

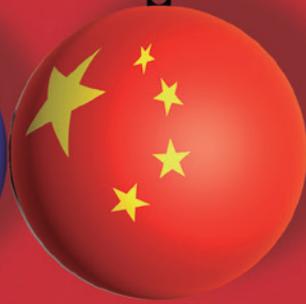
Ministerio de Economía,
Comercio y Empresa

Núm. 935
ABRIL-MAYO-JUNIO 2024

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



Economía y geopolítica
en un mundo en conflicto

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Gonzalo Arévalo Nieto, Víctor Ausín Rodríguez, Mikel Buesa Blanco, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech Vilariño, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Cani Fernández Vicién, Marcos García Alfonso, Ángel Gavilán González, Álvaro López Barceló, Juan Francisco Martínez García, Vicente J. Montes Gan, María José Muñoz Martínez, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, Alicia Rocío Varela Donoso.

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Francisco José Bedoya del Arco, Enrique Ferrando González y José Javier Oviedo Martínez.

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12.ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones
Paseo de la Castellana 162, planta 3, 28071 Madrid
Tel: +34 91 603 7993 / 7245
distribucionpublicaciones@economia.gob.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *Dialnet*, *DICE*, *DULCINEA*, *InDICES-CSIC*, *LATINDEX*, *MIAR*, *OCLC* y *REBIUN*.

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir exactamente.

Editor: S.G. de Estudios y Prospección Comercial.
Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
Composición y maquetación: DiScript Preimpresión, S. L.
Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio
Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g
Interior: estucado semimate FSC de 120 g
ECPMINECO: 1.ª ed./270/0624
PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958
NIPO: 221-24-014-9
e-NIPO: 221-24-015-4
ISSN: 0019-977X
e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>
Copyright: Información Comercial Española, 2024

ICE



MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

ECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA EN UN MUNDO EN CONFLICTO

Presentación Vicente J. Montes Gan	3	La geopolítica actual y la autonomía estratégica. El resurgir del conflicto librecambio-proteccionismo Enrique Feás	77
Conflictos y tensiones en la transición hacia una nueva economía y geopolítica Vicente J. Montes Gan	7	La geopolítica y las crisis financieras: ¿qué hemos aprendido de la crisis financiera de 2007? Sebastián Royo Medina	91
Protestas, revueltas y revoluciones en perspectiva histórica Jordi Domènech	23	Economía y geopolítica del sector energético: desde los combustibles fósiles a los minerales de la transición Pedro Antonio Merino García y José María Martínez Pérez	107
Las sanciones económicas en conflictos bélicos Francisco Cabrillo	39	Las multinacionales en la era de la geopolítica Lourdes Casanova y Anne Miroux	123
China y Rusia. Nacionalismo, economía y geopolítica Alicia García-Herrero y Mira Milosevich	51	Tecnología y geopolítica: sobre una teoría del cambio en las relaciones internacionales Irene Blázquez Navarro	135
Dimensión geopolítica y de seguridad del cambio climático: una perspectiva climática de la gobernanza global Lucía García Rico	63	Coordinador: Vicente J. Montes Gan	

PRESENTACIÓN

*Vicente J. Montes Gan**

El gran escritor aragonés del Siglo de Oro español, Baltasar Gracián, afirmaba que allí donde hay desorden y caos, la razón y la justicia son las primeras víctimas. Hoy vivimos tiempos convulsos en los que ciudadanos desconcertados, en todos los rincones del planeta, asistimos a un creciente desorden global en un mundo que parece encaminarse hacia la sinrazón y la injusticia.

El progresivo debilitamiento de la arquitectura institucional internacional, edificada tras la Segunda Guerra Mundial y el renacimiento o reforzamiento del nacionalismo y el autoritarismo en multitud de naciones, han horadado progresivamente el orden internacional basado en la defensa de la libertad, la democracia y los derechos humanos.

Una de las consecuencias de estos procesos ha sido la proliferación de conflictos a nivel mundial, mientras nos alejábamos paulatinamente del marco de relaciones internacionales multilaterales basado en reglas y asistíamos a la irrupción en este ámbito de dinámicas basadas en el unilateralismo y el mero ejercicio del poder, en un momento de profunda transformación económica y social acentuada por la digitalización y la disrupción tecnológica.

Con todo ello, la geopolítica ha pasado a la primera línea en las agendas de los gobiernos y de muchas empresas y el estudio de los conflictos y del ejercicio del poder ha recibido una mayor atención por parte de la comunidad académica.

Este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, titulado «Economía y geopolítica en un mundo en conflicto», ha sido diseñado con el objetivo de contribuir a la comprensión de los fenómenos mencionados, tratando de arrojar luz sobre la profunda transformación que está viviendo el escenario global, sus desequilibrios y consensos. El monográfico incluye una decena de artículos en los que sus autores analizan las causas y consecuencias de los diversos *shocks* y conflictos, en perspectiva económica y geopolítica, incluyendo la consideración de los aprendizajes de la historia.

En el primer artículo, escrito por mí (**Vicente J. Montes Gan**), trato de sintetizar las claves que subyacen a estos procesos, partiendo del análisis del malestar social y el debilitamiento de la democracia y las instituciones, que está conduciendo al mundo a transitar, en los últimos años, por una senda indeseable de deterioro del desarrollo humano, inestabilidad y violencia, cuyas consecuencias son interpretadas como costes de transición a corto y medio plazo en el camino hacia un nuevo orden internacional en una nueva fase de la globalización.

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Jordi Domènech analiza las consecuencias de ese malestar social y los determinantes principales de la evolución de los conflictos sociales en la historia: protestas, revueltas y revoluciones. Estas situaciones ocurrieron en coyunturas muy específicas asociadas con procesos de deterioro institucional, acompañadas de subidas de impuestos e inflación de los precios de los bienes esenciales. Las democracias consolidadas, hoy en retroceso, encontraron maneras de canalizar el conflicto a través del reconocimiento de derechos y el despliegue de instituciones más transparentes, justas y menos corruptas, en torno a las que fraguó un mayor consenso social.

Francisco Cabrillo profundiza en el campo de la resolución de conflictos y examina la utilidad y efectividad de las sanciones económicas como instrumento para frenar las estrategias de agresión de un país a otro, o las guerras civiles, y desincentivar posibles políticas futuras de acción violenta e ilícita en el ámbito internacional. Desde la perspectiva de la teoría económica, el profesor Cabrillo utiliza como instrumentos el análisis económico del derecho, la teoría de juegos y la teoría de la elección pública y plantea dudas sobre la eficacia de estas medidas, en especial en mercados abiertos en los que los Estados sancionadores tienen un grado de control limitado de los mercados afectados y los países objeto de las sanciones encuentran socios alternativos en una amplia red de Estados que no se suman a las mismas.

Con el telón de fondo del resurgimiento del nacionalismo, **Alicia García-Herrero** y **Mira Milosevich** analizan el papel, en la geopolítica actual y en la interdependencia estratégica creciente, de dos posimperios revisionistas, China y Rusia, que comparten una ambición común: cambiar el orden global. Describen las intenciones de Rusia con la invasión de Ucrania y el aprovechamiento de la situación creada por parte de China para ofrecer una alternativa al Sur Global. Se trata, en su opinión, de dos Estados que se conocen bien, que se reconocen mutuamente como poderes revisionistas basados en sus respectivos pesos como civilizaciones eslava y sínica, respectivamente, pero que, también, se temen.

Lucía García Rico analiza la dimensión geopolítica y de seguridad del cambio climático y propone adaptar la gobernanza global desde una perspectiva climática a fin de actuar con prevención y prepararse para un escenario geoestratégico transformado por sus consecuencias. Incluir el cambio climático en las agendas gubernamentales, integrar transversalmente las consideraciones climáticas en las políticas públicas y desarrollar los mecanismos y foros necesarios para abordar las posibles disputas derivadas de los efectos en el escenario internacional y de seguridad del cambio climático y de sus medidas de mitigación y adaptación, especialmente de la transición energética, son algunas de las propuestas formuladas en este trabajo.

Enrique Feás señala en su artículo que, en la actualidad, la mayor parte de los riesgos económicos que enfrentamos son de carácter geopolítico y que éstos son casi imposibles de predecir. En un contexto de polarización y de escasa cooperación internacional, reanaliza el concepto de globalización y los procedimientos de adopción de decisiones económicas, que ponderan tanto la rentabilidad como el riesgo de disrupción de las

cadenas de valor o la excesiva dependencia de rivales estratégicos y que distorsionan el debate librecambio-proteccionismo.

Sebastian Royo Medina examina la interacción entre geopolítica y *shocks* financieros a partir del conocimiento acumulado en las crisis financieras recientes. El profesor Royo hace hincapié en las dimensiones políticas de estas crisis, que tienen consecuencias muy graves y duraderas para nuestras sociedades en un momento coyuntural en el que la economía global está expuesta a riesgos económicos y geopolíticos que, por ende, pueden impactar al sistema financiero. Destaca la necesidad de actuar con prudencia en la gestión del riesgo, persistir en la vigilancia y la supervisión, y ser proactivos en las mejoras de los sistemas regulatorios nacionales e internacionales.

Pedro Antonio Merino García y **José María Martínez Pérez** exploran cómo, en el complejo tablero geopolítico actual, la seguridad económica y energética se ha convertido en un objetivo prioritario. Señalan que la transición energética reduce la dependencia de combustibles fósiles, pero crea nuevas vulnerabilidades al aumentar la demanda de minerales críticos, sobre todo refinados y purificados, reconfigurando actores y dinámicas geopolíticas. En respuesta al dominio de China en estos materiales, los países occidentales buscan estrategias para reconfigurar las cadenas de suministro y atraer nueva inversión que chocan con la dificultad y los costes de reducir la dependencia de China, surgiendo una serie de dilemas, como el que se deriva del deseo de desacoplamiento de China y la necesidad simultánea de avanzar rápidamente en la transición energética.

