un compromiso fundamental de su acción en el ámbito nacional e internacional.

En el contexto de las discusiones que sobre este asunto se han planteado en Canadá, uno de los países que ya ha adoptado formalmente la política exterior feminista, el centro Global Affairs Canada define los rasgos de esa política exterior del siguiente modo:

² Ver: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/>

1. Coherencia de políticas para alcanzar un cambio sostenible y significativo. Un enfoque feminista debe ser priorizado en todos los ámbitos de la política exterior, desde el comercio y la inversión, a la diplomacia, la defensa, los servicios consulares y la política de migración y refugio. También requiere de una coherencia de la política en el plano interno y el internacional.
2. Un enfoque basado en la promoción de los derechos humanos, que esté en el centro de la política exterior. El gobierno debe rendir cuentas sobre el impacto de sus políticas sobre los derechos humanos en Canadá y en el mundo. También debe garantizar el derecho de las personas a tener control y decidir libremente sobre todas las cuestiones relacionadas con la sexualidad, el género y la reproducción, sin coerción, violencia ni discriminación.
3. Integra la interseccionalidad, la diversidad y la inclusión. La adopción de un enfoque interseccional dentro de la acción exterior feminista considera las formas en que las estructuras de poder y los sistemas de opresión pueden superponerse, interactuar y dar forma a las experiencias individuales y colectivas, en particular las mujeres, las niñas, las personas LGBTQ+, indígenas, afrocaribes, inmigrantes y personas con discapacidad. Un enfoque feminista reconoce los diversos conocimientos y experiencias vividas, y valora la colaboración como una herramienta esencial para promover la igualdad, la justicia y los derechos humanos. Esto incluye garantizar la paridad de género en el liderazgo y la representación de los actores gubernamentales que participan en el diseño y la ejecución de la acción exterior, así como un compromiso con otras formas significativas de diversidad, equidad e inclusión basadas en la etnia, la clase, la orientación sexual, la identidad de género y la discapacidad, entre otras características de identidad.
4. Desmantela los legados coloniales y promueve el antirracismo. La política feminista trata de eliminar los sistemas económicos, socio-culturales y políticos que perpetúan la violencia colonial y las ideologías imperiales que sustentan las relaciones internacionales, como los actuales modelos de pago de la deuda, la ayuda, las negociaciones comerciales y los enfoques de la paz y la seguridad. Las políticas feministas deben procurar acabar con el racismo institucionalizado y actuar para reparar el daño causado por la violencia racial inmersa en las relaciones exteriores.
5. Promueve la desmilitarización y la resolución pacífica de los conflictos. Los enfoques feministas cuestionan las estrechas definiciones de “interés nacional” y las anticuadas nociones de “seguridad” basadas en el militarismo y en la coerción.

6. Una política feminista da prioridad no sólo a los resultados, sino al proceso utilizado para conseguirlos (formas de trabajo, diseño y ejecución de programas, y los valores que sustentan las decisiones). Los aspectos fundamentales de los procesos feministas son la integridad, la contextualización, el aprendizaje, la colaboración, la transparencia, la participación, la inclusión y la capacidad de respuesta.
7. La consulta, el diálogo y la participación de diversos actores de la sociedad civil es un componente clave de un enfoque feminista. El seguimiento y la evaluación regular, con un mandato independiente, son fundamentales para garantizar la apertura, la transparencia y la responsabilidad en la acción exterior. El seguimiento y la evaluación feministas deben ser flexibles, participativos, inclusivos y atentos a las relaciones de género y otras relaciones de poder.

Es preciso un cambio de paradigma hacia nuevas formas de concebir y hacer la política exterior, priorizando el diálogo y la negociación

La puesta en práctica de la política exterior feminista enfrenta importantes obstáculos y resistencias, y suele estar condicionada por una serie de opciones y compromisos políticos, muchos de ellos no explicitados, y que a menudo son incoherentes con los ideales éticos y los principios de justicia de género. En ocasiones derivan de constructos normativos como el “interés nacional”, la “seguridad nacional”, o similares, que aunque se suponen neutros desde el punto de vista de género, no lo son. Por ejemplo, las políticas exteriores del Reino Unido, Australia y Suecia no se inspiran únicamente en los contenidos éticos y los principios de la agenda de igualdad, sino que también se basan en intereses nacionales, que pueden anteponerse, y con ello, restringir de manera significativa el alcance de los principios feministas. También el historial de Suecia como uno de los países exportadores de armas se destaca a menudo para ilustrar las incoherencias de su política exterior feminista (Aggestam *et. al* , 2019). Con frecuencia sería necesario cuestionar esos intereses y asunciones, lo que no es fácil. Las académicas feministas suelen mostrarse escépticas con respecto al compromiso de los Estados liberales en la promoción de normas favorables al género, ya que esto último rara vez va acompañado de una denuncia de determinadas formas de entender el poder nacional, o del militarismo y de sus raíces patriarcales (Aggestam *et al*, 2019).

Aquellos gobiernos que quieren promover una política exterior feminista tienen que tener en cuenta, que más allá de las grandes declaraciones, es preciso iniciar un proceso de medio plazo, que permita un cambio de paradigma hacia nuevas formas de concebir y hacer la política exterior, y nuevas formas de relación en el sistema internacional, que prioricen el diálogo y la negociación. También es necesario que se transformen estructuras políticas, de selección y de promoción profesional, etc... que están muy masculinizadas y que excluyen a las

mujeres de la toma de decisiones. Este proceso requiere de la incorporación de la perspectiva de género, de análisis, debates y de la construcción de consensos en torno a temas cruciales como la seguridad, la diplomacia y el liderazgo, para así transformar las estructuras que faciliten la participación de las mujeres. También es necesaria la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y los medios de comunicación, de tal manera que sea un proceso de “abajo-arriba” (*bottom-up*) y de “arriba-abajo” (*top-down*), formulando propuestas y estableciendo alianzas. No se puede entender una política exterior que sea feminista y que no incorpore estos principios al interior del país.

Las aportaciones de la teoría feminista de las relaciones internacionales a la política exterior feminista

Las mujeres han estado ausentes de las relaciones internacionales tanto en su práctica político-diplomática como en su teorización. Las teorías dominantes de las relaciones internacionales han prescindido de la perspectiva de género y ha ignorado hasta qué punto sus epistemologías y ontologías clave, que se suponen neutras desde el punto de vista del género, están enraizadas en un orden social patriarcal. Las principales teorías han considerado conceptos, como el poder, el Estado, la seguridad, la soberanía y las identidades como ontologías neutras, y que el conocimiento derivado de dichas teorías era objetivo, imparcial, riguroso y veraz. Lo internacional se ha construido como un ámbito separado de lo social y político, como resultado de un sesgo de género que diferencia el espacio público. Como señala Sanahuja (2019) supone, por un lado, ontologías, discursos y prácticas androcéntricas, centradas en el Estado soberano y en la política del miedo y la competencia; y por otro, el desconocimiento y subordinación de las normas e instituciones sociales que hacen posible la reproducción social y las situaciones de exclusión y violencia estructural, percibidas como asuntos secundarios (Sanahuja, 2019: 148).

A finales de los ochenta, se produce un giro reflectivista en el conjunto de las ciencias sociales y aparecen diversas corrientes teóricas que reconocen la importancia del género en las relaciones internacionales. Todas ellas (teoría crítica, postructuralismo, teoría feminista de las relaciones internacionales y pensamiento decolonial) comparten el análisis crítico de las desigualdades en el orden mundial, cuestionando las jerarquías de poder y los privilegios que se derivan de ella, aunque solamente es la teoría feminista de las relaciones internacionales la que plantea que esas desigualdades tiene un origen en una epistemología que no ha contemplado el carácter fundacional del patriarcado en el orden social. Por ello, estas teorías hacen una crítica radical

del sistema internacional globalizado y militarizado entendiendo que es la expresión de un orden social androcéntrico y patriarcal. La política exterior y la diplomacia, la seguridad y la defensa, y la forma en la que estos mundos son construidos son la expresión de ese orden patriarcal, que genera y reproduce desigualdades de género y violencia y discriminación sistémica contra las mujeres.

La esfera pública de las instituciones estatales se ha asociado en gran medida a los hombres y a la masculinidad, lo que, a su vez, ha definido tradicionalmente lo internacional como el espacio del “hombre de Estado” y como un espacio en el que las mujeres no tienen cabida y en el que la feminidad está excluida. Se cuestionan las teorías centradas en el Estado y en la forma en la que hacen invisibles las jerarquías de poder existentes y los privilegios que se producen en el ámbito institucional, que determinan los resultados de la acción exterior y cuestionan la seguridad y la paz.

Las teorías feministas de las relaciones internacionales plantearon que las principales categorías sobre la que se basa el conocimiento y las prácticas sociales en lo internacional, como poder, soberanía, Estado, seguridad, etc., se construyen socialmente y se enmarcan en las prácticas de género y relaciones de poder que deben ser deconstruidas críticamente. La primera generación de autoras feministas centraron su agenda en la deconstrucción de las dicotomías: doméstico/internacional; orden/anarquía, guerra/paz, civilizado/bárbaro, así como los conceptos clásicos: estado, poder, soberanía, diplomacia y seguridad. Y lo hicieron resaltando la estrecha vinculación de dichas dicotomías y conceptos con las categorías de género y con las estructuras globales (Ruiz Giménez y Rubio 2020:299). La categoría de hombre constituida como “hombre soberano”, “actor racional”, “hombre de Estado”, y, en suma, como modelo dominante de agencia en la esfera pública, basada en la fuerza y el poder del guerrero, en la potencia del *homo faber* de la producción, y en la racionalidad del gobernante y el científico. Estos arquetipos se asumen como paradigma general y norma universal de conducta humana, y se extrapolan a la conducta estatal, de la que tanto en las teorías dominantes (realismo político, racionalismo, institucionalismo...) como en la práctica de la política exterior se espera agencia soberana, autónoma, racional, basada en el interés nacional, como derivación del interés individual que se vincula al género masculino. La categoría mujer es invisibilizada y/o se la sitúa en una posición subalterna, sin agencia y en situación de dependencia, en la esfera de lo privado, del soporte vital, la reproducción social, el cuidado y el interés común, al que sirve con renuncia y abnegación, y de una conducta basada en la emoción y el sentimiento, que se asume contraria a las lógicas que rigen en la política internacional (Sanahuja, 2018).

La forma en la que se define la política exterior, la diplomacia, la seguridad y defensa es la expresión de un orden patriarcal, que genera y reproduce desigualdades y violencia

Existen, por supuesto, importantes diferencias en la teoría feminista de las Relaciones Internacionales. Tantas, al menos, como existen el propio pensamiento y práctica del feminismo. El feminismo del punto de vista (*standpoint*) hace un cuestionamiento radical del sistema patriarcal y defiende la necesidad de abordar la cultura masculina hegemónica, por ser la causante del desigual acceso de las mujeres a la esfera pública, especialmente en el ámbito internacional. Apuestan por un feminización de la política internacional, a partir de la revalorización de la “ética del cuidado” y de los valores considerados asociados al sostenimiento de la vida y la cooperación. Como señala Cynthia Enloe, es preciso incorporar la experiencia de las mujeres en las relaciones internacionales y analizar porque están ausentes en la academia, en las fuerzas de seguridad, en las embajadas y en todos los ámbitos en los que se desarrolla la política internacional (Enloe, 1989). Con ello se alcanzará una comprensión más amplia del sistema internacional más allá de la mirada del «guerrero» y el «hombre de Estado», la política exterior y el «interés nacional». Como señala Jacqui True, “el conocimiento que emerge de las experiencias de las mujeres ‘en los márgenes’ de la política mundial es más neutral y crítico al no ser tan cómplice de, o ciego con las instituciones y relaciones de poder existentes” (True, 2005: 215).

Los diversos enfoques feministas de las relaciones internacionales han mostrado como la pervivencia de la subordinación de género juega un papel determinante en la generación de múltiples violencias –física, sexual, simbólica, económica...– que afrontan las mujeres. Es lo que se ha denominado el “continuum de las violencias”, que pone de manifiesto como la violencia contra las mujeres y la niñas no sólo se produce en situaciones de conflicto armado, como algo excepcional, sino que forma parte de la vida cotidiana de las mujeres como parte de las dinámicas de discriminación. La guerra sólo exacerba esas formas de violencia. Esto supone reconocer el impacto diferencial que tiene la violencia sobre hombres y mujeres, lo que plantea la necesidad de implementar políticas que atiendan a las diferentes necesidades. Se trata de superar las concepciones clásicas de seguridad, como la seguridad nacional, en el que el Estado es garante de la seguridad, entendida de manera restringida como la mera ausencia de violencia desde el exterior, a partir del uso de la fuerza militar. Los conflictos armados contemporáneos, legitimados en nombre de la identidad, la religión, la soberanía, la seguridad nacional y otras expresiones de “razón de Estado”, desmienten el mito de la protección: a menudo, “es más seguro ser soldado, que ser mujer”. En estos conflictos se produce una mayor proporción de víctimas, de personas refugiadas y desplazadas que sufren de violencia sexual, se utiliza el cuerpo de las mujeres como arma de guerra para realizar limpieza étnica y humillar al enemigo. Se requiere una redefinición feminista

*La omnipresencia
del feminismo
liberal no
contribuye a
transformar la
política de
siempre, ya que
ofrece un enfoque
integrador en
lugar de
transformador
de la política
exterior*

de la seguridad, para dar paso a la seguridad humana, centrada en la persona y no en la razón de Estado; de carácter multidimensional, que más allá de la violencia directa reconozca las distintas formas de inseguridad y violencia que experimentan, en particular, las mujeres; en suma, reconociendo las dimensiones económicas, sociales, ambientales de la seguridad, y que promueva la resiliencia. Una seguridad feminista (Miralles, 2020), centrada en las mujeres y en su capacidad de agencia, como las defensoras del territorio, de la comunidad y en sus demandas y necesidades.

La cuestión es qué tipo de feminismo es el que se incorpora a la política exterior. Ruiz-Giménez y Rubio (2020), basándose en la conocida teorización de Robert Cox (1981), distinguen entre los enfoques feministas para solventar problemas (*problem solving*) que centran su investigación en la agenda internacional de género y como ha sido incorporada en la cooperación al desarrollo, la construcción de paz, los derechos humanos o la seguridad, sin cuestionar los fundamentos de esas agendas ni el orden social y las relaciones de poder en las que se inscriben; y, por otro lado, los enfoques feministas críticos que, desde la teoría crítica, tratan de “desnaturalizar” ese orden social, revelan las relaciones de poder subyacentes, y cuestionan la legitimidad de las estructuras internacionales en las que se ha insertado dichas agendas, cuestionando su capacidad de subvertirlas y, por lo tanto, alcanzar realmente la equidad de género (Ruiz-Giménez y Rubio 2020: 297).

La puesta en práctica de una política exterior feminista, tal y como se ha definido hasta ahora, se enmarcaría dentro de un feminismo de carácter liberal, que defiende los derechos humanos y la agenda de igualdad de género en los espacios globales nacionales y regionales, buscando mejorar la eficacia y efectividad para avanzar en la igualdad de género, y se centra, en particular, en alcanzar una mayor representación de las mujeres en las instituciones y procesos decisorios. Este sería el caso de Suecia, que ha basado su política exterior feminista en las llamadas tres “R”: derechos, representación y recursos (Gobierno de Suecia, 2016). Podría decirse que estos proyectos y sus fundamentos conceptuales se traducen, negocian y renegocian en el proceso de compromisos dirigidos por el Estado y, por extensión, se despliegan en la política exterior. Sin embargo, la omnipresencia del feminismo liberal no contribuye a transformar la política de siempre, ya que ofrece un enfoque integrador en lugar de transformador de la política exterior (Achilleos-Sarll, 2018).

Sin embargo, pese a esas limitaciones y lo que señalan esas críticas, la definición y puesta en práctica de una política exterior feminista también abre espacios y oportunidades antes vedados para impulsar los principios feministas en las relaciones internacionales más allá de

esa agenda. Permite, por una parte, la desnaturalización y el cuestionamiento de categorías tradicionales como la seguridad nacional o el interés nacional, o el uso de la fuerza para defender la soberanía nacional, y por otra, abre espacios para promover medidas mucho más amplias en el ámbito diplomático o comercial para lograr el respeto de los derechos de las mujeres. Ello, sin menoscabo de una agenda más asentada para abordar las importantes brechas de género existentes en el ámbito internacional, en el cual las mujeres están ausentes de los espacios de toma de decisiones y promover políticas de afirmación positivas orientadas a garantizar la participación igualitaria en el ámbito internacional.

Hudson (2017) han señalado que una política exterior feminista supondría que el Estado se convertiría en el principal promotor de los derechos humanos y adoptaría la idea de que los derechos humanos y la seguridad nacional no son objetivos contradictorios de la política estatal. Y una política exterior feminista propondría que el empoderamiento, la seguridad y liderazgo de las mujeres constituyen un puente entre ambas aspiraciones: el respeto de los derechos humanos y la paz y la seguridad. En definitiva supone reimaginar el poder y la seguridad. Sin embargo, algunas académicas feministas son muy escépticas en cuanto al potencial transformador del feminismo generado por el Estado, en particular, por las limitaciones que el orden patriarcal institucionalizado impone a la capacidad del Estado para apoyar y sostener los valores y las prácticas feministas dentro y fuera de las fronteras (MacKinnon, 1989).

El feminismo poscolonial ha tratado de ir más allá del feminismo liberal, ofreciendo un enfoque transformador de la política exterior. En su análisis aborda tanto la discriminación y las violaciones de los derechos humanos, como otras formas de discriminación y violencia, con una perspectiva interseccional que incluye otras formas de discriminación, y en particular los legados coloniales asociados a esta situación. Esta corriente teórica cuestiona las normas universales asociadas a la idea de progreso, desarrollo y racionalidad, y en particular que el concepto de mujer occidental, libre y autónoma, sea una norma universal, por lo que ciertas formas de feminismo liberal occidental, promovidas a través de la política exterior, serían también una forma de “imperialismo eurocéntrico” que como consecuencia niega la diferencia y la diversidad (Achilleos-Sarll, 2018).

Esta misma autora aborda desde el feminismo poscolonial la relación entre la política exterior y el género, la sexualidad y la raza, y señala como la política exterior ha dejado al margen estos aspectos, tanto en el discurso como en la práctica. También señala como se ha priorizado la categoría de género, sobre las de raza o sexo, y como se han ignorado y naturalizado diferentes formas de discriminación que

*Un enfoque
feminista
poscolonial en la
política exterior
implica poner en
el centro la
interseccionalidad*

están interrelacionadas entre sí. El género opera a través de una serie de relaciones complejas con otras categorías sociales y estas relaciones son específicas del contexto, están jerarquizadas y se basan en las estructuras de dominación y opresión y se sostienen en ellas. Un enfoque feminista poscolonial en la política exterior implica poner en el centro la interseccionalidad, reconfigurar los órdenes normativos y reconectar las diversas historias, la colonial y la poscolonial, partiendo de la experiencia y la agencia de las mujeres de realidades no occidentales. Se aboga por una política exterior que para ser verdaderamente feminista ha de asumir la diversidad y abogar por un universalismo no occidental basado en el diálogo de saberes y la agencia de las mujeres del Sur global y su particular experiencia e historicidad.

Se trata de una apuesta por superar los discursos tradicionales de la política exterior para dar paso a una política exterior comprometida por unos principios asociados a la igualdad de género con una perspectiva interseccional, capaz de aprehender la diversidad y complejidad de la experiencia y vida de las mujeres como elemento clave para superar las relaciones y prácticas de poder patriarcal arraigadas más allá de las fronteras y promover la igualdad contemplando el género, el sexo, la clase, la etnia, etc. Las mujeres no persiguen agendas, intereses y objetivos unitarios, homogéneos y estandarizados, sino que los demandas son muy diversas, los contextos muy diferentes y esta diversidad debe ser tomada en cuenta. Por ello, como señalan Aggestam y Bergman-Rosamond: “la declaración de una política exterior feminista diferenciada requiere de un alejamiento de las prácticas y los discursos tradicionales de la política exterior orientada a las élites hacia un marco político guiado por principios normativos y éticos. Además, al ampliar y profundizar sus políticas exteriores, los Estados que adoptan una política exterior feminista pueden incluir compromisos más amplios que tengan en cuenta las narrativas divergentes y las distintas necesidades de las mujeres y otros grupos marginados en la sociedad internacional” (Aggestam y Bergman-Rosamond 2016: 327).

La política exterior feminista: los casos de Suecia, Canadá, México y España

Suecia, como se indicó, ha sido el primer país que ha declarado su política exterior como feminista. Le han seguido otros países, como Canadá, México y España. Cada caso, como veremos, tiene sus especificidades, pero comparten el hecho de que reconocen que sus políticas están en construcción, y necesitan tiempo, análisis y práctica para conocer sus potencialidades y límites.

En 2014 Suecia anunció su intención de poner en marcha una política exterior feminista para dar respuesta a la discriminación y la subordinación sistemática que sufren las mujeres y niñas de todo el mundo. Su política, como se mencionó, se articula en torno a tres elementos: derechos, representación y recursos. Esto implica que el servicio exterior sueco, en todas sus áreas, debe tratar de consolidar los derechos, la representación y fortalecer los recursos de todas las mujeres y niñas sobre la base de la realidad en la que viven. Asimismo, se plantea dar respuesta a la representación de las mujeres en los espacios donde se toman las decisiones, como los parlamentos, los consejos de administración y en el sistema judicial. Uno de los ámbitos prioritarios de la política exterior sueca ha sido promover la participación de las mujeres en los procesos de paz. La política exterior feminista también debe garantizar la asignación de recursos e incorporar la perspectiva de género en la cooperación al desarrollo y, en lo que respecta a los países socios, en sus presupuestos nacionales; y a partir de la investigación, evaluar las políticas y la correlación entre las prácticas inclusivas y los esfuerzos de paz sostenibles.

La política exterior sueca se divide en tres áreas estratégicas interrelacionadas entre sí: política exterior y de seguridad, cooperación al desarrollo, y política comercial. Para la implementación de esta política, el gobierno sueco se ha dotado de una serie de instrumentos, como el *Manual de política exterior feminista*, así como un Plan de Acción. Según el manual, la política exterior feminista se define del siguiente modo:

“La política exterior feminista de Suecia es una agenda transformadora cuyo objetivo consiste en modificar las estructuras y mejorar la visibilidad de mujeres y niñas en tanto que actores. Pretende igualmente acabar con la discriminación y la desigualdad de género en todas las etapas y contextos de la vida. Esta política se basa en la interseccionalidad, lo que significa atender al hecho de que las personas presentan diferentes condiciones de vida, niveles de influencia y necesidades” (Ministry of Foreign Affairs, 2019: 10-11).

La política exterior feminista aspira a abrir nuevos enfoques y contribuir al cambio. Esto requiere de un mayor conocimiento y análisis sobre las estructuras y los patrones que mantienen y exacerban la discriminación; en el ámbito legislativo es fundamental transformar las normas y actitudes que refuerzan los estereotipos, mantienen o refuerzan barreras, y provocan discriminación.

El documento señala como la puesta en práctica de una política exterior feminista implica un cambio en la cultura institucional que facilite el liderazgo, la rendición de cuentas y la disponibilidad de recursos

Es importante la integración de la perspectiva de género en los sistemas, procesos y estructuras de responsabilidad cotidianos, en los procesos de planificación, incorporando la paridad

para promover la igualdad. Es importante la integración de las perspectiva de género en los sistemas, procesos y estructuras de responsabilidad cotidianos, en los procesos de planificación, incorporando la paridad. Asimismo, el gobierno sueco ha elaborado una lista de control que permite hacer seguimiento de las acciones llevadas a cabo. Esto incluye las acciones para lograr apoyos y alentar el liderazgo en el ámbito de la igualdad de género al más alto nivel posible, incluyendo responsables políticos, militares, religiosos y económicos de ambos sexos; la elaboración de informes que tengan en cuenta la igualdad de género, la utilización de datos desglosados por sexo y edad; la incorporación de la perspectiva interseccional y las diferentes identidades, necesidades, niveles de influencia y condiciones de vida. También, la distribución de responsabilidades en materia de igualdad de género dentro del reglamento; la formación de la plantilla del Servicio exterior. Y por último, crear y respaldar plataformas para visibilizar y habilitar la contribución de un mayor número de actores.

El contenido de la política exterior feminista de Suecia se centra en el cambio en dos áreas: por una parte en el establecimiento de la agenda internacional a través de una lente sensible al género, que permita replantear y movilizar la acción política internacional; y por otra, en el emprendimiento normativo, que debe guiarse por un marco éticamente informado de cosmopolitismo y derechos humanos que busca moldear los desarrollos globales en una dirección sensible al género (Aggestam y Bergman-Rosamond 2016: 324).

Un rasgo distintivo de la política exterior feminista sueca es su método de trabajo en lo relativo al cambio de normas, donde se cuestionan las prácticas y estructuras de género en la política global (Aggestam y Bergman-Rosamond 2019). Esto ha llevado a definir una agenda denominada “con el viento en contra” que refleja su disposición a enfrentarse a la contestación que en la esfera global aún encuentra esta política feminista. Esta agenda también busca explícitamente renegociar y desafiar las jerarquías de poder y las instituciones de género que hasta ahora definen las instituciones globales y las políticas exteriores y de seguridad. Para hacer esto, se ha apoyado en la investigación y análisis de la realidad. Se trata de un proceso a medio plazo, dado que promover un cambio en las instituciones internacionales, en las estructuras patriarcales profundamente arraigadas y en los prejuicios de género enfrenta importantes resistencias.

Suecia ha logrado alcanzar el liderazgo en la promoción de una política exterior feminista, convirtiéndose en una referencia en el trabajo internacional en materia de igualdad de género. El servicio exterior sueco publica ejemplos de cómo funciona la igualdad de género, difunde mensajes acerca de la política exterior feminista y comparte información en torno a artículos y eventos. Ha utilizado el hashtag

#EqualityMakesSense para difundir la experiencia y ha impulsado iniciativas como #WikiGap³ para incluir información sobre las mujeres en la Wikipedia.

Sin embargo, la práctica de la política exterior feminista no está exenta de contradicciones, como se señalaba al inicio de este capítulo, dado que suele estar condicionada por otras opciones y compromisos políticos, algunos de los cuales son incoherentes con los ideales éticos que ha hecho explícitos y en particular con los principios feministas. Por ejemplo, varias organizaciones de la sociedad civil han criticado al gobierno sueco por no estar a la altura de lo expresado en la política exterior feminista en lo que se refiere a su política migratoria y de asilo y a la imposición de fuertes restricciones y controles fronterizos, que tienen gran impacto de género. Además, las políticas de reagrupación familiar, muy estrictas, son perjudiciales para el bienestar de las mujeres, ya que muchas de ellas están atrapadas en campos de refugiados en Oriente Medio y en otros lugares mientras sus maridos han llegado a las costas suecas. Además, casi el 1% del presupuesto de ayuda al desarrollo del gobierno para el Sur Global se redirigió para gestionar el flujo migratorio. Como consecuencia, varios programas de desarrollo dirigidos específicamente a mujeres y niñas del Sur Global corren el riesgo de perder la ayuda de los donantes suecos (Aggestam y Berman-Rosamond, 2016: 329).

Otra área de incongruencia en la política sueca es la que se refiere a la exportación de armas. Suecia ha sido durante muchos años un país que ha destacado por su apuesta por la diplomacia preventiva y por abordar las raíces de los conflictos armados, pero también se encuentra entre los diez principales países exportadores de armas del mundo y vende armas a regímenes autoritarios y represivos como los de Arabia Saudí o Yemen (Aggestam y Berman-Rosamond 2016). Es un visible ejemplo de dobles raseros: por una parte, promueve una política exterior feminista basada en derechos, y por otra vende armas a países que violan los derechos de las mujeres, reprimiendo a la población con esas armas.

La reciente crisis diplomática entre Suecia y Arabia Saudí ilustra bien este dilema político. Suecia lleva mucho tiempo exportando armas a Arabia Saudí, pero en 2015 la ministra de Asuntos Exteriores, Margot Wallstrom, criticó públicamente al régimen saudí por su violación de los derechos humanos y en particular por el duro trato que estaba recibiendo el bloguero saudí Raif Badawi, que había sido condenado a diez años de prisión y a mil latigazos. Wallström calificó el castigo de escandaloso y “medieval”, lo que provocó una áspera disputa diplomática entre ambos países. Arabia Saudí respondió rápidamente

³ Ver: <http://www.swemfa.se/wikigap/>

retirando a su embajador y acusando a la ministra de Asuntos Exteriores sueca de criticar al Islam. El mundo árabe (incluida la Autoridad Palestina, que anteriormente había expresado su aprecio por el reconocimiento sueco de Palestina), el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de Cooperación Islámica siguieron su ejemplo y respondieron con declaraciones igualmente duras contra el gobierno sueco, incluida la cancelación del discurso de Wallström en la cumbre de la Liga Árabe en El Cairo. Al mismo tiempo, varios Estados miembros de la UE mantuvieron un perfil diplomático notablemente bajo y se distanciaron de la posición sueca. Sin embargo, a pesar de estas tensiones diplomáticas, el gobierno sueco decidió cancelar el acuerdo de armas con Arabia Saudí, en una decisión que fue duramente criticada por muchas figuras del sector financiero y diplomático sueco. Además, el ex ministro de Asuntos Exteriores y alto diplomático Carl Bildt argumentó que la cancelación del acuerdo de armas con Arabia Saudí había dañado la posición y la reputación de Suecia a nivel internacional (Aggestam y Berman-Rosamond 2016: 329-320).

Promover un cambio en las instituciones internacionales, en las estructuras patriarcales profundamente arraigadas y en los principios de género enfrenta importantes resistencias

En el caso de Yemen, en agosto 2019, un año después de la firma del Acuerdo de Estocolmo, salió a la luz que se habían utilizado en el conflicto armas de origen sueco. La Resolución 30/18 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre el fomento de la capacidad en materia de derechos humanos para Yemen destaca que la violencia sexual y de género está muy extendida, mientras que las Recomendaciones 19 y 30 de la CEDAW y el artículo 7.9 del Tratado sobre el Comercio de Armas también reconocen una conexión muy arraigada entre la transferencia de armas y la violencia contra las mujeres y los niños en los conflictos.

Esta situación plantea el dilema sobre si puede promoverse una política exterior feminista sin cuestionar el militarismo. Es un asunto que es objeto de debate y existe una tensión entre el pragmatismo y el idealismo. Esta política debe entenderse como un proceso de medio-largo plazo, que busca, a pesar de las contradicciones, una transformación que incorpore la igualdad y el respeto de los derechos de las mujeres.

Canadá

Con la llegada al gobierno de Justin Trudeau, Canadá inició el camino hacia la puesta en práctica de una política exterior feminista⁴. Estableció la paridad de género en el gobierno, creando un departa-

⁴ Ver: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng

mento sobre Mujeres e Igualdad (WAGE), e introdujo una estrategia para prevenir y abordar la violencia de género. También realizó un proceso de consultas, en las que participaron más de 15.000 personas de 65 países, con el fin de promover una política exterior feminista centrada en los derechos (Lamensch, 2020). El informe resultante destacó que el empoderamiento de las mujeres y niñas requiere de una transformación de las relaciones de poder y de las normas sociales, incluyendo a los hombres y los niños, dado que las normas sociales y los estereotipos de género también limitan sus funciones sociales y económicas.

La política exterior feminista del gobierno canadiense se ha incorporado a la cooperación internacional (Feminist Assistance Policy), pero no a otros ámbitos como la diplomacia, la defensa o el comercio. Esa cooperación se compromete a incrementar los recursos financieros, destinando un 15% de toda la ayuda, y un 80% de la ayuda bilateral, a igualdad de género (GAC, 2020:3); también se compromete a destinar recursos para promover el apoyo a las organizaciones y redes de mujeres en los países en desarrollo a partir del programa Women's Voice and Leadership⁵

En Octubre de 2020, Global Affairs Canadá lanzó un diálogo entre múltiples actores con el fin de obtener contribuciones en la definición del “Libro Blanco de la Política Exterior Feminista”. También se ha apoyado a la organización Equality Fund con una contribución de 300 millones de dólares para promover un enfoque feminista en diversos sectores de la economía y el desarrollo.

Además de la cooperación internacional, también se han adoptado diversas medidas para promover la igualdad de género a partir de la política comercial. Esto incluye evitar la discriminación en el empleo y en los acuerdos comerciales y de libre comercio (GAC 2020: 3). En el ámbito internacional, el gobierno canadiense convocó en 2018 el primer consejo de igualdad del G-7 y ha promovido la iniciativa Elsie para las mujeres en las operaciones de paz.

El gobierno canadiense no define unos países prioritarios en la cooperación internacional para llevar a cabo una política exterior feminista. Se señala la importancia de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con las organizaciones locales de mujeres y el sector privado.

Algunas de la principales críticas que se ha hecho a la política exterior feminista canadiense han sido que se restrinja en el ámbito de la cooperación al desarrollo, dejando al margen otros ámbitos. Esto puede

⁵ Ver: https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/wvl_projects-projets_vlf.aspx?lang=eng

suponer la subordinación de la igualdad de género al crecimiento económico o la reducción de la pobreza; o bien que el empoderamiento de las mujeres y niñas se asocie únicamente al desarrollo económico y esté ligado a los intereses de los países donantes (Lamensch, 2020). Por otra, es necesario incrementar la financiación de los programas para garantizar cambios positivos y graduales hacia consecución de la igualdad de género global.

También se ha señalado el impacto que tienen las políticas comerciales extractivistas sobre las defensoras de los derechos humanos en los países en desarrollo. Los feminismos populares y comunitarios y el ecofeminismo han mostrado el estrecho vínculo entre el extractivismo y el patriarcado. En los lugares afectados por las actividades extractivas de las empresas canadienses, la llegada masiva de trabajadores ha provocado un incremento de la explotación y la violencia sexual. Además, el modelo extractivista conlleva la militarización de los territorios y las mujeres enfrentan formas específicas de violencia, que incluyen agresiones físicas y sexuales por parte de las fuerzas de seguridad públicas y privadas (Gartor, 2014).

Los feminismos populares y comunitarios y el ecofeminismo han mostrado el estrecho vínculo entre el extractivismo y el patriarcado

Otro aspecto que ha sido objeto de cuestionamiento ha sido el pasado colonial y la situación de opresión y violencia que han sufrido las propias poblaciones indígenas en Canadá, que no han sido suficientemente reconocidas. En 2014 se conoció que entre 1980 y 2012 se habían producido 1.181 casos de indígenas desaparecidos y todavía está pendiente una investigación para conocer los hechos. La injusticia colonial heredada persiste hasta la actualidad y es responsable de que los pueblos indígenas sufran violencia y abusos. Aunque existe un compromiso por parte del primer ministro de abordar esta situación, quedan muchas cuestiones por resolver (Delaney, 2016). Y esto recuerda la importancia de evitar la imposición de cambios sociales y culturales a través de la cooperación internacional.

Canadá también ha vendido armas a regímenes como Arabia Saudí, al igual que Suecia. Esto resulta inaceptable en un gobierno que quiere promover una política exterior feminista. De igual modo, Canadá. Como ocurre también con Suecia, no cuentan con mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación sobre el impacto de estas políticas feministas.

México

México es el primer país de América Latina que ha anunciado su intención de promover una política exterior feminista. El canciller Marcelo Ebrard lo anunció en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2019.

La política exterior feminista de México se define a partir de un conjunto de principios que buscan orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, las brechas y desigualdades de género para construir una sociedad más justa y próspera. México pretende incorporar los principios del feminismo en el diseño de su política exterior, como la igualdad sustantiva, la libertad de elección, la eliminación de las desigualdades estructurales y la erradicación de la discriminación, haciendo énfasis en los derechos individuales y sociales.

México cuenta con una larga trayectoria en la promoción de la agenda de género en el ámbito internacional. En 1975 acogió la primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer. En 1995 adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Recientemente, durante el 2020, el gobierno mexicano ha propuesto la inclusión del nuevo Plan de Acción de Género bajo el Programa de Trabajo de Lima sobre Género y Cambio Climático en la XXV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. También ha impulsado la iniciativa *Spotlight*-México, una alianza que busca incidir en el espacio público para que este sea más incluyente y seguro para mujeres y niñas, y que atendiendo a las circunstancias de México, abordará los feminicidios. El gobierno mexicano también es uno de los impulsores del Foro Generación de Igualdad, junto con el gobierno de Francia, que tiene por objetivo evaluar la agenda de equidad de género a 25 años de la adopción de la Declaración y Plataforma de Beijing para adoptar acuerdos y avanzar en la agenda de género.

En el plano interno, México cuenta con una sólida legislación en igualdad de género. En 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, instancia encargada de la política Nacional de Igualdad. En 2006 se adoptó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en 2007 se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP). En 2012 se tipificó el feminicidio en el Código Penal Federal, y en este mismo año la Ley Federal del Trabajo (DOF 1970) incorporó el concepto de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, para así erradicar la discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral. Diversas reformas realizadas en 2019 tuvieron como fin garantizar los derechos políticos de las mujeres, donde se estipula que la mitad de los cargos de decisión fueran para las mujeres en los tres poderes del Estado, los tres órdenes de gobierno, los organismos autónomos, en las candidaturas a cargos de elección popular, así como en los ayuntamientos con población indígena (Inmujeres, 2020)

El gobierno mexicano cuenta con una estrategia para el periodo 2020-2024 coordinada por la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, a través de la oficina del director general de Derechos Humanos y Democracia, que se encarga del seguimiento y evaluación. Esta centra su política en dos temas principales, la violencia contra las mujeres y la participación política.

La política exterior feminista mexicana se basa en cinco principios:

1. Actuar en todos los aspectos de la política exterior con la intención de promover la igualdad de género y una agenda feminista que aboga por un liderazgo internacional;
2. Lograr la paridad de género en todos los niveles del personal de la cancillería;
3. Una Secretaría de Relaciones Exteriores paritaria, que impulse acciones colectivas para crear espacios libres de violencia;
4. Poner el foco de atención sobre las mujeres líderes y su contribución a la política exterior, dándoles visibilidad desde la Secretaría de Relaciones Internacionales;
5. Practicar el feminismo interseccional, es decir, un enfoque que valore no sólo los derechos de las mujeres, sino también otras cuestiones interseccionales de justicia social, económica y ambiental, buscando la complementaridad entre las acciones globales y las nacionales.

Las cifras de violencia contra las mujeres y los feminicidios son muy elevadas y han aumentado durante la pandemia

Se propone que en 2024 se alcance la plena paridad en el empleo, la igualdad salarial y la incorporación de la perspectiva de género en las resoluciones y mandatos de política exterior. Hasta la fecha se han adoptado las siguientes acciones: 1. Elaboración y presentación de un *Manual de Principios de la Política Exterior* 2. Apoyo de la Cancillería al programa *HeforShe*. 3. Certificación de las representaciones de México en el exterior en materia de igualdad laboral y no discriminación, a partir de la norma mexicana. 4. Talleres sobre igualdad de género con los actores clave.

Al igual que los dos países anteriores, la política exterior feminista mexicana presenta contradicciones. Es una política que se ha lanzado de arriba a abajo (*top-down*) y no ha sido capaz de incorporar a la reflexión y acciones a las organizaciones de la sociedad civil. Esta política ha recibido fuertes críticas por parte de los grupos feministas que no se ven representados, ni consideran que sus demandas y reivindicaciones hayan sido incluidas.

En el plano interno, las cifras de violencia contra las mujeres y los feminicidios son muy elevadas y han aumentado con la pandemia. Además, en 2019 se realizó un recorte presupuestario que provocó la suspensión de algunos servicios para las mujeres víctimas de la vio-

lencia, como el programa de refugio y las Casa de la Mujer Indígena, entre otras acciones. Asimismo, las acciones represivas en las manifestaciones feministas y algunas declaraciones del presidente López Obrador, minimizando la violencia contra las mujeres, cuestionan el compromiso institucional con los derechos de las mujeres y con una política exterior feminista. Además, el gobierno mexicano no ha apostado por defender los derechos sexuales y reproductivos y mantiene una posición ambigua con respecto al derecho al aborto. Por último, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) plantea las siguientes recomendaciones al gobierno mexicano:

1. La necesidad de capacitar de manera sistemática a jueces, fiscales, defensores públicos, agente de la policía en el ámbito local, federal y estatal sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, para poner fin a la discriminación que sufren las mujeres y niñas.
2. Adoptar una estrategia para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre los roles de mujeres y hombres en la sociedad.
3. Adoptar medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres.

Como en los casos de Suecia y Canadá, la puesta en práctica de una política exterior feminista abre nuevas oportunidades, pero no está exenta de importantes limitaciones que es importante abordar.

España

Como se mencionó, el gobierno de España ha declarado durante 2020 su intención de impulsar una política exterior feminista y ha elaborado una “Guía de Acción Exterior Feminista” donde define las principales líneas de acción. Esta política permite profundizar en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el gobierno español, y, en particular, en el ámbito europeo, sea el referido al Consejo de Europa, o a la Unión Europea. Destacan, por un lado, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Por otro, la Estrategia de Género 2020-2025 de la Comisión Europea, el Tercer Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025 (GAP III) de la UE y el Plan de Acción de la UE de implementación del Enfoque Estratégico hacia Mujeres, Paz y Seguridad 2019-2024, vinculado a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión. España, además lidera de forma conjunta con Finlandia, el *cluster* sobre participación de mujeres en las misiones civiles de la Unión Europea.

Una política exterior feminista requiere de cambios estructurales profundos, que han de transformar las instituciones para influir en las políticas públicas internas e internacionales

En el ámbito multilateral destaca el compromiso del gobierno español con la Red internacional de puntos focales de Mujeres, Paz y Seguridad, y el apoyo a la creación en 2015, de un Instrumento Mundial de Aceleración para la puesta en marcha de acciones de género y paz. Estas medidas fueron adoptadas durante la celebración del XV Aniversario de la resolución 1325, en el que España tuvo la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Mesa 2015: 155-158).

En 2018 España apoyó el lanzamiento de la Plataforma de Mujeres del G5 Sahel, una instancia subregional formada por Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso. Esta Plataforma tiene como objetivo facilitar la incorporación y consideración del criterio de género y las prioridades de las mujeres y niñas en sus iniciativas y actividades, contribuyendo así a la estabilidad y desarrollo de la región del Sahel.

En 2019, España y Finlandia presentaron su iniciativa “Compromiso 2025”, suscrita ya por doce países, que establece 10 compromisos concretos para los Estados y cinco peticiones dirigidas a Naciones Unidas, destinadas a garantizar en 2025 la plena y efectiva participación de las mujeres en todos los procesos de paz. Se trata igualmente de dar un mayor protagonismo a los movimientos de defensa de los derechos de las mujeres, asegurando su visibilidad y presencia en diferentes foros.

España, además, ha renovado su compromiso con el Fondo para la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, doblando su aportación y abogando por el fortalecimiento de las sociedades en situación de posconflicto, con plena participación de las mujeres y con perspectiva de género, y ha mantenido su contribución al Women’s, Peace and Humanitarian Fund (WPHF).

En el ámbito doméstico, España cuenta con uno de los marcos normativos más avanzados en cuestiones de género, con un gobierno paritario y una importante apuesta por la agenda de la igualdad, que se traduce de la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (2007), entre otras, tanto en el ámbito estatal como en el regional. En el ámbito de la cooperación internacional, el gobierno de España definió una *Estrategia de Género*, un *Plan de Acción de Mujeres y Construcción de paz*, y Guías de transversalidad de género y derechos humanos para los *Marcos de Asociación País* (MAP), que regulan la cooperación española con los países socios. También cuenta con un *Plan sectorial de Género*, que orienta sus prioridades y se alinea con las metas específicas del ODS 5 y enfoca el trabajo también de otros actores públicos, como los de la sociedad civil española. En 2021 se aprobó la *Estrategia de Diplomacia Humanitaria* para el periodo 2021- 2026, que incorporará de manera prioritaria en su ejecución los elementos

de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad, así como la lucha contra la violencia de género en el ámbito humanitario.

La propuesta de una política exterior feminista es muy reciente y está en proceso de configuración. Se sustenta en los siguientes principios (MAEC 2021):

- Requiere de un ejercicio de teorización y de concreción práctica, que vaya más allá de la retórica.
- Un enfoque transformador en las metodologías de trabajo y en la cultura institucional.
- Un liderazgo comprometido, integrando el principio de igualdad entre las prioridades, que asegure los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la puesta en marcha de un plan de acción.
- Apropiación por parte del servicio exterior, incorporando la recogida de información desagregada por sexos; una mayor formación del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores y la promoción de políticas de conciliación en el propio Ministerio.
- Participación inclusiva y fomento de alianzas nacionales e internacionales. Se llevará a cabo en colaboración con otros Ministerios, en especial, en el ámbito nacional, con el Ministerio de Igualdad. En el plano internacional se participará en las redes internacionales sobre igualdad de género y en proyectos de cooperación internacional que promuevan políticas públicas de igualdad.
- La incorporación de la perspectiva de la interseccionalidad y diversidad, que se refiere a las diversas discriminaciones que sufren las mujeres por el hecho de serlo, junto otras discriminaciones de étnico o racial, orientación sexual o identidad de género.
- Diplomacia multilateral para impulsar la perspectiva de género en las organizaciones internacionales, apoyando candidaturas, liderando iniciativas estratégicas o aportando recursos financieros.

La apuesta por una política exterior feminista en España es muy reciente, y por ello no se puede hacer todavía una valoración. La elaboración de un documento marco sobre Política Exterior feminista (MAEC, 2021) que define las líneas generales de actuación y un calendario de ejecución resulta muy positiva. Sin embargo, sería importante que las acciones que se adopten vayan más allá de las que ya se realizaban en años anteriores sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y la igualdad de género. Como se ha mencionado anteriormente, una política exterior feminista requiere de cambios estructurales profundos, que han de transformar las instituciones para influir en las políticas públicas internas e internacionales. Para lograrlo, se requerirá una fuerte determinación.

Como en los casos anteriores, esta apuesta por la igualdad no está exenta de contradicciones. España es un importante exportador de armas y entre sus principales clientes se encuentra, por ejemplo, Arabia Saudí, según documenta el centro Delás, en su informe *Crítica a la razón del presupuesto militar* (años 2019 y 2020), que señala que esas ventas ascendieron en 2018 y 2019 a 97,5 millones de euros. También realiza ventas de munición a Omán, Egipto y Emiratos Árabes Unidos (Ortega, 2020). Asimismo, los compromisos adquiridos en el II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad distan mucho de cumplirse, por diversas razones, como la falta de un marco presupuestario y de capacidad institucional, así como la e voluntad política para promoverlo. Hasta la fecha no se han presentado los informes de seguimiento al Parlamento, ni se ha creado el grupo de monitoreo de la sociedad civil, que el Plan de Acción señalaba (Mesa, 2021; Villellas, 2020).

Elementos finales para el debate, el análisis y la reflexión

Una política exterior feminista requiere deconstruir los conceptos clave de las relaciones internacionales (poder, Estado, seguridad, defensa...) desde una perspectiva crítica

La apuesta de algunos gobiernos por impulsar una política exterior feminista, es sin duda un paso positivo para avanzar en la igualdad y en los derechos de las mujeres. Además, tiene un efecto performativo, porque el hecho de definir la política exterior como feminista, contribuye a visualizar como la política exterior es un ámbito muy masculinizado que excluye a las mujeres y reproduce las jerarquías y patrones de discriminación en el ámbito internacional y nacional. Es, en suma, una política que debería transformarse para incorporar la igualdad de género como un elemento distintivo.

Algunos análisis plantean que no es posible llevar a cabo una auténtica política exterior feminista, que sea transformadora si se hace con las actuales estructuras, que están configuradas de manera patriarcal. Para otros, la puesta en marcha de una política exterior feminista, tiene un gran potencial transformador y abre la puerta a experimentar nuevas opciones e iniciativas. Esto requiere definir aquellos principios que son irrenunciables, por una parte y por otra ser conscientes de las contradicciones existentes y explorar como afrontarlas.

Puede afirmarse que la política exterior feminista enfrenta los tres grandes desafíos que afectan al conjunto de la teorización sobre las relaciones internacionales (Sanahuja, 2018):

1. *Un desafío epistemológico*, que asume y da relevancia al conocimiento que surge de situaciones y problemáticas específicas y diferenciadas de exclusión, desventaja e invisibilización de las mujeres por razones de género, que define una epistemología feminista

que redefine los contornos de lo “internacional”. Que incorpora las experiencias y las vidas de las mujeres “desde los márgenes”, como fuente de conocimiento y reflexión crítica de las relaciones internacionales. Que analiza cómo los procesos y fuerzas que operan en lo “internacional” reconstituyen las identidades y roles de género, y a través de ello, las relaciones sociales en su conjunto. Una política exterior feminista requiere, por ello, deconstruir los conceptos clave de las relaciones internacionales (poder, Estado, seguridad, defensa...) desde una perspectiva crítica, analizando y cuestionando las construcciones de masculinidad y feminidad en relación al poder y liderazgo que se utilizan en la política. También el desarrollo de nuevos enfoques, como por ejemplo la apuesta por una seguridad feminista, que ponga en el centro las necesidades de las personas (Miralles, 2020).

2. *Un desafío transformador*, que explora la posibilidad y deseabilidad del cambio en el sistema internacional y de impulsar un proyecto emancipador a partir de una política exterior feminista. Esto implica una redefinición de los roles, normas, instituciones, etc, para lograr una mayor presencia, liderazgo y participación en la esfera internacional. Se trata de superar la brecha de género que excluye a las mujeres de los espacios de toma de decisiones, de los ámbitos de seguridad o de las conversaciones de paz. También, poner fin a las diversas discriminaciones, desde un enfoque interseccional y lograr mejoras concretas en la vida de las mujeres. Y por último, implica avanzar en igualdad en una serie de agendas políticas relacionadas con el desarrollo global, la sostenibilidad y el medio ambiente, la paz y la seguridad, y la ciudadanía y los derechos humanos. Esto puede producirse cuando hay presión interna y externa para adecuarse a las normas, que obliga a las instituciones del Estado a impulsar medidas a favor de la equidad de género. Pero también las instituciones del Estado generan presión en el plano internacional para incorporar la perspectiva de género en las instituciones regionales y globales.
3. *Un desafío universalista, cosmopolita y feminista* que busca un equilibrio entre diversidad y universalidad, tratando de articular la justicia y la igualdad globales, con un reconocimiento de las diferencias y lo diverso, que reconozca la agencia política de las mujeres (Reverter-Bañón, 2017: 307). Este feminismo cosmopolita propone un proceso abierto, orientado al diálogo entre los movimientos de mujeres y al interior de los movimientos, mas allá de las líneas divisorias identitarias, utilizando el concepto de interseccionalidad. Se parte de que las mujeres no son un grupo monolítico con una agenda común basada en la historicidad y la experiencia occidental, y por lo tanto será necesario promover un reconocimiento de la experiencia de las mujeres, con sus múltiples identi-

dades, siendo el género una de esas variables. Un cosmopolitismo feminista tiene que estar atento a la diversidad a la hora de entender cómo ha de darse un diálogo que pueda negociar los principios universales que puedan regir el cosmopolitismo (Reilly, 2007), promoviendo un universalismo posoccidental. Se trata de redefinir lo “internacional” desde las mencionadas epistemologías feministas y del Sur global recuperando la historicidad no occidental, de manera más plural y diversa, que haga emerger actores, agendas y resistencias que han sido empujadas a los márgenes o a la subalternidad (Sanahuja, 2018).

La puesta en marcha de la política exterior feminista es reciente y requiere de análisis, debates y propuestas para avanzar en la incorporación de la igualdad de género a la esfera internacional. Los movimientos feministas transnacionales han jugado un papel importante para dar visibilidad a la exclusión de las mujeres en el ámbito internacional y promover sus iniciativas y demandas sobre género y construcción de paz. El camino por recorrer es aún largo y los retos son grandes y no exentos de contradicciones.

*Será necesario
promover un
reconocimiento
de la experiencia
de las mujeres,
con sus múltiples
identidades,
siendo el género
una de las
variables*

Referencias bibliográficas

Achilleos-Sarll, Columba (2018). “Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy” en *Journal of International Women's Studies*, 19 (1), 34-60. Disponible en:

Aggestam, Karin et al (2019). “Theorising feminist foreign policy” en *International Relations* 2019, Vol. 33(1) 23-39.

Aggestam, Karin y Bergman-Rosamond, Annika (2016). “Swedish Feminist Foreign Policy In The Making: Ethics, Politics, And Gender”. *Ethics & International Affairs*, vol 30, no. 3, 2016, pp. 323-334.

Centre for Foreign Policy (2021). The CFFP Glossary. Disponible: <https://static1.squarespace.com/static/57cd7cd9d482e9784e4ccc34/t/604760e30dcb2200ff9b6a2/1615290595594/CFFP+Glossary+final.pdf>

Confortini, C.C (2012). *Intelligent Compassion: Feminist Critical Methodology in the Women's International League for Peace and Freedom (1945-1975)*. New York: Oxford University Press.

Delaney, Rose (2016). “Indigenas de Canadá todavía sufren nefasta herencia colonial” en IPS. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2016/11/indigenas-de-canada-todavia-sufren-nefasta-herencia-colonial/>

Declaración Feminista de la mujeres Latinoamericanas y del Caribe en la XIV Conferencia Regional de la Mujer. Santiago de Chile. Disponible en: <https://forogeneracionigualdad.mx/index.php/documentos/declaracion-feminista-de-las-mujeres-latinoamericanas-y-del-caribe-en-la-xiv-conferencia-regional-de-la-mujer-realizada-en-santiago-de-chile/>

Enloe, Cynthia (1989). *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Berkeley: Universidad de California.

GAC (2020) *Conversations on Canadá Feminist Foreign Policy. Background Document*. Disponible en: <https://www.amnesty.ca/sites/default/files/CSO%20Backgrounder%20Canada%20FFP.pdf>

Gartor, Miriam (2014). "El feminismo reactiva la lucha contra el 'extractivismo' en América Latina" en *La marea*. Disponible en: <https://www.lamarea.com/2014/02/17/ecuador-extractivismo-mujeres/>

Hudson, Valerie M. (2017) "Feminist foreign policy as state-led expansion of human rights." *Expanding Human Rights*. Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://www.elgaronline.com/view/9781785368837.00021.xml>

Inmujer (2020). "El presente en relación con nuestro pasado y futuro. La situación de las mujeres mexicana a 25 años de la Conferencia de Beijing" en *Cuadernillo I-2020*. Inmujeres. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Cuadernillo_I_2020.pdf

International Women's Development Agency, International Center for Research on Women, and Center for Global Affairs, "Feminist Foreign Policy: Key Principles and Accountability Mechanisms: A Discussion Summary," New York University, May 2019. Disponible en: <https://iwda.org.au/assets/files/Feminist-Foreign-Policy-Discussion-Summary-IWDA-ICRW-NYU.pdf>

Inter-Parliamentary Union y ONU-Mujeres (2021). *Mapa de la Mujer en Política 2021*. Disponible <https://www.ipu.org/women-in-politics-2021>

Lamensch, Marie (2020). Canada's Feminist Foreign Policy. Canadian Encyclopedia. Disponible en: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canada-s-feminist-foreign-policy>

Magallón, Carmen (2006). *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI.

Magallón, Carmen y Blasco, Sandra (2015), "Mujeres contra la Primera Guerra Mundial: El Comité Internacional de Mujeres por una Paz Permanente (La Haya, 1915)" en Gamarra, Yolanda y Fernández Liesa, Carlos (coord.). *Los orígenes del Derecho internacional contemporáneo*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.

Mesa, Manuela (2021). "La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en su veinte aniversario: el papel de las organizaciones de la sociedad civil" en prensa.

Mesa, Manuela (2015). "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en Mesa, Manuela (Coord). *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Madrid: CEIPAZ.

MacKinnon, Catharine (1989). *Toward a Feminist Theory of The State*. Cambridge: Harvard University Press.

Ministry for Foreign Affairs (2019). Manual de Política exterior Feminista. Government of Sweden. Disponible en <https://www.government.se/492c36/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook--swedens-feminist-foreign-policy--spanish.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021). *Política exterior feminista. Impulsando la igualdad en la Acción Exterior española*. Madrid: MAEC. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf

Miralles, Nora (2020). "Género y políticas de la inseguridad. Una mirada feminista a los impactos de la militarización en Occidente". *Informe del centro Delás nº 36*. Barcelona.

NGO Working Group (2020), *Civil Society Roadmap on Women, Peace and Security*. Disponible en: <https://www.womenpeacesecurity.org/wp-content/uploads/2020-Civil-Society-Roadmap.pdf>

Ortega, Pere (2020). Crítica a la razón del presupuesto militar (años 2019 y 2020). *Informe del Centre Delàs*, 43. Barcelona. Disponible en: http://centredelas.org/wp-content/uploads/2020/06/informe43_GastoMilitarEspan%CC%83a_2019_2020_CAST.pdf

Reilly, Niamh (2007) "Cosmopolitan Feminism and Human Rights", *Hypatia* 22(4): 180-198.

Reverter-Bañón, Sonia (2017). "Cosmopolitismo Feminista contra Globalización" en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 19, nº 37. Primer semestre de 2017. Pp. 301-325.

Ruiz-Giménez, Itziar y Rubio Lucrecia y (2020) "Debates feministas en las relaciones internacionales: de los enfoques de resolución de problemas a los enfoques críticos" en García Segura, Caterina, Sanahuja, Jose Antonio y Verde-Montenegro, Francisco (coords). *100 años de relaciones internacionales: una mirada reflexiva*. Valencia: Tirant Blanch.

Romero, Lourdes (2021). Una política exterior feminista para España. Esglobal. 23 de marzo. Disponible en: <https://www.esglobal.org/una-politica-exterior-feminista-para-espana/>

Sanahuja, Jose Antonio (2019). "Ausencias y exclusiones: una mirada reflexiva sobre la constitución de las relaciones internacionales como disciplina" en Lozano, Alberto et. al. (coord.). *¿Cien años de relaciones internacionales?. Disciplinarietà y revisionismo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales.

Sanahuja, Jose Antonio (2018), "Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales" en *Revista Española de Derecho Internacional*. Sección ESTUDIOS Vol. 70/2, julio-diciembre 2018, Madrid, pp. 101-125.

Sepúlveda, Daniela (2021). "Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción" en Bywaters C. Cristobal, Sepúlveda Soto, Daniela y Villar Gertner, Andrés (eds). *Nueva voces de política exterior. Chile y el mundo en la era post-consensual*. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Sepúlveda, Daniela (2020). "¿Qué es esa cosa llama "Política Exterior"? en *Mostrador*, 29 de noviembre. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/11/29/que-es-esa-cosa-llamada-politica-exterior-feminista/>

Thompson, L. (2020). *Feminist Foreign Policy: A Framework*. Washington : International Center for Research on Women.

Thompson, L., and Clement, R. (2019). *Defining Feminist Foreign Policy*. Washington, DC: International Center for Research on Women

True, Jacqui (2005). "Feminism" en Burchill, et al (2001). *Theories of International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Villellas, María (2020). "20 años de implementación de la Agenda Género, Paz y Seguridad" en *Apunts ECP de Conflictes i Pau*, nº3. Marzo.

Las personas migrantes ante la COVID: derechos humanos, regularizaciones y acceso a las vacunas

Ana González-Páramo

Fundación porCausa



Un año después de la disrupción de la COVID-19 en un planeta globalizado para lo bueno y para lo malo, el balance de un año a la vez infinito y vertiginoso confirma duros retrocesos en economía, derechos, bienestar y sentido de pertenencia. Cuando apenas se recuperaban de los efectos de la Gran Recesión, los sectores más vulnerables de la sociedad como las personas mayores, la infancia, la juventud o las personas migrantes se han visto golpeados duramente por el Gran Confinamiento y las sucesivas medidas contra la expansión del coronavirus.

En el ámbito de la movilidad humana y de las políticas de control y gestión migratoria, el impacto del cierre de fronteras en todo el planeta ha sido rotundo

La palabra *sindemia* (Horton, 2021) se impone sobre la trillada “pandemia”, para definir lo que el antropólogo Merrill Singer describió en los años 90 como un enfoque de interacciones biológicas y sociales que aumentan la susceptibilidad de las personas a sufrir daños o empeorar su salud. En este escenario, la vulnerabilidad de algunos colectivos castigados por la precariedad, la desigualdad, o la exclusión, se disparará imposibilitando una verdadera victoria sobre la Covid-19. La batalla es más amplia y el virus tan sólo ha servido de indicador de problemas estructurales preexistentes. La incipiente crisis económica o la competición por las vacunas esconden un reto más profundo y a más largo plazo como el de la lucha contra el cambio climático, la brecha educativa, el futuro del empleo, el acceso a recursos básicos o la propia democracia.

En el ámbito de la movilidad humana y de las políticas de control y gestión migratoria, el impacto del cierre de fronteras en todo el planeta ha sido rotundo. Las medidas contra la expansión del coronavirus interrumpieron proyectos vitales, familiares, laborales y educativos. El informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto de Políticas Migratorias (MPI) distingue tres efectos perniciosos para la movilidad humana en este periodo (Benton *et al.* 2021). En primer lugar, una ampliación de la brecha entre los que tienen recursos y oportunidades para moverse y los que no. Esto supone una nueva frontera entre los que pueden o no acceder a la vacuna, a un diagnóstico negativo de Covid-19 o a un registro sanitario digital. En segundo lugar, un serio agravamiento de las vulnerabilidades socioeconómicas, no sólo de quienes dependen de la movilidad para sobrevivir, o de aquellos con acceso nulo o insuficiente a la seguridad social, sino de aquellas personas que huyen de conflictos, persecuciones o desastres económicos o medioambientales. Por último, las restricciones a la movilidad han generado mayor dependencia de los traficantes de migrantes, el endurecimiento y encarecimiento de las rutas, así como un mayor riesgo de caer en redes de explotación y trata.

Como señala el anuario del CIDOB, el volumen de los flujos migratorios internacionales se ha desplomado globalmente, al igual que las solicitudes de asilo, las cifras de refugio y probablemente los movimientos secundarios (Arango *et al.*, 2021: 14-29). En este brutal paréntesis en nuestras rutinas, los trabajadores esenciales se han convertido en símbolo de la dependencia de nuestros sistemas de la movilidad para el funcionamiento y abastecimiento del engranaje social y productivo. Los sectores agroalimentarios, logístico, sanitario y de cuidados nos recuerdan las servidumbres de nuestro bienestar y dependencia respecto de sectores tradicionalmente descuidados y relegados en el orden de prioridades.

El impacto de la Covid-19 en las migraciones queda patente en tres ámbitos: una crisis generalizada de derechos humanos, el aumento de la precariedad y, por último, el fortalecimiento del discurso xenófobo, compañero habitual de pandemias y crisis.

Una crisis de derechos humanos y de precariedad

2020 fue también un año terrible para el sistema de protección humanitaria, la solidaridad internacional y el cumplimiento de las obligaciones legales del derecho de asilo y refugio, de los derechos humanos y de la Convención sobre los Derechos del niño, 30 años después de su entrada en vigor. La atención pública mundial se concentró en la lucha contra el virus, nunca había importado menos y habían atraído menos atención las crisis humanitarias. Bolsas de migrantes atrapados en el cierre fronterizo, quedaban al albur del contagio, la desprotección y la xenofobia en todo el globo.

En el caso de las migraciones forzadas, el cierre de fronteras tuvo efectos directos en el asilo y el refugio, al impedirse el acceso al territorio, y con ello la activación de cualquier procedimiento de protección. Aun así, unas 124.000 personas cruzaron las fronteras exteriores de la UE de forma irregular en 2020, un 13% menos que en 2019 y el número más bajo desde 2013. El Consejo de Europa (2020) expresó en octubre de 2020 su preocupación por las denuncias de expulsiones colectivas y la violencia ejercida contra los migrantes en la frontera croata con Bosnia (ONU Bosnia, 2021). Estos rechazos y graves violaciones de los derechos se reproducen también en Grecia y Hungría, con el apoyo o la connivencia de la Agencia europea Frontex (González-Páramo, 2021). El contexto de la Covid-19 añade el agravante de la desprotección frente a la pandemia, al permitir condiciones de detención incompatibles con el distanciamiento social y la higiene. La Unión Europea no protegió ni las vidas ni los derechos de los refugiados y migrantes que intentan llegar a Europa a través del Mediterráneo. Son muertes, en su mayoría, evitables.

La Comisión Europea publicó su nuevo Pacto de Migración y Asilo en septiembre de 2020. Bruselas se empecinaba en el mismo enfoque reactivo de 2015, el único espacio para el consenso en una UE asfixiada por el Brexit y la Covid-19. Blindaje de fronteras, retornos y externalización del control migratorio se perpetuaban como única solución a la gestión migratoria. El esfuerzo narrativo que envolvía el nuevo Pacto, apenas tenía que ver con el contenido (González-Paramo, 2020).

*En esta crisis
poliédrica, las
personas
detenidas en
centros para
extranjeros y los
menores no
acompañados
quedaron en una
situación de doble
vulnerabilidad
debido a la
imposibilidad de
protegerse del
virus en
condiciones de
hacinamiento y
falta de espacio*

El cierre de fronteras no frenó las migraciones. En el caso de España, la crisis de acogida en Canarias era previsible en el contexto de una pandemia. La destrucción del sector turístico, la desaparición de medios de vida por acuerdos comerciales perjudiciales para los países de origen y tránsito, o la intencionada negligencia de Marruecos en su papel de cancerbero llevaban ineludiblemente a la reactivación de esta ruta. Como detalla el Defensor del Pueblo (2021), la crisis de acogida en Canarias encadena varios errores: falta de previsión, capacidades de acogida y respuesta insuficientes, confusión de competencias administrativas y políticas, o ausencia de protocolos adecuados de identificación y derivación de personas vulnerables. Por su parte, la Agencia europea de asilo (EASO)¹ añade en su diagnóstico la falta de previsión y coordinación entre los actores en el terreno, escasez de personal permanente y déficit de capacitación y formación específica del personal interino en temas de protección internacional y personas vulnerables. En esta crisis poliédrica, las personas detenidas en centros para extranjeros y los menores no acompañados quedaron en una situación de doble vulnerabilidad debido a la imposibilidad de protegerse del virus en condiciones de hacinamiento y falta de espacio. Los ecos de Moria llegaban a Arguineguín con unos meses de demora.

Como señala el informe anual de Amnistía Internacional (2021), a pesar de que el Tribunal Supremo reiteró el derecho de las personas solicitantes de asilo a circular libremente por el país, el gobierno continuó obstaculizando el acceso a la península desde Ceuta y Melilla, produciéndose además problemas de convivencia en los centros, y en el caso de Canarias, de abandono a la intemperie y en condiciones inseguras.

Una vez pasada la frontera, ya en el país de destino, las medidas para evitar el contagio se han cebado en la población migrante aumentando su vulnerabilidad. En un escenario pre pandemia, el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Tendencias 2020, pronosticaba un menor crecimiento económico, aumento de pobreza laboral, prevalencia de desigualdades y segmentación o elevados índices de informalidad. Además, la expansión de las plataformas digitales llegaba para transformar el mundo laboral tal y como lo conocíamos hasta ahora.

En España, según la Plataforma de Cooperación Internacional para Inmigrantes Indocumentados (PICUM, 2020), la Gran Recesión de 2008, había ya supuesto una importante transformación del tejido socioeconómico del país, con altísimas tasas de paro y un nuevo per-

¹ Ver: Agencia Europea de asilo: <https://www.easo.europa.eu/file/o-2021spainfinalversionpdf>

fil de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, entre los que había muchas personas migrantes. La alarmante diferencia entre las tasas de desempleo de migrantes y nacionales, la creciente segmentación o dualidad del mercado laboral y el crecimiento de la población parada de larga duración, se había cebado en los migrantes y sus familias, especialmente en los niños y niñas. Desde el inicio de la pandemia, las personas migrantes han desempeñado un papel clave en los trabajos llamados esenciales, no sólo de baja cualificación (limpieza, logística, cuidado o transporte), sino de cualificación media (cuidado y dependencia o transporte) y alta (medicina y enfermería). En junio de 2020 (datos OCDE, 2020), los migrantes representaban una media del 14 % de los trabajadores esenciales en la región, cuya proporción sube alrededor del 20% en las áreas metropolitanas de las capitales, llegando al 50% en algunas áreas metropolitanas como Ginebra o Bruselas.

Mientras el primer experimento planetario de teletrabajo nos aislaba físicamente, los temporeros, el sector de los cuidados y gran parte del sociosanitario se sostenían en gran parte gracias a las personas migrantes. Muchas de ellas con estatuto legal, pero ingresos exiguos, viviendas hacinadas, precariedad laboral y acceso deficiente a los servicios sociales. Otros, tras la abrupta interrupción de sus proyectos migratorios, en una irregularidad sobrevenida, enfrentaban la doble penalización de la invisibilidad y la marginación.

El sector hortofrutícola, altamente dependiente de la mano de obra extranjera evidenció la desprotección de los temporeros frente al abuso. Según cifras del Parlamento Europeo (2020), cada año se contratan en la UE entre 800.000 y un millón de trabajadores temporeros, principalmente agrícolas (España cerca de 150.000 hombres y mujeres, gran parte de nacionalidad marroquí) a través de gestión colectiva de contrataciones en origen. La dureza de sus condiciones laborales, salariales y personales incluso de los que tienen contrato laboral, se acerca a menudo al abuso y la explotación. Los asentamientos permanentes en torno al cultivo de la fresa en Huelva, fueron descritos por el relator especial de la ONU para la pobreza extrema Philip Alston como “peores que un campo de refugiados, sin agua corriente, electricidad ni saneamiento ” (Alston, 2020). Lleida o Almería no le iban a la zaga.

También en el sector de los cuidados, la desigualdad y la desprotección jurídica se ha cebado con el colectivo migrante. Precariedad, desempleo e informalidad han sido la constante de este colectivo, el único sin derecho a prestación por desempleo, inmerso en la economía sumergida, donde el 90% lo ocupan mujeres, en su mayoría migrantes. Oxfam retrataba en su estudio “Esenciales, pero sin derechos un sector del empleo doméstico, donde la escasa regulación y

control permite unas tasas de irregularidad y precariedad insondables. El 7,5% de las empleadas del hogar trabajan como internas, unas 40.000 mujeres, de las cuales el 92% son extranjeras (Oxfam, 2021).

En mayo de 2020, España hizo historia adoptando el ingreso mínimo vital (IMV)² sin un solo voto parlamentario en contra. Esta renta mínima a nivel nacional dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, dejaba fuera a todas aquellas familias que no contaran con un año de residencia legal (Ministerio de Inclusión, 2020), salvo casos de especial vulnerabilidad, como las víctimas de trata y violencia de género. Pero ¿qué pasa con los cerca de 600.000 migrantes y sus familiares en situación de irregularidad administrativa? El movimiento #RegularizacionYa advirtió del agravamiento de la desigualdad que supondrá la exclusión de todo el colectivo, precisamente en momentos de vulnerabilidad extrema como el actual.

Según el informe de la Fundación porCausa *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España* (Fanjul y Gálvez, 2020) la desconfianza y el miedo a interactuar con las autoridades (incluidas las sanitarias) o las barreras lingüísticas, se añaden a condiciones de habitabilidad que dificultan el distanciamiento social y el confinamiento. La mayoría de nuestra población migrante irregular, lejos de la imagen interesada proyectada por los agitadores del miedo y la xenofobia, llega en avión, con visados de turismo. Cuatro de cada cinco (77%) provienen de Latinoamérica. Tan solo el 9,2% (unas 43.000 personas) provienen de África, más de la mitad de la vecina Marruecos. Esta realidad choca abiertamente con la percepción mayoritaria sobre las migraciones que la narrativa antimigratoria lleva intoxicando desde hace años.

España hizo historia adoptando el ingreso mínimo vital sin un sólo voto parlamentario en contra

El discurso xenófobo: compañero habitual de las epidemias

Como explica el historiador y sociólogo médico Alexandre White, las medidas internacionales contra la propagación de las enfermedades infecciosas siempre han tenido una relación inextricable con el comercio mundial y los intereses occidentales, siendo las respuestas xenófobas a las amenazas sanitarias parte de esta dinámica. Las cuarentenas, el cierre de fronteras o el distanciamiento social se aplican desde el siglo XIV y desde el s. XIX se apela a la coordinación internacional. También se utilizaron estas medidas como táctica para activar guerras comerciales bajo el disfraz de la salud pública. Según esta lógica, el término de “virus chino” es parte de ese legado de asociar la amenaza de la enfermedad y el comercio con los pueblos asiá-

² Ver: BOE, 2020: Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-5493-consolidado.pdf>

ticos. La sinofobia se expande como la pólvora en todo el mundo y se amplía hacia otras minorías consideradas extrañas a la homogeneidad cultural mayoritaria.

A pesar de las muestras de solidaridad y esfuerzo colectivo para abordar los retos de la pandemia desde el ámbito local hasta el de la gobernanza global, el coronavirus ha generado un virulento discurso de odio específicamente relacionado con la COVID-19. Naciones Unidas ha identificado una amplia gama de expresiones despectivas contra ciertas personas y grupos vinculada y amplificada por los bulos y la desinformación. Personas de origen chino o asiático, judíos, musulmanes, cristianos, gitanos, minorías o migrantes en general, son señalados como propagadores del virus, mientras algunos líderes políticos, religiosos y sociales radian ellos mismos el virus del odio (ONU 2020b). Este discurso no sólo agrava la vulnerabilidad de sus víctimas, sino que acaba por socavar la cohesión, la solidaridad y la confianza en el sistema. Como denuncia Human Rights Watch (2020), el aumento de la discriminación y actos motivados por el odio en el marco de la pandemia, se ha producido en todos los continentes. El Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres,³ lo calificó de tsunami de odio y llamó a fortalecer la inmunidad de nuestras sociedades contra este nuevo virus.

Un estudio de la *American Journal of Public Health*⁴ examinó en marzo de 2020 la asociación de los hashtags “# covid19” y “# virus chino” con los sentimientos antiasiáticos. Analizaron los tweets del 9 al 23 de marzo de 2020, correspondientes a las semanas anteriores y posteriores al tweet del presidente Donald Trump con la frase “Virus chino”. Los resultados demostraban empíricamente el impacto de los términos estigmatizantes en las redes, que a menudo tienen consecuencias en el mundo real. La participación en contenidos tóxicos se convierte en imán para los algoritmos de plataformas, que recomiendan al usuario contenidos cada vez más extremos e incita a la acción a aquellos propensos a la violencia. La mejor representación del resultado de estas dinámicas de odio subió las escaleras del Capitolio el 6 de enero de 2021.

Tras el tiroteo de marzo de 2021 en Atlanta, en el que murieron ocho personas, entre ellas seis mujeres asiáticas, el partido demócrata presentó un proyecto de ley para reforzar los poderes del Departamento de Justicia para abordar los crímenes de odio relacionados con la COVID-19. Para la Administración Biden, superar el tóxico legado de su predecesor pasa irremediablemente por desactivar el discurso del odio, el enfrentamiento racial y la polarización social (White House, 2021).

³ Antonio Guterres, 2020. Twitter: <https://twitter.com/antonioguterres/status/1258613180030431233?s=20>

⁴ <https://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.2021.306154>

El Consejo de Europa señala la responsabilidad de algunos líderes desde instituciones, partidos y gobiernos en la propagación de teorías de la conspiración y odio contra grupos y minorías que han fomentado actitudes antigitanas, antisemitas, islamóforas, antinmigrantes y contra otros colectivos en la región (Consejo de Europa 2020b).

En España, una encuesta del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia sitúa a los musulmanes entre los grupos más discriminados en España, junto a los gitanos (FRA, 2021). Durante la pandemia, actos como el perfilamiento étnico racial, el racismo institucional y estructural, o la explotación laboral se han disparado durante este periodo a la luz del informe “Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España” de la ONG *Rights International Spain* para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Veinte años después de los terribles incidentes de El Ejido (Almería), las agresiones racistas en Canarias en febrero de 2021, o los actos violentos contra los centros de menores migrantes no acompañados nos recuerdan lo frágil y preciosa que es la convivencia y la paz social, frente a los agitadores del miedo.

*Ellas y ellos
sufren una triple
vulnerabilidad,
la del migrante,
la del menor y
la de la irregularidad*

Proteger a los menores extranjeros: una obligación moral y legal

En 2019, el 12% de las personas migrantes en el mundo eran niños, unos 33 millones. Ese mismo año, de los casi 18 millones de niños de la UE (el 22,2 % de la población infantil) vivían en hogares en riesgo de sufrir pobreza o exclusión social. El riesgo de sufrir abuso y violencia en sus países de origen, durante el desplazamiento y una vez llegados al país de destino, abarca desde la muerte o desaparición, a innumerables traumas por las difíciles condiciones del tránsito y la acogida. Sin una ley específica que les proteja, estos niños y niñas buscan amparo entre la dura normativa de extranjería, la ley de asilo y la Ley de Protección del Menor. El interés superior del niño, que debería guiar cualquier acto que le afectara, queda además en el caso de España al albur de la asimetría autonómica. Un niño no acompañado que llega a España, una vez comprobada su edad, y la imposibilidad de ser retornado junto sus familiares directos, pasará a un centro temporal. A partir de este centro, si tiene suerte encontrará una familia de acogida o un piso de acogida con profesionales que le acompañen. Pero esto no ocurre en sitios como Melilla donde podrían acabar en situación de calle. Como propone UNICEF,⁵ es clave, des-

⁵ website temática de UNICEF <https://www.unicef.es/ninos-migrantes-no-acompanados>

arrollar y adecuar los marcos normativos estatales y autonómicos conforme a los estándares internacionales, y asegurar una política integral y con estándares homogéneos en todos los niveles territoriales competentes (Unicef Comité Español, 2019).

En marzo de 2021, se adoptó la primera Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia, y se propuso crear una Garantía Infantil Europea que trataría de compensar las desventajas heredadas y agravadas de la infancia y la juventud, incluyendo implícitamente a la infancia y la juventud migrante (Comisión Europea, 2021).

Solo en Canarias, en 2020, casi el 15 % de los llegados eran menores. Según un informe del Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2021), el 12 de febrero de 2021, de los más de 2.666 niños y niñas bajo amparo del gobierno canario, cerca del 80% (2.030) esperaban aún prueba de determinación de su edad. Pruebas repetidamente condenadas por Naciones Unidas por violar la Convención de Derechos del Niño, y de cuyo resultado dependerá también su destino y la protección de sus derechos.

Los casi 147.000 niños y niñas extranjeros que viven en situación de irregularidad con sus padres en España tampoco tienen una situación muy halagüeña. El informe “Crecer sin papeles en España” de la Fundación porCausa y Save the Children describe cómo esa situación irregular supone de facto un “régimen feudal o de apartheid en el que una parte de la sociedad se sitúa un escalón por debajo del resto en lo que respecta al reconocimiento formal y práctico de sus derechos”. Una infracción administrativa como es la estancia irregular tiene consecuencias tan desproporcionadas como quedar excluido de la ciudadanía, de la sociedad y de la protección de sus derechos. Y esto tiene un impacto cruel en los niños. Ellas y ellos sufren una triple vulnerabilidad, la del migrante, la del menor y la de la irregularidad. ¿Y si al menos aliviáramos esta última y regularizáramos su situación?

Regularización: con un pan bajo el brazo

Como recuerda Naciones Unidas, en el marco actual y futuro será solo a través de una movilidad inclusiva que podremos doblegar la pandemia. La exclusión, sea de personas, vacunas y/o derechos será siempre más costosa que la inclusión a largo plazo. La respuesta a la COVID-19 y la protección de los derechos humanos de las personas en movimiento no son incompatibles. De acuerdo con Naciones Unidas la regularización de las personas migrantes es la mejor manera de reconocer su contribución en esta crisis y de eliminar barreras que inhiben su potencial aportación (ONU, 2020b).

*España e Italia
son los países
que más
regularizaciones
han llevado a
cabo en la Unión
Europea*

Estos programas de legalización o amnistía, obedecen a objetivos sociales (inclusión y participación en la vida política y ciudadana), económicos (mayores aportaciones fiscales y contributivas, criterios demográficos) y políticos. Una herramienta política muy valiosa de integración y de reajuste económico, social y de convivencia. Este *despresurizador* de la irregularidad, sirve también para luchar contra la explotación laboral o dar amparo o protección humanitaria a determinadas poblaciones o colectivos. Son medidas adjetivadas como excepcionales por no estar contempladas en la legislación o las políticas migratorias, pero son más que habituales en todos los continentes. El cronograma de programas de regularización de la Fundación porCausa (2021) muestra cómo hay amnistías migratorias de todo color político y en todas las latitudes. Los argumentos en contra, como el supuesto mensaje de recompensar la irregularidad y el efecto llamada ni siquiera contrarrestan sus beneficios en términos de inclusión y de incorporación o aportaciones a la economía y a la sociedad receptora.

Ante la irrupción de la Covid-19 y las medidas de control del contagio varios Estados miembros, (Italia, Portugal, Grecia, Malta y España) aplicaron medidas para facilitar la llegada de migración laboral hacia los sectores esenciales. Eran, cada uno en su estilo y ámbito, formas de reconocimiento de derechos asimilable de facto a las regularizaciones temporales y/o sectoriales. Se trataba de aliviar la rigidez e ineficacia de las legislaciones y políticas de extranjería inadaptadas a la nueva realidad.

Históricamente, España e Italia son los que más regularizaciones han llevado a cabo en la Unión Europea. En España cuatro se practicaron por gobiernos socialistas (1986, 1991, 1992 y 2005) y cinco por gobiernos del Partido Popular (1996, 2000, y tres programas en 2001). La más numerosa de nuestra historia, la de 2005, regularizó a 550.000 personas. Muy controvertida por el volumen de beneficiarios, el Consejo de Europa la consideró un éxito porque surgió del consenso de las fuerzas sociales y porque respondía a las necesidades del mercado de trabajo y de la sociedad del momento.

Italia, con larga tradición de regularizaciones, acude periódicamente a estos programas ante la ineficacia de las herramientas legales y de planificación laboral de su mercado. El *Decreto Rilancio* de 2020, ya en respuesta a la pandemia, permitió la regulación extraordinaria de 207.000 trabajadores del sector agrícola y de los cuidados, de los cuales el 85% pertenecían a este último. Portugal, por su parte, permitió la regularización temporal exprés de todos los inscritos y pendientes de decisión por parte del Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF).

América es otro referente en programas de regularización. Estados Unidos recurre a ellas regularmente. La más numerosa hasta la fecha fue la de 1986 (IRCA) que legalizó a 2,7 millones de trabajadores, aumentó sus ingresos, mejoró su bienestar y les convirtió a su vez en contribuyentes fiscales. La nueva Administración Biden, tal y como prometió en campaña, tratará de hacer realidad la *Dream Act* de 2001 que tras 20 años y 10 propuestas no consiguió dar un estatuto legal permanente a los jóvenes indocumentados que llegaron a este país cuando eran niños. El nuevo proyecto de ley migratoria anunciado para 2021, supondría la regularización de 11 millones de personas en situación irregular.

La región latinoamericana es otro ejemplo de absorción de desplazamientos forzados en la región. El éxodo venezolano iniciado en 2015 ha expulsado a más de 5,5 millones de personas fuera del país, de los cuales más de 4,5 se quedaron en la región (en Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina). El continente se prepara para abordar la permanencia de estos desplazamientos, que las medidas contra la pandemia no han hecho más que complicar. El liderazgo regional de Mercosur y el de algunos de sus miembros promueven activamente la regularización y la consideran una obligación estatal y un principio rector de sus políticas migratorias. El presidente colombiano Iván Duque, anunció en febrero de 2021 la regularización de unos 983.000 venezolanos en situación irregular a través de un estatuto temporal de protección por diez años, lo que supondrá el acceso al trabajo, a la educación y a la salud, e incluso la vacunación contra la Covid-19.

Como calcula el informe de la Fundación porCausa (Fanjul y Gálvez, 2020) una regularización bien planificada entre gobierno, patronal y sindicatos, supondría para las arcas españolas más de 1.500 millones de euros al año. Los trabajadores irregulares son potenciales consumidores y actores económicos activos, pero se ven coartados. Una regularización permitiría que ejercitaran todo su potencial y contribución económicos. En cierto modo, la regularización sería como un nacimiento social y económico para las personas migrantes en situación irregular. Un nacimiento “con un pan bajo el brazo”, un par de manos más para trabajar y llevar dinero a casa y en definitiva a la sociedad en su conjunto.

El acceso a las vacunas: o todos o ninguno

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que hace falta que el 70% de la población mundial se vacune para poder frenar la propagación del coronavirus. Según *The Lancet* (2021) el 21 de marzo de 2021, el 78% de los 447 millones de dosis distribuidas estaban en solo diez países y se calcula que casi una cuarta parte de la población mundial podría no tener acceso a estas vacunas antes de 2022. Permitir esta injusticia, no sólo es inmoral e inhumano, sino también una imprudencia en términos de salud pública. Del mismo modo, y a escala regional y nacional, hay que garantizar el acceso a las vacunas de la totalidad de la población sin excluir a colectivo alguno, como el de los migrantes en situación irregular.

Organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil alertan de los efectos colaterales de esa brecha social entre los vacunados contra la Covid-19 y los excluidos. Desde muertes y peores diagnósticos en caso de contagio, a mayores gastos sanitarios y sociales o el incremento de la xenofobia por el miedo al contagio.

A escala regional y nacional, hay que garantizar el acceso a las vacunas de la totalidad de la población, incluidos los migrantes en situación irregular

La Unión Europea recomienda no dejar atrás a las comunidades más marginadas, como los migrantes en situación de vulnerabilidad, pero la heterogeneidad de los calendarios y prioridades de vacunación de los estados miembros plantea un mapa con tres zonas (PICUM, 2021). Desde Polonia que excluye claramente a personas migrantes irregulares, a los que les incluyen expresamente como Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido o España.

La *estrategia de vacunación española*⁶ los incluye entre las poblaciones vulnerables por su situación socioeconómica. Enumera a aquellas personas con trabajos precarios e irregulares, a las que habitan viviendas precarias en situación de hacinamiento, en viviendas colectivas, las personas sin hogar, y en general aquellas con situaciones económicas precarias, además de los residentes en centros de detención de migrantes.

Por último, el futuro certificado de vacunación que en principio obrará como salvoconducto para viajar, podría ser también una oportunidad o un obstáculo para su participación en otros ámbitos de la vida social. Esa brecha discriminatoria alcanzará a los migrantes irregulares si no están vacunados mientras que su inmunización sería un paso más hacia su inclusión.

⁶ Estrategia de vacunación frente a COVID19 en España, 2020

https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/vacunaciones/covid19/docs/COVID-19_EstrategiaVacunacion.pdf

Conclusión: las personas migrantes como víctimas y solución a los rigores de la pandemia

Todos recordaremos donde y en qué momento de nuestras vidas pasamos el año 2020. Fue un año en el que todo cambió, pero especialmente la movilidad en todas sus acepciones. La migración y la movilidad humana en general sufrieron un frenazo histórico cuyas consecuencias impactaron no solo en las vidas y proyectos migratorios, sino que acentuaron las desigualdades, la vulnerabilidad y la desprotección de los derechos humanos.

El cierre del espacio Schengen, uno de los grandes logros más tangibles de la Unión Europea, nos recordó la soledad de las fronteras y la irremediable necesidad de conexión de nuestro modo de vida. Los flujos migratorios, tras un pequeño paréntesis, buscaron resquicios y rutas alternativas. Como era previsible, se reabrieron rutas peligrosas y se encendieron los discursos xenófobos por doquier.

En el lado positivo, 2020 nos mostró que la respuesta a la pandemia ha sido una oportunidad única para hacer visible la aportación de la migración para el sostenimiento del tejido social, económico y político. También, que la regularización de migrantes, sea a través de medidas parciales, temporales o sectoriales, son mecanismos de despresurización necesarios que deberían ser normalizados y aceptados como herramienta de inclusión y de gestión migratoria. Ante el blindaje migratorio y la insuficiencia de vías legales, la irregularidad es en gran parte inevitable, y hay que gestionarla, máxime en tiempos de pandemia, donde la salud pública cobra especial importancia.