Lourdes Casanova y **Anne Miroux** analizan el comportamiento estratégico de las empresas multinacionales en el nuevo escenario geopolítico desde el inicio, en el año 2008, de una nueva etapa de la globalización en la que lo local y lo regional priman sobre lo global. El resurgir del nacionalismo, las demandas sociales de objetivos medioambientales y de sostenibilidad, el cambio de paradigma económico hacia uno en el que los mercados no se autorregulan por lo que es esencial una mayor intervención gubernamental y los nuevos riesgos en un contexto económico cambiante, obligan a las empresas multinacionales a adaptar sus decisiones de inversión y sus estrategias empresariales de acuerdo con los nuevos retos geopolíticos, estableciendo vínculos y alianzas en nuevos países y mercados.

Uno de los cambios más relevantes registrados en la economía mundial ha sido el rápido avance de la tecnología. **Irene Blázquez Navarro** describe cómo impacta la tecnología en la propia concepción de la subjetividad internacional, en la naturaleza y el equilibrio de poder en una carrera por la supremacía tecnológica, y cómo define los presupuestos de prosperidad de las sociedades e incluso contribuye a mutar el concepto de humanidad. La profesora Blázquez defiende que la tecnología es el paradigma del cambio de las relaciones internacionales y la seguridad global, y analiza el impacto del progreso técnico en un contexto de desglobalización, poniendo el foco en la autonomía estratégica europea, la gobernanza global de la tecnología y las estrategias de diplomacia tecnológica.

PRESENTACIÓN

En suma, la lectura de estos artículos pone de manifiesto que, en el primer cuarto del siglo XXI, el mundo ha sido testigo de una de las transformaciones más profundas de la economía y la sociedad en la reciente historia moderna. Las nuevas tendencias geopolíticas, junto a la pléyade de *shocks* de muy diversa índole descritos en este monográfico, han favorecido el debilitamiento de los consensos internacionales y la proliferación de conflictos en el ámbito de las relaciones internacionales. En los próximos años, el reto para la comunidad internacional será conformar nuevos consensos que permitan a la humanidad abandonar la Era del Desorden descrita en este trabajo y sentar las bases de un nuevo orden internacional que contribuya a hacer realidad el sueño del progreso y la convivencia pacífica.

Vicente J. Montes Gan*

CONFLICTOS Y TENSIONES EN LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA ECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA

El desorden global actual y la compleja geopolítica que subyace al mismo son la consecuencia de la profunda transformación que está viviendo la sociedad actual que se materializa en conflictividad, enfrentamientos violentos y tensiones entre Estados. En este artículo se analizan las causas de estos conflictos, que constituyen costes de transición en el camino hacia un nuevo orden internacional, en una nueva fase de la globalización, unos costes que solo el reforzamiento de la democracia liberal y el rediseño de la arquitectura institucional internacional pueden llevar a buen puerto en aras de la convivencia pacífica y de la continuidad del progreso humano.

Conflicts and Strains in the Transition towards a New Economy and Geopolitics

The current global disorder and the complex geopolitics that underlie it are the consequence of the profound transformation that today's societies are undergoing. Evidence of such changes are conflicts in specific areas, violent confrontations, and tensions between neighboring States. This article analyzes the causes of these disturbances and conflicts and the impact they entail, which constitute unnecessary transition costs on the road to a new international order, in a new phase of globalization. The strengthening of liberal democracy and the redesign of the international institutional architecture can lead to a successful outcome in the interests of peaceful coexistence and the continuity of human progress.

Palabras clave: progreso humano, orden internacional, democracia, capitalismo, instituciones, autoritarismo.

Keywords: human progress, international order, democracy, capitalism, institutions, authoritarianism.

JEL: F0, I0, N0, O0, P0.

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

El autor agradece los comentarios de los profesores Joan Esteban,

Eva Medina y Leandro Prados de la Escosura.

Contacto: vmontes@frdelpino.es

Versión de abril de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7788>

1. Introducción

El mundo se encuentra inmerso en una era de incertidumbre económica, tensión geopolítica y malestar social que está socavando la convivencia global basada en reglas. Una pléyade de conflictos y *shocks* de muy diversa índole han contribuido a conformar un entorno propicio para el hostigamiento de la libertad, la democracia y los derechos humanos, principios que han constituido los pilares fundamentales para el avance de la humanidad.

El final de la Guerra Fría trajo consigo el solapamiento de procesos de paz, el florecimiento de la democracia liberal y el progreso económico y social para muchas personas en rincones de todo el planeta. Las economías mixtas de mercado se expandieron y el desarrollo humano aumentó.

Sin embargo, en el albor del siglo XXI, en un contexto de creciente interdependencia, disrupción tecnológica y de los modelos de negocio, un mundo en transición hacia la denominada nueva economía, se enfrentó a la «Gran Recesión» y, posteriormente, a la pandemia, fenómenos cuyas consecuencias, junto a otros *shocks* externos, aceleraron el proceso de transformación económica y social en marcha y contribuyeron a crear las bases del desorden y descontento actual.

En las últimas décadas, en un clima de creciente populismo y polarización política, el reforzamiento del autoritarismo en multitud de naciones y el debilitamiento de la arquitectura institucional internacional edificada tras la Segunda Guerra Mundial, han horadado progresivamente el liderazgo de Occidente, varado en un enfoque geopolítico unipolar. El poder en el mundo ha ido adoptando otras caras, incorporando dinámicas, primero, bipolares y, muy pronto, también multipolares, sobre todo a nivel regional, conformando un espacio geopolítico policéntrico lleno de incertidumbre que acrecienta los costes de transición hacia el nuevo orden mundial resultado del proceso de transformación económica y social mencionado.

En este artículo trataremos de comprender las causas que nos han llevado a transitar, en los últimos años,

por una senda indeseable de deterioro del desarrollo humano, inestabilidad y violencia. Sus secuelas, en forma de conflictos internos, externos y otros *shocks* y perturbaciones económicas, sociales y políticas, deben ser interpretadas como costes de transición a corto y medio plazo en el camino hacia un nuevo orden internacional, en una nueva fase de la globalización, resultado de la profunda transformación que está viviendo la sociedad actual. Los gobiernos deben ser capaces de minorar estos costes de transición en aras de la convivencia pacífica y de la continuidad del progreso humano.

2. Progreso humano e instituciones en la Era del Desorden

La humanidad ha experimentado un significativo avance en términos de prosperidad y bienestar desde finales del siglo XIX y el fortalecimiento de las instituciones en un gran número de países ha favorecido el establecimiento de unos incentivos económicos y sociales que han coadyuvado a ese resultado positivo. Sin embargo, esta evolución positiva ha cambiado en los últimos años.

El progreso humano en perspectiva histórica, 1870-2015

El progreso humano puede analizarse desde muy diversas perspectivas, más allá de medidas económicas tradicionales como el producto interno bruto (PIB) per cápita. Sen (1999) argumenta que el desarrollo humano debe ser visto como un proceso de expansión de las capacidades y libertades reales de las que disfrutaban los individuos. Ello implica eliminar las principales fuentes de privación de libertad, como la carencia de derechos civiles y políticos, la pobreza, la falta de acceso a la educación o los servicios de atención médica inadecuados.

En este sentido, Amartya Sen contribuyó al desarrollo del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que fue adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como una forma de medir el progreso

de los países, no solo en términos de ingreso per cápita, sino también considerando aspectos como la esperanza de vida o la educación (PNUD, 2024).

El IDH fue así conformado sin incluir información sobre la situación de los derechos civiles y políticos, algo que vino a solucionar la investigación de Prados de la Escosura (2021) con la elaboración del Índice de Desarrollo Humano Aumentado (IDHA) ampliando, además, la serie histórica del Índice hasta el año 1870 (Figura 1).

El IDHA mejora sustancialmente en el mundo durante el último siglo y medio, alcanzando en el año 2015 un nivel 5,3 veces superior al valor correspondiente a 1870, cifra que supone una tasa de crecimiento acumulado del 1,2% anual (Prados de la Escosura, 2022).

Las dimensiones distintas de la renta han sido las que han impulsado la mayor parte de estos avances, en concreto, la esperanza de vida, que fue el factor que tuvo una mayor influencia en la progresión del desarrollo humano en el periodo considerado (37%), impulsada por el avance de los conocimientos médicos, seguida de cerca por la educación (32%), favorecida por la

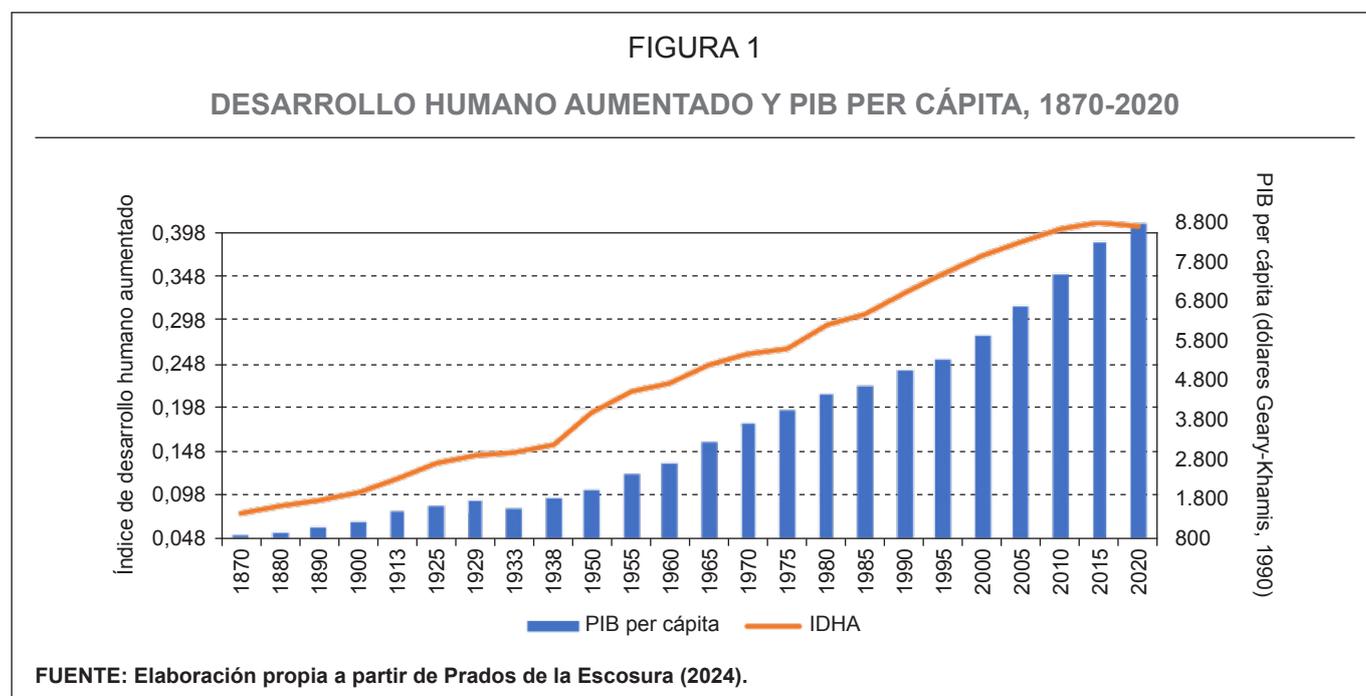
extensión a todo el mundo de los principios occidentales de ciudadanía nacional y autoridad estatal. La inversión en infraestructuras y tecnología también permitió mejoras en la calidad de vida de las personas, con avances notables en las comunicaciones, la medicina y la calidad del aire y del agua.