Referencias bibliográficas

Alston, Philip (2020): "La situación de los recolectores de la fresa en Huelva es peor que en un campo de refugiados" en *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-relator-onu-situacion-recolectores-fresa-huelva-peor-campo-refugiados-20200207182726.html> e informe en inglés <https://undocs.org/en/A/HRC/44/40/Add.2>

Amnistía Internacional (2021): Informe anual 2020/21. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021SPANISH.PDF>

Arango, Joaquín; Garcés, Blanca; Mahía, Ramón y Moya, David (2021). "Introducción: inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus" en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, p. 14-29. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.14

Benton, Meghan, Batalova, Jeanne, Davidoff-Gore, Samuel and Schmidt, Timo (2021). *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020*. Washington, D.C., and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration, Abril . https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-covid19-impact-global-mobility_final.pdf

Comisión europea (2021). *Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/files/eu-strategy-rights-child_es

Comisión europea (2020). *Paquete «Migración y Asilo: documentos relativos al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es

Consejo de Europa (2020a). *Croatian authorities must stop pushbacks and borders violence, and end impunity*. 21 de octubre. Disponible: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/croatian-authorities-must-stop-pushbacks-and-border-violence-and-end-impunity>.

Consejo de Europa (2020b). *COVID-19: an analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe member States*. Disponible en: <https://rm.coe.int/prems-126920-gbr-2530-cdadi-covid-19-web-a5-final-2774-9087-5906-1/1680a124aa>

Defensor del Pueblo (2021). *Estudio monográfico sobre la migración en Canarias*. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf

Fanjul, Gonzalo y Gálvez, Ismael (2020). *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España*. Disponible en: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf>

FRA (2021). *Key Fundamental Rights concerns*. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-migration-bulletin_en.pdf

Fundación porCausa (2021). *Historia de las regularizaciones migratorias*. Disponible en : <https://porcausa.org/regularizacion/> y tabla: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1zSAB41pJu79LkvK6jQMLG1nU1tYQ3xXrmTPK9Aj6zal/edit#gid=1627837056>

González-Paramo, Ana (2021). “ Frontex frente al espejo”, *Esglobal* : <https://www.esglobal.org/frontex-frente-al-espejo/>

González-Paramo, 2020 “Pacto de migración y asilo europeo: vino viejo en odres nuevos”, *esglobal.org*: <https://www.esglobal.org/pacto-de-migracion-y-asilo-europeo-vino-viejo-en-odres-nuevos/>

Horton, Richard (2021). *The Lancet: Offline: COVID-19 is not a pandemic*. Disponible: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932000-6>

Human Rights Watch (2020). *Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide*. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide>

Ministerio de Inclusión (2020). *Ingreso Mínimo Vital: requisitos para ser beneficiario*. Disponible en: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7/beneficiarios#Beneficiarios>

OECD (2020). *Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Managing international migration under COVID-19*. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134314-9shbokosu5&title=Managing-international-migration-under-COVID-19

OIT (2020). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2020*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_757163.pdf

ONU Bosnia (2021). Nota de prensa: *La ONU en Bosnia y Herzegovina está preocupada por el violento rechazo de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados*. 5 de abril. Disponible en: <https://bosniaherzegovina.un.org/en/123914-un-bosnia-and-herzegovina-concerned-violent-pushback-migrants-asylum-seekers-and-refugees>

ONU (2020a). *United Nations Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech*. Disponible en: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf>

ONU (2020b). *COVID-19 and People on the Move*. Junio. Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf

ONU (2020b). *El aumento del odio antisemita durante la COVID-19 debe ser contrarrestado con medidas más duras, afirma un experto de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25800&LangID=S>

Oxfam (2021). *Esenciales y sin derechos*. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/esenciales-sin-derechos-informe-completo.pdf>

Parlamento Europeo (2020). *Medidas para proteger a temporeros y trabajadores transfronterizos*. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689347/EPRS_BRI\(2021\)689347_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689347/EPRS_BRI(2021)689347_EN.pdf)

PICUM (2021). *The COVID-19 vaccines and undocumented migrant: what are European countries doing?*. Disponible en: <https://picum.org/covid-19-vaccines-undocumented-migrants-europe/>

PICUM (2020). *Undocumented Migrants and the Europe 2020 Strategy: Making Social Inclusion a Reality for all Migrants in Spain*. Disponible en: https://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/UndocumentedMigrantsandEurope2020StrategyinSpain_ES.pdf

The Lancet (2021). *Human rights and fair access to COVID-19 vaccines: the International AIDS Society–Lancet Commission on Health and Human Rights*. Marzo 24. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)00708-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)00708-X/fulltext)

Unicef Comité Español (2019). *Recomendaciones del Informe “Los derechos de los niños y niñas no acompañados en la frontera sur española”*, UNICEF Comité Español. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/recomendaciones-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf>;

Unión Europea (2020). *Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1706

White, Alexandre I.R. (2020). *Historical linkages: epidemic threat, economic risk, and xenophobia. The Lancet, 2020*. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30737-6/fulltext#coronavirus-linkback-header](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30737-6/fulltext#coronavirus-linkback-header)

White House (2021). *Memorandum Condemning and Combating Racism, Xenophobia, and Intolerance Against Asian Americans and Pacific Islanders in the United States*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/26/memorandum-condemning-and-combating-racism-xenophobia-and-intolerance-against-asian-americans-and-pacific-islanders-in-the-united-states/>

Sectarización en las plataformas: La influencia digital de la ultraderecha durante la pandemia

Miren Gutiérrez

Periodista y Profesora de Comunicación de la Universidad de Deusto



Introducción

Este análisis aborda un asunto crucial hoy en día: la influencia de la llamada ultraderecha durante la pandemia a través de las plataformas sociales. Se ha argumentado que la crisis del COVID-19 favoreció las posibilidades de partidos considerados de derecha extrema, como Vox en España, de obtener mayor apoyo de los y las votantes que acusan fatiga pandémica y buscan a alguien a quien culpar o explicaciones simplistas (Fotheringham, 2021). Y con los partidos de extrema derecha en aumento en un número significativo de países europeos (Down y Han, 2021), esta fatiga y la búsqueda de narrativas fáciles podría moldear el panorama político en los próximos años.

Las plataformas digitales han permitido la magnificación del alcance de los mensajes de la ultraderecha

Las plataformas digitales, que permiten la comunicación masiva e instantánea, han permitido la magnificación del alcance de los mensajes de la ultraderecha, favorecido la constitución de nuevos grupos y contribuido a la radicalización de sus proponentes. Las plataformas ofrecen oportunidades para que las personas con sensibilidades de ultraderecha se encuentren, se reconozcan y se unan y que sus grupos recluten nuevos miembros, se promocionen y organicen para la acción, a la vez que los van encerrando en burbujas ideológicas con poco contacto con la realidad de los hechos y otras opiniones (Reed *et al.*, 2019). Las plataformas *sectarizan*.

Está claro que ni los grupos de ultraderecha son los únicos en usar las plataformas para organizarse y cometer actos de violencia, ni todos ellos se dedican a practicar la violencia. Sin embargo, los grupos de extrema derecha –especialmente supremacistas blancos– están detrás de la mayoría de los ataques terroristas en EEUU, según un informe del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Jones *et al.*, 2020). Informes de Europol (2020) y Homeland Security (Chermak, Freilich y Suttmoeller, 2011) hablan de que la mayor parte de la violencia extremista de los últimos años es de derechas o yihadista (que se podría considerar de derechas por compartir varias características). Auger se pregunta si la violencia de extrema derecha es una quinta ola global (Auger, 2020). Este planteamiento se apoya en la idea de que el mundo se enfrenta a “oleadas de terrorismo” en diferentes períodos históricos (Rapoport, 2016). De ahí la importancia de abordar este asunto.

Este artículo se estructura así: Primero, se explora el concepto de *ultraderecha* y su asociación con diferentes creencias. Segundo, se observa el efecto de la pandemia en el auge de los partidos ultraderechistas de Europa. Tercero, se aborda la relación de la ultraderecha con la violencia. Cuarto, se examina la presencia de la ésta en las plataformas. Quinto, se observa la ultraderecha y las plataformas como elementos de polarización. Sexto, se abordan los mensajes digitales ultraderechistas durante la pandemia. Y finalmente, se plantean tres principales retos de futuro.

Aunque existen diferencias en estos términos, empleo *ultraderecha*, *derecha radical* y *derecha extrema* como sinónimos.

Explorando la ultraderecha

Cualquier estudio sobre el comportamiento de la ultraderecha debería comenzar por definirla, dado que no existe consenso sobre su naturaleza. Pero esto es trabajoso; la lista de términos asociados con los prefijos anti- o ultra- es larga. Se asocia con antimigración, racismo,

xenofobia, limpieza étnica y homofobia (Carlisle, 2005; Golder, 2006; Blee, 2017); antisemitismo (DW, 2020); nazismo, fascismo y ultranacionalismo (Deutscher Bundestag, 2006; Baker, 2016); anticomunismo (Kopeck, 2007); ultracatolicismo y ultraconservadurismo (Joyce, 2020); capitalismo radical y ultraliberalismo (Saull, 2015); antifeminismo (Lewis, 2019); populismo y autoritarismo (Camus y Lebourg, 2017); polarización política (Down y Han, 2021); y supremacismo blanco (Lyons, 2018). Por ejemplo, en una investigación sobre el antifeminismo en Twitter en abril de 2018, durante la campaña #Cuéntalo, mis colegas Mariluz Congosto, María Jesús Pando y yo descubrimos que las comunidades antifeministas se arracimaban en distintos grupos, incluidos ultracatólicos y nacionalistas españoles (Gutierrez, Pando y Congosto, 2020). Esto se debe a que la derecha radical atraviesa una variedad de posiciones y sensibilidades que no necesariamente coinciden en las mismas personas o grupos.

Los activistas de extrema derecha son incluso más heterogéneos de lo que sugiere la ideología de la extrema derecha (Blee, 2017). Por eso, diferenciar entre la fachada externa y sus dinámicas internas es interesante para entender cómo operan estos grupos y qué impactos pueden tener. Es fácil suponer que las proclamas públicas de sus portavoces se corresponden con las motivaciones privadas de sus activistas y las acciones de sus grupos. Sin embargo, Blee observa en un estudio de la ultraderecha que asumir eso es pasar por alto la agencia, las opciones y decisiones estratégicas y personales de activistas y grupos de extrema derecha (Blee, 2017).

Sea la que sea la idea principal de un grupo concreto, hay consenso sobre que los partidos de extrema derecha crecen globalmente. La retórica populista, el énfasis en la soberanía propia y las políticas que promueven “lo nacional” han dado lugar al término “nuevo nacionalismo” (Halikiopoulou y Vlandas, 2019). Es decir, este fenómeno se caracteriza por el surgimiento de partidos cuyas características clave son el nacionalismo y el populismo. Los ejemplos europeos incluyen el Frente Nacional Francés (ahora Rassemblement National), el Partido de la Libertad Holandés, el Partido Austriaco por la Libertad, el Partido Progresista Noruego y la Alternativa Alemana para Alemania, cuyas plataformas les han permitido movilizar a centenares de miles de votantes con mensajes que ponen el énfasis en “lo nuestro”, frente a la otredad, y “el pueblo”, frente a las élites. Como sugiere la lista anterior, no se trata de un fenómeno lineal, monolítico o coherente. Razón por la cual, Halikiopoulou y Vlandas (2019) recomiendan usar la expresión “extrema derecha”, frente a “populismo de derecha”, ya que abarca la diversidad existente entre los partidos incluidos en esta categoría, y también, identifica el común denominador que los hace comparables: más que populismo, el nacionalismo (Halikiopoulou y Vlandas, 2019).

La ideología de extrema derecha se alimenta de diferentes tendencias, unidas en su rechazo a la diversidad y los derechos de las minorías. Este artículo no pretende ofrecer una definición categórica y seguramente sería más preciso hablar de ultraderechas, en plural. Sin embargo, una de sus características más frecuente es la creencia en la superioridad de la “raza blanca”. Los extremistas de derecha consideran que la confrontación es inevitable con el fin de detener la supuesta conspiración del sistema para reemplazar a las poblaciones blancas a través de la inmigración masiva (Europol, 2020).

El efecto COVID-19

Los partidos de la ultraderecha estaban aumentando sus bases de votantes cuando irrumpió en escena el COVID-19 a finales de 2019 y principios de 2020. Debido a la pandemia, y antes del Brexit, algunos temas emblemáticos de extrema derecha como los intereses nacionales y la migración se colaron en la primera línea de la política. Conforme la pandemia avanzaba, se daban dos efectos contrarios. Por un lado, los líderes de ultraderecha que no se han lucido en la gestión de la crisis han visto sus posiciones deterioradas. Se podría decir que el mal manejo del COVID-19 en Estados Unidos ha impedido que un líder de la derecha radical como Donald Trump accediera a un segundo mandato (Elliott, 2021). El presidente brasileño Jair Bolsonaro ha batido récords de impopularidad por su desastrosa gestión de la pandemia (DW, 2021).

*La fatiga
pandémica fue
uno de los
factores
atribuidos al
aumento de la
ultraderecha*

Por otro lado, el COVID-19 ha ayudado a ganar popularidad a la ultraderecha en Europa que, al no detentar el poder, no se ha desgastado en la gestión. En las elecciones presidenciales de Portugal (2021), con solo un 30 por ciento del público cooperando con las restricciones del COVID-19, los votos del partido Chega (un 11,9 por ciento) “eclipsaron por completo el 1,3 por ciento que obtuvo en las elecciones generales anteriores” (Fotheringham, 2021). En diciembre de 2020, la Alianza para la Unidad de los Rumanos emergió de la oscuridad política para obtener el 9 por ciento de los votos en las elecciones generales y convertirse en el cuarto mayor partido en el Parlamento (Fotheringham, 2021). Según Fotheringham, “la fatiga pandémica fue uno de los factores atribuidos a su significativo aumento” (2021). En Francia, una de las proyecciones del resultado de la próxima votación presidencial en 2022 ha visto a la líder de extrema derecha Marine Le Pen ganar al actual titular Emmanuel Macron (Politico, 2021). En Italia, el partido Fratelli d’Italia ha duplicado su apoyo, del 6% al 15% (De Maio, 2020). En Bélgica, el ultranacionalista Vlaams Belang se encuentra en un máximo histórico del 26,3 por ciento, seis puntos por encima de su rival más cercano (Fotheringham, 2021). Y en Cataluña, Vox

ganó 11 escaños parlamentarios en las elecciones de febrero de 2021, superando a partidos de la derecha como PP y Ciudadanos (Bocanegra y Esteban, 2021).

Eso marca un avance de la ultraderecha en Europa que solo se puede comparar con el periodo de entreguerras. Globalmente, Ashby equipara su ascenso al experimentado por las derechas en 2001 frente a la amenaza del terrorismo desencadenada por el ataque de Al Qaeda con EEUU (Ashby, 2021). Aunque ha significado alguna pérdida para la ultraderecha global, la pandemia del COVID-19 ha impulsado el auge de partidos de extrema derecha en todo el mundo, especialmente en Europa.

Conexión entre las ideas ultraderechistas y la violencia

Ser de ultraderecha no es sinónimo de ser violento. Por ejemplo, jefes y jefas de partidos de derecha radical europea se apresuraron a condenar el asalto al Capitolio en febrero de 2021, aunque no pasaron de “trilladas declaraciones” (Merelli, 2021). Pero existe una diferencia entre los partidos de derecha extrema que han aceptado el juego democrático y los grupos de extrema derecha actuando en la semiclandestinidad, que representan una amenaza para la seguridad pública. La violencia cometida por individuos y grupos inspirados por ideologías de extrema derecha se considera cada vez más una amenaza transnacional.

Por ejemplo, los grupos de la derecha radical –especialmente supremacistas blancos– están detrás de la mayoría de los ataques terroristas en EEUU, según un informe del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Jones *et al.*, 2020). Los supremacistas blancos y otros grupos extremistas afines llevaron a cabo dos tercios de los complots y ataques terroristas en los Estados Unidos en 2020 (Jones *et al.*, 2020, 1). Más estados en EEUU informaron de la presencia de milicias de extrema derecha (92%), neonazis (89%) y *skinheads* racistas (89%) que los grupos extremistas yihadistas (65%) (Chermak, Freilich y Suttmoeller, 2011), algunos de los cuales podrían ser considerados de extrema de derecha por compartir algunas características con ésta (Brzuskiewicz, 2020).

En Alemania, existe un resurgimiento de varias formas de violencia de extrema derecha organizada y no organizada, incluida violencia similar a pogromos (Koehler, 2018). Koehler llama la atención sobre el surgimiento del “terrorismo en enjambre”, que define como redes fluidas, enfocadas en la oposición al gobierno y la inmigración, que se movilizan para cometer en actos violentos. El término enjambre apunta a la naturaleza cambiante y desorganizada de estos grupos, que pueden incluir individuos sin vínculos previos con el extremismo (Koehler, 2018).

Después de una disminución en los ataques en 2018 y 2019, la UE notificó un total de seis ataques terroristas de derecha y varios de otro tipo cometidos por extremistas de derecha (Europol, 2020). En 2019, estos ataques se suman a una oleada de incidentes violentos en todo el mundo, con ataques en Christchurch (Nueva Zelanda), Poway (EEUU), El Paso (EEUU), Bærum (Noruega) y Halle (Alemania), cuyos autores eran parte de comunidades transnacionales de derecha que se inspiraron mutuamente (Europol, 2020).

En resumen, hay que distinguir entre partidos políticos que defienden los postulados de extrema derecha legalmente, por muy indignos que sean estos postulados, y grupos clandestinos que los sustentan con la violencia. Estos últimos están detrás de innumerables ataques orquestados en las plataformas.

La ultraderecha en las plataformas

La conexión entre el mundo digital y el mundo físico es importante. No se trata sólo de palabras, sino también si éstas tienen consecuencias en la vida real

La ultraderecha siempre ha existido. Pero a diferencia de antes, ahora se extiende en plataformas digitales, donde los algoritmos difunden sus mensajes de forma masiva y en tiempo real. Como dijo la primera ministra de Nueva Zelanda, Jacinda Arden, después de que un terrorista de extrema derecha matara a más de 50 personas en dos mezquitas en su país: “no hay duda de que las ideas y el lenguaje de división y odio han existido durante décadas, pero su forma de distribución, las herramientas de la organización son nuevas” (citada en Münchner Sicherheitskonferenz, 2020).

La conexión entre el mundo digital y el mundo físico es, pues, importante. No se trata solo de palabras (en muchos casos, mensajes de odio), sino también si éstas tienen consecuencias en la vida real. Un ejemplo es el asalto al Capitolio en enero de 2021, que congregó a miles de seguidores de Trump (Grisham, 2021) y terminó con cinco muertos, decenas de heridos y una democracia vapuleada. Durante su mandato, Trump supo aglutinar a diversos grupos de la ultraderecha bajo la bandera republicana (Chaffin, 2021) a golpe de tuit. Tras ser vetados en Facebook y Twitter por promover la mentira y el odio, sus partidarios recurrieron a plataformas menores que prometían ser bastiones de la libertad de expresión o permitir su uso sin apenas controles. Grisham describe cómo servicios de mensajería encriptada de Telegram sirvieron para reclutar seguidores y seguidoras, organizarse y planear el ataque (Grisham, 2021). Telegram ofrece un espacio abierto en sus canales públicos, pero también permite enviar mensajes personales a través de chats. “En estos chats privados, los extremistas violentos pueden compartir tácticas, organizarse y radicalizarse, algo que he observado en mi investigación sobre el odio y el extremismo,” continua Grisham (2021).

Estas observaciones coinciden con lo que estamos advirtiendo en otro ámbito: la difusión de pseudociencia, bulos y teorías conspirativas durante la pandemia. Según las apreciaciones preliminares de nuestro grupo de investigación –conformado por Congosto, Pando, Marcelino Madrigal y quien escribe–, también detectamos un repliegue del extremismo a las estancias privadas de internet. Las plataformas que permiten el acceso a sus datos, como Twitter, ofrecen a estudiosos y estudiosas una ventana al mundo de la ultraderecha, porque “si queremos saber quién está al otro lado de la violencia, tenemos que entrar al lugar donde los perpetradores se organizan y se reúnen” (Hanash Martínez, 2018, p. 343). Twitter presentaba ventajas para la investigación por el fácil acceso a su interfaz de programación de aplicaciones (conocida por sus siglas en inglés, API) y la disponibilidad de tweets históricos (Littman, 2017). Pero no podemos limitarnos a observar Twitter porque los resultados preliminares de nuestro estudio indican que los grupos que están detrás de la pseudociencia se organizan cada vez más en otras plataformas de mensajería instantánea –como WhatsApp y Telegram–, donde no resultan tan visibles y sus datos ya no son tan accesibles.

La dicotomía entre la cara pública y la cara privada de la ultraderecha no es nueva tampoco. Esta hace que la relación entre sus organizaciones y los medios de comunicación –ya sea como canales o como mediadores periodísticos– sea ambigua. Por un lado, la derecha radical sospecha tradicionalmente del escrutinio y del periodismo, al que culpa de promover los valores liberales y de mantener el *statu quo* (Mudde, 2016). Por otro lado, la atención de los medios permite la diseminación de sus mensajes más allá de la circunscripción limitada de una comunidad, especialmente en sus inicios (Ellinas, 2010). Los medios en línea, primero, y las plataformas, después, ofrecieron un escenario para el reclutamiento, la propaganda y la radicalización de los grupos de extrema derecha (Castelli Gattinara y Bouron, 2019). Las capacidades de las plataformas se adaptan bien a esta dicotomía. Su lado público ofrece un espacio para difundir creencias extremistas mientras haya cierta masa crítica; entretanto, su lado privado ofrece un espacio para organizar el reclutamiento y la logística de actos, publicar discursos de odio y llamados a la violencia sin temor a ser bloqueados, e incluso vender armas (Grisham, 2021). Recuérdese que el delito de incitación al odio está castigado en muchos países. En España, por ejemplo, se persigue la conducta de quien promueva el odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo o personas por razones racistas, antisemitas, ideológicas, religiosas o de género, entre otras (Boletín Oficial del Estado, 2019). Pero si las llamadas al odio y a la acción violenta no salen a la luz, quedan impunes.

El uso de internet por parte de extremistas violentos data de la década de 1990, cuando los tableros de anuncios electrónicos y los sitios web permitieron a los supremacistas blancos, neonazis, grupos anti-gubernamentales y una variedad de otros extremistas vender sus ideologías y reclutar (Grisham, 2021). En la década de 2000, plataformas como YouTube, Facebook y Twitter se convirtieron en la nueva forma de expansión extremista (Grisham, 2021). En Estados Unidos, al ser expulsados de Facebook y de Twitter, partidarios de Trump, creyentes de la teoría de la conspiración *QAnon* y otros extremistas se han mudado a plataformas como Telegram, Gab, 4chan, Rumble, MeWe, Zello y 8kun (antes 8chan) (Ray, 2020; Loewinger y Stall, 2021). *QAnon* es una teoría de la conspiración de extrema derecha que alega que una camarilla secreta de pedófilos caníbales adoradores de Satanás dirige una red mundial de tráfico sexual de menores y confabuló contra Trump mientras estuvo en el cargo (Associated Press, 2020). Los ecos de la conjura judeo-masónica de los sabios de Sion (Bronner, 2000) nos llegan en versión diabólica, pederasta, bárbara y digital, más de un siglo después de que diera la vuelta al mundo. Los falsos protocolos de los sabios de Sion sirvieron como justificación de los pogromos contra los judíos en la Rusia zarista (Singerman, 1981) y de base a otras teorías antisemitas ultraderechistas.

Los extremistas de derecha están tomando el pulso a las plataformas, que les permiten ofrecer una cara pública y ampliar sus bases

La evolución de *QAnon* es un buen ejemplo de cómo oscuras teorías conspiratorias pueden dar el salto del mundo de los bits al de los átomos. Lo que comenzó como una obsesión de un grupo de extrema derecha atrincherado en un rincón oscuro de internet se ha colado en la arena política de las portadas de los diarios. Trump ha llegado a retuitear cuentas que promocionan *QAnon*, legitimándolas indirectamente, y sus seguidores acudían a sus mítines vestidos con símbolos y lemas de *QAnon* (Associated Press, 2020). Se da también un fenómeno de masa crítica. Los postulados de la derecha extrema o son indefendibles o ilegales. Sin embargo, cuando más amplia es la base social que los enarbola, menos tímidos se vuelven sus proponentes. Otro ejemplo es la manifestación convocada por Juventud Nacional el febrero de 2021 en Madrid, que estuvo acompañada de consignas antisemitas (El Español, 2021).

Los extremistas de derecha están tomando el pulso a las plataformas, que les permiten ofrecer una cara pública y ampliar sus bases, y organizarse en la oscuridad de sus chats privados.

El efecto burbuja y el extremismo

El extremismo se puede acentuar debido a un efecto de las plataformas llamado *burbuja de filtro*. Las burbujas de filtro llevan a un estado de aislamiento intelectual que resulta de las búsquedas de información online, dado que los algoritmos seleccionan qué contenidos mostrar sobre la base de los perfiles de los y las usuarias, sus preferencias y gustos, sus ubicaciones y el historial de sus comportamientos (Pariser, 2011; Nagulendra y Vassileva, 2014). Como resultado, el algoritmo descarta aquella información que no coincide con los puntos de vista de la persona que hace la búsqueda, aislándola en una burbuja ideológica y reforzando la percepción de que sus ideas cuentan con consenso. Los resultados de las elecciones presidenciales de EEUU de 2016, que dieron la victoria a Trump, se han asociado con el efecto burbuja y la difusión de mentiras en línea (Baer, 2016).

No existe mucha investigación sobre los efectos de los algoritmos de personalización en los grupos extremistas. Un artículo sobre videos de extrema derecha en YouTube descubre que los usuarios y usuarias que hace caso de su sistema de recomendación pueden ser encerradas en una burbuja ideológica en cuestión de pocos clics (Courtois, Slechten y Coenen, 2018). La recomendación de Twitter de “a quién seguir” ayudó a los seguidores de la filial de Al-Qa’ida Jabhat Al-Nursa a encontrar otras cuentas extremistas violentas (Berger, 2013). Otra investigación sobre los partidarios de Daesh (también conocido como el Estado Islámico de Irak y Siria, ISIS) reveló que la función de recomendación de Facebook había conectado al menos a dos simpatizantes (Waters y Postings, 2018). En un informe interno de 2016, Facebook admitía que el 64% de los que se unieron a un grupo extremista en dicha plataforma lo hicieron solo porque el algoritmo se lo recomendó (EU Counter-Terrorism Coordinator, 2020).

Y no todas las plataformas son iguales. Por ejemplo, Reed y sus colegas han descubierto que el sistema de recomendación de YouTube prioriza el material de extrema derecha después de la interacción con contenido similar, cosa que no se da en otras plataformas como Gab. “Este hallazgo sugiere que son los y las usuarias, más que la arquitectura del sitio, quienes impulsan el contenido extremista en Gab” (Reed *et al.*, 2019). Es decir, mientras que el algoritmo de YouTube parece reforzar las burbujas ideológicas, en otras plataformas es el empeño de sus usuarias el que impulsa los contenidos. Esto es relevante porque en nuestras investigaciones preliminares sobre la pseudociencia hemos observado que mientras YouTube se usa para diseminar contenidos falsos en canales dedicados, Telegram y WhatsApp sirven para que comunidades pequeñas se organicen, y Twitter queda relegado a ofrecer la cara más presentable de los comentarios tras manifestaciones y acontecimientos públicos.

Aunque no hay todavía evidencias suficientes para hablar de un impacto sistemático del efecto filtro, se puede decir que las plataformas tienen dos consecuencias aparentemente contrarias: primero, permiten encontrar grupos afines de personas que, de otra forma, estarían solas con sus obsesiones, y segundo, las aíslan del contacto con otras realidades e ideologías.

Los ejércitos de *bots* ultraderechistas

Un *bot* es un programa que puede imitar la comunicación de un humano: los *socialbots* de las plataformas se usan sobre todo para generar mensajes, multiplicar su diseminación y reunir seguidores. Los *bot* sociales tuvieron un papel importante ya en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2016; un tercio de los tweets pro-Trump y casi una quinta parte de los tweets pro-Clinton provinieron de este tipo de cuentas automatizadas (Guilbeault y Woolley, 2016). En las elecciones alemanas de 2017, granjas de *bots* rusos impulsaron teorías de conspiración afines a la extrema derecha en Twitter esperando llamar la atención de los *influencers* de extrema derecha (Broderick, 2017). La campaña pro-Brexit empleó muchos más *bots* que la campaña en contra, aunando un “esfuerzo global de la derecha extrema” (Bringle, 2019). Una investigación de *The Independent* sobre la presencia de bots en elecciones europeas en 2019 descubría que las campañas de *hashtags* de extrema derecha se impulsaron gracias a los *bots* (Bevensee, Reid Ross y Nardin, 2019).

Los bots ayudan a multiplicar el efecto de los mensajes de la derecha extrema

Por si no fueran suficientes el extremismo y las burbujas ideológicas, los *bots* ayudan a multiplicar el efecto de los mensajes de la derecha extrema. Sin ser prerrogativa suya, estos se han ido convirtiendo desde 2016 en una forma de generar contenidos, tráfico y adeptos importante, hasta el punto de que los *bots* de la ultraderecha han tenido papeles importantes en las principales elecciones de los últimos años en favor de posturas extremas o polarizando a los y las votantes.

Los argumentos de la ultraderecha durante la pandemia

Donde la extrema derecha tiene una mayor posibilidad de ganar poder, como en Francia, el movimiento aumenta los temores en torno a la pérdida de la privacidad debido a una propuesta de “tarjeta sanitaria” COVID-19, la merma de libertad debido a la vacunación masiva y la imposición de mascarillas, y la corrupción por supuestas conspiraciones de las farmacéuticas, China y otros gobiernos. Algunas personas creen que alentar estos miedos es parte de una estrategia para

desviar la atención. Por ejemplo, líderes como Le Pen pretenden que la gente olvide que su partido defiende ideas extremistas al enarbolar la bandera de las libertades civiles y la privacidad (Yáñez, 2017).

Las principales teorías de la conspiración sobre la pandemia dicen que la COVID-19 es parte de una guerra biológica; la tecnología 5G transmite el virus; que el virus de la COVID-19 es como el de la gripe; las mascarillas no funcionan, y, las vacunas contra la COVID-19 cambian tu código genético (Reader, 2020). Algunas de ellas (e.g., la de la gripe) fueron aupadas en Twitter por Trump. Estas teorías son peligrosas porque fomentan la desconfianza hacia la ciencia y las instituciones y el racismo hacia China, además de propiciar comportamientos peligrosos.

El problema es que las conspiraciones existen. Solo hace falta leer los análisis de los datos filtrados por Edward Snowden en 2013, que revelan una red global de interceptación de comunicaciones en EEUU, con el apoyo de empresas de telecomunicación (Greenberg, 2014; Lyon, 2014). Diversas compañías petroleras han producido informes supuestamente científicos para rebajar la importancia o simplemente negar la existencia del cambio climático sistemáticamente (Lent, 2020). De 1954 a 1961, un virus apareció en las vacunas contra la polio y millones de personas recibieron inoculaciones contaminadas (Sterbenz, 2013). La diferencia está en que las primeras, las teorías de la conspiración falsas, han sido repetidamente desmentidas y existe un consenso sobre su falsedad entre fuentes reputadas, y las segundas, las conspiraciones de verdad, han sido confirmadas por documentos e investigaciones fiables.

La cuestión aquí es hasta qué punto son las teorías conspirativas sobre la pandemia que circulan por internet terreno exclusivo de la derecha radical. En nuestros estudios preliminares de la pseudociencia y los bulos entorno al COVID-19, no pudimos observar una afiliación clara a grupos de ultraderecha, como sí la vimos en el antifeminismo de Twitter (Gutierrez, Pando y Congosto, 2020). Se podría decir que para creer que el virus se transmite por 5G o que hay una conspiración mundial no hace falta ser de la ultraderecha. Por ejemplo, el mundo del yoga está supuestamente “plagado” de personas contrarias a las vacunas y creyentes de QAnon, según un informe de *Wired* (Guerin, 2021).

Es decir, la ultraderecha –tanto aquella pública como aquella semiclandestina– ha utilizado el miedo despertado por la pandemia y ha empleado las capacidades ofrecidas por las plataformas para ampliar sus bases de forma masiva y sin precedentes, sin que ello signifique que todas las personas que compran sus ideas sean de la derecha radical.

Discusión

Las plataformas, estrictamente hablando, ni son redes ni son sociales. No son lo primero porque por sí mismas no constituyen comunidades; son las comunidades las que se sirven de ellas para formarse, intercambiar ideas y organizarse. Tampoco son sociales, porque el bienestar social no es su objetivo, sino ganar dinero a través de la monetización de los datos de sus usuarios y usuarias (que no son clientes) y del cobro de servicios. Pero tampoco son medios informativos, dado que no se rigen por los principios del periodismo, que se define por el servicio a la ciudadanía y a la verdad de los hechos y el empleo del método de la verificación (Kovach y Rosenstiel 2007). Las plataformas son selectoras algorítmicas, distribuidoras y promotoras de contenidos la mayoría generados por terceros, y recolectoras masivas y explotadoras de datos. En *Antisocial: How Online Extremists Broke America*, Marantz cuenta cómo los propagandistas de la extrema derecha explotan el derecho a expresarse para polarizar el mundo (Marantz, 2019). Marantz sigue el rastro de “los intrusos” –conspiradores, supremacistas blancos y *trolls* nihilistas–, que se han convertido en expertos en el uso de los mensajes *online* para promover su agenda (Marantz, 2019). Este libro revela cómo, al borrarse las fronteras entre tecnología, medios informativos y política, se pueden propagar ideas marginales desde los rincones anónimos de internet hasta la televisión y el Twitter del expresidente Trump. Así, los jóvenes expulsados del bienestar son conducidos por la madriguera de la radicalización en línea.

Al borrarse las fronteras entre tecnología, medios informativos y política, se pueden propagar ideas marginales desde internet hasta la televisión

La ultraderecha en las plataformas presenta tres retos de máxima relevancia para nuestras democracias: cómo abordamos la difusión de la mentira, la manipulación y los mensajes de odio; la desconfianza en las instituciones, y la opacidad de las plataformas.

La primera cuestión trata de hasta qué punto deberían ser las plataformas las encargadas de censurar contenidos mentirosos, manipuladores y odiosos o vetar a grupos extremistas. Marantz, para su libro, se sienta a hablar con los creadores de las plataformas cuando comienzan a considerar las fuerzas que han desatado. ¿Serán capaces de resolver la crisis de comunicación que ayudaron a provocar? No lo parece, pues el afán de lucro empuja a las plataformas hacia la maximización algorítmica de la atención despertada por los contenidos y de su capacidad de recabar y analizar datos en tiempo real.

El segundo reto es el declive generalizado de la confianza en las instituciones. Globalmente, los medios informativos y los gobiernos se sitúan en el cuadrante de las instituciones consideradas incompetentes y poco éticas, siendo algunos países europeos y Estados Unidos

los lugares donde la desconfianza es más alta (Edelman, 2021). Cuando se desdibujan las líneas entre tecnología, medios informativos y política, y los medios no ejercen su papel de control a los poderosos, tenemos un problema de calado.

Y el tercero es la falta de acceso a la información sobre cómo funcionan las plataformas y sus algoritmos considerados ya “cajas negras” (Yang y Pandey, 2011). Se deben realizar más investigaciones, particularmente sobre plataformas que actualmente no permiten dicha investigación acerca de sus términos de servicio y su código. Esto solo se puede hacer en estrecha colaboración con las mismas plataformas y con una regulación que incentive la transparencia.

Garton Ash aboga por dos vías de solución (Garton Ash, 2021). La primera es que las democracias aborden los problemas de sus propios entornos de información. Para Gran Bretaña, por ejemplo, la batalla con el fin de defender y mejorar la BBC –una emisora pública que ofrece hechos verificados y diversidad de opiniones– es más importante que cualquier cosa que haga el gobierno británico con Facebook o Twitter (Garton Ash, 2021). En EEUU, donde están algunos de los mejores medios informativos, el problema es que la mayor parte de los estadounidenses no acuden a estos sino a canales de YouTube, páginas de Facebook y *feeds* de Twitter “que les brindan versiones incompatibles de la realidad” (Garton Ash, 2021). Siguiendo esa lógica, en España nos tocaría dar marcha atrás en la polarización de los medios informativos privados y reforzar la independencia de los públicos. La segunda pasa por una alianza global. Ya que ninguna nación es lo suficientemente grande para enfrentarse a las superpotencias del mundo digital –Facebook, Google, Amazon, Twitter, Apple, Netflix–, “necesitamos la acción coordinada de una masa crítica de democracias” (Garton Ash, 2021). Fuera de China, EEUU es el pionero en generar tendencias digitales, mientras que la UE es líder en el establecimiento de normas, argumenta este autor. “Juntemos al creador de tendencias y al creador de normas, agreguemos un montón de otras democracias líderes, y tendremos una combinación de poder regulatorio y de mercado a la que incluso Su Alteza Digital Mark Zuckerberg debe inclinarse” (Garton Ash, 2021). Al tiempo que escribo estas líneas, Australia está librando una batalla contra Facebook (Taylor, 2021).

Habrà que romper los monopolios de las plataformas, generar nuevos modelos de regulación, invertir en verificación de datos y educación digital, y generar nueva regulación y alianzas. Desde Brasil hasta Estados Unidos, desde España hasta Nueva Zelanda, las ideas y grupos de extrema derecha representan una amenaza para las sociedades democráticas. “Las epidemias pueden tener efectos de erosión

social, aumentando la probabilidad de malestar... Es razonable esperar que, a medida que la pandemia se desvanezca, los disturbios puedan resurgir en lugares donde existía anteriormente” (Barrett y Chen, 2021). Si hay alguna esperanza de reparar esas brechas y promover la igualdad, el estado de derecho, una sociedad civil inclusiva y el respeto a los derechos humanos, necesitamos poner cotos claros a las plataformas, unos medios informativos honestos, fiables e independientes y reestablecer la confianza en ellos.

Referencias bibliográficas

Ashby, H. (2021) ‘Far-Right Extremism Is a Global Problem’, *Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/01/15/far-right-extremism-global-problem-worldwide-solutions/>.

Associated Press (2020) ‘QAnon supporters sharing “deep state” satanic sex trafficking ring/cannibalism theories at Trump rallies’, *AP*. Available at: <https://www.fox32chicago.com/news/qanon-supporters-sharing-deep-state-satanic-sex-trafficking-ring-cannibalism-theories-at-trump-rallies>.

Auger, V. A. (2020) ‘Right-Wing Terror: A Fifth Global Wave?’, *Perspectives on Terrorism*, 14(3), pp. 87–97. doi: 10.2307/26918302.

Baer, D. (2016) ‘The “Filter Bubble” Explains Why Trump Won y You Didn’t See It Coming’, *The Cut*. Available at: <https://www.thecut.com/2016/11/how-facebook-and-the-filter-bubble-pushed-trump-to-victory.html>.

Baker, P. (2016) ‘Rise of Donald Trump Tracks Growing Debate Over Global Fascism’, *The New York Times*. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/05/29/world/europe/rise-of-donald-trump-tracks-growing-debate-over-global-fascism.html>.

Berger, J. M. (2013) ‘Zero Degrees of Al Qaeda’, *Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2013/08/14/zero-degrees-of-al-qaeda/>.

Bevensee, E., Reid Ross, A. y Nardin, S. (2019) ‘We built an algorithm to track bots during the European elections – what we found should scare you’, *The Independent*. Available at: <https://www.independent.co.uk/voices/european-elections-parliament-bots-social-media-matteo-salvini-far-right-a8924831.html>.

Blee, K. M. (2017) ‘Ethnographies of the Far Right’, *Journal of Contemporary Ethnography*, 36(2), pp. 119–128. doi: <https://doi.org/10.1177/0891241606298815>.

Bocanegra, J. y Esteban, P. (2021) ‘Vox irrumpe en Cataluña con sorpasso al PP y Cs y sacude la derecha nacional’, *El Confidencial*. Available at: https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/elecciones-catalanas/2021-02-15/vox-ciudadanos-pp-sorpasso-irrumpe-cataluna_2950788/.

Boletín Oficial del Estado (2019) *Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal*. Available at: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=FIS-C-2019-00007>.

Bringle, R. (2019) ‘Global far-right effort to influence Brexit unearthed by researchers’, *Verdict*. Available at: <https://www.verdict.co.uk/global-far-right-brexiteer-twitter-bot/>.

Broderick, R. (2017) 'A Step-By-Step Guide to How Russian Bots Trick Far-Right Trolls into Spreading Fake News', *Buzz Feed News*. Available at: <https://www.buzzfeednews.com/article/ryanhatesthis/a-step-by-step-guide-for-how-russian-bots-trick-far-trolls>.

Bronner, S. E. (2000) *A Rumor About the Jews: Reflections on Antisemitism and 'The Protocols of the Learned Elders of Zion'*. New York: St. Martin's Press.

Brzuszkiewicz, S. (2020) 'Jihadism and Far-Right Extremism: Shared Attributes with Regard to Violence Spectacularisation', *European View*, 19(20), pp. 71–79. doi: <https://doi.org/10.1177/1781685820915972>.

Camus, J.-Y. y Lebourg, N. (2017) *Far-Right Politics in Europe*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Carlisle, R. P. (2005) *Encyclopedia of Politics: The Left and the Right*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Castelli Gattinara, P. y Bouron, S. (2019) 'Extreme-right communication in Italy and France: political culture and media practices in Casa Pound Italia and Les Identitaires', *Information Communication and Society* 23, 23(11–15). doi: 10.1080/1369118X.2019.1631370.

Chaffin, J. (2021) 'How the far-right fell into line behind Donald Trump', *Financial Times*. Available at: <https://www.ft.com/content/6da53be7-e809-48d2-99f6-0e1348e68391>.

Chermak, S. M., Freilich, J. D. y Suttmoeller, M. (2011) *The Organizational Dynamics of Far Right Hate Groups in the United States*. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Available at: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/944_OPSR_TEVUS_Comparing-Violent-Nonviolent-Far-Right-Hate-Groups_Dec2011-508.pdf.

Courtois, C., Slechten, L. y Coenen, L. (2018) 'Challenging Google Search Filter Bubbles in Social and Political Information', *Telematics and Informatics*, 35(7), pp. 2006–2015. doi: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.07.004>.

De Maio, G. (2020) 'The impact of COVID-19 on the Italian far right', *Brookings*. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/30/the-impact-of-covid-19-on-the-italian-far-right-the-rise-of-brothers-of-italy/>.

Deutscher Bundestag (2006) *The political parties in the Weimar Republic*. Bonn. Available at: https://www.bundestag.de/resource/blob/189776/01b7ea57531a60126da86e2d5c5dbb78/parties_weimar_republic-data.pdf.

Down, I. y Han, K. J. (2021) 'Far right parties and "Europe": societal polarization and the limits of EU issue contestation', *Journal of European Integration*, 43(1), pp. 65–81. doi: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1728263>.

DW (2020) 'Germany investigates soldiers over anti-Semitic, far-right group chat', *DW*. Available at: <https://www.dw.com/en/germany-investigates-soldiers-over-anti-semitic-far-right-group-chat/a-55755101>.

DW (2021) 'Crisis de la pandemia derrumba popularidad de Jair Bolsonaro'. Available at: <https://www.dw.com/es/crisis-de-la-pandemia-derrumba-popularidad-de-jair-bolsonaro/a-56321160>.

Edelman (2021) *Edelman Trust Barometer*. Available at: <https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>.

El Español (2021) 'El vídeo antisemita que la Comunidad de Madrid denuncia por delito de odio: "El judío es culpable"', *El Español*. Available at: https://www.elespanol.com/espana/politica/20210216/video-antisemita-comunidad-madrid-denuncia-delito-culpable/559444425_0.html.

Ellinas, A. A. (2010) *The media and the far right in western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511676017>.

Elliott, L. (2021) 'Trump saw the economy was his ticket to a second term – then Covid struck', *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2021/jan/15/trump-saw-the-economy-was-his-ticket-to-a-second-term-then-covid-struck>.

EU Counter-Terrorism Coordinator (2020) *The role of algorithmic amplification in promoting violent and extremist content and its dissemination on platforms and social media*. Council of the European Union. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12735-2020-INIT/en/pdf>.

Europol (2020) *Terrorism in the EU*. Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorism-in-eu-geographically-widespread-and-multifaceted>.

Fotheringham, A. (2021) 'In the pandemic, are Europeans more attracted to the far right?', *Al Jazeera*. Available at: <https://www.aljazeera.com/features/2021/2/3/far-right-europe-pandemic>.