En el ámbito económico, el orden liberal de posguerra promovió la apertura de mercados y la eliminación de barreras comerciales favoreciendo así un aumento de la competencia, la innovación y la eficiencia económica. Como señala Prados de la Escosura (2022), las reformas de la regulación y las privatizaciones económicas basadas en principios liberales contribuyeron al crecimiento económico en muchas partes del mundo.

Descenso del progreso humano y sus causas.

El debilitamiento del marco institucional

La favorable evolución que muestra el IDHA registra un cambio de tendencia en 2010 e inicia una fase de descenso en el periodo 2015-2020. Este declive viene explicado por el comportamiento del PIB per cápita o el



empeoramiento de la esperanza de vida al nacer, pero, sobre todo, por el deterioro del funcionamiento del sistema de democracia liberal.

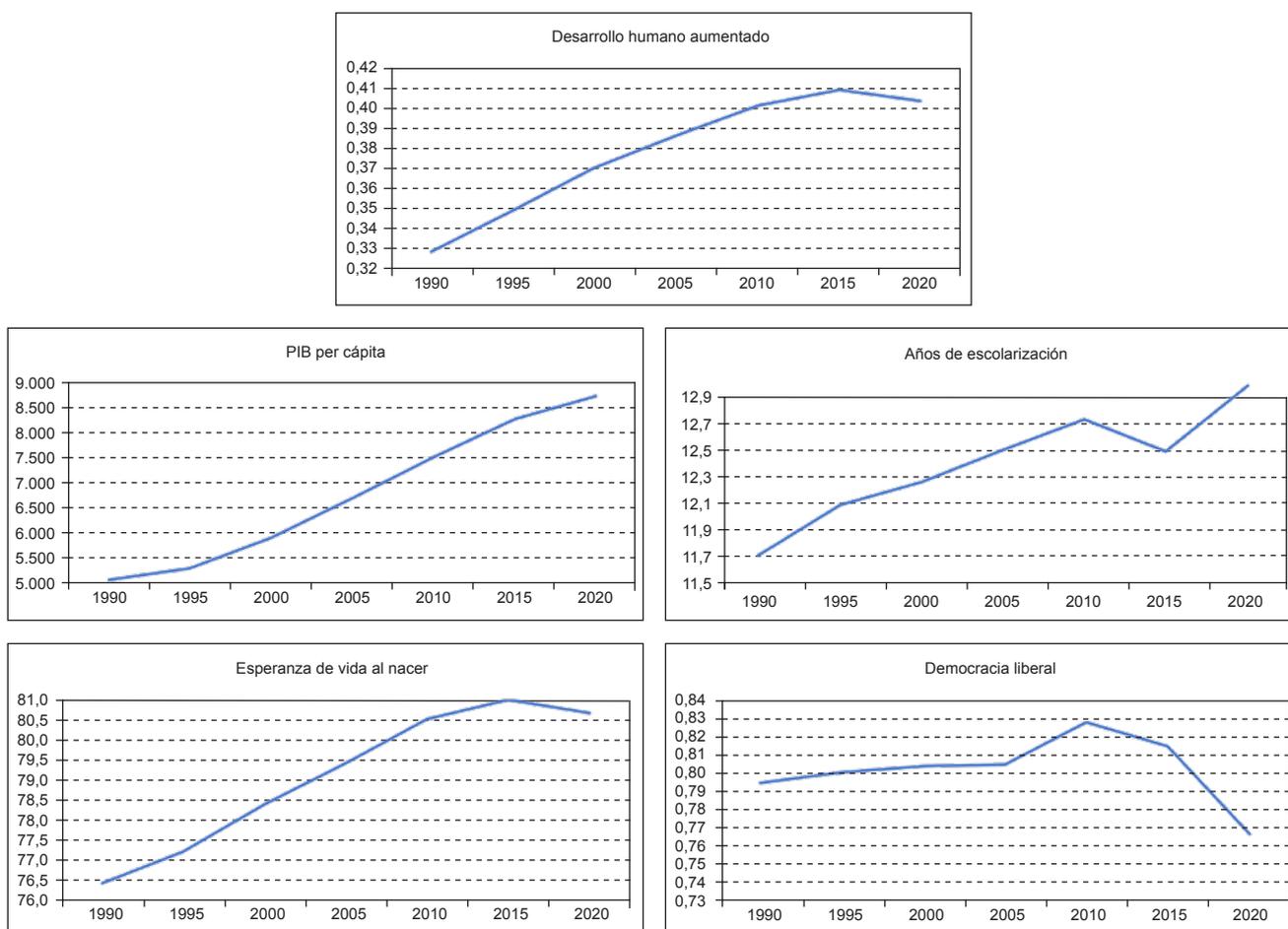
El cambio de tendencia en la evolución de la esperanza de vida entre 2019 y 2020 contribuye al descenso del progreso humano, aunque tiene su explicación principal en el impacto coyuntural causado por la pandemia.

Sin embargo, la Figura 2 pone de manifiesto el significativo desplome del indicador de democracia liberal, un

deterioro que venía anunciándose en muchos lugares del mundo desde principios de siglo conforme se iba consolidando un discurso político más autoritario, de corte populista, favorecido por el agotamiento y desesperación de aquellos ciudadanos afectados por sucesivos *shocks* en el contexto de la «Gran Recesión», la pandemia y la transformación de las estructuras sociales y productivas.

La ira contra las cosmopolitas élites políticas, la insatisfacción por la situación económica coyuntural, la

FIGURA 2
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AUMENTADO MUNDIAL Y SUS COMPONENTES, 1990-2020



FUENTE: Prados de la Escosura (2024).

preocupación por los derechos individuales y la ansiedad por los rápidos cambios estructurales, han alimentado la agitación política y el descontento con el funcionamiento de la democracia liberal.

El cambio generacional ha acentuado esta realidad, ya que un porcentaje creciente de las personas con derecho a voto no vivieron la pugna contra el totalitarismo que se dio en el mundo durante el siglo XX y, por tanto, no son plenamente conscientes de las consecuencias del autoritarismo.

Por otra parte, el convencimiento de que, una vez alcanzados unos umbrales de renta per cápita, de fortalecimiento institucional y de desarrollo de la clase media, los sistemas políticos autoritarios derivarían hacia modelos de democracia liberal, no se ha visto refrendado por los hechos. Ha triunfado el capitalismo en el mundo, en muy diversos formatos, pero no la democracia (Milanovic, 2019; Wolf, 2023).

Incluso Estados que han constituido los baluartes en la defensa de la democracia liberal, como EE UU, Reino Unido y no pocos Estados miembros de la Unión Europea (UE), sufren un deterioro de sus Estados democráticos de derecho en un contexto de desinformación y polarización política y social.

Este empeoramiento de la democracia se evidencia también en los indicadores de solidez institucional, como pone de manifiesto la evolución del Índice de Fortalecimiento Institucional (IFI) y sus componentes (Figura 3). Destaca el fuerte deterioro registrado por el indicador de libertades civiles, así como por los de voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, cultura política, proceso electoral y pluralismo y Estado de derecho. Un panorama desolador para los defensores de la libertad y la democracia. Y unos resultados que van acompañados del empeoramiento de la calidad regulatoria y del funcionamiento del Gobierno (Medina, 2024).

EIU (2024), en línea con otras organizaciones como Freedom House o Varieties of Democracy, ahonda en esta misma línea: hoy, menos del 8% de la población mundial vive en democracias plenas. Y esta situación ha

empeorado, ya que el 39,4% de los ciudadanos viven bajo regímenes autoritarios, frente al 36,9% registrado en el año 2022. En los procesos electorales que tendrán lugar en el año 2024, se estima que solo 43 de las más de 70 elecciones previstas serán libres y justas.

Veblen (1899) señalaba que los valores presentes en las instituciones guían las conductas de los individuos, ya sean valores instrumentales, orientados a la resolución de problemas en beneficio de la sociedad, o valores ceremoniales, ligados al mantenimiento de privilegios o del ejercicio del poder. El auge del populismo y la partidocracia en las democracias liberales, la consolidación de modelos de democracia iliberal y el reforzamiento de regímenes autoritarios y su progresiva convergencia hacia el totalitarismo, son muestras del deterioro de la democracia en el mundo y, con ello, del progreso humano, en aras de esos valores ceremoniales que enuncia Thorstein Veblen¹.

Las consecuencias de todo ello son el conflicto y la incertidumbre que caracterizan el escenario actual al que nos enfrentamos, conformado tras décadas de deconstrucción de las fórmulas tradicionales de articulación social dentro de muchos países², ocurrido en paralelo a los procesos de digitalización, disrupción tecnológica y expansión de las comunidades en red (Figura 4).