Garton Ash, T. (2021) 'In the war of fake news versus facts, here's what the next battle should be', *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/08/fake-news-facts-facebook-twitter-fox-news-democracy>.

Golder, M. (2006) 'Far Right Parties in Europe', *Annual Review of Political Science*, 19, pp. 477–497. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042814-012441>.

Greenberg, A. (2014) 'These Are the Emails Snowden Sent to First Introduce His Epic NSA Leaks', *The Wired*, 13 October. Available at: <https://www.wired.com/2014/10/snowdens-first-emails-to-poitras/> (Accessed: 9 December 2016).

Grisham, K. (2021) 'Far-right groups move to messaging apps as tech companies crack down on extremist social media', *The Conversation*. Available at: <https://theconversation.com/far-right-groups-move-to-messaging-apps-as-tech-companies-crack-down-on-extremist-social-media-153181>.

Guerin, C. (2021) 'The yoga world is riddled with anti-vaxxers and QAnon believers', *Wired*. Available at: <https://www.wired.co.uk/article/yoga-disinformation-qanon-conspiracy-wellness>.

Guilbeault, D. y Woolley, S. (2016) 'How Twitter Bots Are Shaping the Election', *The Atlantic*. Available at: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2016/11/election-bots/506072/>.

Gutierrez, M., Pando, M. J. y Congosto, M. (2020) 'New approaches into the propagation of the antifeminist backlash on Twitter', *Investigaciones Feministas*, 11(2), pp. 221–237. doi: <https://doi.org/10.5209/infe.66089>.

Halikiopoulou, D. y Vlandas, T. (2019) 'Explaining the rise of the far right in Europe', *Nations and Nationalism*, 25(2), pp. 409–434. doi: <https://doi.org/10.1111/nana.12515>.

Hanash Martínez, M. (2018) 'Disciplinamiento Sexual: Cazando Brujas y Ciberfeministas', en *VII Congreso Universitario Internacional Investigación y Género. Investigación y género*. Sevilla, pp. 339–350. Available at: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/80307/Pages%20from%20Actas%20VII%20Congreso%20I%2bG%202018-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Jones, S. G. et al. (2020) *The War Comes Home: The Evolution of Domestic Terrorism in the United States*. Center for Strategic & International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/war-comes-home-evolution-domestic-terrorism-united-states>.

Joyce, K. (2020) 'How QAnon and Trumpism Have Infected the Catholic Church', *Vanity Fair*. Available at: <https://www.vanityfair.com/news/2020/10/how-qanon-and-trumpism-have-infected-the-catholic-church>.

Koehler, D. (2018) 'Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism', *Perspectives on Terrorism*, 12(6), pp. 72–88.

Kopeck, L. (2007) 'The Far Right in Europe', *St edoevropské politické studie*, IX(4), pp. 280–293.

Kovach, B. y Rosenstiel, T. (2007) *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect, Completely Updated and Revised*. New York: Three Rivers Press.

Lent, J. W. (2020) 'The five real conspiracies you need to know about', *Open Democracy*. Available at: <https://www.opendemocracy.net/en/transformation/five-real-conspiracies-you-need-know-about/>.

Lewis, H. (2019) 'To Learn About the Far Right, Start With the “Manosphere”', *The Atlantic*. Available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/08/anti-feminism-gateway-far-right/595642/>.

Littman, J. (2017) 'Where to get Twitter data for academic research', *Social Feed Manager*. Available at: <https://gww-libraries.github.io/sfm-ui/posts/2017-09-14-twitter-data>.

Loewinger, M. y Stall, H. (2021) 'Revealed: walkie-talkie app Zello hosted far-right groups who stormed Capitol', *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jan/13/zello-app-us-capitol-attack-far-right>.

Lyon, D. (2014) 'Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, consequences', *Big Data & Society*, SAGE Journals. Available at: <http://bds.sagepub.com/content/1/2/2053951714541861> (Accessed: 9 December 2016).

Lyons, M. N. (2018) 'Ctrl-Alt-Delete: The origins and ideology of the Alternative Right', in Lyons, M. N. (ed.) *Insurgent Supremacists*. Oakland, CA: PM Press and Kersplebedeb Publishing. Available at: <https://www.politicalresearch.org/2017/01/20/ctrl-alt-delete-report-on-the-alternative-right#sthash.pyfXkALX.uO2xtz0b.dpbs>.

Merelli, A. (2021) 'How Europe's far-right is talking about the US insurrection', *Quartz*. Available at: <https://qz.com/1959321/far-right-leaders-in-europe-are-attacking-violence-not-trump/>.

Mudde, C. (2016) 'Populist radical right parties in Europe', in *Transformations of Populism in Europe and the Americas*. London: Bloomsbury Academic, pp. 295–307. Available at: <http://dx.doi.org/10.5040/9781474225243.ch-016>.

Münchener Sicherheitskonferenz (2020) 'Munich Security Report 2020', *Westlessness*. Available at: https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf.

Nagulendra, S. y Vassileva, J. (2014) 'Understanding and Controlling the Filter Bubble through Interactive Visualization', in *25th ACM conference on Hypertext and social media*. Santiago: ACM, pp. 107–115. doi: 10.1145/2631775.2631811.

Pariser, E. (2011) *The Filter Bubble*. New York: Penguin Press HC.

Politico (2021) *France – 2022 presidential election voting intention*. Available at: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>.

Rapoport, D. C. (2016) 'It is Waves, Not Strains', *Terrorism and Political Violence*, 28(2). doi: <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112278>.

Ray, S. (2020) 'The Far-Right Is Flocking to These Alternate Social Media Apps – Not All of Them Are Thrilled', *Forbes*. Available at: <https://www.forbes.com/sites/siladityaray/2021/01/14/the-far-right-is-flocking-to-these-alternate-social-media-apps—not-all-of-them-are-thrilled/?sh=17ae4e2755a4>.

Reader, R. (2020) 'How 5 corrosive conspiracy theories made our fight against COVID-19 even harder', *Fast Company*. Available at: <https://www.fastcompany.com/90587805/worst-covid-19-conspiracies-of-2020>.

Reed, A. et al. (2019) *Radical Filter Bubbles Social Media Personalisation Algorithms and Extremist Content*. Royal United Services Institute. Available at: https://rusi.org/sites/default/files/20190726_grntt_paper_08_0.pdf.

Saull, R. (2015) 'Capitalism, crisis and the far-right in the neoliberal era', *Journal of International Relations and Development*, 18(1), pp. 25–51. doi: 10.1057/jird.2013.14.

Singerman, R. (1981) 'The American Career of the "Protocols of the Elders of Zion"', *American Jewish History*, 71(1), pp. 48–78.

Sterbenz, C. (2013) '9 huge government conspiracies that actually happened', *Insider*. Available at: <https://www.businessinsider.com/true-government-conspiracies-2013-12>.

Taylor, L. (2021) 'Facebook is gambling Australia can't live without it. Imagine if we prove them wrong', *The Guardian*. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/19/facebook-is-gambling-australia-cant-live-without-it-imagine-if-we-prove-them-wrong>.

Waters, G. y Postings, R. (2018) *Mapping the Islamic State's Global Support Network on Facebook*. Counter Extremism Project. Available at: <https://www.counterextremism.com/sites/default/files/Spiders%20of%20the%20Caliphate%20%28May%202018%29.pdf>.

Yang, K., y Pandey, SK. 'Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation'. *Public Administration Review*, 71(6), pp. 880-892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>

Yárnoz, C. (2017) 'Le Pen promete defender a los franceses de la UE, los extranjeros y los musulmanes', *El País*. Available at: https://elpais.com/internacional/2017/02/05/actualidad/1486311781_647565.html.

Nuevo internacionalismo en la política exterior estadounidense de la Administración Biden. Balance de 100 días de gobierno

Caterina García
Catedrática de Relaciones Internacionales

Josep Ibáñez
Profesor titular de Relaciones Internacionales



Introducción: una política exterior estadounidense a la deriva

La victoria electoral de Joe Biden en las elecciones presidenciales de 2020 abrió la puerta a la revisión de una política exterior que su antecesor Donald Trump había llevado a la deriva. Los vientos del populismo, el mar de confusión estratégica y la corriente de los tiempos convulsos llevaron a Estados Unidos por un rumbo incierto, marcado ese último año de *trumpismo* por los rigores de la pandemia mundial. Algunos observadores dudan incluso de que el país hubiese tenido durante esos cuatro años una política exterior propiamente dicha, de modo que Estados Unidos parecía batirse en retirada (Gurtov, 2021).

Resulta difícil sostener, como algunos auguraban, que la política exterior de Trump acabaría siendo convencional (Karni, 2017), pero ciertamente tampoco resultó ser del todo revolucionaria (García e Ibáñez, 2017). Las ocurrencias e incoherencias con la que se inició en 2017 fueron sucediéndose sin más guía estratégica que un discurso de “realismo basado en principios” (The White House, 2017), de fundamentos teóricos muy endeble y de aplicación práctica irreconocible. Ni el realismo en cualquiera de sus versiones ni principios morales dignos de tal nombre parecen haber sido característicos del período 2017-2020. La política exterior de Trump ha sido singular por “miope, cambalachera, temperamental, poco confiable, grosera, personalista y profundamente iliberal” (Kirshner, 2021: 18) ¿Qué balance puede haber resultado de tal singularidad?

*La lista de
fiascos, infamias,
descréditos,
incoherencias e
incertidumbres
que dejó la
política interna-
cional de Trump
es interminable.
El único hilo
conductor, más
allá del
populismo
nacionalista
propio del
trumpismo, fue el
abandono del
internacionalismo
liberal*

Pueden serle atribuidos algunos logros reseñables. En primer lugar, Estados Unidos no empezó ninguna guerra, lo cual es algo realmente excepcional en el balance de cualquier mandato presidencial. Incluso llegó a firmarse un acuerdo con los talibanes en Afganistán y se produjo un repliegue de tropas en Siria, aunque en ningún caso los estadounidenses contribuyeron significativamente a resolver ningún conflicto armado. En las relaciones con los aliados y socios europeos, quizá los discursos antieuropeístas y las amenazas de retirada de la OTAN contribuyeron a que Europa asumiese algunas responsabilidades adicionales sobre su propia seguridad. En Oriente Medio la política estadounidense contribuyó a que Israel estableciese relaciones diplomáticas con algunos Estados árabes (Baréin, Emiratos Árabes Unidos, Sudán y Marruecos), aunque la situación en la región continuase resultando poco esperanzadora, en especial para los palestinos. Y en el terreno comercial fueron negociados un nuevo acuerdo con Corea del Sur y una versión actualizada del TLCAN, aunque no fuesen sustancialmente mejores que los anteriores acuerdos (Walt, 2021).

Pero la lista de fiascos, infamias, descréditos, incoherencias e incertidumbres que dejó la política internacional de Trump es interminable. El único hilo conductor, más allá del populismo nacionalista propio del *trumpismo*, fue el abandono del internacionalismo liberal que, en mayor o menor medida, había sido mantenido por todos los gobiernos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La proyección internacional de Estados Unidos dejó de ser un referente para las democracias liberales (Mounk, 2021). Cuando estuvo en juego elegir entre democracia y dictadura el gobierno de Trump no sólo se mostró silencioso o comprensivo con acciones y expresiones autoritarias, sino que fueron objeto de halagos tanto dictadores (Putin en Rusia, El Sisi en Egipto o Kim Jong Un en Corea del Norte) como fuerzas y líderes extremistas en otros países democráticos y no democráticos por igual (en Europa, India, Brasil,...). Las violaciones de derechos huma-

nos fueron especialmente reseñables por parte estadounidense en materia de inmigración, refugio y asilo, donde fue habitual el trato denigrante y discriminatorio hacia los extranjeros, sobre todo si éstos pretendían entrar en el país por la frontera sur. Y, sin llegar a abrazar formalmente el unilateralismo, el gobierno estadounidense sí socavó profundamente el multilateralismo con una sucesión de desplantes a las normas e instituciones internacionales: retirada de la Alianza Transpacífica, abandono del Acuerdo de París sobre el Clima, retirada del Acuerdo Nuclear con Irán, retirada del Consejo de Derechos Humanos en las Naciones Unidas, debilitamiento de la Organización Mundial del Comercio, retirada del Tratado de Cielos Abiertos, anuncio de salida de la Organización Mundial de la Salud (en plena pandemia del COVID-19 para más inri),...

Durante estos años los encuentros y desencuentros con algunos países fueron tan llamativos como desconcertantes. Algunos gozaron de un favor sólido e inalterable, como Israel, pero fueron muchos más los que deben preguntarse todavía por los motivos de las filias y fobias que guiaron sus relaciones con Estados Unidos, desde Cuba a Corea del Norte, pasando por Irán, México e incluso Rusia. Regiones enteras como África o América Latina fueron relegadas al olvido o incluso al desprecio, como cuando Trump se refirió públicamente a África y a Haití como estercoleros (*shitholes*). Capítulo aparte lo constituyeron las relaciones con China, que pasaron de la adulación a la enemistad cuando el gobierno estadounidense decidió iniciar un arriesgado conflicto económico a gran escala en 2017-2018. Poco hubo aquí de improvisación, pues la sinofobia en algunos sectores estadounidenses había sido cuidadosamente cultivada antes de instalarse en la Casa Blanca (Navarro y Autry, 2011). Pero la dimensión de la “guerra comercial” fue más allá de lo previsto por muchos, sin que pueda afirmarse más de dos años después de sus inicios que resultó ventajosa para los intereses norteamericanos. Más bien contribuyó a consolidar, junto con las trabas a las operaciones de grandes tecnológicas chinas como Huawei, una competencia estratégica que va más allá de la rivalidad económica (The White House, 2017; Schneider *et al.*, 2019).

El papel de Estados Unidos en el mundo según Biden

Salvo contadas excepciones, la política exterior no suele ocupar un lugar central ni en los programas ni en las campañas electorales de la mayoría de los países, puesto que no constituye una de las prioridades de los electores, cuyos votos van destinadas a captar. Por otra parte, la política exterior, por su propia naturaleza y por los compromisos internacionales que conlleva, es una de las políticas más estables de

El liberalismo institucionalista de Biden no es idealista, es pragmático: retomar la responsabilidad del liderazgo para asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad internacionales redundaría en beneficio propio

cualquier gobierno. Así, en general, las diferencias entre las propuestas de los partidos de todo el espectro político de un país, incluso entre las de aquellos más alejados entre sí, suelen ser de matiz más que de fondo, y los cambios de gobiernos suelen generar, en este ámbito, reorientaciones discursivas más que giros radicales de comportamiento. No obstante, las excepciones existen.

En campaña electoral el candidato a liderar una superpotencia como Estados Unidos no puede dejar de hacer referencia a su papel en el sistema internacional. En la medida en que la ubicación de Estados Unidos en el mundo y su actitud frente al mundo pueden condicionar la vida y el bienestar de los ciudadanos de este país, la política exterior deviene un tema de interés doméstico. A la inversa, el lema nacionalista de Donald Trump, “*America first*”, a pesar de ir dirigido al público interno, era un mensaje que, por sus consecuencias, no podía ser ignorado por aliados, rivales o enemigos de Estados Unidos, puesto que implicaba una actitud más dura, así como un menor compromiso con las instituciones internacionales multilaterales y con las causas globales. El discurso y la política exterior nacionalista de Trump se contraponía abiertamente al discurso multilateralista e internacionalista de su antecesor, Barak Obama.

En la retórica de la política exterior estadounidense la oscilación pendular entre nacionalismo unilateralista y multilateralismo universalista es una constante histórica, si bien, en la práctica, las diferencias no son tan intensas como ese vaivén discursivo podría hacer pensar. A la vez, la identificación apriorística entre, por un lado, republicanos-unilateralistas-nacionalistas con el realismo político y, por otro lado, demócratas-multilateralistas-internacionalistas con el idealismo y/o el liberalismo tampoco tiene una correspondencia exacta en la práctica de la política exterior. Recordemos, por ejemplo, que bajo la Administración de un demócrata multilateralista e internacionalista por excelencia como Bill Clinton Estados Unidos firmó el Protocolo de Kyoto, pero no lo ratificó. O, en otro orden de cosas, a pesar de haber proclamado una política exterior multilateralista y no intervencionista a lo largo de la campaña electoral, ocho años después, Clinton acabaría siendo el presidente más intervencionista desde la Segunda Guerra Mundial (Ortiz de Zárate, 2016).

Dicho esto, tras el pronunciado viraje de la política exterior de Trump, la campaña presidencial del demócrata Joe Biden no podía evitar pronunciarse sobre la política exterior. Un posicionamiento claramente diferenciador se imponía. El mantra “*America first*” fue sustituido por el eslogan-propuesta “*America Must Lead Again*” y por su versión más optimista y asertiva “*America is back*”. Ambas formulaciones reflejaban la visión de Biden sobre el papel de Estados Unidos en el mundo.

Al mensaje interno -seguiremos cuidando de los ciudadanos americanos- se uniría uno aparentemente dirigido al exterior –hemos vuelto y no volveremos a descuidar a nuestros aliados-, pero que en el fondo era imprescindible para que el primero fuera realidad -les necesitamos para ser poderosos y ser capaces de hacer frente a los peligros que amenazan el bienestar de los ciudadanos americanos.

La idea reflejada en estos eslóganes, *leitmotiv* de la formulación de la política exterior de Biden, es la tesis central de la teoría de la estabilidad hegemónica (Kindelberger, 1973; Keohane, 1984) en su versión más básica: el mundo necesita un líder que dote de estabilidad al sistema. Y esta tesis se acompaña de otra afirmación, convertida por Biden en un corolario: Estados Unidos debe ser ese líder. Para ello, debe recuperar el liderazgo abandonado, que no perdido ni arrebatado por otros.

En un artículo publicado en marzo-abril de 2020, Biden acusaba a Trump de haber cometido cuatro errores en su política exterior: menospreciar y abandonar a sus socios y aliados (Canadá, UE); provocar y envalentonar a sus adversarios (China, Rusia, Irán); iniciar guerras comerciales que perjudican a sus ciudadanos; y abdicar de su liderazgo (Biden, 2020a). Este último error, como ya advirtió años atrás John Ikenberry (2018), era la causa del desmorone de los elementos del orden internacional que había construido con tanto esfuerzo tras la Segunda Guerra Mundial. Y los cuatro errores juntos habían hecho de Estados Unidos un país más frágil e inseguro. Los retos globales, observaba, seguían creciendo y la actitud de Trump, al ignorarlos, había acabado perjudicando a las clases medias estadounidenses, principales víctimas de su guerra comercial con China y de sus desacuerdos económicos con sus socios. Su receta era clara: recuperar el liderazgo, “volver a presidir la mesa”. El instrumento principal para conseguirlo debía ser la diplomacia.

La misma idea era recogida y desarrollada un año más tarde, siendo ya presidente, en las *Orientaciones provisionales para la estrategia de seguridad nacional* (The White House, 2021e): para defender los intereses estadounidenses frente a los retos y amenazas de orden externo (pandemia, crisis climática, proliferación nuclear, cuarta revolución industrial) e interno (retroceso democrático, aumento del nacionalismo y justicia racial), Estados Unidos debe trabajar junto con sus aliados y socios. Se debe restablecer la confianza en el orden multilateral y renovar las fuentes de fortaleza nacional (el valor y la fuerza de la democracia). El liberalismo institucionalista de Biden no es idealista, es pragmático: retomar la responsabilidad del liderazgo para asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad internacionales redundan en beneficio propio. Los objetivos son ahora más concretos: reforzar las

alianzas a fin de estar en disposición de frenar las amenazas; invertir en desarrollo para crear mercados, frenar las migraciones y reducir la inestabilidad; e invertir en el sistema sanitario para reducir los riesgos de pandemias que amenazan la salud de los ciudadanos y la economía estadounidense.

La posición internacional de Biden se alinea con el liberalismo institucional en su versión más intergubernamentalista (Moravcsik, 1995) y apuesta claramente por el multilateralismo centrado en y dirigido por el Estado: “Comprometerse con el mundo para mantener América próspera y segura” (The White House, 2021e: 6). La recuperación del liderazgo pasa por restablecer su lugar en las instituciones internacionales, revitalizar la red de alianzas y asociaciones malquistada por su antecesor, utilizar la diplomacia y -guiño a realistas y halcones- modernizar las capacidades militares.

La visión del mundo de la Administración Biden y la política exterior que de ella se deriva parte de cuatro premisas. En primer lugar, *el carácter global de los retos y amenazas y la necesidad de hacerles frente colectivamente*: la mayoría de amenazas y retos a los que se enfrenta el país no tienen fronteras y son compartidos por aliados, rivales y enemigos y, por tanto, solo se pueden enfrentar multilateralmente. Los nacionalismos estatales van en contra de esta lógica cooperativa y, en consecuencia, es imperativo reinvertir las tendencias aislacionistas proclamadas por algunos de ellos. En segundo lugar, *el carácter indisociable de la política exterior y la interior*: para ser poderosos internacionalmente hay que ser fuertes internamente y ello requiere recuperar el bienestar, la confianza y el apoyo de las clases medias estadounidenses. Hay que desarticular las políticas proyectadas hacia el exterior de los últimos años que, empecinadas en dar una imagen de fuerza y dureza, han acabado perjudicando a los ciudadanos americanos. En tercer lugar, *el carácter negativo de la transformación en curso de la estructura de poder mundial*: la distribución del poder mundial está cambiando y el cambio supone una amenaza al poder americano. Aunque hay diferentes países y actores no estatales “amenazantes”, solo hay uno, China, que con la combinación de sus capacidades económicas, militares, diplomáticas y tecnológicas es capaz de desafiar de forma sostenida al orden internacional liberal (The White House, 2021e: 8). China, claramente, no forma parte de las naciones afines con quienes Estados Unidos comparte cosmovisión y valores. Y finalmente, en cuarto lugar, *el carácter urgente de la respuesta*, ya que están en juego las alianzas, las instituciones, los acuerdos y las normas, base del orden internacional favorable a Estados Unidos.

La Administración Biden asume un mundo de retos globales que requieren una gestión multilateral. Apuesta por retomar el liderazgo...

La estrategia a seguir es clara: defender las fuentes del poder económico estadounidense y defender la democracia interna; renovar la arquitectura multilateral internacional modernizándola y adaptándola a los nuevos retos (ciberataques, cambio climático, carrera tecnológica digital); promover una distribución del poder favorable que permita prevenir las amenazas a Estados Unidos, los ataques a los bienes comunes globales o el dominio de regiones clave. Y todo esto hay que hacerlo en conjunción con socios y aliados, revitalizando las maltrechas alianzas, puesto que solos es imposible.

En definitiva, la Administración Biden asume un mundo de retos globales que requieren una gestión multilateral. Apuesta por retomar el liderazgo y para ello recurre al *smart power* que Hillary Clinton adoptase al inicio del primer mandato de la Presidencia de Obama (Clinton, 2009; Nye, 2009 y 2011). Este poder inteligente se presenta como la solución capaz de convencer a liberales y realistas en política exterior: diplomacia y poder suave como primera opción, para legitimar el liderazgo de la superpotencia ante socios y aliados, pero sin renunciar al poder duro, incluyendo el uso de la fuerza como último recurso, capaz tanto de disuadir a potenciales rivales y enemigos, como de reconfortar a los sectores más duros de la opinión pública interna.

Un programa de política exterior pragmático: vuelta al internacionalismo

Joe Biden hizo campaña prometiendo devolver la política exterior a la “normalidad” tras la excepcionalidad en que la había sumido Trump y reafirmó este compromiso al llegar a la Casa Blanca (The White House, 2021c). El lema “una política exterior normal” fue cuestionado y criticado por poco ambicioso: la normalidad, la vuelta atrás, era renunciar a la oportunidad de reorientar y mejorar la política exterior (Ashford, 2020). Es cierto que, al menos formalmente, los planteamientos programáticos, contrapuestos a las erráticas actuaciones de Trump, destilaban una cierta pulsión restauradora (Soler, 2020). Pero del enunciado programático no debe inferirse, sin más, la voluntad de presentar un programa “conservador”, una mera vuelta atrás. El mensaje puede ser interpretado como la determinación de abandonar el desorden y la improvisación de los últimos cuatro años. Volver a la vida pre-Trump significa, para la Administración Biden-Harris, regresar a una política exterior pensada y elaborada en base a unas prioridades y objetivos y abandonar una forma de hacer política a través de tuits.

*El pragmatismo
impregna la
diplomacia
multilateralista
que, en Estados
Unidos, nunca ha
sido entendida
como un fin en sí
mismo, sino como
un medio para
conseguir
objetivos*

El programa Biden-Harris, como cualquier programa de política exterior, afirmaba orientarse hacia la defensa de los intereses vitales. Dada la situación de partida, ello exigía una triple recuperación: la del liderazgo, la de la legitimidad y la de la acción global (multilateralismo) contra las amenazas globales (Biden, 2020b). La recuperación del liderazgo abandonado requería reconquistar la legitimidad –“Estados Unidos debe liderar no sólo con el ejemplo del poder, sino con el poder de nuestro ejemplo”–, así como restaurar y reconstruir las alianzas y asociaciones.

Del primer discurso del Presidente Biden ante el Departamento de Estado, pueden extraerse tres ideas-guía de su política exterior en línea con los planteamientos programáticos: primera, hay que recomponer el multilateralismo y liderar el orden internacional (“América ha vuelto”, “América se vuelve a comprometer con el sistema internacional”); segunda, hay que retomar la lógica diplomática abandonada por Trump (“la diplomacia ha vuelto al centro de la política exterior”); y tercera, hay que reconstruir los vínculos dañados (“Vamos a reparar nuestras alianzas”) (The White House, 2021c).

En el ámbito institucional, la recomposición y la vuelta a la “normalidad” pasaría, en primer lugar, por rehabilitar el poder del Departamento de Estado y de sus funcionarios a fin de que la política exterior recuperara su carácter orgánico, evitando así depender de las veleidades y ocurrencias personales del presidente. En segundo lugar, volvería a los cauces diplomáticos, de los que nunca debiera haberse alejado, y se abandonarían las redes sociales como instrumentos vehiculares del discurso de la política exterior.

En el ámbito político implicaría, por una parte, un cambio de actitud frente a aliados y rivales y, por otra, la reversión de toda una serie de decisiones tomadas por el anterior presidente. En primer lugar, Biden manifestó su determinación de reactivar y renovar los hábitos cooperativos con los socios y aliados tradicionales de Estados Unidos como una forma de revigorizar las alianzas que habían sido menospreciadas y atrofiadas por Trump y que tan necesarias son para encarar los retos globales y los desafíos provenientes de los nuevos centros de poder: “Las alianzas de América son nuestro mayor activo” (The White House, 2021c). Este planteamiento pasa por reconducir las relaciones con Canadá y México, modernizar la OTAN, buscar un diálogo más fluido con la UE, construir alianzas con Australia, Japón, y Corea del Sur, y establecer asociaciones por todo el mundo (India, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam y otros miembros ASEAN). La estrategia que Biden denominaba “liderar con diplomacia” es también válida para comprometer a adversarios y competidores y es clave para convencer, recuperar la legitimidad y recuperar el control de la agenda internacional, evitando que sea China quien lo tenga. Pero el pragma-

tismo impregna la diplomacia multilateralista que, en Estados Unidos, nunca ha sido entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para conseguir objetivos: se trata de construir nuevas normas globales que reflejen los valores e intereses de Estados Unidos.

Respecto a rivales y competidores, los nuevos líderes sabían que la opinión pública no aceptaría timidez o debilidad. Por tanto, pragmatismo de nuevo a través de una actitud de “firmeza serena”: los mensajes programáticos hacia China y Rusia eran mucho menos estridentes, pero tan o más firmes que los de sus predecesores. Estados Unidos no está dispuesto a tolerar las acciones agresivas –interferencias electorales, ciberataques, abusos económicos, ataques a los derechos humanos o violaciones de la propiedad intelectual– y les hará frente en conjunción con sus aliados.

En el amplio capítulo de reversión de decisiones tomadas por la Administración Trump, las propuestas Biden-Harris pueden agruparse en cinco bloques. Un primer bloque iba destinado a la reincorporación de Estados Unidos a los acuerdos denunciados por Trump: el Acuerdo de París sobre el Clima y el Acuerdo Nuclear con Irán. La iniciativa de reincorporación al Acuerdo de París era el primer paso de una serie de propuestas que reflejaban una postura diferente frente a la crisis climática y que incluían el compromiso de integrar los objetivos climáticos en todas las acciones diplomáticas; promesas de reindustrialización que, avanzando en la energía sostenible, crearían 10 millones de puestos de trabajo; la recuperación de las regulaciones de emisiones y la ampliación de sus objetivos (alcanzar las emisiones cero en 2050). La propuesta de retomar, y quizás renegociar, el Plan de Acción Integral Conjunto con Irán iba en la línea de resolver los conflictos diplomática y multilateralmente: a la par que un instrumento que avanza en la desnuclearización, era visto como un instrumento capaz de frenar cualquier acción desestabilizadora.

Un segundo bloque de propuestas programáticas hacía referencia a la reincorporación de los Estados Unidos como miembro de organizaciones internacionales que la Administración Trump había abandonado. Desmarcándose del negacionismo y unilateralismo de Trump, Biden proponía el retorno a la Organización Mundial de la Salud, reformarla, reforzarla, y trabajar multilateral y cooperativamente para vencer al COVID-19 y evitar futuras pandemias. Igualmente, el programa de Biden incluía la restauración de las obligaciones financieras respecto al Fondo de Población de Naciones Unidas al que Trump había retirado la financiación, alegando que el organismo había financiado abortos forzados en China. Respecto a otra de las organizaciones víctimas del unilateralismo de Trump, la Organización Mundial del Comercio, que había sido paralizada por el doble bloqueo estadounidense a la elección de la nueva Directora General y de dos de los

miembros del Órgano de Solución de Diferencias que debían ser renovados, el programa Biden-Harris proclamaba la necesidad de emprender, junto con las naciones afines, una reforma institucional que pusiera el comercio internacional al servicio de todos los ciudadanos y no de las clases privilegiadas. Pese a estas propuestas, ni durante la campaña ni en las primeras declaraciones de la Administración Biden se hizo referencia alguna a la reincorporación de Estados Unidos a la UNESCO y al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En un tercer bloque podemos agrupar aquellas propuestas que hacían referencia a la gestión de conflictos. Por una parte, el programa Biden-Harris proponía acabar con las guerras interminables: retirada de la mayoría de los efectivos militares en Afganistán y retirada del apoyo a Arabia Saudí en la guerra del Yemen. Por otra, se posicionaba a favor de la búsqueda de la paz y la estabilidad en Oriente Medio, renovando –opción continuista respecto a cualquier Administración anterior– su compromiso con la seguridad de Israel, al tiempo que apostando por la solución de dos Estados –opción de cambio respecto a la Administración Trump–.

Invertir en diplomacia no es algo que se haga porque es correcto sino porque repercute en beneficio de los ciudadanos estadounidenses en tanto que les permite vivir en paz, seguridad y prosperidad

Un cuarto bloque lo constituían las referencias programáticas a la protección de los Derechos Humanos. Más allá de la defensa genérica, se apostaba por la restauración del programa de admisión de refugiados, planteada como un deber frente a una necesidad global sin precedentes. Se repudiaba abierta y frontalmente la política migratoria de Trump de separación de familias practicada en la frontera de México y se anunciaba la concesión de visados temporales para trabajadores de sectores en los hay escasez de mano de obra local.

Un quinto bloque de temas se refería al control de armas. La renovación del compromiso estadounidense se concretaba en dos propuestas: poner en marcha una campaña conjunta con sus aliados, e incluso con China, destinada a conseguir la desnuclearización de Corea del Norte y extender el tratado Nuevo Tratado START con Rusia, anclaje de la estabilidad estratégica entre ambos países.

Para evitar cualquier posible crítica que lo tachase de idealista internacionalista, Biden insistía en su pragmatismo, intentado dejar claro que invertir en diplomacia no es algo que se haga porque es correcto sino porque repercute en beneficio de los ciudadanos estadounidenses en tanto que les permite vivir en paz, seguridad y prosperidad. En la misma línea, las alianzas sirven para fortalecer el poder de Estados Unidos y mejorar la capacidad para desarticular las amenazas que acechan al país. La cooperación al desarrollo no es filantrópica, se coopera para estar más seguros: ayuda a las poblaciones de los países en vías de desarrollo, pero, sobre todo, crea mercados para los productos americanos y reduce la probabilidad de conflictos que generan migraciones masivas.

En definitiva, la Administración Biden presentaba una política exterior multilateralista e internacionalista, pero insistía en destacar su pragmatismo y su orientación nacional, alejando el fantasma del idealismo con el que, tan a menudo, son criticados los demócratas. Las palabras del Secretario de Estado, Antony Blinken, en su primera alocución ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de representantes reflejaban esta determinación: “La Administración Biden-Harris ha establecido las prioridades de su política exterior respondiendo a una simple pregunta, la misma que nos motiva cada día: ¿qué significará esta política para los trabajadores y las familias estadounidenses?” (Blinken, 2021).

Balance de 100 días de gobierno

Una vez constituido el nuevo gobierno, las prioridades de la política exterior se abrieron paso de manera efectiva en dos de las proyecciones que constituían un cambio radical en la dimensión internacional de la política estadounidense. La primera era el compromiso para enfrentar la emergencia climática en base a argumentos científicos y apoyando a trabajadores y empresas estadounidenses para liderar una revolución energética limpia. A través de la orden ejecutiva del 27 de enero el nuevo gobierno proclamaba sin ambages el compromiso decidido en la lucha contra la crisis climática y la situaba como elemento esencial para la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos. Ello supuso no sólo la anunciada vuelta al Acuerdo del Clima de París, sino también la asunción de un papel de liderazgo en la promoción internacional de acciones para la reducción de emisiones de CO₂. En este sentido, de manera inmediata se nombró a una figura política de primer nivel como John Kerry Enviado Presidencial Especial para el Clima y se convocó una Cumbre de Líderes por el Clima para el Día de la Tierra, con objeto de galvanizar y renovar los esfuerzos de lucha contra la crisis climática (The White House, 2021b y Department of State, 2021b). Más allá de los gestos, la voluntad inequívoca en este ámbito se manifestó con la visita de John Kerry a China los días 15 y 16 de abril y con la declaración conjunta resultante de este encuentro en Shanghai con el Enviado Especial Chino para el Cambio Climático, Xie Zhenhua (Department of State, 2021e). Dicho documento hace explícito el compromiso de ambas potencias para luchar activamente contra la crisis climática y marca el camino de la cooperación multilateral para hacer efectiva la aplicación del Acuerdo de París a través de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas prevista para noviembre de 2021 en Glasgow (COP 26). Algo no menos significativo es la absoluta ausencia de referencias a los no pocos asuntos conflictivos de la relación bilateral.

Uno de los cambios es la reivindicación del estatus internacional de Estados Unidos a través de las alianzas democráticas en todo el mundo con la bandera de los valores norteamericanos y los derechos humanos

La segunda proyección de cambio se refería a la reivindicación del estatus internacional de Estados Unidos a través de la reconstrucción de alianzas democráticas en todo el mundo con la bandera de los valores norteamericanos y los derechos humanos. En este sentido, resultó significativo que, en su primer encuentro internacional tras asumir la Presidencia, en el marco de la Conferencia Virtual de Seguridad de Munich, Biden declarase a sus aliados europeos: “America is back. The transatlantic alliance is back. And we are not looking backward; we are looking forward, together” (The White House, 2021d).

Pese al pragmatismo que las inspira, estas reorientaciones tempranas de la política exterior de la Administración Biden merecen ser consideradas como un nuevo internacionalismo, con el que se abandona el aislacionismo populista del gobierno anterior. Muy reveladora de este giro fue la nueva política de acogida de refugiados, respecto de la cual se adoptaron medidas inmediatas con las que el nuevo gobierno se comprometía con un trato digno, respetuoso y no discriminatorio a todos aquellos que solicitasen la admisión en los programas de refugiados estadounidenses, con especial mención de colectivos especialmente desfavorecidos, como mujeres y personas LGBTQI+, en un marco más amplio de promoción de los derechos humanos a través de la política exterior (Department of State, 2021a y 2021c).

Pero junto a este nuevo internacionalismo es reseñable la definición igualmente temprana de los adversarios y amenazas de Estados Unidos, con China y Rusia en el punto de mira (The White House, 2021c y Department of State, 2021d). En una línea continuista respecto del gobierno anterior, China es definida como el principal “competidor”, con el que se puede trabajar en temas de interés común, como la lucha contra el cambio climático (Liu, 2021), pero que encontraría la oposición norteamericana frente a abusos económicos, acciones coercitivas como las del Mar de China Meridional, violaciones de derechos humanos como los sufridos por los *uigures*, robos de propiedad intelectual y perjuicios a la gobernanza global. El carácter estratégico de esta competencia no desaparecerá durante el mandato de Biden, pero China dejará de contar con un entorno favorable como el que tenía, marcado por la división entre democracias liberales y las distracciones impuestas por las políticas de Trump, entre el proteccionismo, el negacionismo climático, el nacionalismo populista y el desprecio por el multilateralismo (Rudd, 2021: 66).

Con Rusia también sería posible llegar a acuerdos, y de hecho desde febrero se acordó ampliar cinco años el Nuevo Tratado START para la reducción de armas estratégicas, pero el Presidente Biden manifestó a Putin el cambio de actitud estadounidense con respecto a lo que consideraba acciones agresivas rusas (interferencias electorales, ciberataques

y violaciones de derechos humanos como las sufridas por el opositor Alexei Navalni); en contraste con la pasividad del anterior gobierno, desde ahora Estados Unidos se opondría a Rusia de manera más decidida. En un rango inferior de amenazas son considerados actores regionales como Irán y Corea del Norte, que con tecnologías y capacidades decisivas pueden amenazar a los aliados y socios estadounidenses y desestabilizar Oriente Medio y Asia Oriental (The White House, 2021e: 8).

Una medida de singular importancia a mediados de abril fue la decisión de retirar de Afganistán todos los efectivos militares estadounidenses restantes y dar por finalizada así la guerra iniciada 20 años atrás. La retirada debería hacerse efectiva y total antes del 20º aniversario del 11-S, y de manera coordinada con la reducción de la presencia militar de los otros aliados de la OTAN presentes sobre el terreno (The White House, 2021f). Tras esta decisión se encuentra la constatación de que desde hace tiempo la situación en Afganistán carece de una solución militar y lo único que Estados Unidos puede hacer respecto del conflicto interno es dar apoyo diplomático al proceso de paz en curso (Labott, 2021). Finaliza así una presencia militar sostenida por políticas cambiantes en las que ha ido variando la estrategia (intervención militar, política antiterrorista, política contra-insurgente, extracción del terrorismo, contención del terrorismo,...), el enemigo (Al Qaeda, talibanes, grupos insurgentes,...) y hasta el objetivo último de la presencia militar, manteniéndola hasta conseguir la construcción de un Estado democrático y seguro, o bien sólo hasta que el Estado sea lo suficientemente bueno como para facilitar una salida militar rápida (Dorani, 2019). El anuncio de la retirada fue aprovechado para anunciar un replanteamiento de las capacidades antiterroristas estadounidenses frente a amenazas provenientes de lugares tan diversos como Yemen, Siria, Somalia o, eventualmente, de nuevo Afganistán.

La encrucijada de la proyección internacional de Estados Unidos

Como se ha apuntado, la nueva política exterior estadounidense parte de una proposición estratégica que entronca con una inequívoca tradición internacionalista liberal. En palabras de Biden: “Los Estados Unidos deben renovar sus ventajas duraderas para que podamos afrontar los retos de hoy desde una posición de fortaleza. Volveremos a construir mejor nuestras bases económicas; reivindicaremos nuestro lugar en las instituciones internacionales; enarbolaremos nuestros valores en casa y alzaremos la voz para defenderlos en todo el mundo; modernizaremos nuestras capacidades militares a rebufo del liderazgo de la diplomacia; y revitalizaremos la incomparable red de

La nueva política exterior estadounidense parte de una proposición estratégica que entronca con una inequívoca tradición internacionalista liberal

alianzas y asociaciones de Estados Unidos” (The White House, 2021e: 2). A diferencia del populismo y las incoherencias que marcaron los inicios del gobierno de Trump en política exterior, el gobierno de Biden se inicia con una visión estratégica respecto del orden internacional. En ella, los valores democráticos cuestionados en muchos lugares (empezando por Estados Unidos) son esgrimidos como inspiración para la acción política, mientras que el multilateralismo denostado por tantos (empezando por el anterior gobierno estadounidense) se define como institución crucial para hacer frente a retos globales. Está por ver si la práctica acompañará al discurso, pero desde los primeros 100 días del mandato éste ha sido expuesto de manera articulada y carente de improvisación, con decisiones y acciones inmediatas en el sentido de lo anunciado en campaña electoral.

No es de extrañar la buena acogida que la nueva política exterior cosechó rápidamente en el Departamento de Estado, cuyo personal se vio reconocido en las declaraciones de intenciones, en las primeras directrices adoptadas y en los nombramientos clave de la diplomacia estadounidense. Habían sido diplomáticos y habían ocupado cargos relevantes en el Departamento de Estado durante el último gobierno de Obama tanto el nuevo Secretario de Estado, Antony Blinken, como su número dos, Wendy Sherman, y la mayoría de altos cargos nombrados en los primeros 100 días de la Presidencia de Biden también formaban parte de la carrera diplomática. También en el Departamento de Defensa los primeros nombramientos, empezando por el General Lloyd Austin como Secretario de Defensa, entroncaban con la experiencia del último gobierno de Obama. Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en 2017, pocas fueron las resistencias internas a la proyección de la nueva política exterior.

También muy favorable fue la acogida por parte de aliados y socios tradicionales, así como de instituciones internacionales, pues pronto pudo constatar, y con alivio, que los Estados estaban de vuelta con el gobierno de Biden. De modo que éste contará con un crédito renovado después de cuatro años de enorme descrédito internacional. Y la sola voluntad de tener mayor protagonismo, respaldada por las capacidades políticas, económicas y militares con las que sigue contando Estados Unidos, garantizan que este país ganará influencia internacional.

Resulta mucho más incierto determinar si algunos de los mayores retos para la seguridad nacional estadounidense podrán ser gestionados adecuadamente. Uno de ellos se refiere a la gestión del equilibrio de poder internacional y consistiría en “promover una distribución de poder favorable (...) para impedir a los adversarios que amenacen directamente a los Estados Unidos o a sus aliados, que dificulten el acceso a bienes públicos globales o que dominen regiones cruciales”

(The White House, 2021e: 9). Los mayores esfuerzos en esta tarea serán dedicados a la competencia estratégica con China, a la contención de acciones hostiles por parte de Rusia, a la proliferación nuclear de países como Irán y Corea del Norte, y a la gestión de conflictos armados como el de Yemen. La brújula para esta travesía será una diplomacia que indicará cuáles son en cada caso las decisiones “inteligentes y rigurosas” (The White House, 2021e: 14) en un mundo que ha cambiado y no tiene vuelta atrás. El orden internacional liberal y la *Pax Americana* del siglo XX ya no existen como tales (Nye, 2020: 216-218) y es en el complejo mundo del siglo XXI donde deberá insertarse el nuevo internacionalismo de Biden.

Referencias bibliográficas

Ashford, E. (2020), “Biden Wants to Return to a ‘Normal’ Foreign Policy. That’s the Problem”, *The New York Times*, 25 de agosto.

Biden, J. R. Jr. (2020a), “Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, vol. 99, núm. 2, pp. 64-76.

Biden, J. R. Jr. (2020b), *The Power of America’s Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenge of the 21st Century*, Democratic National Committee, disponible en: <https://joebiden.com/americanleadership/>

Blinken, A. J. (2021), *Opening Remarks by Secretary of State Antony J. Blinken before the House Committee on Foreign Affairs*, Washington, DC, 10 de marzo. <https://www.state.gov/opening-remarks-by-secretary-of-state-antony-j-blinken-before-the-house-committee-on-foreign-affairs/>

Clinton, H. (2009), *Statement of Senator Hillary Rodham Clinton Nominee for Secretary of State*, Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, 13 de enero.

Council on Foreign Relations, “Trump’s Foreign Policy Moments 2017-2020”, disponible en: <https://www.cfr.org/timeline/trumps-foreign-policy-moments>

Department of State (2021a), *Rebuilding and Enhancing U.S. Refugee Resettlement Programs*, Press Statement by Antony J. Blinken, Washington, DC, 4 de febrero.

Department of State (2021b), *Remarks at Munich Security Conference Special Session*, by John Kerry, Washington, DC, 19 de febrero.

Department of State (2021c), *Putting Human Rights at the Center of U.S. Foreign Policy*, Press Statement by Antony J. Blinken, Washington, DC, 24 de febrero.

Department of State (2021d), *Reaffirming and Reimagining America’s Alliances*, *Speech by Antony J. Blinken*, NATO Headquarters Agora, Bruselas, 24 de marzo.

Department of State (2021e), *U.S.-China Joint Statement Addressing the Climate Crisis*, Media Note, Office of the Spokesman, Washington, DC, 17 de abril.

Dorani, S. (2019), *America in Afghanistan. Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump*, Londres/Nueva York, I.B. Tauris.

García, C. e Ibáñez, J. (2017), "Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno", en M. Mesa (2017), Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 149-166.

Gurtov, M. (2021), *America in Retreat. Foreign Policy under Donald Trump*, Lanham, MD/Londres, Rowman & Littlefield.

Haas, R. (2021), "How China is Responding to Escalating Strategic Competition with the U.S.", *China Leadership Monitor*, núm. 67, 1 de marzo.

Ikenberry, J. G. (2018), "La crisis del orden liberal mundial", *Anuario Internacional CIDOB 2018*, Barcelona, CIDOB, pp. 29-36.

Karni, A. (2017), "Trump's foreign policy goes mainstream", *Politico*, 10 de abril, disponible en: <http://www.politico.com/story/2017/04/donald-trump-foreign-policy-mainstream-staffers-237046>

Keohane, R. O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Kindelberger, C. P. (1973), *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.

Kirshner, J. (2021), "Gone But Not Forgotten. Trump's Long Shadow and the End of American Credibility", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 18-26.

Labott, E. (2021), "Biden Is Done with Afghanistan. Is Afghanistan Done With America?", 14 de abril, disponible en: <https://foreignpolicy.com/projects/biden-first-100-days/>

Liu, M. (2021), "Climate Offers a Glimmer of Hope for U.S.-China Cooperation", *Foreign Policy*, 16 de marzo, disponible en: <https://foreignpolicy.com/projects/biden-first-100-days/>

Mathews, J. T. (2021), "Present at the Re-creation? U.S. Foreign Policy Must Be Remade, Not Restored", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 10-16.

Moravcsik, A. (1995), "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, núm. 4, pp. 611-637.

Mounk, Y. (2021), "Democracy on the Defense. Turning Back the Authoritarian Tide", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 163-173.

Navarro, P. y Autry, G. (2011), *Death by China. Confronting the Dragon – A Global Call to Action*, Upper Saddle River, NJ, Pearson Education.

Nye, J. S. Jr. (2009), "Get Smart", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, pp. 160-163.

Nye, J. S. Jr. (2011), *The Future of Power*, Nueva York, Public Affairs.

Nye, J. S. Jr. (2020), *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*, Oxford, Oxford University Press.

Ortiz de Zárate, R. (2016), *Bill Clinton*, Barcelona, CIDOB, disponible en: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/estados_unidos/bill_clinton

Rudd, K. (2021), "Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 58-72.

Schneider-Petsinger, M.; Wang, J.; Jie, Y.; Crabtree, J. (2019), *US-China Strategic Competition The Quest for Global Technological Leadership*, Londres, The Royal Institute of International Affairs-Chatham House, Noviembre.

Slaughter, A.-M. y LaForge, G. (2021), "Opening Up the Order. A More Inclusive International Order", *Foreign Affairs*, vol. 100, núm. 2, pp. 154-162.

Soler, E. (coord. y ed.) (2020), "El mundo en 2021: diez temas que marcarán la agenda internacional", *CIDOB Notes internacionals*, 243/diciembre.

The White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC.

The White House (2021a), *The Biden-Harris Administration Immediate Priorities*, Washington, DC.

The White House (2021b), *FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government*, Washington, DC, 27 de enero.

The White House (2021c), *Remarks by President Biden on America's Place in the World*, Washington, DC, 4 de febrero.

The White House (2021d), *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, Washington, DC, 19 de febrero.

The White House (2021e), *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, DC., marzo.

The White House (2021f), *Background Press Call by a Senior Administration Official on Afghanistan*, Washington, DC, 13 de abril.

Walt, S. M. (2021), "Trump's Final Foreign-Policy Report Card", *Foreign Policy*, 5 de enero, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/01/05/trumps-final-foreign-policy-report-card/>



La Administración Biden ante el legado de Trump en Oriente Medio

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb



“America will be back”. Al pronunciar esta frase, en su estreno internacional, el nuevo presidente de Estados Unidos, Joe Biden, hizo los votos para romper con el aislacionismo propulsado por su antecesor, Donald Trump. Era su primera intervención en una cumbre mundial, la Conferencia de Seguridad de Múnich, que se celebró el 19 de febrero de 2021, y Biden quiso hacer toda una declaración de intenciones prometiendo que EEUU estaba de vuelta en la política global. Había pasado apenas un mes desde que tomó posesión y el presidente demócrata quiso dejar claro que, tras cuatro años de decisiones divisivas, el *“America First”* de Trump caía en el olvido para recuperar el papel de EEUU como potencia multilateral. En los días siguientes, Biden multiplicó los gestos para volver a ser parte de la agenda global (reintegrándose en los Acuerdos de París sobre el Clima, por ejemplo), recuperar la maltrecha alianza transatlántica y rediseñar la aproximación de Washington en Oriente Medio. En esta última región es donde Trump ha dejado –si cabe– su legado más envenenado y de ahí que Biden haya empezado su mandato actuando con urgencia para construir nuevos caminos. Los dos primeros volantazos del demócrata se dirigieron hacia Arabia Saudí e Irán y ambas direcciones pueden marcar los pasos de los próximos cuatro años.

*Biden ha
acometido la
recomposición del
tablero
estratégico en
Oriente Medio y
ha multiplicado
sus acciones para
sacudirse la
herencia de
Trump*

En los últimos meses de la Administración Trump, el magnate sacudió el tablero regional. Anunció los acuerdos de normalización de relaciones entre Israel y Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Sudán, así como el reconocimiento de EEUU de la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, a cambio de que el reino alauí estableciese relaciones diplomáticas con Israel. Pero a estos últimos coletazos a golpe de tuit, le precedieron otros muchos: el apoyo explícito a la anexión israelí de las colonias en Cisjordania; el sostén militar, logístico y político a la intervención de Arabia Saudí en Yemen; la prohibición de entrada en EEUU de refugiados sirios; el abandono del Acuerdo Nuclear firmado con Irán, el restablecimiento de sanciones y el aumento de la presión a través de “asesinatos selectivos” de personalidades del régimen islámico...

En las primeras semanas de Biden como presidente, el demócrata se remangó para acometer la recomposición del tablero estratégico en Oriente Medio y multiplicó sus acciones para sacudirse la herencia de Trump, dejar clara su postura en cuestiones clave y manifestar su oposición a la escalada de *guerras por poderes*, lanzando mensajes a las dos potencias rivales: Arabia Saudí e Irán. Mensajes de que sus políticas serán firmes, dialogantes, pero no blandas. El fin de los conflictos de Siria y Yemen están en la ambición de Biden, pero en este empeño ha dejado claro desde el principio que no le temblará la mano.

La relación con Arabia Saudí, a examen

El 26 de febrero de 2021, casi un mes después de la toma de posesión de Biden como presidente, EEUU publicó el informe íntegro de sus servicios de Inteligencia sobre el asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi. Las conclusiones de la investigación revelaron que el heredero al trono saudí, el príncipe Mohamed bin Salman, “aprobó la operación en Estambul para capturar o asesinar a Khashoggi”. El informe concluye que los agentes saudíes que mataron al disidente no pudieron actuar sin el conocimiento ni la autorización de Bin Salman y, por ende, que no pudieron tampoco llevar a cabo la operación en contra de los dictados del heredero, teniendo en cuenta que reina *de facto* en Arabia Saudí y que es a su vez ministro de Defensa. El documento clasificado señala que MBS –como se conoce al príncipe– opinaba que Khashoggi suponía “una amenaza para el reino” y que “apoyaba la violencia si era necesaria para silenciarle”. El *dossier* prosigue: “Evaluamos que el príncipe heredero de Arabia Saudí, Mohamed bin Salman, aprobó una operación en Estambul, Turquía, para capturar o matar al periodista saudí”. Su conclusión se basa en la certeza de que el príncipe controla la toma de decisiones

en el reino por encima de su anciano y enfermo padre, el rey Salman bin Abdulaziz al Saud. Además, los servicios secretos establecieron conexiones entre “un asesor clave” y “miembros de su equipo de seguridad que participaron en la operación”. EEUU ha identificado a 21 personas que “con alta seguridad fueron cómplices o responsables de la muerte de Khashoggi en nombre de Bin Salman”. Washington anunció entonces que impondría sanciones y prohibiciones de viajar a EEUU a varios ciudadanos saudíes implicados en el caso Khashoggi. Sin embargo, MBS no está incluido directamente en la *lista negra*, en una pirueta diplomática que busca preservar un canal de comunicación y colaboración con el que (más pronto o más tarde) será el rey saudí. “El objetivo es recalibrar el nexo, no romperlo, por los importantes intereses que compartimos”, dijo entonces la Casa Blanca.

Así, el documento, ampliamente airado por los medios de comunicación, exponía un secreto a voces: el fin de la relación privilegiada de MBS con la Administración de Washington. Por un lado, los principales protagonistas de este *idilio*, Donald Trump y su asesor y yerno, Jared Kushner, están fuera de juego. Por otro, MBS ha quedado marginado. Biden ha anunciado que tratará directamente con el rey Salman y no con MBS, que tendrá como interlocutor al secretario de Defensa estadounidense. Ya desde que era candidato a presidir EEUU, Biden se mostró muy crítico con el heredero y señaló que la petromonarquía debía ser tratada como un Estado “paria” por el caso Khashoggi. Finalmente, pese a las evidencias que exponía el informe de los servicios secretos, Biden no castigó directamente a MBS, decisión que causó malestar entre algunos sectores políticos estadounidenses.

La sangre no ha llegado al río. Unas horas antes de que se desvelara el informe de los servicios secretos estadounidenses, el presidente de EEUU mantuvo su primera comunicación con el monarca saudí desde su llegada a la Casa Blanca. Un gesto que marcó la diferencia con los tiempos de Trump. En esa conversación, Biden “afirmó la importancia que le da EEUU a los derechos humanos y el Estado de Derecho”, según revelaron fuentes oficiales. Ambos dirigentes hablaron sobre el conflicto de Yemen, tras suspender Washington el apoyo a las operaciones militares de Riad en este país. Pero, aunque Biden se convirtió en el primer presidente estadounidense en décadas que pone en cuarentena la relación con su aliado saudí, el demócrata le reiteró a Salman el compromiso de EEUU con la defensa del reino, que está en el ADN de la alianza americano-saudí.

Ese vínculo no se rompe, pero la decisión de revelar la mano en la sombra de MBS en el asesinato del periodista, pone de nuevo los derechos humanos en un sitio importante en la agenda internacional de EEUU. Un aviso para que Bin Salman no se exceda en el futuro y modele sus métodos en la purga que abrió tras su ascenso al poder. El atroz

Los últimos gestos de Biden hacia Riad, incluida la publicación del informe de la Inteligencia estadounidense, se espera que sirvan para marcar un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales

asesinato de Khashoggi, el 2 de octubre de 2018, en los sótanos del consulado de Arabia Saudí en Estambul por un comando de agentes llegados expresamente del reino sacudió al mundo. Tanto la investigación de Naciones Unidas como de los servicios de Inteligencia turcos y estadounidenses, apuntaron desde el principio a MBS como responsable, algo que Riad siempre ha negado. El cuerpo del columnista de *The Washington Post* nunca fue encontrado. La justicia saudí culpó del asesinato a agentes fuera de control y juzgó en 2019 a los presuntos autores. Cinco hombres fueron condenados a muerte, aunque luego se les conmutó la máxima pena por sentencias a 20 años de cárcel.

Los últimos gestos de Biden hacia Riad, incluida la publicación del informe de la Inteligencia estadounidense, se espera que sirvan para marcar un nuevo capítulo en las relaciones bilaterales, a la vez de un intento de distanciarse de la influencia de Trump en ciertos sectores de la monarquía saudí –y viceversa–, así como una manera de encauzar los canales de la relación a la vía oficialista (Meneses, 2021a). El liderazgo de MBS ha quedado debilitado tras estas últimas acciones de Biden, que tiene en la mira recortar su influencia regional. Los métodos agresivos y represivos de MBS no van con el estilo del demócrata y parece que todos sus gestos están destinados a cortar las alas al tempestuoso príncipe, que ahora se verá abocado cuanto menos a la discreción. Desde que comenzó su ascenso, en 2015, y se confirmó como príncipe heredero en 2017 en un salto sin precedentes en la línea al trono saudí, Bin Salman se ha transformado de la figura reformista e innovadora -encarnada en su proyecto Visión 2030- al gobernante autoritario que no duda en encarcelar y asesinar disidentes con métodos más propios de sus predecesores. Su futuro reinado ha quedado manchado para siempre por la sangre de Khashoggi.

La marca de nacimiento del próximo monarca saudí se ha ganado la reprobación del principal aliado del reino, EEUU. Sobre las espaldas de MBS no sólo pesa la muerte del columnista crítico, sino la brutal represión emprendida contra los activistas de los derechos humanos, la intervención de Riad en la guerra de Yemen o la incautación de miles de millones de dólares procedentes de las mayores riquezas del país con la excusa de luchar contra la corrupción, pero sin pasar por los tribunales. Hay muchos más Khashoggis. La lista de crueles episodios es larga: el bloqueo contra Qatar o el secuestro del primer ministro libanés Saad Hariri hasta plegarse a sus designios son también obra del todopoderoso Bin Salman.

No podía, por tanto, seguir con las riendas tan sueltas. Con Biden se paralizaron todos los contratos de venta de armamento ofensivo a Riad, con el objetivo de que se pueda detener la guerra en Yemen o,

al menos, la intervención saudí. También los hilos movidos por la Administración demócrata lograron enfriar el conflicto entre Riad y Doha y poner fin, en enero de 2021, al bloqueo que vivía el pequeño emirato desde junio de 2017. MBS ya no puede hacer y deshacer a su gusto porque Washington le va a marcar a partir de ahora las *líneas rojas*. La relación, sin embargo, no pelagra, pues es estratégica e histórica. Se remonta a 1945, cuando Roosevelt y el rey Abdulaziz al Saud -abuelo de MBS y creador de lo que es hoy el reino de Arabia Saudí, llamado así en honor a su dinastía- firmaron un pacto de amistad: Al Saud le garantizaba a Washington el acceso preferencial a su petróleo a cambio de protección militar. La alianza perdura, literalmente, a prueba de bombas: ha sobrevivido a seis guerras árabe-israelíes, los atentados del 11-S o la invasión de Irak en 2003.

El momento es importante, sobre todo cuando Arabia Saudí se encuentra en una etapa de debilidad: el petróleo está dejando de ser determinante en la geopolítica mundial. El planeta apuesta por otras fuentes de energía, renovables y ecológicas, y ese cambio de paradigma es también económico y político. Todo ello ocurre, además, cuando es manifiesta la menor dependencia de EEUU del petróleo árabe y la promesa de Biden de impulsar las energías renovables como forma predominante de energía en el futuro.

Lejos quedan los tiempos de la *doctrina Carter*. En 1980, el presidente Jimmy Carter describió los riesgos de perder el acceso al petróleo de Oriente Medio en términos alarmantes. “Un intento por parte de cualquier fuerza exterior de ganar control en la región del Golfo Pérsico será visto como un asalto a los intereses vitales de EEUU. Tal asalto será repelido por todos los medios necesarios, incluida la fuerza militar”. Eran años críticos, tras vivir la crisis de 1973 y la Revolución Islámica en Irán, en 1979. La economía de EEUU dependía fuertemente de las importaciones de crudo y el 29% del oro negro procedía del Golfo Pérsico, algo que continuó siendo así dos décadas después. Pero hoy, entrado el siglo XXI en sus primeros dos decenios, EEUU produce tanto petróleo como el que importa y sólo el 13% proviene del Golfo (Murphy, 2021). Washington compra el crudo más cerca y ahora le llega más desde México que desde Arabia Saudí. El resultado: Oriente Medio ha perdido importancia estratégica a ojos de EEUU. Sin embargo, su política exterior sigue actuando como en tiempos de Carter cuando realmente debería reformar su aproximación para promover la paz y la estabilidad y crear lazos más estables con las nuevas potencias que reconfiguran la política regional bajo el respeto a los valores de los derechos humanos. Dos prioridades han marcado hasta ahora la visión de EEUU hacia las petromonarquías del Golfo: prestarles apoyo en los conflictos por delegación que libran en la región y guardar silencio ante la represión interna. Sin embargo, una política basada en lazos constructivos más que en una alianza

basada en el principio de seguridad –como rige hasta ahora– sería más beneficiosa para construir relaciones con Estados responsables. Y a la larga, redundaría en la estabilidad y la seguridad. Algunos de los primeros pasos para conseguir esto los ha dado Biden al desenganchar a EEUU de la guerra en Yemen retirando el apoyo militar a Arabia Saudí y al tratar de volver al acuerdo nuclear con Irán, algo que también puede redundar en apaciguar Yemen.

La carta iraní

Con una mano se ocupaba de lanzar mensajes a Arabia Saudí para definir sus próximos cuatro años de mandato y con la otra, Biden hacía gestos también a Irán, rival estratégico e ideológico de Riad en la región. Y lo hizo con guiños a un diálogo para reeditar el pacto nuclear firmado en 2015 por el llamado grupo de países 5+1 (los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania) y que Trump abandonó en 2018. Aunque al mismo tiempo enviaba una señal de firmeza al ordenar un ataque aéreo en el este de Siria contra posiciones de fuerzas chiíes patrocinadas por Teherán. La operación, desarrollada en la madrugada del 25 al 26 de febrero, era la respuesta a un ataque contra una base que alojaba tropas estadounidenses en Erbil (norte de Irak), el 15 de febrero. No es casual que el demócrata concentrara sus ‘comunicaciones’ con Riad y Teherán en las mismas horas.

Biden se desmarcó del estilo unilateral de Trump en su acción militar en Siria, consultando con sus aliados los detalles de la operación

Biden se apoya en su recién reparada relación con Europa para avanzar en las negociaciones con el fin de reengancharse al pacto nuclear. A través de su asesor de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, su Administración ha prometido que EEUU se unirá de nuevo al Plan de Acción Conjunta Global (JCPOA, en sus siglas en inglés) si Irán cumple con sus obligaciones en materia de contención atómica. Aunque por el momento la incertidumbre es el sentimiento dominante en el ambiente. Más cuando el resentimiento está muy arraigado entre ambos países y las sanciones de “tierra quemada” (O’Toole, 2021) impuestas por Trump no ayudan a rebajar la tensión. El asesinato, en enero de 2020, del general de la Guardia Revolucionaria Qasem Suleimani, en un ataque estadounidense con drones en el aeropuerto de Bagdad, sigue pesando políticamente en Teherán, que vio cómo una de sus figuras con más proyección era eliminada. Durante semanas se temió un conflicto abierto, pero los movimientos de la República Islámica parecen ir más hacia la venganza fría y delegada. La ejecución selectiva tuvo como víctima colateral las relaciones entre EEUU e Irak, atrapado entre dos aguas: por un lado, el apoyo militar necesario de Washington –que cuenta con unos 5.000 efectivos en el

país- y por otro la creciente influencia de Teherán a partir del fiasco de la invasión estadounidense de 2003 para derrocar a Sadam Husein. Biden se desmarcó del estilo unilateral de Trump en su acción militar en Siria, consultando con sus aliados los detalles de la operación.

Otra dificultad con la que cuentan las negociaciones es que Rusia y China están ahora sometidas también a sanciones estadounidenses y europeas y esto puede poner en riesgo su disposición a convencer a su aliado persa de volver al redil del JCPOA. Además, Irán ha probado su resiliencia y, aunque con una economía en derribo, lejos de ver debilitada su capacidad operativa, ha seguido apoyando militarmente y financiando a sus aliados huzíes en Yemen o a Bashar Asad en Siria o bien desarrollando sus misiles balísticos. Así, incluso entre los demócratas estadounidenses hay voces críticas que expresan temor sobre cómo Biden va a ser capaz de constreñir las capacidades nucleares y las ambiciones regionales si Irán consigue librarse de las sanciones y mejorar su posición financiera. En enero de este año se informó de que Teherán había logrado reanudar el enriquecimiento de uranio al 20% en su planta de Fordo, el mayor porcentaje alcanzado con anterioridad al JCPOA, en un paso quizá destinado a acrecentar el interés de Washington por volver al acuerdo.

Las elecciones presidenciales iraníes de junio supondrán un importante test para calibrar si es posible llegar a una vía de entendimiento. Dentro de Irán, muchas voces políticas creen que el pacto nuclear ha sido un fracaso y no ha traído beneficios al país. En caso de que al actual presidente, Hasan Rohani, le suceda una figura ultraconservadora, las probabilidades de un acuerdo se esfumarán. El mejor escenario para Biden y sus aliados europeos es una vuelta de EEUU al JCPOA tal y como está y no tratar de renegociarlo en una nueva versión. Si finalmente se consigue encauzar de nuevo el acuerdo nuclear con Washington como integrante de nuevo, significaría disminuir la tensión que en los últimos años ha puesto el foco en Irán como enemigo estratégico tanto de Israel como de las monarquías del Golfo, evidenciando que ya no es el conflicto palestino-israelí el que define las relaciones regionales sino la presencia amenazante del régimen de los ayatolás.

Otra forma de desescalar las tensiones regionales es no sólo encauzar el conflicto de Yemen –una *guerra por poderes* entre Riad y Teherán– por la vía del diálogo sino detener la carrera armamentística que se ha desatado con las masivas compras de armas estadounidenses por parte de Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí. Una reducción de los militares estadounidenses emplazados en el Golfo y de sus costosas y gigantescas bases en Bahrein, Qatar, Arabia Saudí y Kuwait puede

ayudar también a reducir la sensación de Irán de verse bajo amenaza constante y revertir la escalada sin fin para competir cada vez con más recursos militares de uno y otro lado. La reducción del personal militar en la zona ya comenzó en época de Barack Obama. Trump continuó la tendencia anunciando retiradas de Irak, Afganistán y Siria. Además, jugó la carta del *outsourcing*, al delegar la seguridad de sus intereses en Riad y el resto de monarquías del Golfo (Ardemagni, 2020). Biden puede emprender ahora un camino diferente. No es fácil llegar a este punto, pero Estados Unidos posee la capacidad de liderazgo para impulsar un diálogo regional franco que incluya a todas las partes. Aunque eso deba significar poner líneas rojas también a la derecha gobernante en Israel.

El puzzle roto del conflicto palestino-israelí

En el centro de la enorme disrupción que ha significado Donald Trump para Oriente Medio está el conflicto palestino-israelí. El orden regional tal y como se conocía ha quedado trastocado con dos marcas de la casa: el plan de paz para el problema palestino-israelí -bautizado como el *Acuerdo del Siglo*- presentado por la Administración Trump en enero de 2020 y los Acuerdos de Abraham firmados en septiembre de 2020, por los que se establecieron relaciones diplomáticas entre Emiratos Árabes Unidos y Bahrein (luego llegaría un pacto similar con Sudán, en octubre, y con Marruecos, en diciembre). El *cerebro* de todo ello fue el asesor y yerno del magnate, Jared Kushner, cuya visión de una solución se parecía más a una negociación inmobiliaria que a un acuerdo político entre las partes. Porque los Acuerdos de Abraham venían con un pan bajo el brazo. En el caso de EAU, la contrapartida era desbloquear la venta de 50 cazas F-35, convirtiendo al emirato en el primer país árabe en contar con esta tecnología militar. Para Sudán, fue la eliminación de la lista del Pentágono de países que patrocinan el terrorismo y el levantamiento de sanciones. El caso de Marruecos lo veremos más adelante. A diferencia del *Acuerdo del Siglo*, los Acuerdos de Abraham sí se han implantado sobre el terreno y es difícil que haya marcha atrás. Tras ellos, ha cambiado una cosa: el conflicto árabe-israelí ha sido desactivado.

No así el conflicto entre palestinos e israelíes. El paisaje reconfigurado por Trump da pocos incentivos a Israel para iniciar negociaciones de paz con los palestinos, por lo que lo más probable es que se consolide el *statu quo*, al menos a corto plazo (Agha y Khalidi, 2021). Aunque se puede considerar una iniciativa frustrada, ya que ni siquiera ha echado a andar, la aproximación de Trump al conflicto con su plan de paz rompió moldes y desequilibró consensos que serán difíciles de reparar. El primer movimiento de fichas -y declaración de

*El paisaje
reconfigurado
por Trump da
pocos incentivos
a Israel
para iniciar
negociaciones
de paz con
los palestinos*

intenciones futuras- fue el anuncio de Trump de reconocer Jerusalén como capital de Israel y trasladar allí la embajada de Estados Unidos. El anuncio, a finales de 2017, provocó que la Autoridad Nacional Palestina rompiera relaciones con Washington. El segundo movimiento de Trump fue reconocer la soberanía israelí sobre los altos del Golán, ocupados desde la guerra del 67 y que Siria reclama. Biden ya ha comunicado que la embajada continuará estando en Jerusalén y que tampoco dará marcha atrás en el Golán. Sí que prevé restablecer relaciones con la Autoridad Nacional Palestina tras reanudar a primeros de abril la contribución estadounidense a la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA), que Trump cortó en 2018. Las decisiones de Trump sobre Jerusalén y el Golán inclinaron la balanza del lado israelí y con ellas, su tercer movimiento -la presentación del *Acuerdo del Siglo*- ya venía, pues, muy escorado. El plan trasladaba la base política a una de raíz económica, con una lluvia de 50.000 millones de dólares en asistencia e inversiones para los palestinos. Si en anteriores propuestas, la paz llegaba por medio de una negociación política, esta vez el proyecto era unilateral, sin hacer partícipe a la parte palestina en los principios del acuerdo y presentando un diseño ya cerrado. Y había cuestiones que efectivamente dejarían de estar en la mesa, como el retorno de los refugiados palestinos. Trump prometió a Israel la capitalidad en Jerusalén, dando plena vigencia a la ley aprobada por el Parlamento israelí en 1980 que declaraba la ciudad como “capital indivisible de Israel y el pueblo judío”. Aquella ley no fue reconocida por la ONU. Los palestinos aspiran a que la parte este de Jerusalén sea consagrada como la capital de su Estado dentro de la llamada solución de dos Estados. Pero la propuesta de Trump dinamitaba esa idea y concede a los palestinos, como mucho, algunas zonas desglosadas de Jerusalén, como Abu Dis. El documento republicano reconoce a Israel la soberanía en las colonias judías insertadas en Cisjordania, donde vive alrededor de medio millón de colonos. Un cambio radical en la postura internacional, que considera estas colonias contrarias a la legalidad. A cambio, los palestinos crearían su *Estado* en el resto del territorio (el restante 50% de Cisjordania, con trazado discontinuo al estar interrumpido por las colonias, y Gaza) pero con competencias limitadas y sin ejército propio. No en vano, el presidente palestino, Mahmud Abas, calificó la iniciativa de “la bofetada del siglo”. Entre los palestinos, la sensación es que EEUU perdió su estatus de mediador en el conflicto. Biden tendrá que coser esta profunda herida.

La respuesta generalizada árabe a la iniciativa de Kushner fue bastante suave. No hubo oposición frontal y sí palabras vagas. Destacó Arabia Saudí, que dijo “apreciar los esfuerzos de la Administración Trump para trabajar por un plan de paz completo entre las partes palestina e israelí”. Al no mencionar que la iniciativa republicana no lo era, dejaba entrever que tampoco estaba en contra y que se podía

Biden tendrá que invertir muchos esfuerzos para reparar la desconfianza palestina, cortar las alas a la derecha israelí y volver a sentar a palestinos e israelíes en la misma mesa

avanzar en la normalización entre árabes e Israel dejando de lado a los palestinos y sin abordar la cuestión final. El país que mostró mayor preocupación y falta de sintonía con EEUU fue Jordania, que se opuso frontalmente al plan y a los movimientos de Kushner. En ese tiempo el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, había anunciado su intención de aplicar la ley israelí sobre los asentamientos judíos en Cisjordania -es decir, anexionarse las colonias- y el proyecto de Trump arrojaba lo que entonces parecía inminente. Finalmente, esto no se llevó a cabo porque las elecciones israelíes del 2 de marzo de 2020 impusieron otros discursos y otras realidades. Las consecuencias hubieran sido catastróficas, pues el rey Abdalá II había amenazado con retirarse del acuerdo de paz firmado con Israel en 1994.

Por primera vez desde la firma de los Acuerdos de Oslo de 1993, los esfuerzos diplomáticos de décadas se veían dinamitados y la posibilidad de que toda la estructura creada en torno a este marco se viniera abajo era real. Las autoridades palestinas amenazaron con retirarse de Oslo si Washington seguía adelante con esta iniciativa. Hoy, con una nueva Administración en EEUU, el *Acuerdo del Siglo* duerme en un cajón. Pero la brecha es más profunda y Biden tendrá que invertir muchos esfuerzos para reparar la desconfianza palestina, cortar las alas a la derecha israelí y volver a sentar a palestinos e israelíes a la misma mesa. Por otro lado, quizá la ruptura de planteamientos presentada por la Administración republicana pueda ser un buen punto de partida para la demócrata, en el sentido en que sirva para lanzar un nuevo proceso que implique a todas las partes en igualdad de condiciones y resuelva fracasos pasados afrontándolos con perspectivas limpias. El contexto local, sin embargo, no ayuda. Israel está inmerso en un periodo de inestabilidad política tras haber vivido cuatro elecciones en apenas dos años. El lado palestino -dividido política y territorialmente entre Al Fatah y Hamas desde 2006- se encuentra en descomposición política, con elecciones a la vista y sin lograr encontrar un relevo generacional a líderes desgastados.

Trump diseñó un nuevo orden regional, y aunque lo dejó inacabado y sin construir, ha supuesto un estrés para la política y la diplomacia. Y algunos países aún lo sufren. El ejemplo más claro es Jordania y las tensiones que el país vivió a primeros de abril, cuando se destapó un supuesto “complot para desestabilizar la seguridad” del reino en el que estaba implicado -según las autoridades- el propio hermanastro del rey Abdulá II. El príncipe Hamza fue culpado de establecer contactos con “partes externas” y realizar “movimientos y actividades” con el objetivo de provocar un golpe de Estado contra el monarca. La noche del 3 de abril, Hamza fue puesto bajo arresto domiciliario y en el transcurso de ese fin de semana, 16 personas fueron detenidas. Entre ellas, dos hombres prominentes del reino. Uno, Sharif Hasan bin Zaid, quien ejerció como diplomático en Arabia Saudí. Otro, Basem

Awadala, quien fuera hombre de confianza del rey. Las conexiones de estas dos figuras con Riad hicieron temer que detrás de todo estuviera la sombra del temido Mohamed bin Salman, el heredero saudí. Y MBS siempre se mueve de la mano de su *alter ego* emiratí, Mohamed bin Zayed, verdadero artífice de los hilos que están trastocando equilibrios en la región.

Abdalá –hijo del rey Husein y su segunda esposa, Muna– y Hamza –hijo de Husein y su cuarta y última esposa, Noor– siempre han sido rivales en el trono pero nunca ese antagonismo había sido revelado abiertamente. A la muerte del rey Husein, en 1999, Abdalá II accede a la corona con la condición de que Hamza fuera nombrado príncipe heredero. Así es hasta 2004, cuando el soberano cambia la línea de sucesión para depositarla en su primogénito. El destronado Hamza había tejido vínculos con importantes tribus en los últimos años y recientemente había multiplicado sus críticas contra la “corrupción” instalada en el sistema “en los últimos 15 a 20 años”, casualmente el tiempo que Abdalá lleva reinando (Meneses, 2021c). Parece que ha sido esa proyección de alianzas la que habría motivado a Abdalá a realizar un movimiento preventivo para afianzar su corona y, de paso, la de su hijo, Husein, que a sus 26 años se prepara para darle el relevo como rey. La base tribal es un pilar sobre el que se sustenta la monarquía hachemí y su estructura de Estado. Jordania vive, además, un contexto de reactivación de los movimientos sociales de protesta contra la corrupción en las instituciones y el declive de los estándares de vida, en medio de la crisis del Covid y, en un plano más de fondo, de años de depresión económica. Ante estos dos factores, se produce el golpe de efecto de Abdalá para acallar a un príncipe díscolo. Pero hay más.

Sólo viendo la pronta reacción de todos los países de la zona –irónicamente con Arabia Saudí y Emiratos, a la cabeza– para ponerse del lado de Abdalá II nos da la idea de la importancia estratégica de Jordania pese a que pueda parecer un país políticamente irrelevante y económicamente en decadencia. Porque la desestabilización de Jordania demuestra una vez más que las políticas de Trump han generado un enorme agujero en Oriente Próximo y visibiliza cómo el poder regional está cambiando de manos, reequilibrios que empezaron a gestarse bajo su Administración. Hoy por hoy, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos han reemplazado a los Estados tradicionalmente de peso en el Mundo Árabe, que han sido Egipto o Jordania, con el conflicto palestino-israelí de fondo desde la segunda mitad del siglo pasado. Ambos eran hasta ahora los dos únicos países árabes que habían firmado la paz con Israel. Jordania, además, con el añadido de que es un país con una amplia base de población palestina naturalizada y con más de dos millones de refugiados palestinos registrados. Ahora que este conflicto ya no es la clave que define los

equilibrios regionales, los poderes se reconfiguran alrededor de los Acuerdos de Abraham.

Jordania y su papel ante Israel y Palestina está sometida a fuertes presiones desde los tiempos de Trump. Abdalá II rechazó el plan de paz que preparó su Administración y defendió lo que hasta entonces había sido un consenso internacional: la solución de dos Estados. Tras la apertura de relaciones bilaterales entre EAU y Bahrein con Israel, Jordania volvió a verse marginada en su papel mediador con el Gobierno israelí. La presión de Bin Salman y Bin Zayed contra Abdalá también se ha dejado sentir en la monarquía hachemí. En los últimos meses de presidencia de Trump se rumoreó mucho con la posibilidad de que Arabia Saudí se uniera a los Acuerdos de Abraham a cambio de alguna gran concesión (Meneses, 2021b). Y la pieza de caza por excelencia para la monarquía de los Al Saud, custodia de los santos lugares de La Meca y Medina –el primero y el segundo más importantes del islam–, es Al Quds, Jerusalén. Allí se alza la llamada Explanada de las Mezquitas, *Al Haram al Sharif*, que alberga los templos de Al Aqsa y La Roca y es considerado el tercer lugar sagrado para los seguidores de Mahoma. Ahora bien, la monarquía hachemí es quien tiene el título de custodio de este enclave. Un importante y simbólico cometido para los fieles del islam que se consagró en el acuerdo de paz firmado en 1994 entre Israel y Jordania, bajo mediación de EEUU, que es reconocido por la propia Autoridad Nacional Palestina y que fue reafirmado por escrito entre las partes veinte años después.

En un solo tuit, el presidente Trump dinamitó todas las resoluciones históricas de Naciones Unidas, toda la jurisdicción internacional sobre la descolonización de los pueblos y décadas de negociaciones frustradas

Las relaciones entre Abdalá II y el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, (y por ende, entre sus respectivos países) están muy deterioradas, sobre todo desde tiempos de Trump y como hemos visto por sus movimientos en la zona. Y si podían empeorar, lo hicieron a raíz de que el pasado marzo el príncipe heredero Husein tuviera que cancelar un viaje histórico con parada en la Explanada de las Mezquitas de Jerusalén alegando la violación israelí de los protocolos. Según Amán, los israelíes trataron de imponer impedimentos a la entrada de los palestinos en los templos y cambios en el itinerario. Israel alegó desacuerdos en materia de seguridad para proteger al infante hachemí (Al Sharif, 2021). Pero el resultado es que lo que iba a ser una visita histórica, la primera de un miembro de la familia real desde que Jordania firmase la paz en 1994, fue frustrada y con ello una brillante proyección del heredero de Abdalá II. Devolviendo el golpe, Amán le negó permiso a Netanyahu para ir al país y poder abordar un avión privado de Emiratos Árabes Unidos enviado para llevarle de visita a Abu Dhabi y reunirse con el todopoderoso príncipe heredero, Mohamed bin Zayed, en lo que iba a ser un lucimiento para el primer ministro israelí –entonces en campaña electoral– tras la firma de los Acuerdos de Abraham. Es ésta otra fractura que la Casa Blanca tiene a la vista.

La guerra vuelve al Sáhara

El 10 de diciembre de 2020, Trump anunció en Twitter que Marruecos se unía a los Acuerdos de Abraham y establecía relaciones con Israel. Más bien las exponía abiertamente, pues ambos países ya mantenían contactos -como era el caso de los emiratos del Golfo- desde hace años. Valga recordar que el rey de Marruecos ostenta la presidencia del Comité Al Quds, un órgano creado en el seno de la Organización para la Conferencia Islámica cuyas opiniones se han tenido en cuenta en pasadas negociaciones de paz. Pero lo importante venía detrás de este arreglo: la contraprestación era el reconocimiento de EEUU de la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. Era una ruptura de las resoluciones de Naciones Unidas, que consideran el territorio como “pendiente de descolonización” y, por tanto, a la espera de un proceso de autodeterminación desde que, en 1975, España se retirara de lo que fue su colonia. La marcha de España fue aprovechada por Marruecos y Mauritania (que posteriormente se retiró) para ocupar el territorio. Se inició un conflicto armado contra el Frente Polisario, movimiento que defiende la independencia del Sáhara Occidental. En 1991, la ONU medió un alto el fuego con el compromiso de celebrar un referéndum de autodeterminación en el que el pueblo saharaui decidiera sobre su futuro según dos opciones: independencia o integración en Marruecos. En tres décadas no se ha logrado celebrar la consulta y el contencioso ha permanecido semiolvidado. En un solo tuit, el presidente republicano dinamitó todas las resoluciones históricas de Naciones Unidas, toda la jurisdicción internacional sobre la descolonización de los pueblos y décadas de negociaciones frustradas para, unilateralmente, dictar su particular *pax americana*.

El anuncio de Trump llegaba en terreno abonado por la ruptura, un mes antes, del alto el fuego de 1991. El 13 de noviembre de 2020, el Frente Polisario declaró sin efecto la tregua firmada por mediación de la ONU hacía 30 años y decretó el “estado de guerra”. Era la reacción ante la intervención del ejército marroquí, un día antes, para acabar con el bloqueo de manifestantes saharauis en el paso de Guerguerat, un importante punto del extremo sur del Sáhara que comunica por tierra Marruecos con el África Occidental. Guerguerat es una franja establecida por los Acuerdos del 91 como zona desmilitarizada y su frontera no está reconocida, a falta de un arreglo sobre el futuro del territorio. Pero es un enclave estratégico tanto para Rabat como para el Frente Polisario, por su importancia comercial. Estallaba por los aires un *statu quo* que había mantenido la zona en situación de *no-guerra-no-paz*. Era -y continúa siéndolo- un momento en que las negociaciones para resolver el conflicto están más estancadas que nunca. Sin un enviado especial de la ONU -en mayo de 2019 dimitió Horst Köhler y aún no se ha encontrado sustituto- la frustración hace mella sobre todo entre los saharauis, tras casi medio siglo sufriendo

*Hasta ahora,
ningún país
había reconocido
la soberanía de
Rabat en el
Sahara, territorio
que ocupa desde
1975*

el exilio en el desierto de Tinduf (Argelia), donde se instalaron los campamentos de refugiados. La opción del referéndum es cada vez más lejana y ahora, con los acuerdos rotos, más. Las disputas sobre el censo de votantes que elaboraba la Misión de la ONU para el Referéndum en el Sáhara Occidental (Minurso) terminaron paralizando la votación a finales de los 90. En 2019, Marruecos declaró abiertamente su rechazo a este recurso y confirmó lo que siempre había dejado entrever: que nunca aceptará la independencia del Sáhara Occidental. La consulta se sitúa en un horizonte inalcanzable más cuando ha ido desapareciendo de las propias comunicaciones de la ONU, que en su última resolución sobre el tema abogaba por una “solución política”, paradigma retórico que ya sustituye a la palabra “referéndum” en los argumentarios de los actores implicados: España, Francia... Y así es como paulatinamente, la diplomacia marroquí ha logrado escorar hacia su lado la solución al conflicto. Y la confirmación de todo ello la dio Trump aquel día de diciembre en el que se conmemoraba la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. “Hoy, he firmado una proclamación reconociendo la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental. La propuesta de Marruecos sería, creíble y realista de una autonomía es la única base para una solución justa y duradera para garantizar la paz y la prosperidad”, rezaba el anuncio en la red social con el que Trump ha sembrado doctrina. Hasta ahora, ningún país había reconocido la soberanía de Rabat en el territorio que ocupa desde 1975. Marruecos es un aliado estratégico de EEUU en el Magreb y se hace difícil que este respaldo vaya a cambiar con otra administración. Biden tiene las manos muy atadas en esta cuestión y el margen de maniobra para reactivar nuevas negociaciones bajo los auspicios de la ONU también se va cerrando. Por el momento, el demócrata arrancó su mandato manifestando su adhesión al derecho internacional y reiterando su apoyo a los esfuerzos de la ONU para encontrar una solución y su respaldo a la vía negociadora. Pero en el momento de escribir estas líneas sigue en el aire si revocará el reconocimiento de Trump, como le pidieron 25 senadores demócratas y republicanos en una carta.

El conflicto ha entrado en una nueva fase violenta. Aún puede decirse que los enfrentamientos son de baja intensidad, pero el conflicto se ha reactivado. Esto ocurre cuando la brutal represión de Marruecos de las reclamaciones en pro de los derechos humanos de la población saharaui en los territorios ocupados supera una convulsa década marcada por el alzamiento de Gdeim Izik. Las ramificaciones del reconocimiento *trumpista* de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental pueden exacerbar las tensiones en el Magreb. Por un lado, complican las relaciones ya difíciles entre Rabat y Argel, principal soporte del Polisario. Pero se produce también, no hay que olvidarlo, en un contexto de inestabilidad creciente en el vecino Sahel, donde los grupos yihadistas campan a sus anchas después de encontrar allí

refugio tras su derrota en Siria e Irak. Y con Libia luchando aún por poner fin a una década de conflicto de todos contra todos y lograr establecer instituciones sólidas que den solución a las necesidades de sus ciudadanos. Más zonas pantanosas para Biden.

Conclusión: Biden no es un nuevo Obama

Barack Obama llegó a la Casa Blanca con la promesa de intentar reequilibrar los compromisos de EEUU en un Oriente Medio herido por las políticas destructivas de George W. Bush en el post 11-S y buscó un “nuevo comienzo” en las relaciones. Su visión no estuvo luego a la altura de una buena gestión durante las Revoluciones Árabes, aunque abrazó la retórica democratizadora y negoció un acuerdo nuclear con Irán, que ya es mucho. Algunas políticas del demócrata –como la paulatina retirada militar de EEUU de la región– fueron seguidas y aprovechadas por Trump. Biden tiene ahora una tarea más difícil. Toca redefinir intereses estratégicos en la zona para transformar las fuerzas políticas, económicas e ideológicas que dibujan los vínculos que anclan EEUU a Oriente Medio. Buscar la paz, la seguridad y la igualdad entre Estados donde antes había políticas de confrontación. Su distanciamiento de Trump y de su actitud de *bullying* internacional estaba claro desde el principio pero, tras sus primeros movimientos, también Biden ha establecido equidistancia con respecto a Obama, al utilizar tanto la diplomacia como el recurso de la fuerza militar (Ghitis, 2021; Rich, 2021) maridando valores morales universales y *realpolitik*. Ha comunicado contundentemente a Arabia Saudí sus *líneas rojas*, mientras ha dejado intacta la relación privilegiada al reafirmar el compromiso de EEUU con su defensa. Lo mismo con Israel, con quien ha verbalizado la necesidad de avanzar en la paz con los palestinos al tiempo que aseguraba que personalmente está comprometido con su seguridad. Y su aproximación hacia Irán también parece ir en este doble sentido de buscar destensar la relación a través de la vuelta al pacto nuclear, pero con la advertencia de que no tolerará ataques a los intereses americanos por parte de milicias delegadas.