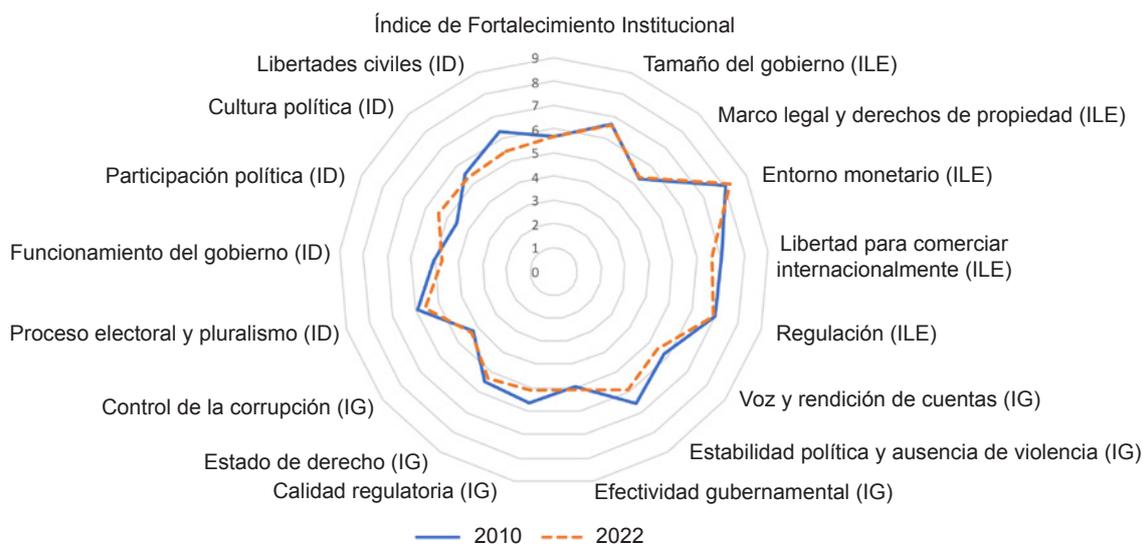
En este sentido, quizás el principal desafío para la convivencia democrática no sea externo, sino que provenga en gran medida del interior del ser humano (Lapuente, 2021): recuperar el sentido de comunidad, de confianza mutua, en un momento complejo de cambio. Sin una expansión de la cultura política y de la

¹ Diamond (2019) analiza el debilitamiento actual de democracias occidentales consolidadas. Pero, también, asistimos al giro de la democracia india (Mody, 2024) en la que el movimiento nacionalista de la Hindutva violenta se ha infiltrado en la política y la cultura, con el consentimiento de las élites, con el primer ministro indio, Narendra Modi, representando la idea de una India teocrática.

² Putnam (2020) combina cuatro métricas clave (económica, política, social y cultural) para describir la evolución del capital social en EE UU en los últimos 125 años. La curva «yo-nosotros-yo» ha sido criticada por la circularidad del concepto de capital social o el uso de ciertos indicadores (Urteaga, 2013), pero, a pesar de ello, muestra una tendencia preocupante hacia la desarticulación social.

FIGURA 3
SITUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN EL MUNDO, 2010-2022

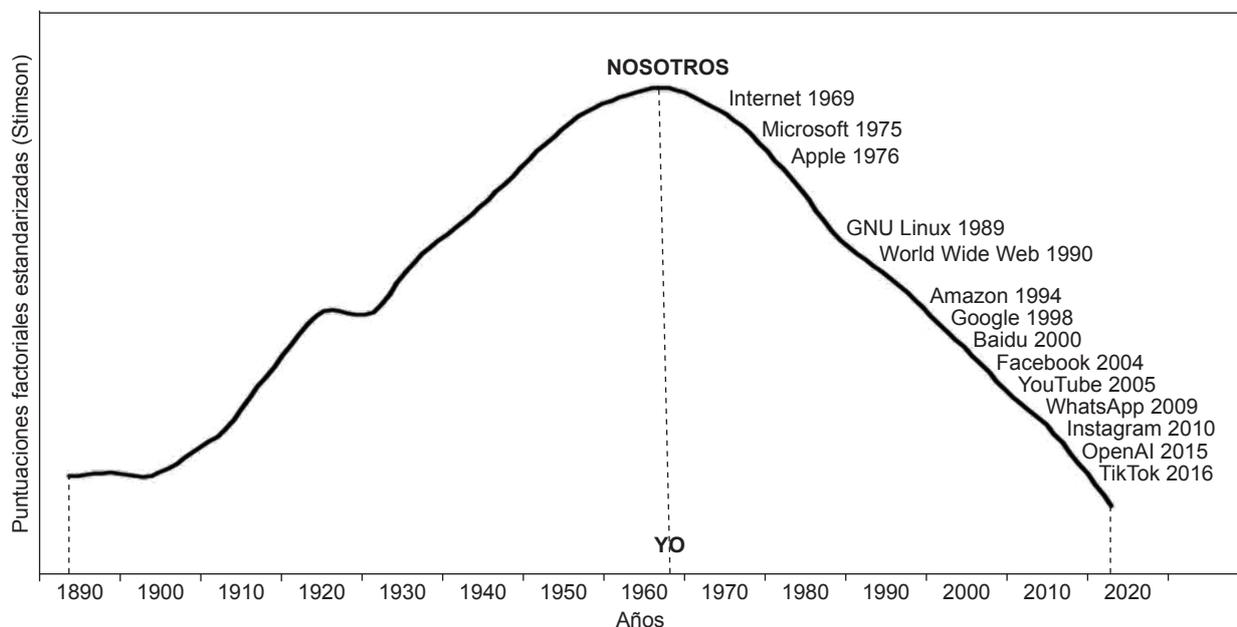
	2010	2022	Diferencia 2022-2010
INDICE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (IFI)	5,69	5,66	-0,03
COMPONENTES DEL IFI			
Tamaño del gobierno (ILE)	6,65	6,60	-0,05
Marco legal y derechos de propiedad (ILE)	5,29	5,36	0,07
Entorno monetario (ILE)	8,04	8,24	0,20
Libertad para comerciar internacionalmente (ILE)	7,03	6,62	-0,42
Regulación (ILE)	7,02	6,93	-0,09
Voz y rendición de cuentas (IG)	5,83	5,41	-0,41
Estabilidad política y ausencia de violencia (IG)	6,56	5,87	-0,68
Efectividad gubernamental (IG)	4,93	5,10	0,17
Calidad regulatoria (IG)	5,66	5,11	-0,56
Estado de derecho (IG)	5,51	5,27	-0,24
Control de la corrupción (IG)	4,23	4,34	0,11
Proceso electoral y pluralismo (ID)	5,93	5,60	-0,33
Funcionamiento del gobierno (ID)	5,03	4,73	-0,30
Participación política (ID)	4,55	5,42	0,87
Cultura política (ID)	5,53	5,33	-0,20
Libertades civiles (ID)	6,28	5,44	-0,85



FUENTE: Medina (2024).

FIGURA 4

COMUNIDAD VERSUS INDIVIDUALISMO EN ESTADOS UNIDOS, 1890-2020



FUENTE: Putnam (2020). Las referencias a la creación de empresas tecnológicas son elaboración propia.

participación cívica³, que recupere la pujanza de la democracia liberal en el mundo, «la interacción de mentes libres bajo condiciones de libertad, que es lo que produce el conocimiento que, en última instancia, permite a la humanidad progresar» (Popper, 1945) no se producirá.

3. Escenario de conflicto e incertidumbre en un nuevo mapa económico y geopolítico

Al debilitamiento de las democracias liberales descrito en el apartado anterior, le siguió el cuestionamiento del principio de cooperación entre Estados y

de la arquitectura institucional internacional que había sustentado el denominado consenso liberal de posguerra. El resurgimiento del nacionalismo, el populismo y la violencia en multitud de países ha favorecido la reactivación de conflictos enquistados y el empoderamiento de los Estados más autoritarios, muchos de ellos instalados en una retórica posimperial y en el revisionismo histórico. Este es el caso de Estados como Rusia, China, Irán o Turquía.

La consecuencia de todo ello ha sido una nueva colisión entre dos visiones del mundo que ha favorecido el restablecimiento del clima de Guerra Fría en las relaciones internacionales que se ha materializado, entre otros escenarios de tensión, en el estallido de nuevos conflictos bélicos —con sus subsiguientes sistemas de sanciones (Cabrillo, 2024)—, turbulencias civiles dentro de los Estados (Domènech, 2024), fractura de

³ La macroencuesta realizada a ciudadanos españoles entre 18 y 35 años (España Mejor, 2024) muestra que el 72 % piensa que los políticos no se preocupan por ellos. Sin embargo, 8 de cada 10 participarían en política si encontraran los canales adecuados.

los mercados y hostilidades comerciales, en especial entre EE UU y China, países que lideran el espacio de las relaciones internacionales (Feás, 2024). Todo ello altera la lógica de progreso como se entendía a finales del siglo XX e incluso parece alejarse el sueño de acabar con la pobreza y la tiranía, las dos grandes lacras que ha padecido históricamente la humanidad.

¿El consenso liberal destronado? ¿Quién lidera el mundo?

Democracia liberal y economía de mercado han sido dos de los motores principales de progreso humano. Ambas conforman, junto a la protección de los Derechos Humanos, los pilares del denominado «consenso liberal». Se trata de sistemas compatibles que promueven conjuntamente el desarrollo económico y la participación ciudadana, y que se contrapesan el uno al otro cuando prevalece la libertad, la transparencia, la acción cívica, la fortaleza institucional y la competencia en los mercados.

Pero la implantación de este consenso no ha avanzado en el mundo como se esperaba y tampoco ha estado exento de críticas en el interior de los Estados, relacionadas, principalmente, con la distribución de las ganancias de la globalización o la concentración de poder. Las diferencias entre regiones en términos de desarrollo humano han resultado bastante persistentes y las dinámicas del ingreso per cápita y del IDHA no han presentado evoluciones idénticas (Prados de la Escosura, 2022).