Orientes Medio no está desgajado del mundo y la geopolítica global también tiene influencia en su geografía. Las políticas erráticas de Trump en Oriente Medio han permitido la entrada con fuerza de China en la región, asentando relaciones comerciales, energéticas y económicas que le han dado pie a establecer nuevos vínculos en materia de seguridad. China comenzó a firmar una serie de partenariados estratégicos en la zona a partir de 2014 –ya en la época de Obama–, con Egipto, al que luego le siguieron Arabia Saudí (2016) y Emiratos Árabes (2018). Con Irán también mantiene lazos estratégicos y es destacable que Pekín es el primer cliente comercial del país persa,

*Oriente Medio
está cambiando
su rostro
mientras EEUU ve
reducida su
capacidad de
influencia en la
región y surgen
nuevos líderes
locales*

incluso en presencia de las sanciones. Si el petróleo mediorienta ya no es un interés vital para EEUU, sí parece cobrar importancia cada vez más para China, dada su creciente demanda energética. Es muy atractivo para los países árabo-islámicos el hecho de que China no juega la carta moral y no reprende en territorio foráneo los comportamientos abusivos de los derechos humanos, esperando el mismo trato. El viaje del ministro de Exteriores chino, Wang Yi, en marzo de 2021 confirma el creciente interés de Pekín en la región y cómo su estrategia de hablar con todos -de Israel a Irán, de Turquía a Arabia Saudí-, aunque sólo sea de negocios, funciona. Así, la rivalidad EEUU-China que empezó a crecer en tiempos de Trump puede tener en Oriente Medio un nuevo escenario con Biden.

Oriente Medio está cambiando su rostro mientras EEUU ve paulatinamente reducida su capacidad de influencia en la región y surgen nuevos líderes locales con su propia visión. Relevo generacional, un cambio de paradigma en el que el conflicto palestino ya no define las políticas árabes, el declive del petróleo como elemento estratégico, el ascenso de Turquía y la influencia creciente de Rusia y China en la zona son elementos a tener en cuenta en el rompecabezas regional. Pero además de todo esto, sigue habiendo intereses económicos, de seguridad -la lucha contra el extremismo y el yihadismo- y cuestiones como la efervescencia social, la democratización pendiente, el cambio climático, la proliferación nuclear o los flujos de refugiados y migrantes que también deben ser abordados. Biden hereda un mundo en plena metamorfosis que es especialmente notable en este trozo de mapa. Si miramos más allá de Trump, podemos ver un reguero de políticas estadounidenses que en las dos últimas décadas han sembrado más inestabilidad: la invasión de Irak, las intervenciones en Libia y Siria, y el estallido de *guerras por poderes*, masivos contratos de venta de armas y apoyo a los dirigentes más agresivos y menos democráticos en aras de preservar a aliados tradicionales como Arabia Saudí o Israel. Si quiere cambiar el cauce de las corrientes que inundan la región, la Administración Biden tendrá que poner en marcha una especie de *perestroika geopolítica* (Hazbun, 2020) y hacer alarde de políticas arriesgadas, atrevidas e imaginativas. En un mundo postpandemia, la cooperación marcará el rumbo del sistema internacional y en ello debe basarse también el papel de EEUU en Oriente Medio más que en promover un orden mundial en el que un puñado de actores privilegiados definan las reglas.

Referencias bibliográficas

Agha, Hussein y Khalidi, Ahmad Samih (2021): "A Palestinian Reckoning. Time for a New Beginning", *Foreign Affairs*, March/April issue, pp. 129-141.

Al Sharif, Osama (2021): "Jordan-Israeli ties on the brink over obstruction of royal visit to holy shrine". *Al-Monitor*, 15 de marzo. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/03/king-abdullah-jordan-israel-netanyahu-jerusalem-uae.html>

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2020): "Irán y sus crisis superpuestas", en Mesa, Manuela (coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la Covid-19, Anuario 2019-2020*, Madrid, Ceipaz, pp. 213-228.

Ardemagni, Eleonora (2020): "The Middle East after four years of Trump: a new order in the making". *Aspen Institute*, 8 de octubre. Disponible en: <https://aspensonline.it/the-middle-east-after-four-years-of-trump-a-new-order-in-the-making/>

Drury, Mark (2020): "Sahrawi Self-Determination, Trump's Tweet and the Politics of Recognition in Western Sahara", *Middle East Report Online*, 22 de diciembre.

Chitis, Frida (2021): "How Biden is setting himself apart from Trump -and Obama- in the Middle East", *Politico*, 3 de febrero. Disponible en: <https://www.politico.com/news/magazine/2021/03/02/how-biden-is-setting-himself-apart-from-trump-and-obama-in-the-middle-east-472413>

Hazbun, Waleed (2020): "Reimagining US Engagement with a Turbulent Middle East", *Middle East Report* 294, Spring.

Indyk, Martin (2021): "The Saudi Test Case. How to Put Values Into Biden's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 10 de marzo.

Lubell, Maayan y Ayyub, Rami (2021): "Analysis: What will survive of U.S.-Middle East policy under Biden?", *Reuters*, 20 de enero. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-legacy-mideast-analysis-idUSKBN29P1RB>

Mead, Walter Russell (2020): "Trump's Middle East Metamorphosis". *The Wall Street Journal*, 19 de octubre.

Meneses, Rosa (2020): "El nuevo orden estratégico de Donald Trump en Oriente Próximo y el Magreb". *El Mundo*, 12 de diciembre.

Meneses, Rosa (2021a): "Joe Biden marca las líneas rojas a Mohamed bin Salman". *El Mundo*, 26 de febrero.

Meneses, Rosa (2021,b): "Intriga palaciega en Jordania", *El Mundo*, 4 de abril.

Meneses, Rosa (2021c): "El príncipe Hamza desafía al rey Abdalá de Jordania". *El Mundo*, 6 de abril.

Murphy, Chris (2021): "America's Middle East Policy Is Outdated and Dangerous". *Foreign Affairs*, 19 de febrero.

O'Toole, Brian (2021): "Rejoining the Iran nuclear deal, not so easy". *Atlantic Council*, 14 de enero. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/rejoining-the-iran-nuclear-deal-not-so-easy/>

Rich, Ben (2021): "Biden is already carving out a different Middle East policy from Trump -and even Obama", *The Conversation*, 3 de marzo. Disponible en: <https://theconversation.com/biden-is-already-carving-out-a-different-middle-east-policy-from-trump-and-even-obama-156206>

China y la globalización: ¿un paso adelante, dos pasos atrás?

Xulio Ríos

Director del Observatorio de la Política China



Se cumple en 2021 el vigésimo aniversario del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En aquel “lejano” día se especulaba con que tal hecho podría suponer el golpe final a la singularidad china, es decir, a su proyecto de conformar un sistema económico genuino y diferenciado del liberal hegemónico tras el final de la Guerra Fría con consecuencias también en lo político. Pero no pasó. Al contrario, el ingreso en la OMC no solo supuso un salto de gigante para la economía china y su inserción internacional (Mavroidis y Sapir, 2021), sino también una reafirmación de su modelo de economía mixta, eclecticismo ideológico e hibridismo sistémico que sustentan su “socialismo con peculiaridades chinas”.

*La China
gobernada por
del PCCh se
afana en
reivindicar las
bondades de la
globalización*

Durante el mandato de Donald Trump (2017-2021), el conservadurismo antiglobalista estadounidense planteó sus quejas. Y sus guerras. Con China pisándole los talones, la Casa Blanca optó por el proteccionismo y el unilateralismo como forma de respuesta a un ascenso y comportamiento de China que calificó poco menos que de desagradado: Beijing no jugó limpio con la globalización, se aprovechó de la “buena fe” de EEUU y otras economías occidentales desarrolladas y lejos de evolucionar hacia una homologación democrática, persistía en reivindicar su derecho a seguir una vía propia y a su ritmo. China, por ello, no sería reconocida como una economía de mercado y la retahíla de agravios se fue transformando en listín de acusaciones. Llegaron los aranceles, la lista negra de empresas tecnológicas pero también las acusaciones sobre su comportamiento asertivo en las relaciones internacionales o la denuncia de violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Mientras el impulso globalizador de los últimos treinta años se sometía a evaluación, con una China escalando imparable posiciones en todos los rankings y cuando el balance de la guerra arancelaria planteada por Trump daba cuenta de su ineficiencia (aumento del déficit, nula repatriación de empresas, etc.), la irrupción de la pandemia de la COVID-19 aportó otras lecturas. De una parte, mostró con total crudeza y dramatismo el fenómeno de la universalidad e interdependencia del mundo actual y como solo la cooperación y el multilateralismo puede ofrecer respuestas eficientes; por otra, que la atmosfera de confrontación ascendente limitaba la cooperación incluso a estos niveles, bien ejemplificado en la gestión de las vacunas; por último, evidenciaba la necesidad de relocalizar producciones de carácter estratégico para garantizar respuestas nacionales eficaces a ciertos desafíos. La desglobalización se cuela con fuerza en la agenda.

El discurso chino, no obstante, insiste en que los ajustes a efectuar no deben contrariar la corriente principal que se ofrece a liderar. Recordando que Beijing ha establecido asociaciones con 112 países y organizaciones internacionales, se ha unido a más de 100 organizaciones internacionales intergubernamentales, ha firmado más de 500 tratados multilaterales y es el mayor contribuyente de fuerzas de mantenimiento de la paz entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la China gobernada por el PCCh se afana en reivindicar las bondades de la globalización.

De la Asociación Económica Integral Regional al acuerdo de inversiones con la Unión Europea

China cerró 2020 con la firma de dos importantes acuerdos: la Asociación Económica Integral Regional (conocida como RCEP, siglas en inglés) y el acuerdo de inversiones con la Unión Europea. Lo logró en un contexto bien difícil: a la guerra comercial y tecnológica con EEUU bajo Donald Trump se unieron la pandemia de la Covid-19 que trastocó las cadenas de suministro global en las que China desempeña un papel vital y la presión de Washington hacia sus aliados para reducir los vínculos con China. Esto implica no solo vetar determinadas ventas al gigante asiático o prohibir la participación de sus empresas en el despliegue de las redes 5G basándose en el argumento de la seguridad, sino negarle el pan y la sal en muchos otros frentes.

A medida que la Casa Blanca pasó a liderar el conservadurismo global antimundialización, China respondió a dicho giro con la reafirmación de su compromiso con una globalización que sin duda le permitió progresar económica y socialmente a pasos agigantados. Desde su ingreso en la OMC, el progreso de su PIB no ha dejado de sorprender incluso en un contexto de grave crisis como la desatada en 2008 y el propio FMI le sitúa a la cabeza desde 2011 en términos de paridad de poder de compra. Lejos de ver fagocitado su modelo a resultas de las exigencias del ingreso, China aprovechó el escenario para proyectarse en todo el mundo confirmándose como el primer socio comercial de más de un centenar de países (Aquino, 2020).

En paralelo, la promoción, desde 2013, de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) en la que participan cada vez más países de los cinco continentes, le ha conferido un instrumento de proyección basado no solo en la exportación de sus excesos de capacidad de producción o en la creación de nuevos mercados como en la conexión de las estrategias de desarrollo, el fomento de las infraestructuras y la conectividad, la sostenibilidad, etc., en línea con las transformaciones del propio modelo chino a nivel interno, y estableciendo sólidos puntos de apoyo para convertir a China en un polo de referencia sobre el cual, en unos lustros, podrían pivotar las prioridades de muchas estrategias nacionales (Ríos, 2018).

Con el viento en contra, el 15 de noviembre de 2020, China lograba firmar el histórico RCEP. Un total de 15 países asiáticos firmaron este acuerdo que engloba a los 10 países que forman la ASEAN (Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), junto a China, Japón, Corea del Sur más Australia y Nueva Zelanda. Se trata de un bloque económico para tener en cuenta dado que representa el 30 por ciento del PIB mundial y abarca a 2.200 millones de personas.

El fomento de la cooperación económica en el continente asiático reforzará su condición de epicentro de la economía mundial

La negociación del pacto se inició en 2012, en paralelo a la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP). Mientras uno lo lideraba China, el otro, EEUU, anulándose recíprocamente las presencias. Al retirarse EEUU en 2017, bajo el gobierno de Trump, el TPP, transformado ya en CPTPP y bajo liderazgo nipón, perdió significación. China se ha manifestado recientemente de acuerdo en integrarse también en este CPTPP. Por el momento se desconoce si Joe Biden reconsiderará la decisión de su predecesor en este asunto.

El RCEP entrará en vigor durante 2021. Nos hallamos no solo ante un acuerdo comercial. Si bien es verdad que implica la reducción de aranceles de muchos productos agrícolas e industriales entre los países firmantes, dispone nuevas reglas para el comercio electrónico, las inversiones internacionales, la propiedad intelectual, los servicios industriales, la armonización de las reglas de origen, la contratación pública o la inmigración laboral temporal.

A nadie escapa tampoco la dimensión geoestratégica del acuerdo. El fomento de la cooperación económica en el continente asiático reforzará su condición de epicentro de la economía mundial en el siglo XXI. El Banco Mundial ha estimado que en los próximos 10 años, el PIB de la región crecerá a un ritmo dos o tres veces superior al de la UE (Banco Mundial, 2021). Dicho impulso se verá estimulado por este acuerdo acentuando el comercio intra-asiático libre de aranceles, lo cual afectará inevitablemente a otras zonas del planeta pues la sustitución de importaciones de determinados países en beneficio de los asiáticos tendrá impacto con las economías más fuertes de la zona como las más beneficiadas. Y China se afirma como su líder estampando su firma por primera vez en un acuerdo multilateral de libre comercio junto a Japón y Corea del Sur.

El tratado refuerza la posición de China en el tablero geopolítico de forma que la fortaleza acrecentada de su situación podría obligar a EEUU a buscar puntos de encuentro a través de la negociación y la cooperación. Asimismo, limita los ecos de los llamamientos al desacoplamiento.

Finalmente, la India se quedó fuera del acuerdo, a diferencia de Australia que muestra importantes tensiones con China desde la llegada al poder del conservador Scott Morrison. La India, miembro fundacional de los BRICS, no es un aliado tradicional de EEUU pero comparte el deseo de frenar el avance geopolítico de Beijing. La relación es complicada, no solo por la persistencia de las disputas fronterizas, también por su aproximación a Taiwán. Nueva Delhi, por ejemplo, ha prohibido más de medio centenar de aplicaciones chinas para móviles esgrimiendo razones de seguridad.

Por su parte, el acuerdo de inversiones sino-europeo suscrito por ambas partes el 30 de diciembre de 2020 puso otro broche importante al ejercicio. Más aún si lo interpretamos en clave geopolítica, con EEUU presionando para que no se firmase y la UE invocando la necesidad de ejercitar su autonomía estratégica. El acuerdo llegaba, además, año y medio después de que Bruselas calificara a Beijing de “rival sistémico” y con el Parlamento europeo adoptando resoluciones de condena de las políticas aplicadas por las autoridades chinas en Xinjiang (campos de reeducación, esterilizaciones, trabajo forzoso, etc., siempre negadas de plano por Beijing y calificadas como “desinformación”).

El impulso de la presidencia rotaria alemana fue clave para salvar los obstáculos de todo tipo poniendo fin a siete largos años de laboriosas negociaciones. En 16 años de mandato, la canciller Ángela Merkel visitó China 11 veces. Berlín es plenamente consciente del papel que cabe a China en la defensa de sus intereses comerciales y no ha vacilado en promover en la UE una visión claramente contraria a la defendida por Donald Trump. La confianza en desarrollar buenas relaciones estratégicas con China arremetía contra el afán de Washington de aislar a China por considerarla una seria amenaza para sus intereses hegemónicos.

China demostraba así dos cosas. Primero, que la UE y EEUU –y esto podría aplicarse a otros países– ciertamente próximos en “valores”, no comparten necesariamente los mismos intereses y hay espacio para matices de alcance que alteran la naturaleza de la solidaridad transatlántica. Segundo, que el problema no sería China, que es capaz de negociar y acordar con terceros frente a unos EEUU que todo lo confían a la agresividad rupturista. La capacidad de entendimiento entre China y la UE demostraba que otra relación y otro tono eran posibles a pesar de las diferencias sistémicas existentes.

Ciertamente puede interpretarse que el acuerdo explicita la facilidad con que China puede dividir alianzas que hasta hace poco se consideraban sólidas como una roca pero igualmente que para que estas funcionen deben basarse en el respeto mutuo y no en la decisión unilateral, tal como exhibió Donald Trump a lo largo de todo su mandato. La UE debe velar por sus intereses, a sabiendas de que no solo China –también EEUU– interviene en la desunión de los países europeos. Por tanto, no cabe interpretar el acuerdo como un desaire a la nueva Administración Biden ni puede decirse que sea precipitado tras tantos años de negociación (35 rondas). Por el contrario, la plasmación de una capacidad de decisión autónoma contribuye a recuperar una cierta influencia mundial con capacidad también para desempeñar un rol mediador entre EEUU y China, un propósito que, previsiblemente, enfrentará importantes contratiempos en los próximos años.

El vínculo ideológico cede a los intereses geopolíticos cuando los desencuentros se manifiestan de forma plausible. El mismo día en que se hizo pública la finalización de las conversaciones sino-europeas, la Casa Blanca anunciaba la imposición de aranceles adicionales a productos europeos como piezas de aviones y vinos de Francia y Alemania. No es la primera vez. El propósito de EEUU de geopolitizar sus problemas con China y que sus políticas sirvan a sus objetivos hegemónicos encuentran en la propia UE desconfianzas y reticencias que abundan en la dificultad de establecer una política comercial amplia y unificada frente a China. Para la UE, el problema es que enfeudarse en la estrategia estadounidense difícilmente le deparará las expectativas de desarrollo que China puede ofrecerle. Mientras la economía de EEUU atraviesa graves retos –declive, dicen algunos–, lo que le resta capacidad de intimidación frente a las economías grandes, las posibilidades que China brinda a Bruselas suponen un horizonte de avance mucho mayor.

La presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, defendió el acuerdo frente a las críticas de Washington recordando que también EEUU firmó con China un acuerdo comercial de fase 1 en enero de 2020 sin consultar para ello a Bruselas. Por otra parte, la vinculación de la firma de estos acuerdos a la situación de los derechos humanos, primero, no debería establecerse solo en relación a China, y, segundo, es dudoso y cuestionable que sea la mejor política para lograr avances en este terreno en el país.

El acuerdo mejora la reciprocidad a un nivel inédito. Ciertamente que no es un tratado –como China pretendía– pero elimina cuotas, restricciones y obligaciones de establecer empresas mixtas en numerosos sectores (automóvil, servicios financieros, salud, I+D, medio ambiente, construcción, transportes aéreo y marítimo, etc.). En su conjunto, en cuanto al contenido, nadie osa poner en cuestión que preserva mejor los intereses europeos en ámbitos sensibles como la energía, la pesca, la agricultura, los servicios públicos o el audiovisual. Asimismo, establece garantías y mecanismos para desarrollar una cooperación más estrecha con Beijing en asuntos de interés común.

En el pandémico 2020, China se convirtió en el mayor socio comercial de la UE mientras que la UE se reafirmó como segundo socio comercial de China. La UE es también la tercera fuente y destino de inversión más importante de China. En septiembre de 2020, las dos partes anunciaron también la firma del acuerdo sobre indicaciones geográficas y decidieron establecer un diálogo de alto nivel sobre medio ambiente y clima y un diálogo de cooperación digital de alto nivel.

En 2020, China se convirtió en el mayor socio comercial de la UE y ésta se reafirmó como segundo socio comercial de China

El primer ministro portugués Antonio Costa, al asumir la presidencia rotatoria de la UE en el primer semestre de 2021, señaló que el acuerdo es del interés de los europeos y debe ser ratificado lo más rápidamente posible. Indicó además que los derechos humanos no son un bien o un valor comercial y que deben ser asegurados pero las relaciones económicas de la UE discurren por otro carril (en Hoje Macau, 8 de enero 2021). El proceso de ratificación por el Parlamento europeo, en cualquier caso, no estará exento de polémica.

EEUU: de Trump a Biden

La relación bilateral entre EEUU y China es de importancia vital para determinar el futuro de la globalización tal cual la conocemos. Y las vibraciones no son buenas. De hecho, la presidencia de D. Trump terminó el 20 de enero de 2021 en medio de severas controversias con China y la certera convicción de que Estados Unidos continuará enfrentándose de forma plausible a la expansión de la influencia de Beijing que prioriza en su estrategia el fomento de los vínculos económicos.

China está seriamente preocupada por esto. El PCCh teme una interrupción de las cadenas de suministro que les permiten fabricar productos con componentes, incluidos el software de microprocesadores y los sistemas operativos, que la industria china aún no domina al máximo nivel.

La tecnología es uno de los principales caballos de batalla. Hasta ahora, en Occidente, los actores de la alta tecnología de la información temían el desacoplamiento que la guerra abierta de D. Trump amenazaba con desatar en el panorama mundial de la alta tecnología, sobre todo en la medida en que otros objetivos como la reducción del déficit comercial o la repatriación de empresas se resistían a ceder a los imperativos de la lógica política. Sin embargo, la idea de que la libre circulación de datos de investigación podría ser utilizada por la China autocrática para suplantarse a Estados Unidos ha ganado terreno en los últimos tiempos y amenaza con levantar un “telón digital” (Prada, 2021).

El 26 de enero de 2021 se produjo un acontecimiento potencialmente trascendental que puede trastocar seriamente la situación. El tradicional espíritu de apertura, de compartir la investigación sin límites, puede estar cambiando. Los actores estadounidenses de la alta tecnología, habitualmente empeñados en frenar la fragmentación del mundo a este nivel, podrían estar reconsiderando esta percepción.

*El mundo debe
vivir con China
tal y como es y
se aboga por
la coexistencia
competitiva*

Bajo la dirección de Jared Cohen, antiguo asesor de Condoleezza Rice, y de Eric Schmidt, antiguo director general de Google, un grupo independiente de quince personas, republicanos y demócratas, investigadores, empresarios, ingenieros y sinólogos, presentó un informe confidencial al gobierno estadounidense en el que se aboga por una estrategia de mayor resistencia tecnológica a China (Shimabukuro, 2021). La idea principal del documento es que el desacoplamiento, del que muchos científicos desconfiaban, se ha convertido ahora en una “solución deseable”, en la medida en que la alternativa sería la victoria de China, un “país no democrático” en el que se confunden los niveles públicos y privados.

En esencia, el informe afirma que, al jugar un juego asimétrico cuyas reglas sesgadas permiten el espionaje industrial y dan a las autoridades chinas, gracias a la porosidad de las transferencias tecnológicas, la capacidad liberticida de vigilar a su población, la propia China ha creado una situación que hace necesaria la disociación.

Para ello, dando la espalda a la idea de que los investigadores de todo el mundo deben seguir siendo una comunidad conectada, el grupo afirma que en el futuro será necesario poner en práctica una mejor armonía entre la evaluación de riesgos china y la circulación de la información necesaria para la innovación.

Habría que comprobar si la Administración demócrata la apoya, pero la propuesta combina varias sugerencias, entre ellas la repatriación de parte de las cadenas de producción con alto valor tecnológico añadido, una política de inmigración que favorezca la acogida y asimilación de investigadores extranjeros de alto nivel, incluidos los chinos, un mejor control estatal de las tecnologías sensibles y la consolidación de una alianza de países democráticos en torno a una zona de confianza que garantice la circulación segura de datos sensibles.

Entre los demás firmantes del informe se encuentra Richard Fontaine, director general del centro de estudios Center for a New American Security CNAS, fundado con Kurt Campbell, ex secretario adjunto para Asia en la administración Obama y artífice del cambio estratégico de Estados Unidos hacia Asia en 2011. Campbell fue nombrado por Biden para el Consejo de Seguridad Nacional, con la misión de coordinar los “Asuntos Indo-Pacíficos”, vinculados a la idea de fortalecer la “Alianza Cuadrilateral de Seguridad” (QUAD, siglas en inglés) entre Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y Australia cuyo propósito es resistir el creciente poder estratégico de Beijing en Asia.

Es este un importantísimo debate del que hasta ahora solo han trascendido unos pocos flecos, significadamente la presión sobre Huawei y otras tecnológicas chinas, muy centradas en el desarrollo de la tec-

nología 5G o ciertas aplicaciones, pero que pronto podría agravarse hasta el punto de quebrar el cosmos tecnológico global con un enorme potencial de arrastre sobre otros sectores económicos.

La seguridad es otro factor clave en esta disyuntiva en la que se juega el futuro de la globalización. Actualmente, el equipo de seguridad nacional del presidente Joe Biden, sopesa qué rescatar de las políticas de la administración del ex presidente Donald Trump y qué resucitar de los enfoques anteriores de los demócratas.

El asesor de Seguridad Nacional de EEUU, Jake Sullivan, y el coordinador para la región Indo-Pacífico, Kurt Campbell, adelantaron su pensamiento estratégico en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en octubre de 2020. En su texto, manifiestan el lógico y previsible escepticismo sobre la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, siglas en inglés) del equipo de Trump, pero también sobre las políticas de las administraciones precedentes a las que sirvieron.

En los años transcurridos desde la publicación de la NSS (2017), el vicepresidente estadounidense Mike Pence, el secretario de Estado Mike Pompeo, el asesor de seguridad nacional Robert O'Brien, el viceconsejero de seguridad nacional Matt Pottinger y otros funcionarios de la administración Trump esbozaron el abanico de áreas económicas, de seguridad y de derechos humanos en las que compiten Estados Unidos y China.

Campbell y Sullivan reconocen que la política de compromiso que ellos y la mayoría de las élites de la política exterior defendieron durante décadas cometió “el error básico” de suponer que “podría provocar cambios fundamentales en el sistema político, la economía y la política exterior de China”. No obstante, también señalan que ahora la competencia puede conseguir transformar a China donde el compromiso fracasó, esta vez forzando la capitulación o incluso el colapso.

Los autores no especulan sobre cómo lograr el objetivo de cambiar China –el objetivo del ex presidente estadounidense Richard Nixon en su histórica apertura–, pues al contrario reconocen que el objetivo pudiera ser sencillamente inalcanzable: el mundo debe vivir con China tal y como es, es decir, de nuevo la filosofía de la *realpolitik* avanzada por el ex secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger y otros. Por ello, los autores abogan por lo que podría denominarse coexistencia competitiva: “Cada uno tendrá que estar preparado para vivir con el otro como una gran potencia”.

El efecto práctico de la política de Sullivan-Campbell sería una “Segunda Guerra Fría” permanente entre EEUU y China, pero rechazando el modelo de la competencia entre EEUU y la Unión Soviética:

*China está
profundamente
integrada en el
mundo y
entrelazada con
la economía
estadounidense*

“La analogía tiene un atractivo intuitivo... pero se ajusta mal. China es hoy un competidor más formidable económicamente, más sofisticado diplomáticamente y más flexible ideológicamente de lo que nunca fue la Unión Soviética. Y a diferencia de la Unión Soviética, China está profundamente integrada en el mundo y entrelazada con la economía estadounidense” (Campbell y Sullivan, 2019).

China, por su parte, reconoce lo delicado de la situación. En una conversación vía enlace de vídeo con miembros de la junta directiva del Comité Nacional de Relaciones entre Estados Unidos y China, Yang Jiechi, miembro del Buró Político del Comité Central y máximo responsable de la política exterior en el PCCh, manifestó que las relaciones bilaterales “se encuentran en un momento clave”. La anterior administración estadounidense adoptó algunas políticas equivocadas hacia China, dijo, y la causa fundamental es un error de juicio estratégico por parte de algunos en Estados Unidos. “Ellos ven a China como un principal competidor estratégico, incluso un adversario. Eso, me temo, es incorrecto histórica, fundamental y estratégicamente” (Xinhua, 2 de febrero de 2021).

Desde que Joe Biden asumió el cargo de presidente de Estados Unidos, entre Beijing y Washington se han producido conversaciones claves. De ellas, lo que se desprende por el momento es mucho escepticismo sobre el rumbo que podrán tomar los acontecimientos. Se necesita paciencia para verificar si Estados Unidos y China transformarán las posibilidades actuales en acciones concretas que encarrilen la cooperación bilateral y, por añadidura, determinar el futuro del sistema global surgido de la posguerra fría.

El 6 de febrero, Yang Jiechi habló por teléfono con Antony Blinken, secretario de Estado de los Estados Unidos. El embajador chino en Estados Unidos, Cui Tiankai, aseguró en una entrevista a la CNN que si ambos países toman la decisión correcta y vuelven a poner las relaciones en un camino estable y constructivo, “hay un gran potencial y oportunidades” para el beneficio mutuo y el desarrollo global. Los presidentes Xi y Biden hablaron el 11 de febrero, constatando las diferencias que les separan.

Hay dos ideas recurrentes en la posición china: Es imposible forzar el desacoplamiento de las economías de los dos países por más que EEUU se empeñe en revisar la estrategia de abastecimiento en sectores clave; no es viable disociar las industrias o usar el poder político para forzar cambios en las leyes económicas, dijo el portavoz chino Zhao Lijian (Efe, 25 de febrero de 2021). Dos, ambos deben respetar los intereses fundamentales de la otra parte.

En la cumbre que los dos países celebraron al máximo nivel en Alaska los días 18 y 19 de marzo de 2021, decidieron establecer un grupo de trabajo conjunto centrado en el cambio climático. Además, se comprometieron a mejorar la comunicación, pero prácticamente todo lo demás fueron reproches mutuos (Farrell, 2021).

En este convulso panorama, un signo de esperanza es el desbloqueo de la OMC, como es sabido, un referente indispensable del sistema global que se encuentra en el mismo corazón del comercio mundial. La anterior Administración estadounidense, encabezada por Donald Trump, puso obstáculos a la OMC y el sistema de comercio multilateral al aumentar la tensión comercial a nivel mundial y declararse abiertamente hostil a la organización. De hecho, la demora en la designación de la nueva jefa de la OMC estuvo causada por los golpes asestados por la Administración Trump, que también paralizó el órgano fundamental de solución de controversias tras impedir el nombramiento de jueces en el tribunal superior de la organización.

El nombramiento de la economista nigeriana Okonjo-Iweala, la primera mujer y lideresa africana al frente de la OMC, llega en un momento crítico. Consensuado por todos los miembros de la OMC, representa un voto de confianza en el propósito de preservar y modernizar el sistema multilateral de comercio.

Otros escenarios y acuerdos

A pesar de las tensiones con EEUU –y quizá también espoleada por ello–, China ha seguido adoptando medidas concretas, tanto a nivel nacional como internacional, para promover el libre comercio y darle seguimiento a los acuerdos comerciales firmados.

La conclusión de las negociaciones sobre el acuerdo global de inversiones entre China y la UE abrió el camino hacia la adhesión china al Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP, siglas en inglés), firmado en 2018 por 11 países de la región Asia-Pacífico. En diciembre de 2020, la Conferencia Central de Trabajo Económico, que marca el rumbo en esta materia, subrayó la necesidad de considerar activamente la adhesión al CPTPP como parte de los esfuerzos para avanzar en la reforma y apertura en todos los ámbitos. Xi Jinping se refirió a ello en la reunión de APEC del 20 de noviembre y el primer ministro Li Keqiang también se manifestó en la misma línea. Dado que el acuerdo con la UE abarca disposiciones que también defiende el CPTPP, incluidas las cuestiones relacionadas con los derechos laborales o el proceder de las empresas de propiedad estatal, esa posibilidad es hoy muy verosímil.

China es uno de los grandes socios e inversores en África y ha manifestado su interés en aportar tecnología, capital fiscal, personas y conocimiento

Para China, entrar en el CPTPP exigiría adoptar prácticas de conformidad con las normas internacionales en materia de contratación pública, subvenciones, mano de obra o comportamiento de las empresas. Para implementar el acuerdo con la UE, deberá impulsar un importante desarrollo normativo en estos aspectos, sintonizando cada vez más con las prácticas internacionales en muchos sectores. Todo eso supondrá un allanamiento sustancial del camino para la adhesión al CPTPP. Varios miembros (Chile, por ejemplo) se han pronunciado ya con rotundidad a favor de esta posibilidad (confiando también en que China les apoye en su adhesión a la RCEP). El CPTPP se considera que en los próximos 15-20 años dispondrá de los más altos estándares en cuanto a áreas de libre comercio.

Para China esta cuestión representa no solo un desarrollo consecuente de sus estrategias de inserción económica a nivel internacional sino también una prioridad política ya que puede actuar como un revulsivo para la reforma interna. El Banco Mundial en un informe publicado el 23 de diciembre de 2020 señalaba que la adhesión china a este acuerdo podría proporcionar un ancla para reformas adicionales, como lo hizo la adhesión a la OMC 20 años atrás (citado en Renmin Ribao, 4 de enero de 2021).

China, por otra parte, aspira a desempeñar un papel significativo en procesos como el que se vive en África a partir de la constitución en 2020 del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCTA, siglas en inglés), la más grande en términos de Estados miembro después de la OMC. Reúne a los 54 estados y cubre una población total de más de 1.200 millones de personas con un PIB colectivo de 3,4 billones de dólares. Según la Comisión Económica de Naciones Unidas para África, el AfCTA tiene el potencial de impulsar el comercio intraafricano en un 52 por ciento para 2022 (hoy representa en torno al 16-18 por ciento del comercio total del continente). En línea con la Agenda 2063, un plan maestro para transformar África en una potencia mundial del futuro. En 2050, la economía africana podría alcanzar los 29 billones de dólares, ya que el AfCTA elimina los aranceles sobre el 90 por ciento de los bienes producidos en el continente, y las barreras no arancelarias al comercio, además de garantizar la libre circulación de las personas.

La infraestructura es uno de los obstáculos importantes para el desarrollo de este importante acuerdo comercial. China, uno de los grandes socios e inversores en el continente, ya manifestó su interés en potenciar asociaciones para aportar tecnología, capital fiscal, personas y conocimiento a fin de cerrar las brechas existentes. Recuérdese que China mantiene desde 2000 un Foro de Cooperación con África de rango ministerial.

Entre los países desarrollados, cabe destacar que otro tratado comercial, no menos importante, podría culminarse pronto entre China, Corea del Sur y Japón. Habiendo pasado página de las tensiones con Oslo a raíz de la concesión del Nobel de la Paz a Liu Xiaobo (2010), las negociaciones para suscribir un TLC con Noruega podrían acelerarse. Asimismo, China y Nueva Zelanda firmaron el 26 de enero de 2021 un protocolo para actualizar su acuerdo de libre comercio, vigente desde hace 12 años. En 2008, China firmó un tratado de libre comercio con Nueva Zelanda, el primero de su tipo entre China y un país desarrollado. Sobre la base de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), China prometió a Nueva Zelanda mejorar el nivel de apertura de los sectores de aviación, educación, finanzas, cuidado de ancianos y transporte de pasajeros. En esta línea, tampoco podría excluirse la firma de la segunda fase del acuerdo comercial entre China y EEUU

Lo exterior en la nueva estrategia económica china

En las sesiones parlamentarias anuales celebradas en marzo de 2021, se aprobaron el XIV Plan Quinquenal (2021-2025) y los Objetivos para 2035. Entre ellos, cabe destacar la modernización de la economía, el crecimiento del PIB per cápita, la reducción de las disparidades en desarrollo urbano y rural, o convertirse en un líder global en innovación y avanzar en la sostenibilidad ambiental.

La pandemia supuso, entre otros, que en el año 2020, la tasa de crecimiento económico de China fuera del 2,3 por ciento, la más baja de los últimos 40 años, con una caída del PIB en el primer trimestre del 6,8 por ciento. Sin embargo, se ha repuesto con gran rapidez en virtud de un control de la propagación de la enfermedad con drásticas medidas sanitarias, volviendo a la senda de crecimiento con el apoyo de una política moderada de estímulos monetarios y fiscales. El objetivo de crecimiento para 2021 se sitúa por encima del 6 por ciento, aunque entidades externas como el Banco Mundial prevén que dicha cifra se vea superada ampliamente si el coronavirus se controla, el consumo interno se incrementa y la normalidad también alcanza al conjunto de la economía global.

Durante el periodo 2021-2025, el gobierno chino prevé invertir de forma prioritaria en la consolidación de la cadena de valor industrial, elevando la calidad, potenciando la innovación y fortaleciendo la estructura de sus pymes.

China aboga por un nuevo tipo de relaciones internacionales basado, entre otros, en una mayor apertura al exterior y en la cooperación

La “doble circulación”, que resume la nueva filosofía de desarrollo del liderazgo chino y que sirve de inspiración a las políticas económicas de los próximos quince años, enfatiza la profundización de la reforma económica interior pero igualmente la persistencia de su compromiso con la globalización. Su “autosostenimiento”, en buena medida ideado para reducir vulnerabilidades ante la hipótesis de un agravamiento de las tensiones exteriores, no se desentiende de la internacionalización tanto a nivel económico como financiero o tecnológico.

La pandemia ha trastocado muchas prioridades. Las autoridades chinas llevan tiempo tratando de acomodar y adaptar el alcance de los proyectos a su cobijo y ha elaborado directrices sobre la deuda y la sostenibilidad ambiental para disipar temores, críticas y ponderar su viabilidad. La idea central, fomentar la conectividad global, no obstante, persiste, al igual que su horizonte de largo plazo.

En esta perspectiva, uno de sus principales instrumentos centrales, la IFR acompañará su paso al ritmo de la evolución internacional. La inversión directa en los países que participan en la IFR constituye una prioridad para China. En 2019 ascendió a poco más de 15.000 millones de dólares y su significación en el total de inversión china en el exterior ronda el 20 por ciento.

A Beijing le gusta destacar que el potencial de cooperación económica y comercial entre las economías IFR es enorme y confía en su despliegue tras la pandemia, pero son previsibles ajustes. No obstante, la hipótesis del derrumbe de las inversiones en la IFR, tanto por las dificultades de la economía china como por efecto de la Covid-19, se antoja exagerada. El China Global Investment Tracker, del American Enterprise Institute, calcula que en 2020, las inversiones chinas destinadas a los proyectos IFR llegaron a 46,5 mil millones de dólares, que contrastan con la cifra de 2019 (103.000 millones) o 2018 (117 millones). Con la excepción de Bután y la India, todos los países del sur de Asia han pasado a formar parte de la iniciativa con la esperanza de que a ellos llegue el maná de las inversiones para proseguir con el desarrollo de sus infraestructuras básicas.

Conclusiones

¿Sacrificará EEUU la globalización sobrevinida al fin de la URSS para preservar su condición hegemónica? ¿Es posible? ¿Está a tiempo? ¿Se ve abocado el mundo a transitar por dos globalizaciones paralelas? (Ríos, 2018)

China acentuará en los próximos años su transformación interna, la modernización de la economía y también la promoción de aquellos factores institucionales que le permitan irradiar su influencia en el comercio y la inversión internacional. La economía sigue desempeñando un papel puntero en el incremento de su proyección en el mundo. Y todo ello como reflejo de una posición a la vanguardia de la globalización y el multilateralismo que tiró provecho del unilateralismo y el proteccionismo de Trump.

Ante el interrogante sobre las políticas de Biden, China mantiene su firme compromiso con el multilateralismo. Cuatro años atrás, el Presidente Xi Jinping resaltó en Davos la necesidad de persistir en él y defender la autoridad y la eficacia del sistema multilateral. En la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G20 sobre COVID-19 en 2020, Xi llamó de nuevo a la comunidad internacional a reforzar la cooperación global con confianza, coordinación y solidaridad. En este mundo globalizado, nunca hemos sido tan interdependientes y compartido tantos intereses comunes, dijo. El multilateralismo es la alternativa a la pandemia. Muchos países se han incorporado al COVAX, facilitando los ensayos clínicos de vacunas y habilitando canales verdes para los insumos médicos.

En 2017, el mundo se enfrentaba a una elección entre seguir el camino del multilateralismo o dar paso al unilateralismo defendido por la doctrina de “Estados Unidos primero” (America First), impulsada desde Washington. EEUU, con Biden al mando, se ve ante la tesitura de cómo tratar con China: bajar la tensión y competir o dispensarle como un enemigo implacable. El desacoplamiento económico no está a la vista. La pérdida de autoridad moral de EEUU bajo Trump le proporciona un plus que Biden puede recuperar siempre y cuando propicie no un liderazgo unilateral sino compartido con sus aliados. El peligro es que esto desemboque en un multilateralismo fragmentado como herramienta para mantener una hegemonía en quiebra.

En este contexto, el belicismo comercial tiene posibilidades de continuar al amparo del consenso bipartidista en EEUU. Pero no puede pasar por alto que durante el mandato de Trump y en virtud de sus políticas, el PIB de China ha pasado de representar el 59 por ciento a más del 70 por ciento actual. El déficit comercial creció en 100.000 millones de dólares entre 2016 y 2019. La política de Trump cedió un terreno crucial permitiendo a China aumentar su influencia mundial.

La política económica tendrá una prioridad muy alta en la agenda política de todos los países en un contexto marcado por una nueva revolución industrial y las secuelas derivadas de la pandemia. Las diferencias sistémicas pueden derivar en confrontación o competencia; sin embargo, la cooperación se antoja indispensable.

En el caso chino, la globalización y el multilateralismo no tienen vuelta atrás. Hace tiempo que el PCCh ha comprendido que la decadencia del país fue el resultado, entre otros, de su aislamiento. Hoy día, la dependencia de su economía respecto al exterior representa un dato incuestionable y por más que su nuevo paradigma y filosofía de desarrollo apunten a fortalecer las claves internas, no irá en detrimento de su relación con el exterior.

En Beijing existe conciencia también de que no solo los intereses de desarrollo nacional exigen apostar por la interdependencia sino que los retos globales demandan un enfoque multilateral para resolverlos, con cooperación, apertura e inclusión, como recordó Xi Jinping en su discurso en el Foro Económico Mundial 2021 de Davos (25-29 de enero). En este sentido, cabe celebrar el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el esfuerzo para alcanzar el pico de emisiones de CO2 antes de 2030 y la neutralidad de carbono en 2060. La satisfacción de este objetivo exigirá a China importantes sacrificios en su estructura industrial y energética.

China aboga por un nuevo tipo de relaciones internacionales basado, entre otros, en una mayor apertura al exterior y en la cooperación. Este enfoque debe complementarse con la participación proactiva en la reforma de la gobernanza global. Los cambios experimentados en la sociedad internacional en los últimos 30 años exigen ajustes relevantes. La pandemia aceleró su urgencia. Quien intente dar marcha atrás a la rueda de la historia navega contra corriente.

Referencias bibliográficas

Aquino, Carlos, China es el mayor socio comercial de más de la mitad de los países del mundo, 29 de Mayo de 2020, Disponible en: <https://alertaeconomica.com/china-es-el-mayor-socio-comercial-de-mas-de-la-mitad-de-los-paises-del-mundo-y-esa-tendencia-aumentara-despues-de-la-pandemia-y-la-desglobalizacion-o-desacoplamiento/>

Campbell, Kurt M., Sullivan, Jake (2019), *Competition Without Catastrophe*, Foreign Affairs, September/October).

Farrell, Santiago (2021), *Primer round de la administración Biden y China: "duro y sincero"*, en Perfil, 20 de Marzo. Accesible en: https://www.perfil.com/noticias/internacional/primer-round-de-la-administracion-biden-y-china-duro-y-sincero.phtml?fbclid=IwAR0JeKns87f6nWiQEvlhMn_jo-tAXf57wfYuzqG6K1bQBhs7WJLzLKcliVo (Fecha de acceso: 23 de Marzo de 2021).

Mavroidis, Petros C., Sapir, André (2021), *China and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton University Press.

Prada, Albino (2021), *El regreso de China: ¿Chimérica o Telón Digital?*, Mundiediciones.

Ríos, Xulio (2018), *China: ¿otra globalización?*, Comercio Exterior 15, Julio-Septiembre, Bancomext, México

Ríos, Xulio (2020), *La globalización china. La Franja y la Ruta*. Editorial Popular, Madrid.

Shimabukuro, Igor, *El grupo liderado por el ex CEO de Google le pide a Joe Biden una "bifurcación tecnológica"*, en Olhar digital, 28 de enero de 2021. Accesible en: <https://olhardigital.com.br/es/2021/01/28/noticias/grupo-liderado-por-ex-ceo-do-google-pede-bifuracao-tech-a-joe-biden/?gfetch=2021%2F01%2F28%2Fnoticias%2Fgrupo-liderado-por-el-ex-director-ejecutivo-de-google-pide-bifurcaci%C3%B3n-de-tecnolog%C3%ADa-a-joe-biden%2F> (Fecha de acceso: 23 de Marzo de 2021).