Una parte de la población, en particular los integrantes de las clases medias, se han visto especialmente afectados por la crisis económica y la transformación del sistema productivo impulsada por la nueva revolución industrial y la interdependencia global. Comin *et al.* (2019) desagregan la participación de las rentas del trabajo observando que la masa salarial ha crecido en el caso de los trabajadores de baja y alta cualificación y se ha deprimido en los de nivel medio, contribuyendo a deteriorar sus expectativas y su confianza en los gobernantes.

En la actualidad, un porcentaje relevante de los empleos están sometidos al riesgo de automatización y los primeros afectados serán los trabajos rutinarios y los trabajadores de cualificación media. Además, esta transformación se acentuará en el futuro cuando la rápida difusión de los avances en inteligencia artificial se vea impulsada por el desarrollo de la computación cuántica, sustituyendo progresivamente capacidades humanas básicas. Un equipo de expertos del FMI (Cazzaniga *et al.*, 2024) calcula que estos procesos destruirán o modificarán el 60 % de los puestos de trabajo en Occidente.

¿El consenso liberal ha sido, por tanto, destronado? La respuesta a esta cuestión exige marcar cierta distancia respecto a los defensores de una indiscutible superioridad del diseño actual de dicho consenso, pero también de aquellos que consideran que la única oportunidad que tiene Occidente para hacer frente a la rivalidad económica y tecnológica con China es parecerse más a China (Norberg, 2024).

No se ha de olvidar que, a pesar del aparente triunfo del capitalismo y la democracia liberal a finales del siglo XX, hoy la que pugna por convertirse en la primera potencia mundial, China, no deja de ser una dictadura dirigida por un partido comunista, muy alejado de los valores liberales, y que la otra potencia en liza, Rusia, abrazó brevemente el liberalismo, para pasar a considerarlo una ideología ajena y abandonarlo, devolviendo al país a su pasado autoritario (Milanovic, 2019; García-Herrero y Milosevich, 2024). En cualquier caso, el consenso liberal persiste, aunque ha perdido legitimidad, en un clima de descontento social, creciente autoritarismo y debilitamiento del Estado democrático de derecho, protector de las libertades ciudadanas.

Relacionado con todo ello, surge la cuestión sobre ¿quién lidera el mundo? La respuesta exige analizar brevemente la relación entre el liderazgo y ejercicio del poder, que ha sido un asunto en constante evolución en la comunidad académica. La centralidad del poder en el estudio de la geopolítica, que es una de las cuestiones analizadas en este artículo, es indiscutible,

una geopolítica resultado de la articulación del poder político y de las relaciones internacionales entre los diferentes Estados en un momento en el que el debate de las ideas no parece centrar la atención de los gobiernos, enfocados en la lucha por la hegemonía militar y económica.

Desde la *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides, el *Arthashastra* de Kautilya o el *Muqaddimah* de Ibn Jaldún, muy diversos pensadores a lo largo de la historia han puesto la mirada en la centralidad del poder (Drezner, 2021) y en cómo mantenerlo. A modo de simplificación, los autores del paradigma institucionalista neoliberal consideran que el poder, debidamente institucionalizado, puede producir rendimientos crecientes a largo plazo —puede mantenerse—, mientras que los representantes del paradigma neorrealista parten de la hipótesis de que la acumulación de poder casi siempre genera efectos de retroalimentación negativos —no puede mantenerse—.

Drezner (2021) describe el debate existente desde el final de la Gran Recesión sobre el liderazgo geopolítico actual. El debate sobre quién lidera el mundo está abierto. Unos autores defienden que continuamos en un espacio unipolar, otros bipolar o multipolar, y otros afirman que no hay un Estado o grupo de Estados que puedan realmente ejercer hoy una autoridad global.

Nye (2004) cree en la retroalimentación temporal positiva a través de conceptos como el poder blando, en el que el liderazgo mundial no solo se basa en la fuerza militar, sino, también, en la influencia cultural y la diplomacia, tres factores que han permitido a los EE UU seguir siendo una potencia líder. Desde el nacimiento de los Estados modernos a mediados del siglo XVII, ningún país había estado tan por delante del resto en los ámbitos militar, económico y tecnológico, simultáneamente, como los EE UU. Ese grado de unipolaridad ha sido relativamente raro en la historia.

Brooks y Wohlforth (2023) afirman que la distribución efectiva de las fuentes de poder en el mundo sigue estando hoy más cerca de la unipolaridad que de la multi o bipolaridad: la «Pax americana» no está terminando

de repente y EE UU puede mantener en la actualidad un compromiso con la estabilidad tanto europea como de Asia Oriental, mientras que los desafíos revisionistas de Rusia y China, aunque serios, son menos consecuentes. Drezner (2014), Brooks y Wohlforth (2016), Beckley (2018) o Kagan (2016 y 2021), defienden también el liderazgo de EE UU, así como Zakaria (2008) que señala que Estados Unidos sigue siendo una superpotencia, pero que el mundo se está volviendo más multipolar con la creciente influencia de otras potencias. Fukuyama (2021), por su parte, señala que el periodo álgido de la hegemonía estadounidense duró en realidad menos de 20 años, desde la caída del Muro de Berlín en 1989 hasta alrededor de la crisis financiera de 2007-2009, y el mundo ha ido convergiendo desde entonces hacia un sistema más multipolar.

Autores como Subramanian (2011), Kirshner (2014) o Layne (2018) destacan el creciente liderazgo de China, junto a Khanna (2019) que mantiene, incluso, que el mundo está entrando en una era de Orden global asiático.

Por su parte, Naím (2013) o Schweller (2014) defienden que ya ningún actor o concierto de actores puede ejercer la autoridad de forma creíble, y resurgen las ideas de autores como Huntington (1996) en el sentido de un liderazgo mundial ejercido por coaliciones de civilizaciones en lugar de por un solo país.

La decadencia evidente del sistema unipolar de poder pone de manifiesto la dificultad de mantener estructuras de poder hegemónicas en el siglo XXI como las que caracterizaron el final del siglo XX. Hoy, la acumulación excesiva de poder por parte de un Estado o coalición de Estados suscita la oposición de otros, exigiendo la colaboración con otras naciones para mantener una determinada posición de poder. De hecho, la fase actual de desorden global se caracteriza, precisamente, por el cuestionamiento de la hegemonía de Occidente y por la ostentación del poder por todo tipo de actores en muy diversos formatos.

En la Era del Desorden, cualquiera que sea el liderazgo que prevalezca ante cada desafío, deberá ser un

liderazgo compartido. China, India, EE UU y el flanco de países anglosajones, o la Unión Europea, actuarán en colaboración, como se ha puesto de manifiesto en las últimas crisis o conflictos en Siria, Ucrania, Oriente Medio o el Mar de la China, con una pléyade de liderazgos regionales entorno a países como Arabia Saudí, Irán, Brasil, Turquía, Indonesia, Sudáfrica, Egipto, Rusia, Nigeria o Japón.

En resumen, la distribución mundial del poder está cambiando, aunque no tan rápido como muchos analistas pensaban. EE UU sigue teniendo muchas ventajas económicas, militares y culturales que pocos países pueden igualar, aunque otros Estados aceleran la convergencia en todos los campos. El Gobierno norteamericano no se había enfrentado a unos adversarios tan poderosos desde el colapso de la Unión Soviética y su preocupación particular sobre China quedó clara al conocerse su consideración como un *near-peer competitor* en la *Evaluación Anual de Amenazas de Estados Unidos* (Office of the Director of National Intelligence [ODNI], 2023).

En nuestra opinión, la naturaleza del poder se ha difuminado y su fisonomía actual responde a una amalgama de intereses no estructurada con apariencia de riguroso desorden articulada en torno a organizaciones internacionales obsoletas e inoperantes diseñadas en la posguerra.

Los conflictos y las perturbaciones actuales, costes de transición hacia un nuevo orden

La geopolítica ocupa un lugar central en el panorama mundial de los conflictos. Junto al enfrentamiento entre potencias, el escenario descrito en los párrafos anteriores también trae consigo un aumento de la volatilidad crónica de muchas naciones en las que, a la debilidad de sus instituciones —cuya fortaleza constituye la mejor arma para defenderse de los *shocks* y perturbaciones externas—, se une el contexto de desorden global, fuente de nuevos o viejos conflictos, que encuentran el contexto idóneo para su reactivación. Son conflictos

civiles, regionales o internacionales, militares, comerciales, tecnológicos, etc., que emergen donde hay desorden y caos, siendo la razón y la justicia, como escribió Gracián (1647), sus primeras víctimas.

Los conflictos internacionales han seguido una tendencia creciente durante la última década. International Institute for Strategic Studies ha identificado 22 conflictos activos con un aumento de la intensidad y la letalidad de los mismos (IISS, 2023). El conflicto en Ucrania es el más significativo en términos de escala y número de víctimas. Crisis Group (2024) identifica los siguientes países o regiones en riesgo de conflicto o de escalada del mismo en 2024: África Subsahariana (el Sahel y Somalia), Asia (Afganistán y las Filipinas), Europa y Asia Central (Kosovo y Serbia, así como la guerra de Ucrania), Iberoamérica (Guatemala y Venezuela) y Medio Oriente y África del Norte (Egipto y Palestina).

El IISS (2023) también llama la atención sobre la presencia y relevancia de los actores armados no estatales en la mayoría de los conflictos actuales, que ha ido en aumento en las últimas décadas. Entre estos actores se encuentran grupos como el ISIS (Estado Islámico), que siguen activos y ejercen una importante influencia ideológica a escala mundial. También destaca el creciente impacto de la tecnología en los conflictos y la tendencia a la internacionalización de las guerras civiles a través de la intervención de potencias regionales y mundiales en favor de sus intereses estratégicos, añadiendo todavía más complejidad a su resolución.

La actitud específica en el tablero geopolítico de Estados posimperiales como Rusia y China (García-Herrero y Milosevich, 2024), Turquía o Irán, así como de potencias regionales como Arabia Saudí, es otro factor a considerar. Su influencia e intromisión en numerosos conflictos, junto a la reacción de potencias occidentales como EE UU, Gran Bretaña y otros países de la OTAN, ha contribuido a avivar tensiones latentes en todos los rincones del mundo. Tenemos un mayor conocimiento de la guerra en Ucrania, el conflicto entre Israel y los Territorios Palestinos o la tensión en el Mar de la China, pero hay muchos más:

- Venezuela y Guyana enfrentadas por el destino de la Guayana Esequiba;
- los choques fronterizos entre Kirguistán y Tayikistán;
- el conflicto entre Georgia y Rusia tras la ocupación rusa de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur;
- las tensiones entre Armenia y Azerbaiyán que han fraguado en una nueva guerra en Nagorno-Karabaj;
- la situación en Siria y Yemen, donde Arabia Saudí entabló negociaciones directas con *Ansarullah*, el movimiento *Houthi*;
- las guerras que asolan África concentradas principalmente en el Sahel, la cuenca del lago Chad, la región de los Grandes Lagos y África Oriental, así como en la República Centrafricana y Mozambique;
- las disputas y enfrentamientos en Cachemira entre India y Pakistán;
- la tensión en Afganistán o Myanmar;
- los brotes de violencia relacionados con el tráfico de drogas en México, Argentina, Ecuador y Paraguay.

Todos son lamentables ejemplos de la nueva dinámica geopolítica mundial (IISS, 2023).

Un elemento clave para comprender el nuevo escenario geopolítico es el reforzamiento de las alianzas de conveniencia y oportunidad. Por ejemplo, Rusia e Irán actúan en coordinación en la guerra de Gaza y, de nuevo, ambas junto a Corea del Norte forman una alianza de conveniencia con el objetivo de obtener beneficios geopolíticos del desorden y asegurar la supervivencia de sus regímenes autoritarios (Bremmer, 2024). Rusia e Irán, asociados en la defensa del régimen de Bashar al-Ásad en Siria, han mejorado su relación pasando de una alianza táctica limitada a una asociación militar y económica más amplia y estratégica. Corea del Norte e Irán tienen un historial de décadas de cooperación en el desarrollo nuclear y de misiles balísticos.

El conflicto potencial en el Mar de la China continuará condicionado por los intensos lazos comerciales entre Taiwán y China (García-Herrero y Milosevich, 2024). Hasta hoy, China ha practicado una amplia cooperación económica junto a una coerción selectiva, recordando

así al mundo el objetivo chino de unificación. Ferguson (2021) no considera a China una amenaza real, pero señala que hoy se puede apreciar una secuencia de acontecimientos que podría desembocar en una guerra «innecesaria» en el Mar de la China. Indica que, si la disuasión estadounidense fracasa y China apuesta por un golpe de mano, EE UU se enfrentará a la sombra disyuntiva de librar una guerra larga y dura —como hizo Gran Bretaña en 1914 y 1939— o retirarse, como ocurrió en Suez en 1956.

La agresión de Rusia a Ucrania continúa sin mostrar vías de solución. Este conflicto, que comenzó con un nivel de tensión que podría haber desencadenado una conflagración internacional a gran escala, se va cronificando y converge poco a poco hacia un formato parecido a la Segunda Guerra Yugoslava. La estrategia de la OTAN de contención y disuasión debe ser creíble y, en ese contexto, ha reaparecido el riesgo de proliferación nuclear. Occidente está inmerso en un intenso debate interno sobre el apoyo al esfuerzo bélico ucraniano. Las próximas elecciones presidenciales en EE UU podrían devolver a Donald Trump a la Casa Blanca, que ya ha dejado claro que no está de parte de Ucrania. El fin de la guerra en Ucrania es una prioridad para Europa. Si la UE no puede proporcionar paz y estabilidad al este, el conflicto podría extenderse gradualmente hacia su territorio. Los Estados miembros iniciarán un escaldado armamentista, pero estarán atentos en 2024 a cualquier propuesta diplomática de Moscú que sugiera que el conflicto podría resolverse mediante negociaciones en términos compatibles con la seguridad a largo plazo de Ucrania y de la UE.

El conflicto de Oriente Medio, por su parte, se reactivó el 7 de octubre de 2023 con la operación «Inundación de al-Aqsa» lanzada por la organización terrorista Hamás. Es un conflicto en el que participan muy diversos actores internacionales y locales con distinto grado de implicación, con las potencias occidentales y la alianza de conveniencia Rusia-Irán y Arabia Saudí a la cabeza. El riesgo de una escalada de este conflicto a toda la región es una realidad, algo que no interesa a los Estados

árabes del Golfo, que tratarán de contribuir a apaciguarlo, no solo por razones humanitarias, sino también por interés propio. No en vano, este conflicto afecta a una de las fuentes principales de energía, el petróleo, y a una de las rutas de transporte internacional fundamentales para asegurar las cadenas de suministro globales, un conflicto en el que, siguiendo una lógica básica de teoría de juegos, las amenazas, la credibilidad y la comunicación serán herramientas claves para evitar una grave escalada de violencia.

Pero, también, los conflictos civiles se han internacionalizado. La gran mayoría de muertes han ocurrido históricamente en guerras y otros enfrentamientos civiles (Domènech, 2024). Desde 1945 siempre ha habido en el mundo al menos diez países en esta situación cada año y, además, en casi todos los casos se ha tratado de conflictos con componentes étnicos, al menos en apariencia. La intervención de actores no gubernamentales en la financiación y detonante de estas guerras ha pasado muy desapercibida. El petróleo fue en un momento el recurso más deseado, pero ahora el control de una rica variedad de minerales (Berman *et al.*, 2017) constituye una causa fundamental de guerras civiles violentas. Este problema es tan grave que la propia OCDE (OECD, 2016) promovió la redacción de la *Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* estableciendo los principios que las empresas deberían observar. En muchos de los países en los que centra su atención la OCDE, los actores violentos no estatales, como las organizaciones criminales y los grupos paramilitares, están transformando radicalmente el panorama de los conflictos y sus posibles soluciones (IISS, 2023).

Estos conflictos y sus consecuencias son los costes de transición más altos que afrontamos en la senda hacia un nuevo orden global, una senda en la que el mundo ha enfrentado, además, un conjunto de *shocks* que han contribuido a acrecentar la incertidumbre con consecuencias económicas relevantes. Muchos países han implantado incluso políticas para fortalecer la resiliencia económica interna (Feás, 2024), en una nueva Guerra Fría que, a diferencia de la registrada en la

posguerra, de carácter bipolar, se basa hoy en la fragmentación y el desorden.

¿Qué futuro cabe esperar para la globalización en el nuevo contexto geopolítico? Una de las primeras consecuencias de los conflictos y perturbaciones, así como de otros *shocks* más o menos predecibles y «cisnes negros», es el aumento de los costes empresariales. Conesa *et al.* (2019) describen los costes superiores que registramos en el escenario actual frente al periodo de entreguerras, con un impacto tres veces mayor que entonces en términos de caída de capital y cuatro veces mayor en términos de caída de consumo.

La geopolítica actual conforma un escenario en el que la cooperación es decreciente y en el que proliferan las medidas proteccionistas, en especial las relacionadas con las materias primas, cuyos mercados se han visto fragmentados. La tentación de pensar que los países o bloques comerciales pueden ser autosuficientes o que pueden restringir arbitrariamente el comercio o las inversiones sin sufrir consecuencias económicas, es un error que pasa por la incorporación a las agendas políticas de conceptos como la autonomía estratégica o la seguridad económica (Feás, 2024). Más aun en un contexto de crisis que tiene también efectos en el ámbito financiero, con unos reguladores que enfrentan serias dificultades para controlar el riesgo y garantizar la estabilidad financiera (Royo, 2024).

La geopolítica está de vuelta en los negocios. Casanova y Miroux (2024) analizan el papel de las empresas y corporaciones en el nuevo escenario geopolítico, con el auge de las empresas chinas en competencia directa con las empresas estadounidenses más punteras, tanto en sectores tradicionales, como la automoción, como en sectores protagonistas de la nueva economía, como la energía verde o la inteligencia artificial junto a otras tecnologías de frontera. La geopolítica, señalan, ha llegado para quedarse como un factor clave en las decisiones de inversión y de la estrategia de las empresas. Una afirmación que corrobora Moscoso (2024) cuando describe cómo la geopolítica se ha incorporado al orden del día de los consejos de

administración de las corporaciones, dada la importancia de una gestión proactiva de riesgos y oportunidades vinculados a sucesos geopolíticos.

Merino y Martínez (2024) profundizan en otros desafíos cruciales, los relacionados con la transición energética que, si bien reduce la dependencia de combustibles fósiles, crea a su vez nuevas vulnerabilidades en el actual contexto geopolítico al aumentar la demanda de minerales críticos, reconfigurando actores y dinámicas geopolíticas. En respuesta, los países occidentales rediseñan sus cadenas de suministro y sus asociaciones estratégicas, una labor muy compleja dada la posición dominante de China y Rusia, entre otros Estados autoritarios, en estos mercados.

Estas estrategias pueden condicionar el éxito del proceso de transición energética. Y no solo por el lado de las dinámicas en los mercados internacionales, sino, también, por la reacción doméstica de los colectivos más afectados por esta transición, como se deriva de la reacción registrada en el año 2024 en el sector agrario europeo. En este campo, la comunidad internacional se enfrenta a un nuevo escenario geoestratégico en el que participan viejos y nuevos actores, cuya interacción puede seguir la vía de la cooperación y la búsqueda de consensos o la del desacuerdo y el conflicto (García, 2024). El resultado final dependerá de la voluntad política para lograr un acuerdo sobre una regulación que en el actual escenario global se presenta llena de aristas.