Otras referencias

Estrategia Nacional de Seguridad: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

The World Bank / International Bank for Reconstruction and Development (2021), *Global Economic Prospects*, January, Washington. Accesible en: <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects> (Fecha de acceso: 23 de Marzo de 2021).

China insta a administración de Biden centrarse en cooperación y gestionar diferencias en relaciones bilaterales, despacho de Xinhua, 2 de Febrero de 2021. Accesible en: http://spanish.xinhuanet.com/2021-02/02/c_139715372.htm (Fecha de acceso: 23 de Marzo de 2021).

China advierte a EEUU que "es imposible" desacoplar economías por la fuerza, despacho de Efe, 25 de febrero de 2021. Accesible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/china-advierte-a-eeuu-que-es-imposible-desacoplar-economias-por-la-fuerza/20000011-4473672> (Fecha de acceso: 23 de marzo de 2021).

La firme determinación de profundizar la reforma y la apertura generará nuevos frutos, Diario del Pueblo, 4 de enero de 2021, accesible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2021/0104/c31620-9805689.html> (Fecha de acceso 23 de Marzo de 2021).

America Latina en el centro de la pandemia: incremento de la desigualdad y mayor déficit democrático

Francisco Rojas Aravena

Rector de Universidad para la Paz



El mundo se encuentra en una situación compleja, derivada de tensiones de diverso tipo – geopolíticas, comerciales, tecnológicas, sociales y culturales– en un contexto caracterizado por la falta de certidumbre. Estas situaciones de inestabilidad se han visto agravadas profundamente por la crisis de la COVID-19 en todo el planeta. Una situación tan compleja como esta requiere soluciones múltiples afincadas en la cooperación. No hay soluciones simples para problemas complejos. Ningún país, ninguna potencia, ni siquiera la coordinación entre las potencias, pueden resolver por sí solos los problemas globales. Así lo demuestra la amenaza y el avance del cambio climático y las dificultades para enfrentar la pandemia de la COVID-19.

En este marco, América Latina enfrenta una situación particularmente grave, producto de la acumulación simultánea de una decena de crisis que agravan sus problemas estructurales, dificultan la coordinación multilateral y el establecimiento de políticas de estado en cada uno de los países. Se requiere nuevas formas de pensar, nuevos acuerdos societales fundantes, para construir instituciones sólidas. Serán estas las que den sustento a la convivencia democrática y al establecimiento de políticas fundadas en el conocimiento, en la ciencia y en acuerdos y compromisos políticos sustantivos.

El actual contexto global evidencia una grave crisis del multilateralismo. Las instituciones globales tienen un menor peso en la actualidad y sobre muchas de ellas, hay cuestionamientos importantes. La ausencia de respuestas cooperativas y solidarias agrava la crisis del multilateralismo y, con ello, se afectan las normas y las reglas del juego global y las formas de relacionamiento entre los Estados. Esta crisis evidencia las dificultades que se expresan en la relación entre conocimiento científico y decisiones políticas. Esta relación y el rol de la ciencia fue puesta en duda durante toda la anterior administración estadounidense y en distintos países del mundo, por diversas fuerzas negacionistas de la crisis de la COVID-19 y de las soluciones científicas para enfrentarla.

*El autoritarismo
está emergiendo
de manera
significativa, de
forma paralela a
una menor
confianza en los
sistemas
democráticos*

Desde este marco global, están emergiendo nuevas tendencias que se expresan con particular fuerza en el hemisferio occidental y, en particular, en América Latina. Entre estas tendencias cabe destacar que en la región se expresan y posiblemente adquieran mayor fuerza en el futuro cercano, la pobreza, la desnutrición y el hambre. Junto a ello, emerge un mayor proteccionismo, más nacionalismo, visiones de desglobalización, expresadas en un menor comercio. Lo anterior lleva a la emergencia de nuevos mesianismos y fórmulas populistas que tienden a polarizar las sociedades. Así también, el autoritarismo está emergiendo de manera significativa, de forma paralela a una menor confianza en los sistemas democráticos. Las insuficiencias en la gobernanza, producto de la gran debilidad estatal, aumentan la ineficiencia de las instituciones democráticas, con su consecuente descrédito. Con ello se reduce el apoyo ciudadano a las entidades que les corresponde asegurar la convivencia democrática. Todo lo anterior se traduce en la emergencia de diversas y simultáneas crisis en toda América Latina.

Una decena de crisis emergentes

Todos los estados latinoamericanos han sufrido un fuerte debilitamiento. Sus instituciones no alcanzan la solidez necesaria para una actividad estatal, y una acción gubernamental, que asegure el bienestar de la ciudadanía. Por el contrario, la debilidad institucional genera una menor eficiencia y incapacidad para alcanzar las metas esenciales, destinadas a reducir las inequidades y alcanzar un mayor bienestar del conjunto de la sociedad y en especial de los sectores más vulnerables. Apoyar a la ciudadanía estableciendo oportunidades de progreso sin discriminación es esencial. En el contexto de la pandemia, los estados y sus gobiernos, casi sin excepción, han llegado tarde con la ayuda necesaria frente al cierre de las economías, producto de las cuarentenas y restricciones necesarias para enfrentar la pandemia de la COVID-19.

Los estados debilitados manifiestan déficits importantes en las áreas más sensibles de su acción política. En efecto, los gobiernos y sus instituciones han perdido el control nacional territorial en todos los estados. En diversas áreas geográficas, emergen “otros” poderes paralelos. Los cuestionamientos de la legitimidad de las instituciones estatales adquieren cada vez más fuerza. Las altas tasas de corrupción e impunidad incentivan protestas por la falta de legitimidad, eficiencia, e inacción en estas instituciones. La falta de transparencia posibilita el accionar de la corrupción y aumenta los grados de impunidad, erosionando las bases para la construcción de confianza y la convivencia democrática.

En el contexto de la COVID-19, cuando se requiere destinar mayores recursos a la mitigación y protección de los más vulnerables, se manifiesta la reducida capacidad fiscal de los estados, que evidencia su debilitamiento. En este marco, la ausencia de consensos, de concertación y de política de estado, se hace más evidente. A la vez, el surgimiento del populismo y el mesianismo, hace cada vez más difusa la separación de poderes. De igual forma, la incapacidad del estado lleva a entregar funciones, eminentemente públicas, a procesos de privatización, que no terminan de resolver los problemas, e incluso en algunos ámbitos los incrementa. Esto se expresa, en el área de seguridad, educación, las pensiones, la salud, entre otros.

La vigencia de estos estados debilitados se muestra en forma paralela a gobiernos cada vez más débiles. Basta señalar cómo sucesivos gobiernos pierden el liderazgo y se reemplazan presidentes y ministros. O bien, donde los regímenes presidenciales pierden capacidad y los congresos empiezan a tener roles cada vez más abarcadores. La erosión de la democracia, en contextos de gobiernos frágiles y estados debilitados, se ha manifestado con fuerza en el año 2019, 2020

Esta ausencia del monopolio legítimo de la violencia se refleja en las altas tasas de homicidios en la región y que la cataloga como la región más violenta del mundo

y 2021, aún en el contexto de la pandemia, con fuertes protestas sociales. Estas reflejan la erosión de los contratos sociales esenciales y de qué manera las normas constitucionales no se cumplen, las leyes esenciales de protección de la ciudadanía no tienen vigencia o bien no hay imperio de la ley capaz de aplicarlas.

Los regímenes presidenciales, a su vez, carecen de mayorías parlamentarias para poder llevar adelante una visión y acción de gobierno significativa. La ausencia de mayorías parlamentarias y el fraccionamiento político, evidencia el fraccionamiento social, la débil cohesión social y las dificultades de concertar visiones sobre futuro del país y cómo resolver temas cruciales del desarrollo, en particular el desarrollo sostenible, con capacidad para reducir las brechas de inequidad que marcan al conjunto de la región.

Esa baja capacidad de construir acuerdos debilita las instituciones. Un ejemplo evidente de ello ha sido el caso de la corrupción regional esparcida por el accionar de Odebrecht. La corrupción, en este caso, incluso ha mostrado efectos paradójicos, como que, para juzgar la corrupción en esta área, se desarrollaron procesos de corrupción con la “intención de penalizarlo”. Ello, a su vez, ha debilitado aún más las visiones sobre la justicia. La separación de poderes se hace difusa en esta perspectiva, con el consecuente deterioro democrático.

Los gobiernos frágiles han tenido una consecuencia de gran gravedad: la degradación del capital humano. La pandemia, a su vez, lo ha degradado de forma más pronunciada por la falta de escolarización de niños y jóvenes, ya por más de un año. A su vez, las diferencias en la capacidad de acceder a nuevas tecnologías, acceso a Internet, marcan de manera profunda la desigualdad en la educación en toda la región. Un aspecto de particular importancia, y en la cual se manifiesta de manera transparente la debilidad gubernamental, es la ausencia del monopolio de la violencia, expresado con mayor o menos fuerza, pero en todos y cada uno de los países latinoamericanos, de México a Chile, sin excepción. Esta ausencia del monopolio legítimo de la violencia se refleja en las altas tasas de homicidios en la región y que la cataloga como la región más violenta del mundo.

La evidencia de estados debilitados y gobiernos frágiles se expresa en la emergencia simultánea de una decena de crisis en y sobre América Latina. Entre estas podemos destacar los impactos del sistema global, incluido las distintas expresiones de diplomacia sobre las vacunas y la COVID-19. Las relaciones entre las superpotencias y su impacto en diversos ámbitos por presiones sobre cómo aplicar las restricciones globales que buscan imponer desde vacunas a normas de tecnológicas y comerciales. En el ámbito doméstico, se expresan profundas crisis políticas y sociales que afectan a la forma en que se adoptan las

medidas sanitarias que perturban la economía y la recaudación de impuestos. Todo lo anterior incrementa las crisis y la convivencia democrática en todos los países.

Estas crisis unidas a las crisis económicas están impactadas por la alta desigualdad, que se manifiestan en las fuertes protestas sociales, las que tienen una incidencia directa sobre los marcos democráticos, los contextos políticos y las opciones económicas. La crisis de la corrupción posibilita una mayor erosión de la institucionalidad, lo que facilita la intervención del crimen organizado. En la actualidad, la región latinoamericana también sufre de la pandemia de la violencia. A las crisis anteriores, se ha agregado, de manera dramática, la crisis migratoria, particularmente expresada en la búsqueda de opciones de sobrevivencia, en muchos casos, para niños, adolescentes, mujeres y otros grupos vulnerables del Triángulo Norte de Centroamérica, que buscan llegar a los Estados Unidos. En Sudamérica, el impacto de la gravísima crisis migratoria de Venezuela ha provocado situaciones de tensión inclusive de carácter interestatal, con la amenaza del uso de la fuerza en diversas fronteras y ha desatado visiones xenófobas en muchos líderes políticos.

La crisis de la COVID-19 tiene su epicentro, en este momento, en América Latina y más en general, en el hemisferio occidental, juntamente con India. Los servicios de salud están colapsados. La inequidad en el acceso a las vacunas agrava las crisis en el mundo y también en América Latina. La pandemia, ha desvelado las grandes injusticias económicas, sociales, de intolerancia en la región, pudiesen incluso verse agravadas, de manera sustancial, si la humanidad no es capaz de enfrentar la crisis ambiental y la protección de la biodiversidad en el mundo. En la región, el cambio climático se está expresando con gran fuerza, desde huracanes hasta la desertificación, desde grandes tormentas a la carencia de agua y esto demanda una acción internacional cooperativa y solidaria. Esto está ausente porque la región hoy día es parte de una grave crisis en el multilateralismo global y regional.

El impacto de la pandemia de la COVID-19

El impacto de la pandemia en América Latina ha sido devastador. Con poco mas del 8% de la población mundial alcanza casi el 28% de las muertes por COVID-19. Brasil y México tienen cifras que continúan subiendo día a día. Hacia fines del mes de abril del 2021, Brasil está entre los 10 países con las más altas tasas infectados y fallecidos, precedido solamente por Estados Unidos e India. Posee la tasa más alta de mortalidad de la región.

La pandemia ha generado un retroceso de más de dos décadas en la pobreza extrema, lo que aumenta la desigualdad

Con prácticamente 29 millones de contagios y 920 mil muertes documentadas en América Latina hacia fines del mes de abril, la región continua con cierres de fronteras, cuarentenas, restricciones a la movilidad, estados de excepción constitucional y toques de queda. Los procesos de vacunación son lentos, con excepción de Chile. La inequidad global en el acceso a las vacunas, en donde los países desarrollados han concentrado casi el 90% de ellas, dificulta gravemente el acceso de los países de la región. El mecanismo COVAX de Naciones Unidas resulta insuficientes. Sin cooperación sanitaria no habrá posibilidades de detener los contagios. Mas aún, mientras mas tarde la cooperación es posible que surjan mas variantes del virus. Ninguna nación estará a salvo hasta que la humanidad este a salvo. Ningún grupo humano esta protegido hasta que este protegida la humanidad.

La pandemia ha generado un retroceso de más de dos décadas en la pobreza extrema, lo que aumenta la desigualdad. El mayor impacto de la pandemia se da entre los sectores mas vulnerables. La pandemia ha develado las grandes inequidades en la región y en cada uno de los países. Mostró las grandes debilidades y la falta de inversión en la salud pública, al igual que en el acceso de los centros educativos a internet y a las nuevas tecnologías. Así como las deficiencias en el entrenamiento del personal calificado para dar unos servicios eficientes.

Las personas huyen de la violencia, de la miseria y del mal gobierno. También huyen de sus países por carencias medicas para enfrentar la pandemia de la COVID-19. Se incrementan las personas refugiadas y migrantes que recorren la región. Ellos, más que ningún otro grupo humano, se sienten desvalidos y desprotegidos.

La pandemia evidencia las necesidades de nuevos mapas conceptuales y de poder repensar las relaciones entre la ciencia y las políticas públicas. Las relaciones entre decisores y científicos, en particular en el ámbito de la salud. Hoy mas que ayer se demanda la coordinación internacional. Hay nuevos requerimientos sobre el conocimiento generado por las universidades y las empresas.

Superar la pandemia demanda repensar los modelos de desarrollo. Urge a mirar la desigualdad y la inequidad. Es esencial desarrollar formas para un trato digno y no discriminatorio. También enmendar las grandes desigualdades de género, que se han incrementado con la pandemia. De igual forma las referidas al origen étnico o social.

Es esencial poner en perspectiva las soluciones con los cambios necesarios para proteger el planeta. Para preservar la biodiversidad. Es esencial detener el cambio climático. Urgen políticas preventivas efectivas. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

marcan un derrotero. Allí están las metas esenciales que se deben alcanzar para el progreso, la estabilidad y la armonía internacional y la paz.

La crisis de la desigualdad

En la región, desde el año 2009, se han expresado fuertes protestas en los distintos países; aun en el contexto de la pandemia, estas protestas se siguen manifestando de forma amplia y con fuerza. En el origen de estas protestas, en todos y cada uno de los países, está en el incremento de la desigualdad. Los factores que las ponen en marcha son diversos, pero todos expresan la relación con la inequidad, generada por desigualdad en los ingresos, en el trato, en las oportunidades. Las y los ciudadanos sienten que las instituciones democráticas no responden a sus necesidades, que los gobiernos no están entregando los apoyos necesarios que requieren para tener mejores oportunidades y, en el contexto de la pandemia, para mitigar los graves efectos de esta en las familias, en su entorno.

En América Latina, el descontento con la institucionalidad democrática se ha incrementado de manera sustancial. Las y los latinoamericanos sienten que se les discrimina, que las instituciones no responden a las demandas urgentes, ni que son tratados con la dignidad que requieren como personas plenas de derechos. En muchos países de la región se está señalando, con cada vez más fuerza, la necesidad de generar protección social universal, lo que no es fácil dado los escasos recursos fiscales de los gobiernos. La pandemia ha impuesto este debate con gran fuerza en los distintos países. Dado que la pandemia se extenderá en el tiempo y acompañará, en particular, al sur global, y en este marco, a la totalidad de los países latinoamericanos, los debates económicos de cómo enfrentar las carencias de una parte importante de la población y mitigar el empobrecimiento, se transformarán en una cuestión central de los debates políticos y económicos, en un contexto altamente politizado por las distintas elecciones presidenciales en la región, en el nuevo largo ciclo electoral.

En ese sentido, el debate sobre el empleo se transformará en una cuestión fundamental. En América Latina, alrededor del 60% de las personas que trabajan lo hacen en el sector informal y, por lo tanto, carecen de protección social, tienen una alta vulnerabilidad. Resolver la inequidad en la región y la discriminación pasa esencialmente por desarrollar nuevos empleos que generen inclusión. Salir de la pobreza de manera permanente significa conseguir empleos sustentables, sostenibles y que posean una perspectiva a largo plazo. Pensar en empleos verdes, para ligarlos a la lucha contra el cambio climático, se

transforma en una necesidad esencial y ello redundará en beneficios para el conjunto de la comunidad, con una proyección global. Para la inclusión, como un instrumento para la mitigación y la reducción de la inequidad global, el empleo es el elemento central.

Una consecuencia inmediata de la pandemia ha sido el incremento de la pobreza en toda la región. Las caídas en el producto interno han sido muy importantes y, en la región latinoamericana, han sido mayores que en otras regiones del mundo. La caída en el producto interno bruto en el año 2020 para América Latina, según estimaciones de la CEPAL, fue de un 7.7% y las perspectivas de crecimiento para el presente año, en las mejores expectativas, está por debajo del 4%. Una mirada global, muestra que la caída del producto en América Latina fue equivalente a la que tuvo la Unión Europea y un poco menor a la que tuvo la India, pero significativamente mayor a la que tuvo el mundo, el cual alcanzó una caída del 4.3%. Sin embargo, cuando se miran las expectativas de crecimiento, en el caso de la India se proyecta una perspectiva de crecimiento de más del 7%, en el caso de la Unión Europea del 5.3%; en América Latina, es únicamente el 3.7%.

Es evidente que la región tardará en recuperarse de la nueva década perdida. En el caso de la pobreza extrema, la región vuelve a estar en una situación como la que se encontraba hace dos décadas atrás, en el año 2000 con un 12.4% de extrema pobreza y en el 2020 alcanzó al 12.5%. La pobreza general alcanzó un 33.7%. Ello significa 209 millones de personas en situación de pobreza en la región.

El análisis del Banco Interamericano de Desarrollo, evidencia que la desigualdad tiene un impacto muy grande en el conjunto de la región. Sus investigaciones muestran que el 10% más rico capta veintidós veces más que los ingresos del 10% más pobre. Esto genera esta crisis de desigualdad, crisis en la captación de los ingresos, crisis de oportunidades, crisis de participación y de asociatividad. Ello en un contexto, donde la pandemia está generando más desigualdad. En este marco se afianza la percepción de que la élite se beneficia a sí misma y en donde las restricciones de la pandemia favorecen a los más ricos. Por ello se cuestiona la representación política, la falta de transparencia y el incremento de la corrupción, que tienden a concentrar aún más el poder en el decil de los más ricos. Se demanda más equidad, más participación, más inclusión, más oportunidades y más democracia.

La posibilidad de reducir la pobreza, generar perspectivas de inclusión, lograr mayores espacios políticos para el diálogo democrático necesariamente requiere establecer accesos plurales y no discriminatorios a la educación. La pandemia ha generado retrasos enormes en

*Se demanda más
equidad, más
participación,
más inclusión,
más
oportunidades y
más democracia*

la posibilidad de educar adecuadamente en el Sur global. La pandemia ya ha hecho perder un más de año de escolaridad en toda la región. La pandemia afecta, no solamente las posibilidades de conocimiento y aprovechamiento académicos, sino que también afecta la socialización de las y los niños y jóvenes.

La situación educativa se ha visto agravada en el contexto de la pandemia, particularmente por las grandes diferencias en el acceso a internet, en el acceso al equipo que posibilita la comunicación electrónica (computadores, tabletas y otros) el acceso a un teléfono inteligente no es suficiente. Las brechas en la educación se han incrementado con el cierre de escuelas. También por el acceso diferenciado que posee la educación privada respecto a la educación pública. Igualmente, de diferenciación en la educación en grandes centros urbanos respecto de pequeñas áreas urbanas, pero alejadas de las capitales o a la que pueden acceder los centros rurales. Aún dentro de estas grandes ciudades, las posibilidades de acceso también son limitadas, entre otros, por los costos de acceso a internet, si no hay una contribución efectiva desde el Estado. La incapacidad estatal de proveer este servicio de forma eficiente genera una mayor insatisfacción de los ciudadanos ante las instituciones públicas y aumenta la percepción de una distribución injusta del progreso y de las oportunidades. Estas diferencias en el acceso evidencian fracturas significativas en la sociedad e incrementan el “gap” entre estudiantes de escuelas privadas, escuelas públicas y en particular con los “ninis”, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Parte de las preocupaciones de los ministerios de educación, es como recuperar a las y los estudiantes para que en la etapa post pandemia, puedan reincorporarse a la educación formal. Las experiencias en muchos países, de crisis anteriores, es que cuando las y los jóvenes abandonan las aulas, es difícil que retornen a ellas. Las consecuencias futuras de estas situaciones que determinan déficits estructurales educativos se manifestarán en la cohesión social, en dificultades de acceso a empleos y más en general a una inclusión social adecuada.

La educación es un instrumento esencial para construir una perspectiva de un “nosotros” en la sociedad. Parte sustantiva de los problemas de confianza en la región es que no hay un “nosotros colectivo”, ni espacios en los cuales las y los jóvenes y la sociedad en general puedan interactuar. Mas bien, la experiencia educacional segmentada lo que está haciendo es segregar, aún más, a quienes tienen recursos de quienes no los tienen. El estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la desigualdad demuestra que las posibilidades de una persona joven pobre de interactuar en un aula con una rica son prácticamente nulas.

Esto, a su vez, en el marco de la pandemia, incrementa la segmentación y produce una fractura mayor. No solamente nos distancia físicamente para proteger la salud, si no que tiene un impacto social creciente, porque el miedo al “otro” aumenta. En nuestras sociedades es necesario generar un marco de interacción en espacios de construcción de confianza que posibiliten la interacción social. Reconstituir la cohesión social es una meta esencial para la construcción de la convivencia y la gobernabilidad democrática.

En el contexto de una mayor permanencia de la pandemia, las incertidumbres generadas por ella se desarrollan de manera paralela a las incertidumbres globales y, por lo tanto, se requieren acuerdos nacionales sustanciales para evitar las fracturas sociales en cada una de las sociedades. Ello demanda acuerdos nacionales, acuerdos en políticas de estado, acuerdos sustentados en la inclusión. La cohesión social está demandando debates más amplios sobre cómo redefinir reglas del juego que posibiliten reducir las desigualdades, mitigar las situaciones económicas, sociales, y psicológicas generadas por la pandemia, con el fin de evitar el aumento de la conflictividad social. Esta demanda, en el caso de Chile, ha significado el llamado a elecciones para elegir constituyentes que establezcan una nueva constitución que reemplace la heredada de la dictadura.

Reconstituir la cohesión social es una meta esencial para la construcción de la convivencia y la gobernabilidad democrática

De los diez países más inequitativos del mundo, ocho están en América Latina (Haití, Honduras, Colombia, Brasil, Panamá, Chile, Costa Rica, México). En cambio, América Latina no aparece entre los países más pobres del mundo. De los diez países con mayor pobreza, no hay ninguno latinoamericano y, por lo tanto, nuestra región está marcada por la inequidad y por los altos grados de violencia. Ambos aspectos inciden, de manera directa, en el debilitamiento de los sistemas democráticos.

Crisis de la democracia y el nuevo ciclo electoral latinoamericano

La democracia electoral en América Latina en general ha funcionado a lo largo de tres décadas, con la excepción y el cuestionamiento de los procesos electorales, particularmente en Venezuela. La democracia electoral no es suficiente para establecer sistemas democráticos estables, con gobernabilidad y con convivencia democrática afianzada. Al mirar las últimas décadas en la región, encontramos que hay situaciones de tensión política muy importantes en los distintos países y esto tiene graves consecuencias, porque el apoyo a la democracia ha bajado constantemente en los últimos años.

En efecto, en la última década, la satisfacción con la democracia ha caído del 58.7% al 39.6%, de acuerdo a la LAPOP. El apoyo a la democracia ha caído del 68.4% al 57.7% en el mismo periodo. A su vez, el Latinobarómetro señala tendencias similares. La insatisfacción con la democracia entre el 2008 y el 2018 creció desde el 51% al 71%. El nivel de insatisfacción de la ciudadanía alcanza más de los dos tercios, lo que permite comprender la emergencia significativa de la protesta social en toda la región. Así también, es posible establecer una correlación entre la disminución del apoyo a la democracia y la insatisfacción con su gestión y con el bajo grado de confianza en las instituciones, el cual ha caído de manera significativa en todos los países. La ciudadanía desconfía de las instituciones. Las principales entidades en las que se sustentan los sistemas democráticos –presidencia, congresos, partidos políticos, justicia– muestran altos grados de desconfianza y bajo respaldo ciudadano.

Cuando CEPAL analiza las dimensiones del malestar, destaca cómo en la estructura económica se expresa un nivel de insatisfacción con la distribución del bienestar y un cuestionamiento del privilegio y de la desigualdad. Es así como en el ámbito político e institucional, el nivel de insatisfacción con el ejercicio del poder político, la representación política y el funcionamiento de las instituciones, es creciente. En el ámbito de las relaciones sociales, la evaluación es negativa para el conjunto de las relaciones sociales y hay una vivencia de gran discriminación. Todo ello genera un creciente malestar social que se expresa en protestas sociales de gran impacto, como las que desarrollaron en el año 2019 y que han continuado hasta la fecha. En el estudio del BID, sobre desigualdad muestra cómo el nivel de protesta desde el año 2000 hasta el año 2013 fue relativamente bajo. Subió en el 2014, baja algo en el 2015, para después de eso tener una curva ascendente hasta la fecha, con el incremento de manifestaciones, huelgas y protestas en el conjunto de la región. En otros trabajos hemos destacado que las crisis políticas, expresadas en protestas sociales, se han manifestado en los dos últimos años en prácticamente la totalidad de países de la región, casi sin excepción.

América Latina tendrá una importante renovación de su elite política, de los más altos dirigentes del gobierno y del Estado. Habrá en el año 2021, elecciones en diez países de la región: presidenciales, representantes legislativos, constituyentes, gobiernos locales y otras. En el año 2020, en octubre, se desarrollaron las elecciones presidenciales en Bolivia. En ellas fue elegido Luis Arce, con un 55,11% de los votos, representando al Movimiento al Socialismo, MAS. El partido triunfante, a su vez, obtuvo la mayoría de los escaños de diputados y senadores. Sin embargo, tuvo un revés en la segunda ronda en las elecciones municipales.

*América Latina
tendrá una
importante
renovación de su
élite política, de
los más altos
dirigentes del
gobierno y del
Estado, durante
2021*

En el año 2021, se desarrollarán cinco elecciones presidenciales. Ya se efectuaron las de Ecuador, la primera vuelta electoral en Perú –la segunda será en junio– y las de Chile, Honduras y Nicaragua, están programadas para el mes de noviembre. Las elecciones de Constituyentes en Chile, programadas para inicios de abril, fueron pospuestas a raíz de la pandemia, y está programada para mediados del mes de mayo; cuando se espera que casi un 70% de la población este vacunada.

En las elecciones presidenciales en Ecuador del mes de febrero se presentaron 16 candidaturas. De estas, sólo cuatro obtuvieron una votación mayor a dos dígitos. Resultaron en los dos primeros lugares Andres Arauz y Guillermo Lasso. En la segunda ronda electoral celebrada en el mes abril, resultó ganador quien estaba en la segunda posición; Guillermo Lasso con un 52,36% de las preferencias, sobre Arauz que alcanzó un 47,64% de los votos. Uno de los aspectos decisivos y determinantes, en las elecciones en Ecuador, fue la cercanía o el rechazo al expresidente Correa. Un segundo elemento que emergió con fuerza fue la cohesión indígena en torno al candidato Yaku Pérez, quien quedó en tercer lugar, solo por unas décimas de diferencia debajo de Guillermo Lasso, en la primera ronda. Este colocó en el centro de la campaña el tema ambiental. En tercer lugar, cabe destacar la importante votación, un 15,7% de los votos de la socialdemocracia, representada en Xavier Hervas, del partido Izquierda Democrática. Junto a la primera ronda electoral se efectuaron las elecciones para el Congreso. La elección de parlamentarios muestra una gran dispersión. La fracción mayoritaria es la de UNES, de Arauz, que obtuvo 49 escaños sobre 137 Asambleístas. El presidente Lasso tiene una fracción minoritaria, de solo 12 escaños. En total en el Asamblea quedaron representadas 15 fracciones. Esto augura que habrá una necesidad de lograr acuerdos para enfrentar los grandes desafíos del país. Las posiciones más liberales de Lasso las ha moderado en la perspectiva de poder obtener gobernabilidad y enfrentar la grave crisis económica y el endeudamiento del Ecuador, agravado por la Pandemia.

Las elecciones parlamentarias se efectuaron en El Salvador, en el mes de febrero. En Ecuador y Perú, fueron efectuadas junto a elección presidencial del mes de abril. Están previstas en el mes de octubre en Argentina, en noviembre en Chile, Honduras y Nicaragua, en paralelo con las elecciones presidenciales. En México habrá elecciones federales en junio y municipales en Paraguay en octubre. A estas elecciones se deben sumar elecciones primarias para presidente en Argentina, en agosto; y en Chile, en julio. En Haití la compleja situación política ha imposibilitado definir fechas de elecciones.

En el caso de las elecciones de El Salvador, el partido del presidente Bukele, Nuevas Ideas, obtuvo la mayoría, con unos 56 escaños, lo que representa un 66% de la Asamblea. Lo que sumado a un partido aliado que posee cinco escaños, le da una mayoría calificada, que le permitirá gobernar sin contrapesos. Los dos partidos tradicionales Arena y el Farabundo Martí, obtuvieron 14 y 4 representantes. Lo que representó una derrota muy contundente, que los dejó en una situación muy minoritaria y debilitados. En total en la Asamblea Legislativa se expresan ocho fracciones parlamentarias. La mayoría del partido de gobierno siguiendo las orientaciones del presidente buscará cambiar en primer término la justicia. Para ello destituirá a la Corte Constitucional de la Corte Suprema, dejando abierto el camino para cambios constitucionales que le permitirán concentrar el poder en su persona. De esta forma, se inicia una tensión institucional de graves consecuencias para la gobernanza democrática, que tiene repercusiones regionales. En relación con un tema prioritario de El Salvador como son las relaciones con Estados Unidos muestran escasa sintonía, en los primeros 100 días del presidente Biden. Cabe destacar que en el tema de la violencia las cifras han caído de manera muy importante. El presidente lo reivindica como el éxito de sus políticas y otros actores señalan que esto tiene relación con negociaciones secretas con las pandillas.

En las elecciones presidenciales del mes de abril, en Perú, se presentaron 18 candidaturas. Ninguno llegó al 20% de las preferencias. Resultó ganador Pedro Castillo, del partido Perú Libre, de izquierda radical, con un 18,92% de los votos. En segundo lugar, se ubicó – por tercera vez para una segunda ronda – Keiko Fujimori, del partido Fuerza Popular, de derecha populista, con el 13.40% de los votos. En el Congreso habrá una representación 10 bloques parlamentarios. De los 130 congresistas, ni Pedro Castillo ni Keiko Fujimori tendrán una fracción parlamentaria significativa serán una fracción minoritaria. El fraccionamiento es muy alto lo que dificultará la gobernabilidad, tal como ha ocurrido durante el mandato anterior en el cual los congresistas destituyeron a dos presidentes. El tema de la corrupción es central en el sistema político peruano y el caso Odebrecht ha significado la destitución de Pedro Pablo Kuczynski, la detención en Estados Unidos y el pedido de extradición de Alejandro Toledo y el suicidio del expresidente Alan García. La candidata Fujimori también se encuentra acusada en relación con los sobornos y dineros para la política de Odebrecht. Será una elección muy polarizada en lo ideológico y también en lo que a la representación geográfica y étnica del país se refiere.

En relación con las pospuestas elecciones de Constituyentes en Chile, si bien esta es la elección más importante, dado que allí se definirán las personas que redactarán la constitución, que regirá al país en las

*La pandemia
agravó todos los
déficits
estructurales de
América Latina*

próximas décadas, las precandidaturas presidenciales han “tapado” esta elección. A ello contribuye el gran fraccionamiento y dispersión de los partidos y agrupaciones políticas. Entre las precandidaturas presidenciales hay al menos 6 de centro derecha y 7 o más de centro izquierda. Igual fraccionamiento se presenta en las listas de candidatos a la constituyente. Ello está generando un gran desconcierto en la ciudadanía sobre los candidatos y sus listas y la forma en que serán elegidos. La franja electoral en televisión ha aumentado la confusión. La explicación a esta inédita situación en Chile, no así en la región, es que cada partido quiere “saber” su peso electoral efectivo, con miras a las complejas negociaciones de cara a las parlamentarias del mes de noviembre. Todo esto en un contexto en donde, en octubre 2020, en el plebiscito, sobre el cambio constitucional, la opción *Apruebo* obtuvo más del 80% de los votos y el que fuese mediante una Asamblea Constituyente obtuvo el 79% de los sufragios. El año 2021 será extremadamente complejo en el sistema político chileno. Se celebrarán gran cantidad de elecciones: Constituyentes, alcaldes, concejales de los municipios, Gobernadores Regionales (por primera vez), primarias presidenciales, parlamentarias (senadores y diputados) y lo más probable dos rondas presidenciales. Los resultados electorales produjeron una conmoción política en el conjunto del sistema político. El presidente Piñera, reconoció la derrota de los candidatos de derecha y de su gobierno, “no hemos sabido conectar con la ciudadanía”. Los resultados de la Constituyente cambiaron completamente el mapa político. La votación fue de un 43,35%. Cifra menor que la que la ciudadanía se expresó en el plebiscito. El cambio se manifestó en el conjunto de las cuatro elecciones y marca una fuerte tendencia para la elección presidencial del mes de noviembre.

Con los resultados se cierra un ciclo político en Chile. La derecha fue la gran derrotada, no logró el tercio de los constituyentes que le hubiese permitido ejercer veto sobre los acuerdos en la constituyente. Triunfaron las listas de independientes y las de la oposición. No obstante, la lista de los partidos de la ex concertación de centroizquierda, obtuvieron menos representantes que los de la alianza de izquierda, donde el partido comunista tiene el mayor peso. Ellos también son los triunfadores. La derrota es del conjunto de los partidos políticos, que se expresan en el sistema político. Las consecuencias se expresaron en las renuncias de varios de los precandidatos presidenciales del Partido por la Democracia, de la Democracia Cristiana, una precandidata de la Unión Demócrata Independiente, y de otros partidos menores.

La “lista del Pueblo” de independientes, con un fuerte sello anti partidos surgió con el mayor peso con 27 constituyentes. Este grupo se organizó en y desde el contexto de las protestas de octubre de 2019. Conectaron de manera efectiva con la ciudadanía. Se trata de profesionales jóvenes, con una mirada ecologista, feminista, anti extracti-

vista, pro-derechos humanos. A ellos se une la lista “independientes no neutrales”, que eligieron al menos 11 constituyentes. Vistos el conjunto de independientes en términos tradicionales son de tendencia de izquierda, pero su mirada más que ideológica está centrada en temas específicos y en derechos ciudadanos.

La Asamblea Constituyente estará constituida por 155 constituyentes, 77 mujeres y 78 hombres. Una Asamblea paritaria. Los independientes serán 48; la Unidad Constituyentes (ex concertación) 25; Frente Amplio y Partido Comunista, 28. Chile Vamos, soporte del gobierno de Piñera, 37. Los pueblos originarios estarán representados por 17 constituyentes de diversas etnias. Es una Asamblea que muestra una gran pluralidad. El 40% de ellos son abogados/as y profesores/as. El promedio de edad es de 45 años. Por las tendencias que allí se expresaran la Nueva Constitución tendrá un fuerte acento en derechos. Derechos sociales amplios, derechos sobre el agua como bien público, derechos humanos. Se reconocerán a los pueblos originarios y se establecerá un estado plurinacional. Es una ruptura con el modelo neoliberal. Habrá una fuerte descentralización. En género habrá una igualdad efectivizada y que se expresará en equidad de salarios. En el primer semestre 2022, habrá un referéndum sobre la Constitución que surja de la Asamblea Constituyente.

A modo de conclusión

La pandemia agravó todos los déficits estructurales de América Latina. Reafirmó que la región es la más inequitativa del mundo, también en relación con los muertos por el Covid-19, en relación a su población. Como región no fuimos capaces de negociar implementos médicos y mucho menos vacunas. La región paga caro su falta de coordinación multilateral, la ausencia de un efectivo multilateralismo.

La pandemia develó aún más la discriminación y la inequidad en la región. Sin resolver esta grave situación no habrá paz social. Entraremos en un ciclo de inestabilidad prolongado, de recesión, que incrementará la falta de cohesión social. Los retrocesos en los avances logrados en el terreno económico y en la lucha contra la pobreza son evidentes. La democracia difícilmente resiste niveles incrementales de pobreza y exclusión, en ausencia de acciones efectivas de mitigación y propuestas concretas de solución.

Lo que muestra este inicio del ciclo electoral latinoamericano es un gran fraccionamiento y dispersión en cada uno de los sistemas políticos de la región. Pareciera que cualquier ciudadana/o pudiese decir “yo seré el próximo presidente” y presentarse. Ello propicia liderazgos

débiles. Los partidos políticos tienen cada vez menos peso y representación. Quien gana la presidencia tiene débil representación parlamentaria, lo que augura grandes dificultades de gobernabilidad democrática. Esto pareciera inhibir y reducir, más que incentivar, las oportunidades de alcanzar consensos políticos para formular políticas de estado, sin las cuales será imposible superar la simultaneidad de crisis que enfrenta la región. Además, la pandemia ha generado tentaciones de gobernar por decreto, aumentando ciertas tendencias autoritarias.

Sin cooperación, no hay solución para ninguno de los problemas globales, para ninguna de las crisis que enfrenta la región y el mundo. Cooperar conlleva demostrar una voluntad de asociación. Ella en la actualidad está ausente, no hay compromisos al respecto. La experiencia reciente de ausencia de confianza, de destrucción de confianza, inhiben la posibilidad de progreso, estabilidad y armonía, generándose tensiones latentes y evidenciando, con fuerza, contenidos más explícitos. Requerimos más y mejores políticas preventivas, un mayor esfuerzo de concertación para reafirmar la democracia sobre la base de más democracias.

19 mayo 2021.
Escazú, Costa Rica

Referencias bibliográficas

Busso, Matia y Messina, Julian (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington: BID 2020. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-crisis-de-la-desigualdad-america-latina-y-el-caribe-en-la-encrucijada>

BID (2020). Lanzamiento del Informe: *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. 15/9/2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pE3VeNcYZ64>

Cepal (2020). *Panorama Económico y Social 2020*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020#:~:text=A%20lo%20largo%20de%20este,trabajo%20remunerado%20y%20no%20remunerado>.

CEPAL (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46682-construir-un-futuro-mejor-acciones-fortalecer-la-agenda-2030-desarrollo>

Freedom House. Report 2021. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

LAPOP (2019). *El Pulso de las Américas 2018/2019*. Universidad de Vanderbilt. Disponible en https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_10.13.19.pdf

Latinobarometro. *Informe Latinobarometro 2018*. Santiago de Chile 2018. https://www.google.com/search?q=Latinobarometro.+Informe+Latinoabarometro+2018&source=hp&ei=KhuPYM2wHOSg_QaPa_QCQ&iflsig=AINFCbYAAAAAYI8pOom7dDMY5sCr8m4dtl2y6V60S2eh&oeq=Latinobarometro.+Informe+Latinoabarometro+2018&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAXQoHhYoHhgWYoBaAFwAHgAgAGIAYgBpQCSAQmWlJGYAQcQAQKgAQGqAQdnd3Mtd2l6sAEA&sclient=gws-wiz&ved=0ahUKEwjN7ZKC-qvwAhVkJUN8KHY_8C5oQ4dUDCAAs

Zovatto, Daniel (2020). *La Democracia Latinoamericana en tiempos de Pandemia. Retos, Desafíos u Oportunidades*. Revista Mundo Electoral. Panamá. 2020 <https://revistamundoelectoral.com/edicoes-antiores/revista-eleitoral-mundial-ano-13-n-38/>

Zovatto, Daniel (2021). Entrevista en diario La Estrella de Panamá. 23/04/2021. <https://www.laestrella.com.pa/internacional/america/210423/daniel-zovatto-pais-america>

Periódicos internacionales. De España, *El País*, de EE.UU, *NYT*. Y de diferentes países de la región latinoamericana.

Sahara Occidental. Es hora de una nueva implicación internacional, pero radicalmente diferente

Isaías Barreñada

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid



Introducción

El Sahara Occidental es un ilustrativo ejemplo de conflicto que la comunidad internacional, y en particular una serie de Estados, han dejado deteriorarse con la esperanza tácita, para algunos, de que se disolvería por sí mismo. Sin embargo, los conflictos no se congelan, si no se resuelven se complejizan, crean nuevas realidades que requieren ser incorporadas en una posible resolución. Como han señalado los enviados personales del Secretario General de Naciones Unidas, este conflicto no concita un verdadero esfuerzo de la comunidad internacional porque pasa desapercibido, no toca intereses duros de las potencias globales y no supone un riesgo para la paz y la seguridad internacional. Esto ha supuesto que la situación se enquistase; dos terceras partes del territorio del Sahara Occidental están ocupadas ilegalmente por Marruecos, donde ha implantado colonos y explota los recursos naturales, mientras cerca de 200.000 saharauis malviven en los campamentos de refugiados en el suroeste de Argelia y un casi Estado en el exilio, la RASD, intenta ser reconocido.

El Sahara según el derecho internacional es un caso de un territorio colonial cuya población tiene el derecho a autodeterminarse pero no ha podido realizarlo por la actuación de una serie de Estados implicados

Desde el punto de vista del derecho internacional es un caso de territorio colonial cuya población tiene el derecho a autodeterminarse pero no ha podido realizarlo por la actuación de una serie de Estados implicados. Según Naciones Unidas el Sahara Occidental es uno de los 17 Territorios no Autónomos cuyo estatus definitivo sigue pendiente y cuya situación se revisa anualmente en el Comité especial de descolonización de la organización. De hecho, es el territorio no autónomo más extenso y más poblado. Este conflicto debería haberse resuelto en el tardofranquismo. Después de la independencia de Guinea Ecuatorial en 1968 el Sahara debía haber conocido un proceso de acceso a su independencia, pero su valor geoestratégico (protección de Canarias), sus recursos y las divisiones en el seno del régimen lo retrasaron. Finalmente, en 1973 Madrid asumió la obligación de organizar una consulta, preparó un censo y estuvo dispuesto a llevarlo a cabo, hasta que irrumpieron Marruecos y Mauritania con demandas de anexión. En mayo de 1975 una misión de Naciones Unidas visitó el territorio constatando el deseo de independencia de la mayoría de la población. En octubre la Corte Internacional de Justicia emitió un dictamen que reafirmaba el derecho de autodeterminación de la población del territorio. Marruecos precipitó los acontecimientos con la Marcha Verde y España prefirió ceder el territorio antes que verlo gobernado por un movimiento de liberación nacional como era el Frente Polisario. El abandono de España y la ocupación marroco-mauritana provocaron el inicio de una guerra entre el Frente y los dos Estados. Una guerra asimétrica que se prologó durante 15 años, mientras la población saharauí se vio dividida entre los que quedaron en las zonas ocupadas, los que se refugiaron en Argelia y una diáspora por los países vecinos. A principios de los noventa, las Naciones Unidas y la Organización para la Unidad Africana propiciaron un Plan de Arreglo. Según lo establecido, en septiembre de 1991 entró en vigor un cese del fuego y se puso en marcha el proceso de preparación de un referéndum de autodeterminación. El cese del fuego, supervisado por una Misión de Naciones Unidas, la MINURSO, se respetó; pero el referéndum, cuya preparación se eternizó ante las continuas trabas de Marruecos, nunca llegó a realizarse. Ante el bloqueo del Plan, el Secretario General de Naciones Unidas nombró sucesivos enviados personales para desencallar las negociaciones, pero en 2000 quedó claro que Marruecos se oponía radicalmente a una consulta que podría perder. Desde entonces se dio un giro a las negociaciones: debían orientarse a encontrar una solución política mutuamente aceptable... aunque se alejara del marco normativo de la descolonización. Esta decisión supuso un éxito para Marruecos que puso sobre la mesa la única opción aceptable: una autonomía. La propuesta recibió algunos apoyos internacionales, pero chocó con la oposición tajante de la parte saharauí. Para el Frente Polisario el caso del Sahara es de descolonización y sólo cabe una consulta. Entre dilaciones, bloqueos y múltiples intentos de reactivación, pasaron 29

años; casi tres décadas en las que Marruecos ha afirmado y consolidado su ocupación, y en los que generaciones de saharauis se han visto obligados a vivir como refugiados en Argelia, donde han puesto en pie un casi Estado en el exilio.