Finalmente, los *shocks* tecnológico y demográfico constituyen dos fuentes adicionales de tensión al modificar profundamente el escenario de interacción social y los equilibrios intergeneracionales, afectando a la organización de la economía y de la sociedad contemporánea. En esta fase de la Tercera Revolución Industrial, la disrupción tecnológica, al igual que ocurrió en revoluciones anteriores, ha aumentado la percepción de desigualdad en la sociedad y ha afectado directamente a la vida y a las expectativas, como se ha señalado, de multitud de trabajadores y empresarios, que se ven obligados a adaptarse a unos cambios que determinan, respectivamente, su idoneidad y competitividad. La evolución de

la población y el cambio demográfico conforman otra área de incertidumbre. En 2017 se ha alcanzado en el mundo el denominado *peak child* en el que el número de nacimientos ha comenzado a descender (UNDESA, 2022). En 2020, la tasa de crecimiento de la población mundial cayó, por primera vez desde 1950, por debajo del 1% anual, mientras la población mayor de 65 años crece con gran rapidez. La transformación en este ámbito es muy relevante. Hoy conviven en el mundo, por primera vez, en el mismo tiempo y espacio, ocho generaciones de personas en una realidad multigeneracional que cambiará la manera de entender el modelo secuencial de vida y el comportamiento humano (Guillén, 2024).

En resumen, un contexto de conflictividad social y de enfrentamientos violentos y tensiones entre Estados al que se unen muy diversos *shocks* internos y externos, así como «cisnes negros», que perfilan el escenario al que nos enfrentamos, que no parece que vaya a aclararse en el futuro inmediato. Y ello, porque se trata de un futuro en el que se solapan: un ciclo de corto plazo, de crisis económica y sociopolítica, de cuestionamiento del Estado democrático de derecho y aumento del populismo y la polarización; un ciclo de medio plazo, de reestructuración del escenario geopolítico, con el renacimiento de lógicas posimperiales y desorden, en torno a una nueva globalización; y un ciclo de largo plazo, de profunda transformación económica y social, un verdadero cambio de Era.

4. Algunas conclusiones en aras de la paz, el progreso y la concordia

La mayoría de los ciudadanos del mundo comparten el loable propósito de impulsar el avance del desarrollo humano, la libertad y la convivencia pacífica, unos objetivos para cuya consecución el capitalismo democrático ha demostrado ser el sistema más idóneo (Milanovic, 2019).

Sin embargo, ni el capitalismo ni la democracia han sido sistemas estáticos e inapelables. A menudo no se han dado conjuntamente y los encontramos hoy en el mundo en un amplio abanico de formas y grados de

desarrollo imperfectos. Como recuerda (Wolf, 2023), nunca se debe dar por sentada la estabilidad, incluso, de la más avanzada, civilizada y poderosa democracia. Y tampoco deben confundirse determinadas formas del mal llamado capitalismo con el que emana de la libertad de empresa y la libertad de mercado, ejercidas en el marco del Estado democrático de derecho.

El desorden global actual y la compleja geopolítica que subyace al mismo constituyen la expresión de un profundo cambio económico, social y político que no puede enfrentarse desde enfoques o fórmulas del pasado, sino desde una nueva perspectiva.

La minoración de los costes de transición entre la Era de Occidente y un nuevo orden mundial en una nueva globalización, exigen pragmatismo, astucia y liderazgo responsable, algo difícil de lograr desde posiciones de polarización y soberbia intelectual. La ciudadanía debe asumir su responsabilidad y exigir, libre y pacíficamente, a nuestros responsables políticos ese liderazgo responsable para el cambio.

Sobre el papel, la fórmula parece sencilla: reforzar la educación en valores democráticos; promover el ejercicio de la libertad en todas sus vertientes, la participación cívica y el desarrollo de la sociedad civil organizada, recuperando progresivamente el sentido de comunidad; fortalecer las instituciones del Estado democrático de derecho; promover la regulación eficiente y la competencia en los mercados; impulsar la transparencia y el liderazgo responsable en una gobernanza guiada por los valores democráticos y los derechos humanos; y ampliar y reformar los espacios de consenso internacionales, dotando a una nueva arquitectura institucional internacional de una mayor representatividad, en un momento en el que todavía, el flanco de países autoritarios no actúa como un bloque de forma coordinada.

Sin embargo, la senda para consolidar un orden global basado en reglas y principios como los expuestos no resulta fácil de transitar y los diferentes Estados se debaten entre aquellos que defienden la adopción de un enfoque más convencional, priorizando los mercados por encima de la seguridad, y aquellos que sostienen

lo contrario, dado el contexto actual de conflicto y las expectativas negativas a medio plazo. La historia pone de manifiesto que los intereses económicos de los Estados han sido prioritarios para los gobiernos a la hora de decantarse por una u otra vía. Sin embargo, a pesar de la preponderancia de estos intereses, resulta crucial reforzar los sistemas de democracia liberal y diseñar nuevas formas de participación cívica, abordando con firmeza los problemas sociales y reduciendo los costes de transición hacia ese nuevo orden resultado de la revolución industrial y tecnológica, de forma que sus beneficios se distribuyan de manera más equitativa, mejorando así la percepción de la ciudadanía sobre las bondades del capitalismo democrático y contribuyendo a atenuar el escenario de violencia y sinrazón actual en aras de la paz y la justicia.

Referencias bibliográficas

- Beckley, M. (2018). *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Cornell University Press.
- Berman, N., Couttenier, M., Rohner, D., & Thoenig, M. (2017). This Mine is Mine! How Minerals Fuel Conflicts in Africa. *American Economic Review*, 107(6), 1564-1610.
- Bremmer, I. (2024). *Top Risks predictions for 2024: A year of grave concern*. Eurasia Group.
- Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2016). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century. China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security*, 40(3), 7-53.
- Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2023). The Myth of Multipolarity. American Power's Staying Power. *Foreign Affairs*, 102, 76-91.
- Cabrillo, F. (2024). Las sanciones económicas en conflictos bélicos. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 39-50. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7790>
- Casanova, L. y Miroux, A. (2024). Las multinacionales en la era de la geopolítica. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 123-134. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7796>
- Cazzaniga, M., Jaumotte, F., Li, L., Melina, G., Panton, A. J., Pizzinelli, C., Rockall, E. J., & Mendes Tavares, M. (2024). *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work* (IMF Staff Discussion Notes No. 2024/001). International Monetary Fund.

- Comin, D., Danieli, A., & Mestieri, M. (2019). *Demand-Driven Labor-Market Polarization* (Meeting Papers, 1398). Society for Economic Dynamics.
- Conesa, J. C., Delventhal, M., Pujolas, P., & Raveendranathan, G. (2019). *The Cost of Trade Disruptions at Different Stages of Development* (McMaster University, Department of Economics Working Paper Series 2019-12). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3478120>
- Crisis Group. (2024). *Crisis Group's Watch List*. <https://www.crisisgroup.org/global/watch-list-2024>
- Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin Press.
- Domènech, J. (2024). Protestas, revueltas y revoluciones en perspectiva histórica. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 23-37. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7789>
- Drezner, D. W. (2014). *The System Worked. How the World Stopped Another Great Depression*. Oxford University Press.
- Drezner, D. W. (2021). Power and International Relations: a temporal view. *European Journal of International Relations*, 27(1), 29-52. <https://doi.org/10.1177/1354066120969800>
- EIU. (2024, February 15). Democracy Index: conflict and polarisation drive a new low for global democracy. *The Economist Intelligence Unit*.
- España Mejor. (2024). *Resultados del Proyecto Imagina*. <https://esmejor.eu/imagina/>
- Feás, E. (2024). La geopolítica actual y la autonomía estratégica. El resurgir del conflicto librecambio-proteccionismo. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 77-90. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7793>
- Ferguson, N. (2021, August 20). Why the end of America's empire won't be peaceful. *The Economist*.
- Fukuyama, F. (2021, August 18). The end of American hegemony. *The Economist*.
- García, L. (2024). Dimensión geopolítica y de seguridad del cambio climático: una perspectiva climática de la gobernanza global. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 63-76. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7792>
- García-Herrero, A. y Milosevich, M. (2024). China y Rusia. Nacionalismo, economía y geopolítica. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 51-62. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7791>
- Gracián, B. (1647). *Oráculo manual y arte de prudencia*. Editorial Zaragoza.
- Guillén, M. (2024). *La revolución multigeneracional*. Deusto.
- Huntington, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster.
- IISS. (2023). *The Armed Conflict Survey 2023*. The International Institute for Strategic Studies.
- Kagan, R. (2016). Why America Must Lead. *The Catalyst*. <https://www.bushcenter.org/catalyst/leadership/why-america-must-lead>
- Kagan, R. (2021, August 23). Why America can recover from failures like Afghanistan and Iraq. *The Economist*.
- Khanna, P. (2019). *The Future Is Asian: Global Order in the Twenty-first Century*. W&N.
- Kirshner, J. (2014). *American Power after the Financial Crisis*. Cornell University Press.
- Lapuente, V. (2021). *Decálogo del buen ciudadano: Cómo ser mejores personas en un mundo narcisista*. Ediciones Península.
- Layne, C. (2018). The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana. *International Affairs*, 94(1), 89-111.
- Medina, E. (2024). *Infografías. Índice de Fortaleza Institucional 2022* (Documento de trabajo n.º 01.2024). Liberdóm. <https://liberdóm.org/indice-de-fortaleza-institucional-ifi-2022/>
- Merino, P. A. y Martínez, J. M. (2024). Economía y geopolítica del sector energético: desde los combustibles fósiles a los minerales de la transición. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 107-121. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7795>
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Harvard University Press.
- Mody, A. (19 de enero de 2024). La lenta muerte de la breve democracia laica india. *Project Syndicate*.
- Moscoso, J. (2024). *Geopolítica en los Consejos. Un nuevo escenario de seguridad nacional*. ESADE.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Debate.
- Norberg, J. (2024). *El manifiesto capitalista: Por qué el libre mercado global salvará al mundo*. Deusto.
- Nye, Jr, J. S. (2004). Soft Power and American Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 255-270. <https://doi.org/10.2307/20202345>
- ODNI. (2023). *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Office of the Director of National Intelligence. U.S. Government.
- OECD. (2016). *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*. Third Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>
- PNUD. (2024). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://report.hdr.undp.org>
- Popper, K. (1945). *The Open Society and Its Enemies*. Vol. I, The Age of Plato. Routledge.
- Prados de la Escosura, L. (2021). Augmented human development in the age of globalization. *Economic History Review*, 74(4), 946-975.

- Prados de la Escosura, L. (2022). *Human Development and the Path to Freedom. 1870 to the Present*. Cambridge University Press.
- Prados de la Escosura, L. (2024). *Índice de Desarrollo Humano Aumentado*. Plataforma de investigación, Fundación Rafael del Pino. https://frdelpino.es/investigacion/category/01_ciencias-sociales/02_economia-mundial/03_desarrollo-humano-economia-mundial/ acceso el 21 de febrero de 2024.
- Putnam, R. D. (2020). *The Upswing. How America Came Together a Century Ago and How We Can Do It Again*. Simon & Schuster.
- Royo, S. (2024). La geopolítica y las crisis financieras: ¿qué hemos aprendido de la crisis financiera de 2007? *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 935, 91-105. <https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7794>
- Schweller, R. L. (2014). *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium*. John Hopkins University Press.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Subramanian, A. (2011). *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Peterson Institute for International Economics.
- UNDESA. (2022). *World Population Prospects 2022*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division. <https://population.un.org/wpp/>
- Urteaga, E. (2013). La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias. *Reflexión Política*, 15(29), 44-60.
- Veblen, Th. (1899). *The theory of the leisure class: an economic study of institutions*. Macmillan.
- Wolf, M. (2023). *La crisis del capitalismo democrático. Por qué el matrimonio entre democracia y capitalismo se está diluyendo y qué debemos hacer para solucionarlo*. Deusto.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. W.W. Norton & Company.

Jordi Domènech*

PROTESTAS, REVUELTAS Y REVOLUCIONES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Este artículo analiza los determinantes de las revueltas y protestas sociales a muy largo plazo. Dado los altos costes de la acción colectiva en las sociedades autoritarias (la forma de organización política más dominante a lo largo de la historia), la protesta solo tendió a activarse en coyunturas muy específicas asociadas con procesos de deterioro institucional que, a su vez, podían estar asociados a subidas de impuestos e inflación de los precios de bienes esenciales. Así como el desarrollo ha eliminado las crisis de subsistencia, las democracias consolidadas han encontrado maneras de canalizar el conflicto a través del despliegue de instituciones más transparentes, justas y menos corruptas. Estas instituciones descansan sobre un mayor grado de consenso social y han desarrollado mecanismos de concertación que canalizan el conflicto hacia la mesa de negociación.

Protests, revolts and revolutions in historical perspective

This article analyses the determinants of social revolts and protests in the very long term. Given the high costs of collective action in authoritarian societies (the most dominant form of political organisation throughout history), protest only tended to be activated at very specific junctures associated with processes of institutional deterioration which, in turn, could be associated with tax increases and price inflation of essential goods. Just as development has eliminated subsistence crises, consolidated democracies have found ways to channel conflict through the deployment of more transparent, fairer and less corrupt institutions. These institutions rest on a greater degree of social consensus and have developed mechanisms of concertation that channel conflict to the negotiating table.

Palabras clave: movimientos sociales, revoluciones, instituciones, acción colectiva, ciclos malthusianos.

Keywords: social movements, revolutions, institutions, collective action, Malthusian cycles.

JEL: I31, I38, P16, P17, Z13.

* Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid.

Contacto: jordi.domenech@uc3m.es

Versión de mayo de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7789>

1. Introducción

La pregunta fundamental en los análisis de la evolución de los conflictos sociales no es el porqué de los mismos sino el cuándo. Las razones para protestar o rebelarse abundan en toda la historia de la humanidad. Permanentemente diezmada por el crecimiento de la población, en 1800 la renta per cápita en gran parte del mundo era la misma que 1.000 o 2.000 años antes (Clark, 2009). Desde 1800, algunas zonas templadas del planeta, especialmente en el hemisferio norte, rompieron sus cadenas malthusianas y experimentaron crecimientos sin precedentes de su renta per cápita (Allen, 2011; Deaton, 2015). Aun así, hasta 1950, la vida de una parte importante de la población de los países industrializados estuvo sometida a trabajos desagradables, insanos, peligrosos y mal pagados o a la esclavitud del trabajo doméstico en el caso de las mujeres (Humphries, 2024). En este contexto de pobreza generalizada, las posibilidades de consumo eran muy limitadas y se tenía una alta probabilidad de caer en la miseria por causas como el desempleo, la enfermedad o la incapacidad (Boyer, 2018). En el resto del mundo, en toda África, gran parte de Asia y América Central y del Sur, la situación era aún peor en economías agrarias con niveles de vida estancados cercanos al nivel de subsistencia y crisis de mortalidad periódicas (Allen, 2011).

El período 1950-1973 fue de optimismo, con economías a pleno empleo y grandes incrementos en la productividad agregada en Norteamérica, Europa Occidental y Oriental, Japón y la Unión Soviética, mientras que la independencia de los países antes sometidos al colonialismo parecía dar alguna esperanza sobre su eventual desarrollo e industrialización en un futuro no demasiado lejano. Sin embargo, los años 70 y 80 del siglo pasado estuvieron marcados por un período de ajuste y desindustrialización en los países desarrollados y las crisis de deuda y estancamiento de rentas en gran parte de los países en vías de desarrollo. La caída del muro de Berlín dio esperanzas sobre una

rápida transformación de las economías planificadas de Europa del Este en economías de mercado, que se vieron frustradas en pocos años por una transición caótica y corrupta y las ocasionales guerras civiles. La pobreza, la violencia y la opresión han sido y son desgraciadamente una realidad cotidiana en las vidas de gran parte de la humanidad. Aunque hay mejoras obvias en los índices de desarrollo humano (Prados de la Escosura, 2022) y es indudable que el desarrollo de China e India han sacado a una enorme fracción de la población mundial de la pobreza extrema, en el resto de países en vías de desarrollo las condiciones no han mejorado lo suficiente o se han estancado en las últimas cuatro y cinco décadas (Milanovic, 2016).

Como causas para el conflicto —pobreza, desigualdad, estancamiento o empobrecimiento, discriminación, racismo, esclavitud— abundan en la historia, tiene poco sentido preguntarse sobre las causas de protestas, revoluciones o conflictos civiles. La única pregunta fértil es entender el cuándo: durante largos períodos, a pesar de la existencia abrumadora de pobreza, explotación o desigualdad, el conflicto se mantiene desactivado o en niveles muy bajos. Sin embargo, en algunas coyunturas, el conflicto se dispara en un proceso no-lineal que puede llevar al colapso de las instituciones y a procesos acelerados de cambio institucional como pueden ser el derrumbe de regímenes autocráticos e imperios o transiciones políticas de varios tipos. Al igual que los cambios institucionales de calado, el conflicto se activa en coyunturas muy específicas que son muy difíciles de predecir, aunque hay algunos intentos de hacerlo (Goldstone, 2016; Turchin, 2016, 2023). Una de las lecciones más claras de la literatura sobre los conflictos es que el conflicto se activa de forma dialéctica con procesos de crisis institucional que abren la posibilidad de organizar la protesta. Estos procesos de crisis institucional son típicos de regímenes autoritarios, mientras que las democracias consolidadas, a través del reconocimiento y ampliación de derechos, han encontrado maneras de encauzar los conflictos sociales hacia la negociación. Las democracias modernas son

los regímenes más estables de la historia y los menos sujetos a crisis institucionales periódicas.

En este artículo, nos centraremos en la protesta de las clases desfavorecidas a lo largo de la historia y veremos en qué condiciones tiende a activarse y constituirse. Nos centraremos, sobre todo, en la evolución de la protesta en sistemas autoritarios, la organización política más común a lo largo de la historia desde el Neolítico. El conflicto y la protesta son eventos muy poco comunes porque tienen enormes costes individuales en forma de represiones, violencia, exclusión, castigos y pérdida de ingresos. Por esta razón, la protesta masiva no ha sido la norma sino la excepción en gran parte de los períodos históricos. En muchos casos, la «salida» individual o grupal a situaciones de precariedad, discriminación y pobreza es una opción bastante menos costosa que la «voz» (Hirschman, 1970) y, por eso, también es la más abundante. Por ejemplo, James Scott estudió las «tribus de las montañas» del sureste asiático, comunidades que se refugiaban en zonas montañosas y boscosas poco accesibles escapando de la esclavitud, la presión fiscal o el reclutamiento en ejércitos (Scott, 2009). Los esclavos en América intentaban huir a zonas poco pobladas, por ejemplo, en el caso de los quilombos o palenques en América Latina. En Estados Unidos, los esclavos atrapados en los estados del Sur intentaban escapar al norte no esclavista. Durante la gran migración europea, los campesinos pobres de Europa sometidos a las desigualdades y la explotación de un mundo agrario casi feudal emigraban a países más igualitarios y posteriormente más ricos como EE UU, Argentina o Canadá. Una parte de la población que vive hoy en día bajo gobiernos corruptos e ineficaces de países en vías de desarrollo querría vivir en países más desarrollados con instituciones más efectivas, más justas y menos corruptas. Estas opciones escapatorias, si son posibles, son mucho más beneficiosas y menos costosas para el individuo que organizarse colectivamente para cambiar la situación.

Sin embargo, se dan muchas situaciones en que estas opciones de «salida» no existen y las opciones

que quedan son la protesta (la «voz») o la obediencia o quiescencia (la «lealtad») (Hirschman, 1970). La protesta es solo una parte del conjunto de respuestas individuales o grupales a la opresión y la pobreza y, dados los riesgos que conlleva, quizá la menos comúnmente utilizada.

2. Acción colectiva

Para entender la formación de un movimiento social debemos partir de los costes de la acción colectiva. Según el análisis clásico de