El retorno a las hostilidades

El 21 de octubre de 2020, varias decenas de saharauis, integrantes de un “comité civil” y procedentes de los campamentos de Tindouf, bloquearon la carretera que desde la zona ocupada por Marruecos se adentra en la estrecha franja bajo control saharauí hasta la frontera mauritana. Es el conocido paso de Guerguerat y la zona de amortiguación desmilitarizada (buffer zone)¹. El bloqueo duró 23 días provocando una larga fila de camiones de transporte retenidos, bajo la mirada del ejército marroquí apostado en el muro que divide las dos zonas. Con tal acción los activistas buscaban llamar la atención internacional, recordando que el plan de arreglo estaba bloqueado y que Marruecos controlaba ilegalmente esa zona. La situación se encrespó, el flujo de unos 150 camiones diarios, transportando mercancía entre Marruecos y África Occidental se vio suspendido; la UE y Naciones Unidas llamaron al restablecimiento del tráfico. Ante el bloqueo prolongado Marruecos acumuló tropas y maquinaria pesada; el Polisario alertó de esos movimientos; Naciones Unidas solo parecía preocupada con el tráfico; los saharauis recuerdan que el tráfico no es competencia de MINURSO y que la carretera es de hecho una brecha ilegal que incumple los acuerdos de 1991. El 30 de octubre el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó una nueva resolución (S/RES/2548) que repetía las mismas fórmulas que las anteriores, y que resultaba cada vez más alejada de los principios de derecho internacional que deberían regir el proceso; sus silencios eran sonoros: no mencionaba el referéndum ni medida concreta alguna para reactivar el proceso político. La decepción saharauí aumentó.

El 7 de noviembre, el Rey Mohamed VI en su discurso con motivo de 45 aniversario de la Marcha Verde mencionó la cuestión del tránsito en el sur y afirmó el control de los espacios marítimos del Sahara pidiendo a España la delimitación bilateral de la plataforma continental en el Sahara Occidental². En los días siguientes la parte saharauí alerta a NNUU de la concentración de tropas y previene de las consecuencias de una intervención; llama al Consejo de Seguridad a asumir sus res-

¹ En los Acuerdos militares de 1991 que se adjuntaron al Plan de arreglo se establecieron una serie de medidas de desmilitarización al sur y este del muro, así como restricciones de acantonamiento de contingentes en la parte marroquí. El muro se convirtió en una barrera física que dividía el territorio del Sahara. El Frente POLISARIO controlaba el tercio este del territorio y una estrecha franja en el sur hasta el mar, fronteriza con Mauritania. Por lo tanto, con esta división Marruecos no disponía de contacto con Mauritania.

² Discours de SM le Roi Mohammed VI à l'occasion du 45ème anniversaire de la Marche Verte, 7 novembre 2020.

El objetivo original de realizar un referéndum de autodeterminación no se pudo llevar a cabo por la actitud de Marruecos, que puso trabas y se negó a hacer la consulta

ponsabilidades. El sudafricano Cyril Ramaphosa, presidente de la Unión Africana, pide que se alivien tensiones y se mantenga el alto el fuego. Se acuerda una conversación directa entre el Secretario General Antonio Guterres y el presidente saharaui Brahim Ghali para el 13 noviembre. Pero antes de que ésta tenga lugar, en la madrugada, Marruecos abre tres brechas en el muro, entra en la zona, interviene contra los manifestantes civiles saharauis y disuelve el campamento de bloqueo; ocupa la carretera que va hasta el puesto mauritano creando un “pasillo para garantizar el tránsito”. Con esa intervención se restablece el tránsito de los camiones hasta entonces bloqueados.

El gobierno saharaui considera que Marruecos, al traspasar el muro, ha llevado a cabo un acto de agresión, ocupando territorio saharaui; ha violado los términos del acuerdo militar de 1991 (punto 3.1). Es en suma un acto de guerra. Ese mismo día la República Árabe Saharaui Democrática declara la vuelta a las hostilidades en todo el territorio nacional y bombardea varios puestos de Marruecos a lo largo del muro. El día 14, el presidente Ghali anuncia el fin del compromiso con el alto del fuego de 1991 y ordena medidas políticas y militares³. Simultáneamente se desatan manifestaciones de apoyo por parte de los saharauis en los territorios ocupados; hay decenas de detenidos. El día 18 el gobierno saharaui llama a los demás países a abstenerse de cualquier actividad en el territorio nacional que se ha convertido en “zona de guerra”⁴. Se inicia así un retorno a las hostilidades entre Marruecos y el ejército saharaui, que además tienen una dimensión civil y pacífica de protestas nacionalistas en las ciudades ocupadas.

¿Por qué se llega a esta situación?

La primera y principal razón del retorno a las hostilidades en noviembre de 2020 es el agotamiento y el colapso del Plan de arreglo tal como fue concebido a finales de los años ochenta y puesto en marcha en 1991 (Ruiz Miguel, 2021). El objetivo original de realizar un referéndum de autodeterminación no se pudo llevar a cabo por la actitud de Marruecos; primero mediante dilaciones y trabas, y finalmente, en 2000, por la negativa absoluta a hacer una consulta que preveía perder. Naciones Unidas consintió esa ruptura del acuerdo y reconfiguró el plan de paz con nuevas coordenadas: mantener el cese del fuego y buscar una fórmula política de arreglo. Así entre el año 2000 y 2003 se barajaron varias propuestas (los llamados planes Baker) que preveían soluciones interinas, pero ninguna satisfizo a Marruecos. En cambio, Rabat puso sobre la mesa una solución unilateral, la única

³ President of Republic, Commander-in-Chief of Armed Forces, officially declares end of commitment to ceasefire <https://www.spsrasd.info/news/en/articles/2020/11/14/28491.html>

⁴ “Sahrawi Government calls on all countries of the world to refrain from any activity in the Saharawi National Territory which has become “an open war-zone”, 18 Nov 2020. <https://sadrembw.net/?p=1007>

aceptable a sus ojos: una autonomía bajo soberanía marroquí. En suma, la comunidad internacional aceptó que los vetos de Marruecos desvirtuaran el Plan de arreglo. Durante años se consintió la prolongación de esta situación, primando el que no hubiera hostilidades antes que la resolución efectiva del conflicto. Como bien señala el profesor de Derecho Internacional de la Universidad del País Vasco, Juan Soroeta (2020), la ONU se convirtió en un simple fedatario de la ocupación. Mientras tanto la parte saharaui hizo un titánico esfuerzo por mantener la vía diplomática abierta, a pesar de los nulos avances en las negociaciones y de las presiones internas de quienes exigían la vuelta a la guerra de liberación nacional. Buena muestra de este agotamiento es la sucesión de resoluciones del Consejo de Seguridad, renovando anualmente el mandato de la MINURSO, pero cada vez más desustanciadas, sin menciones al referéndum y sin aportar ninguna propuesta efectiva de desbloqueo. A esto se sumó que la figura del Enviado personal del Secretario General de Naciones Unidas fue abiertamente censurada por Marruecos -con el estadounidense Christopher Ross- o ninguneada -con el alemán Horst Köhler- hasta la dimisión de este último en mayo de 2019 por el sinsentido de su trabajo, provocándose una vacante que sigue sin ser resuelta a día de hoy⁵.

La segunda razón tiene que ver con los intereses de Marruecos respecto al territorio ocupado. Marruecos lleva cuarenta años invirtiendo volúmenes astronómicos de recursos en consolidar la anexión del Sahara Occidental. El grueso de los fondos va destinado a infraestructuras, urbanismo y transferencias para financiar empleo público, comprar la paz social mediante subvenciones, implantar colonos y mantener un régimen fiscal *sui generis*. Según el Alto Comisariado del Plan (Haut-Commissariat du Plan), en 2017 las dos regiones del sur aportaban apenas el 2,9% del PIB a la economía de Marruecos, pero en 2018 absorbían el 53% de las inversiones públicas⁶. Con todo este esfuerzo el objetivo de Marruecos es normalizar la anexión y hacerla irreversible, para lo que también necesita la aceptación internacional de los hechos consumados. Por ello son significativas dos cuestiones ligadas a la marroquinización del Sahara: la política africana de Marruecos y la integración del espacio marítimo saharaui.

Marruecos presenta sus “provincias del sur” como un *hub* para la conexión con África occidental; de hecho, desde hace años, y de la mano de Francia, Rabat despliega una muy activa política exterior con África Occidental y el Sahel, con componentes económicos, militares,

⁵ La figura del Enviado personal del Secretario General de Naciones Unidas es una figura creada en contadas ocasiones para que una persona de su confianza ejerza sus buenos oficios y facilite el diálogo entre los contendientes de un conflicto. Generalmente se trata de personalidades políticas o diplomáticas muy relevantes, con capacidad de interlocución con los actores y los estados implicados. Entre el año 2000 y 2019 han ejercido este cargo 5 personalidades; todas han terminando dimitiendo. El puesto ha estado vacante dos años.

⁶ HCP (2019): *Comptes régionaux. PIB et dépenses de consommation. Année 2017*. Rabat: Haut-Commissariat du Plan. HCP (2020): *Comptes nationaux*. Rabat: Haut-Commissariat du Plan.

El Sahara tiene 1062 kilómetros de costa atlántica y Marruecos pretende que la comunidad internacional reconozca sus derechos sobre la zona económica exclusiva

educativos e incluso religiosos. Es una política que tiene múltiples objetivos como crear una zona de influencia propia (se percibe como potencia media con capacidad de influencia), además de pretender competir con Argelia y restar apoyos a la RASD. Sin embargo, esta proyección tiene un punto débil, la desconexión por vía terrestre. Marruecos no tiene frontera efectiva con Mauritania dado que la estrecha franja sur del Sahara Occidental está controlada por los saharauis, lo que, junto al cierre de las fronteras con Argelia, acentúa su percepción de arrinconamiento y de aislamiento en la esquina del continente africano y en el Magreb. Esto explica su empeño en establecer a la fuerza una vía de comunicación terrestre, aunque sea violando los acuerdos de 1991. El rebasamiento del muro y la ocupación de la carretera en noviembre de 2020 no es una novedad. En 2001 Marruecos abrió una brecha en el muro y, unilateralmente estableció una ruta de tránsito hacia Mauritania. Esa vía atravesaba un territorio formalmente bajo control saharauí, hasta alcanzar el puesto fronterizo mauritano. La parte saharauí consintió el tránsito de civiles y de vehículos de transporte, pero de hecho este flujo creó una “zona gris”, en tierra de nadie, en la que actuaban contrabandistas y traficantes de personas, se acumularon vehículos abandonados y malvivían migrantes de camino a Europa que no lograban pagar los sobornos a las autoridades marroquíes. La zona se ganó el nombre de Kandahar por el aspecto que fue adquiriendo. En 2015 Marruecos asfaltó dos kilómetros al sur del muro y en 2016 pretendió completar los trabajos, lo que fue impedido por los saharauis. Para Marruecos el tramo entre Guerguerat y la frontera de Mauritania supone consolidar un canal de comunicación con el sur además de completar la parte que le corresponde en el proyecto de carretera transmagrebí⁷. Este empeño por fijar una conexión terrestre no es ajeno a una competición con Argelia. En los últimos años Argelia ha venido completando y consolidando una carretera transahariana que conecta Argel con Lagos⁸. Por lo tanto, la medida de fuerza de 2020 es un escalón más en el proceso de imposición de sus planes.

Un segundo aspecto es el de las aguas litorales. El Sahara tiene 1062 kilómetros de costa atlántica y Marruecos pretende que la comunidad internacional reconozca sus derechos sobre la zona económica exclusiva, y aún más, sobre una extensión de esta en base a la prolongación de la plataforma continental⁹. El Parlamento marroquí ha aprobado, en los últimos años, varias leyes fijando ese territorio marí-

⁷ El proyecto de Autopista transmagrebí está lejos de haber tomado cuerpo; por el sur Mauritania está muy retrasada en las obras, por el norte la frontera con Argelia está cerrada. Esta infraestructura debería formar parte del proyecto TAH1 entre El Cairo y Senegal por las costas mediterránea y atlántica.

⁸ La carretera transahariana TAH, 4500 kilómetros entre Argel y Lagos, es un proyecto panafricano concebido en los años sesenta y que se ha venido realizando por tramos. Conecta además con los puertos mediterráneos de Jijel y Alhammaniya, y tiene ramales hacia Túnez, Níger, Chad y Mali. En junio de 2021 está prevista la conclusión de la rehabilitación de varios tramos que supondrán un impulso importante a través del desierto del Sahara.

⁹ La ampliación de la zona económica exclusiva del Sahara colisiona con la ampliación de la ZEE de Canarias; en esa zona de solapamiento se encuentra Mount Tropic una zona de especial interés económico por los recursos minerales del subsuelo marino.

timo, pero Marruecos se topa con dos problemas. El primero es que España no se presta a una delimitación territorial de los espacios marítimos comunes si Rabat incluye al Sahara, lo que provoca que la frontera marítima con Canarias no haya sido fijada formalmente. El segundo problema es que Marruecos no controla realmente toda la costa; su extremo sur, la península de Cabo Blanco donde estaba emplazada la antigua ciudad española de La Güera está formalmente en territorio saharauí, aunque en la práctica esté deshabitada y sean las autoridades mauritanas las que, desde la vecina ciudad de Nuadibú, controlan el área. En 2016 Marruecos ya hizo públicas sus pretensiones sobre esa porción de costa. La invasión marroquí de noviembre 2020 ha supuesto por lo tanto la apropiación de ese área largamente codiciada; se ha ampliado el territorio ocupado.

Finalmente hay un tercer elemento que no debe subestimarse y que corresponde al campo saharauí. Desde el bloqueo del Plan de arreglo, las voces saharauíes que demandaban retirarse de las conversaciones y volver a la lucha armada eran cada vez más audibles. La dirección política del Polisario tuvo que lidiar con estas presiones, defendiendo que la gravedad de tal decisión ameritaba agotar primero todas las posibilidades de solución negociada. Los jóvenes en los campamentos de refugiados, frustrados en sus expectativas y que no aceptan convertir el refugio provisional en permanente, fueron sin duda los más activos. Con el paso del tiempo la desconfianza en Naciones Unidas fue creciendo y ganando a muchos saharauíes, incluidos los de la diáspora y los que viven bajo ocupación. La decisión de dar por superado el cese del fuego y retomar la lucha de liberación nacional respondió entonces también a un cansancio generalizado, a la pérdida de confianza en la diplomacia multilateral no efectiva y a una voluntad de retomar la iniciativa como movimiento de liberación nacional.

Volver a la guerra en un contexto internacional complejo

Han transcurrido más de seis meses desde que se han reanudado las hostilidades. Sin embargo, esta es una guerra silenciada, poco visible y que apenas trasciende en los medios de comunicación internacionales. Como entre 1976 y 1991, es de nuevo una guerra asimétrica que enfrenta a un movimiento de liberación nacional (ahora bajo la forma del ejército del casi Estado saharauí¹⁰ y con muchos más medios) con el ejército de un Estado, el marroquí. La parte saharauí informa del desarrollo de las hostilidades a través de partes militares diarios y de declara-

¹⁰ El concepto de "casi Estado" se refiere a una entidad estatal autoproclamada pero que cumple parcialmente los requisitos de un estado convencional: ejercer una soberanía efectiva sobre una parte del territorio, disponer de población estable, tener instituciones estatales capaces de desplegar políticas públicas efectivas, y finalmente tener un reconocimiento internacional limitado.

*Naciones Unidas
ha fracasado
estrepitosamente
en el dossier del
Sahara y es
corresponsable
de la situación
actual*

ciones oficiales. Llegan algunas fotos, noticias de muertos en las filas saharauis. Según esas fuentes las hostilidades se han distribuido a lo largo del muro, con ataques a los puestos de vigilancia y destacamentos, pero haciendo incluso algunas incursiones en territorio marroquí. Sin embargo, para Marruecos parece que no hubiera guerra: ninguna noticia, ningún parte, ninguna imagen. Solamente el 13 de mayo de 2021, seis meses después de la vuelta a la guerra, el rey Mohamed VI hace por primera vez mención a los combates, que califica de “legítimos” contra los “mercenarios”, sin nombrar al Polisario. Los saharauis reconocen que Marruecos utiliza nuevos medios de combate, en particular drones facilitados por sus aliados israelíes y del Golfo, que le dan una clara superioridad tecnológica y obliga a buscar contramedidas propias de la guerra de guerrillas en el desierto.

La nueva situación tiene una dimensión particular en los territorios ocupados. Desde los primeros días, en las principales ciudades, la población saharai -convertida en minoría en su propia tierra por la implantación de colonos- mostró su apoyo al Frente. Los ciberactivistas baten al pleno, difundiendo mensajes e imágenes. La tensión ha ido en aumento de manera ininterrumpida. Numerosas micro manifestaciones estallan por doquier y son reprimidas con violencia por la policía y por matones parapoliciales. Los activistas más connotados son detenidos y acosados, y a pesar de ello son cada vez más comunes las banderas saharauis en las azoteas. La prensa internacional no puede acceder al territorio.

Naciones Unidas ha fracasado estrepitosamente en el dossier del Sahara y es corresponsable de la situación actual. No se puede decir que la organización se haya desentendido del caso saharai; desde los años sesenta ha reclamado la descolonización del territorio, todos sus órganos se han implicado (AG, CSNU, CIJ, Consejo de Derechos Humanos), sus agencias han intervenido sobre el terrero (ACNUR, PMA, etc), hay una misión de mantenimiento de la paz, han sido nombrados cinco Enviados personales del SG y hay un Grupo de amigos¹¹ para apoyar sus labores. Su fracaso reside en haber permitido que se desvirtúe progresivamente el Plan de arreglo y en no haber sido capaz de evitar que sirviera de cobertura para la impunidad. Naciones Unidas, o en realidad los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, han dado más importancia a evitar el enfrentamiento armado (la paz militar) que a resolver el conflicto (la paz con justicia). En la práctica, bajo el rótulo onusiano se generó un esquema diplomático perverso, que podríamos denominar una *necrodiplomacia*, que bajo la apariencia las negociaciones y la retórica de la búsqueda de un arreglo, supuso consentir los hechos consumados y las prácticas ilegales que se fueron acumulando hasta la situación actual.

¹¹ Le llamado Grupo de países amigos del Secretario General para el Sahara Occidental está integrado por cuatro miembros permanentes del CSNU (EEUU, Rusia, Reino Unido y Francia) y España.

Un elemento muy importante en esta situación ha sido el giro de la postura de Estados Unidos. Durante el periodo Obama, sin modificar sustancialmente su postura tradicional y teniendo en cuenta que el Sahara Occidental no es una cuestión prioritaria, Washington desempeñó un papel significativo: mantuvo su posición oficial de no reconocer la ocupación marroquí, encomendó a un diplomático estadounidense el puesto de Enviado personal del SGNU, y en un momento dado propuso –sin éxito– ampliar el mandato de la MINURSO a la observación de los derechos humanos. Sin embargo, al final del mandato de Trump se modificó esta política. En diciembre de 2020, ya reanudadas las hostilidades, la Casa Blanca dio a conocer una declaración presidencial por la que se reconocía la soberanía marroquí sobre el Sahara Occidental (Hill y Yerkes 2021)¹². Este cambio de rumbo se asoció a un acuerdo por el que Marruecos restablecía relaciones con Israel, y se sumaba a los acuerdos de normalización entre ciertos países árabes e Israel. La decisión de Rabat desconcertó a la población marroquí pero no se permitieron críticas ni manifestaciones; la decisión del Rey hacía valer la primacía de la llamada “integridad territorial” sobre otras consideraciones, aunque fueran muy sentidas por la población (Allison 2021, Hamirah Fernández y Werenfels 2021, Fernández Molina 2021, Soroeta 2021). La decisión de Trump dió un espaldarazo significativo a la estrategia diplomática marroquí que rápidamente empezó a organizar eventos internacionales de apoyo a la marroquinidad del Sahara¹³. Con este respaldo Rabat se dirigió especialmente a España y a otros Estados de la UE conminándoles a que se sumaran a Francia y EEUU. Por el momento la decisión de Trump no ha tenido mayores efectos prácticos porque el relevo presidencial ha relegado una posible reconsideración y reversión de la medida por la administración Biden, aunque sea demandada por diversas personalidades relevantes de la diplomacia estadounidense¹⁴.

Por su parte la Unión Europea ha demostrado en el caso saharaui su escaso fuste como actor internacional que debería prestar mucha más atención a su vecindad sur y a las cuestiones que impiden la tan deseada integración magrebí. La falta de posiciones comunes ha llevado a que la UE no desempeñe ningún papel relevante en la resolución del conflicto y sólo contribuya en la dimensión humanitaria, aportando ayuda a los refugiados. Lo más grave son las incoherencias acumuladas. La acción exterior de la Unión se dice basada y respetuosa con

¹² White House, Presidential Proclamation 10126, 4th December 2020.

¹³ En los últimos dos años, en su empeño por normalizar la ocupación, Marruecos ha convencido a una serie de países africanos (Comores, Gabón, Sao Tomé y Príncipe...) y árabes para que abran consulados en el Sahara ocupado a modo de reconocimiento de su soberanía. Un hecho que los juristas consideran violatorio de las normas internacionales y que no responde a una verdadera necesidad de servicios consulares (Hamza 2020).

¹⁴ “Trump’s Recognition of Moroccan Sovereignty over Western Sahara Is Dangerous. Biden Should Reverse It”, Foreign Policy, 15th December 2020
<https://foreignpolicy.com/2020/12/15/biden-reverse-course-western-sahara/>

Argel sigue siendo una pieza clave en el continente africano para concluir el último proceso de descolonización y actúa de manera coherente, comprometida y respetuosa con las decisiones de los saharauis

el derecho internacional, sin embargo, a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de la UE ha dictado varias sentencias que señalan que los tratados bilaterales con Marruecos no son aplicables al Sahara Occidental, considerado un territorio distinto, el Consejo de la UE ha hecho piruetas para contornear las sentencias y extender esos acuerdos a los territorios ocupados. En junio de 2021, el mismo tribunal tiene que resolver un recurso del Polisario contra esa decisión, y probablemente enmiende la plana al Consejo y anule esas disposiciones. Y cuando señalamos a la UE, nos referimos no sólo a la burocracia de la Comisión sino a los Estados miembros que toman esas decisiones a nivel del Consejo.

Obviamente la posición de la UE no es la única posible. La Unión Africana o la Federación Rusa han llamado al cese de las hostilidades y la vuelta a la búsqueda de una solución negociada dentro de los parámetros del derecho internacional. Alemania no ha querido alinearse acriticamente con Rabat lo que ha provocado una crisis bilateral. Llama también la atención la postura de dos estados vecinos. Mauritania, que ha reconocido a la RASD y comparte muchos caracteres culturales con los saharauis, vive con temor la política marroquí y en especial su presencia en Cabo Blanco, península que es compartida con Nuadibú. Recordemos que el nacionalismo histórico marroquí siempre se opuso a la independencia de Mauritania y reivindicó su absorción. Argelia, principal aliado del Frente Polisario, es sin lugar a dudas un actor clave; no se ha inmiscuido directamente en la guerra, pero es la retaguardia de los saharauis y probablemente su principal suministrador. Frente a los agoreros que durante décadas han explicado todo lo que tiene que ver con el Polisario en clave de tutela argelina, hoy los hechos demuestran que Argel sigue siendo una pieza clave en el continente africano para concluir el último proceso de descolonización y actúa de manera coherente, comprometida y respetuosa con las decisiones de los saharauis.

España es otro actor muy relevante en la cuestión saharauí. Más allá de reclamarle responsabilidades históricas –que las tiene como Estado colonizador y mal descolonizador–, amerita que se analice y juzgue su política actual. En los años ochenta Madrid fijó una posición de “neutralidad activa” que permitiera un equilibrio entre Marruecos y Argelia y seguir la resolución del caso saharauí a cierta distancia. Sin embargo, no ha podido evitar que el Sahara enturbie su política magrebí. La primera reacción de Madrid ante el corte de la carretera en Guerguerat fue llamar a un restablecimiento del tránsito de mercancías, sin hacer referencia alguna a la ilegalidad de la brecha y al cúmulo de actividades previas de Marruecos. En esta actitud primó una razón: muchos de los camiones retenidos eran de empresas pesqueras españolas que faenan en aguas del Sahara, desembarcan sus

capturas en Nuadibú y transportan el pescado hacia Marruecos y Europa. El negocio manda. Rabat quiere que España se alinee con sus posiciones, tal como ha hecho Francia y más recientemente Estados Unidos, y para ello utiliza palancas de presión y de chantaje. Simultáneamente con el inicio de la crisis, en octubre de 2020, se produjo un inesperado flujo de migrantes (subsaharianos, saharauis y marroquíes) desde las costas del Sahara a Canarias; en dos meses desembarcaron cerca de 20.000 personas lo que conmocionó las islas; el flujo no cesaría a lo largo de los primeros meses de 2021¹⁵. La respuesta del gobierno español fue contener a los migrantes en las islas, evitar que se desplazaran a la península y hacer que Marruecos aceptara las repatriaciones según el acuerdo migratorio de 1992. Marruecos lo haría a cuentagotas, pero condicionando a que las devoluciones se hicieran al Sahara, aunque el tratado especifique que el retorno es a Marruecos. Con esta finta Rabat hace que *de facto*, aunque no *de iure*, España acepte la marroquinidad del Sahara. En mayo de 2021, los activistas saharauis alertaron de que los candidatos a migrar estaban siendo transportados por las autoridades marroquíes hacia el norte. El 17 y 18 de mayo se desató un masivo cruce de varios miles de migrantes a Ceuta y Melilla, muchos de los cuales fueron devueltos de inmediato. El mensaje ha pasado claramente, Marruecos puede desestabilizar a su vecino del norte jugando con la espita migratoria y usando a sus ciudadanos como carne de cañón. El argumento del momento es que la acogida en un hospital español del presidente saharauí constituye un gesto inamistoso con Marruecos, pero la razón de fondo es obligar a España a cambiar su ya tibia política. La relación entre España y Marruecos es la de “buenos socios y vecinos mal avenidos”, en la que hay intereses duros (económicos, de cooperación policial y de externalización / subcontratación del control migratorio), pero en la que también hay disputas (la cuestión territorial, y la posición respecto al Sahara). La respuesta del actual gobierno español es sorprendente, pues evidencia que en la coalición, Unidas Podemos se ha resignado a que el PSOE mantenga la misma política que gobiernos anteriores (Xuclá, 2021). Así lo ha afirmado la ministra Gonzalez Laya: “la posición oficial de España no ha cambiado”.

Conclusiones: pasividad, complicidad, irresponsabilidad

La guerra ha vuelto al Sahara Occidental. Su poca visibilidad es una clara muestra de la falta de interés y compromiso de la comunidad internacional. Se niega la guerra existente porque no se admite que los saharauis no se resignan a ser víctimas dóciles. En cierta forma la

¹⁵ Según los datos del Ministerio del Interior español, en 2020 -y concentrados en los meses de octubre y noviembre- llegaron a Canarias 23.023 migrantes, siete veces más que en 2019, y entre los meses de enero y mayo de 2021, 4411 migrantes, más del doble que en 2020. Ministerio del Interior: Informe quincenal. Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre. Ministerio del Interior: Informe quincenal. Inmigración irregular 2021. Datos acumulados del 1 de enero al 30 de abril.

vuelta a las hostilidades por parte de los desharrapados incomoda a los actores que, primando la *realpolitik*, esperaban que la cuestión saharaui se disolviera ante los hechos consumados y por cansancio.

La situación actual es resultado del vaciamiento del Plan de arreglo, de las políticas de hechos consumados por parte marroquí, y de la obscena complicidad de unos, del abandono, la negligencia y la pasividad de otros, tanto en Naciones Unidas, en la Unión Europea como en las cancillerías de medio mundo. Al inicio de la crisis, la principal preocupación internacional ha sido mantener abierta una vía al tráfico civil y comercial; cuando ha vuelto el estruendo de las armas, la principal preocupación ha sido volver al cese del fuego. Cuarenta años de ocupación, de exilio en la *hamada* argelina, de irrespeto de las normas internacionales, de olvido del derecho de descolonización... no han merecido una atención y preocupación equivalentes. Por eso no es sorprendente que los saharauis estén profundamente decepcionados y hayan perdido la confianza en Naciones Unidas, en Europa o en España. Han demostrado una paciencia infinita y han apostado por la diplomacia hasta llegar al límite. De nuevo nos topamos con la cruda realidad: la organización mundial que debe garantizar la paz y la seguridad internacional tiene unos instrumentos para abordar estas situaciones que dependen totalmente de los intereses de las potencias, en concreto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho a veto.

La situación actual es resultado del vaciamiento del Plan de arreglo, de las políticas de hechos consumados por parte marroquí, y de la obscena complicidad de unos, del abandono, la negligencia y la pasividad de otros

Los saharauis no quieren la guerra. Pero desafortunadamente, ante una descolonización pendiente, el bloqueo de la vía política negociada y la acumulación de los hechos consumados, al pueblo saharaui le asiste el derecho a resistir la ocupación y luchar por todos sus medios por el derecho a decidir su futuro. La paz no es solo la ausencia de guerra, es también justicia. 45 años de ocupación y exilio son una forma de guerra diaria. Por eso es urgente que Naciones Unidas se vuelva a implicar en el Sahara Occidental, pero de manera radicalmente diferente. Para ello la Unión Europea y ciertos Estados especialmente concernidos deberían modificar su acercamiento a esta cuestión. No pueden ser cómplices de una ocupación ilegal y garantes de la impunidad en la que actúa el ocupante. Un Marruecos que haya normalizado la absorción del Sahara, pasando por encima de la voluntad de su gente, no puede ser un mejor socio y vecino, muy al contrario, porque con imposiciones no se cerrará nunca el problema. Construir una solución en base al derecho internacional, respetando el derecho inalienable de la población autóctona a decidir su futuro -el que sea- es la mejor garantía. La Unión Europea debería ser la más interesada en ello. Y España no se puede permitir un segundo abandono del Sahara y de los saharauis.

Referencias bibliográficas

Allison, Safwaan Zamakda (2021) "A Paradigm Shift in the Recognition of Moroccan Sovereignty Over Western Sahara", *The Journal of Middle East and North Africa Sciences*, 7(05), 20-23.

Fernández Molina, Irene (2021): "EEUU-Sahara Occidental-Marruecos-Israel: el diablo está en los cabos sueltos", *Política Exterior*, 22 de diciembre de 2020 <https://www.politicaexterior.com/eeuu-sahara-occidental-marruecos-israel-el-diablo-esta-en-los-cabos-sueltos/>

Hamirah Fernández, Haizam; Werenfels, Isabelle (2021): Sahara occidental: ¿puede un tuit de Trump contribuir a desbloquear el estancamiento?, ARI 47/2021, Madrid: Real Instituto Elcano.

Hamza, Hahj Cherif (2020): "L'illégalité ouverture de représentations consulaires au Sahara Occidental: quels remèdes peut offrir la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples?", *Revue Internationales de Recherche Juristique et Politique*, 04:02, 473, pp. 227-251.

Hill, Thomas; Yerkes, Sarah (2021): *A new strategy for US engagement in North Africa: A report of North Africa Working Group*. Washington: US Institute for Peace, Carnegie Endowment for International Peace. February 2021.

ICG (2021): "Time for International Re-engagement in Western Sahara", Crisis Group Middle East and North Africa Briefing N°82, Rabat/Algiers/Brussels, 11 March 2021.

Joffe, George (2021) "Morocco: as you make your bed...", *The Journal of North African Studies* 26:3, pp. 357-364.

Lovatt, Hugh (2020): "From trade to international law: Why the EU should untangle its relationships with Morocco and Western Sahara", ECFR <https://ecfr.eu/article/from-trade-to-international-law-why-the-eu-should-untangle-its-relationships-with-morocco-and-western-sahara/>

Ruiz Miguel, Carlos (2021): "Colapso del plan de paz en el Sahara Occidental y vuelta a la guerra", *Razón Española*, 224, pp. 71-81

Solana, Vivian (2021) "An Invisible War in Western Sahara". MERIP, 298 <https://merip.org/2021/04/an-invisible-war-in-western-sahara/>

Soroeta Licerias, Juan F. (2020): "El Sáhara occidental y la vuelta a las armas", *El Salto*, 1 diciembre de 2020 <https://www.elsaltodiario.com/opinion/sahara-occidental-vuelta-armas>

Soroeta Licerias, Juan F. (2021): Consecuencias de la decisión de Trump de reconocer la soberanía marroquí sobre los territorios ocupados del Sáhara Occidental", *Espacios Europeos*, 25/1/2021

Xuclá, Jordi (2021): "Reasons Why the New Spanish Coalition Government Had to Adjust Its Foreign Affairs Policy Along Venezuela's Political Position, the Sahara's Conflict, and the Renewal of the U.S. Military Basis", *American Behavioral Scientist*, first published April 19, 2021. <https://doi.org/10.1177/00027642211003142>

Relación de autores y autoras



Federico Mayor Zaragoza. Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, y ya como Director General se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz (1987-1999). Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Su último libro, *Recuerdos para el porvenir* (2018).

Fernando Lamata. Médico, especialista en psiquiatría y doctor en medicina. Ha trabajado 30 años en gestión sanitaria y políticas de salud, en los ámbitos autonómico y nacional, contribuyendo a la reforma de la Atención Primaria, la reforma psiquiátrica y el desarrollo del Sistema Nacional de Salud. Entre otras tareas desempeñadas, ha sido Consejero de Sanidad y Bienestar Social de Castilla La Mancha, Secretario General de Sanidad del Ministerio de Sanidad y Consumo, Director General de la Escuela Nacional de Sanidad, y miembro del Panel de Expertos en Formas Eficientes de Invertir en Salud de la Unión Europea entre 2013 y 2016. Fundador y miembro de la Asociación por un Acceso Justo al Medicamento, actualmente centra su interés en la defensa del derecho humano a la salud y en el acceso a los medicamentos necesarios. Ha co-editado varios libros de gestión sanitaria: *La década de la Reforma Sanitaria*; *Manual de Administración y Gestión Sanitaria*; *Medicamentos: ¿derecho humano o negocio?*; *Crisis (esta crisis) y Salud (nuestra salud)*; *El Sistema Nacional de Salud. Pasado, presente y desafíos de futuro*.

Jose María Vera. Actualmente es profesor visitante en la Universidad Loyola Andalucía, consultor y voluntario en las asociaciones Prodein y Geum Dudou de Melilla. Ha sido director ejecutivo de Oxfam Internacional y de Oxfam Intermón entre 2012 y diciembre de 2020. Con anterioridad fue director de planificación y programas de la Secretaría General Iberoamericana y director de Campañas y Estudios en Oxfam Intermón. Ha dirigido el informe “La Realidad de la Ayuda” en varias ediciones y el “Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica” desde su lanzamiento y en sus primeras ediciones. Autor de artículos sobre desigualdad, refugiados y cambio climático y activista por la justicia social.

José Antonio Sanahuja. Director de la Fundación Carolina. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Cuenta con tres sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación con evaluación positiva. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>

Cristina Monge. Politóloga y doctora por la Universidad de Zaragoza, donde imparte clases de sociología. Sus áreas de interés son la sostenibilidad y la calidad democrática, y en especial la gobernanza para la transición ecológica, asunto que trabaja en centros de investigación como Gubernance, el BC3 y el itdUPM, y como asesora de Ecodes y de Fundación RENovables. Forma parte del consejo asesor de Llorente y Cuenca y de la revista Ethic. Desde 2018 participa en el Foro de Gobierno Abierto, desde 2019 en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, y desde su creación en el Grupo asesor metodológico del proyecto de rendición de cuentas de la presidencia del gobierno de España, «Cumpliendo». Es autora de 15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad (2017), y ha coordinado la obra colectiva Tras la indignación. 15M: Miradas desde el presente (2021). Coautora junto con Raúl Oliván de Hackear la Política (2018), y con JJ Verón de La Iniciativa Social de Mediación de los conflictos del agua en Aragón (2019), es co-editora de la colección Más Cultura Política, Más Democracia, en colaboración con Gedisa. Analista política para El País, Cadena SER, Infolibre y RTVE y el Green European Journal.

Manuela Mesa. Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004 hasta la actualidad. Ha sido vocal Experta en el Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Documentación Social* y de *Pensamiento Propio*. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular en la perspectiva de género, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa>

Ana González-Páramo. Jurista y consultora en temas públicos europeos (Licenciada en Derecho y Máster en Derecho de la Unión Europea). Tras ejercer la abogacía en Madrid, ha trabajado en Viena, Bruselas y Países Bajos para organizaciones internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, OSCE y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM), consultoras privadas y para el Tercer Sector (OXFAM Intermón, y Oxfam International EU Advocacy Office entre otros). Ha sido supervisora y observadora electoral para la OSCE (Bosnia Herzegovina en 1997, 1998 y 2000 y Moldavia 2001) y para la Unión Europea (Madagascar

2013, Burkina Faso 2015 y Líbano 2018). Actualmente es Investigadora Senior en la Fundación porCausa donde coordina informes y análisis sobre migraciones. Ha publicado numerosos artículos en medios españoles (El País, eldiario, Diario Público, esglobal, Mundo Negro o CTXT Contexto y Acción). Es profesora del Diploma Migraciones y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde 2018.

Miren Gutiérrez. Doctora en Comunicación, directora del Programa de postgrado “Análisis, Investigación y Comunicación de Datos” y profesora de Comunicación de la Universidad de Deusto. Es también parte del equipo de investigación de Comunicación de Deusto, reconocido por el Gobierno Vasco con la categoría A. Asimismo, es Investigadora Asociada del Overseas Development Institute (ODI), en Londres, generando informes científicos basados en *big data* sobre la pesca ilegal en todo el mundo, y de Dataactive, de la Universidad de Amsterdam. Es también profesora invitada en la Universidad de Navarra (España) y la Universidad de Tartu (Estonia). El tema central de sus investigaciones tiene que ver con el activismo de datos o de cómo las personas y la sociedad organizada utilizan la infraestructura de datos, en combinación con otras tecnologías, para el cambio social. Es autora del libro *Data activism and social change*, publicado por Palgrave-Macmillan. Gutiérrez ha publicado artículos en revistas de impacto, incluidos: ‘Participation in a *datafied* environment: Questions about data literacy’, ‘Cartographic emotions: How interactive maps mobilize people in geoactivism’, ‘Maputopias: Cartographies of knowledge, communication and action in the big data society’ y ‘Playing with data and its consequences’. Gutiérrez es también *senior trainer* en Thomson Reuters Foundation, organización que forma a periodistas de todo el mundo. Anteriormente, ha sido Directora Ejecutiva de Greenpeace España (Madrid), Directora de Comunicación Internacional de MarViva (Mallorca), Directora Editorial de la agencia de noticias Inter Press Service (Roma), corresponsal de *El País* (Nueva York), Editora de Negocios de *La Prensa* (Panamá) y corresponsal de EFE para el Sudeste Asiático (Hong Kong). Gutiérrez tiene una columna en el eldiario.es https://www.eldiario.es/autores/miren_gutierrez/ en la que habla de tecnología y sociedad.

Caterina Garcia Segura. Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Es presidenta de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Sus líneas de investigación son: Teoría de las relaciones internacionales, cambio y continuidad en el orden internacional. Relaciones internacionales de Asia Oriental y transformaciones de la seguridad internacional. Entre sus publicaciones recientes destacan: *100 años de Relaciones Internacionales : Una*

mirada reflexiva (ed. junto con J.A.Sanahuja y F.J. Verdes-Montenegro, 2020), (2019), “La representación exterior de la Unión Europea en un contexto de crisis” (2019), “National state foreign policy and regional external relations: an uneasy relationship” (con John Etherington, 2019) , “Catalogne en quête d’indépendance: l’outil de la diplomatie publique” (2019), “La inspiracion cosmopolita de la Responsabilidad de Proteger: construccion normativas y disenso” (con P. Pareja, 2016).

Josep Ibáñez Munoz. Profesor titular en la Universidad Pompeu Fabra. Miembro del Grupo de Investigacion sobre Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Coordinador del Master in European and Global Law. Sus lineas de investigacion son relaciones internacionales, politica exterior, actores no estatales en las relaciones internacionales, gobernanza global y dimension política de las TIC. Es autor de numerosas publicaciones como: “La geopolítica híbrida del ciberespacio: reconfiguración del poder e implicaciones normativas para la gobernanza global” (2021); “Orden, estatalidad y justicia en la política mundial del siglo XXI” (2020); *Mercados ilegales y violencia armada. Los vínculos entre la criminalidad organizada y la conflictividad internacional* (ed. con C. Sánchez, 2015); “Transnational Private Authorities and the Erosion of Democracy” (2011); *Seguretat i conflictivitat a l’Asia Oriental: la Xina, l’ordre regional i els conflictes maritims* (con C. García y P. Pareja, 2009); “Who Governs the Internet? The Emerging Regime of E-Commerce” (2007); *El control de internet. Poder y autoridad en los mercados electronicos* (2005).

Rosa Meneses. Reportera de la sección de Internacional del diario EL MUNDO desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, refugiados, desarrollo democrático, conflictos, terrorismo, islam político, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria (2012), así como la revolución tunecina (2011) y su transición democrática. Desde el estallido de las Revoluciones Árabes, en 2011, informa sobre su evolución, sus consecuencias y sus procesos de transición. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados sirios en los países vecinos, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, está especializada en Información Internacional y Países del Sur, por la misma universidad, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York.

Xulio Ríos. Director del Observatorio de la Política China ([<http://www.politica-china.org/>]/www.politica-china.org), Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. También Presidente de Honor de IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional), que fundó en 1991. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros, y revistas especializadas. Forma parte igualmente de consejos científicos y comités de redacción de diversas publicaciones sinológicas. Profesor y consultor de varias instituciones universitarias de España, América Latina y China. Entre sus obras más recientes destacan: *La metamorfosis del comunismo en China* (2021), *Taiwán, una crisis en gestación*(2020), *La China de Xi Jinping* (2018), *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, (2012), *Mercado y control político en China* (2007), *Taiwán, el problema de China* (2005). Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?* (1997) o *A China por dentro* (1998). Premios Cátedra China 2018 y Casa Asia 2021.

Francisco Rojas Aravena es el Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Fue reelecto para un nuevo período en el año 2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, entre los años 2004-2012. Es autor y editor y publicado un gran número de libros y ha contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de ella y se han traducido a varios idiomas. Sus dos últimos libros son: *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbre* (juntamente con Josette Altmann) 2018; *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*, 2020. Forma parte de diversos Consejo Editoriales de revistas profesionales, entre otras *Foreign Affairs Latinoamerica* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus “Aportes a la Integración, la democracia y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe”. En el 2016 recibió el “*Premio Nacional Malinalí*” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. A lo largo de su carrera profesional ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

Isaías Barreñada Bajo. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus áreas de investigación son las dinámicas sociopolíticas y las relaciones internacionales en el Norte de África y Oriente Próximo y la política exterior española y europea; sigue de manera particular los casos de Palestina-Israel y el Sahara Occidental. Ha trabajado en cooperación internacional para el desarrollo, acción sindical internacional y diplomacia pública. Colabora con varios think tanks y organizaciones sociales de cooperación y defensa de los derechos humanos. Es coautor de libros como: *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones* (Barcelona, 2018), *Sahara Occidental 40 años después* (Madrid, 2016), *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz* (Madrid, 2008); *La Alianza de civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita*. (Madrid, 2006).

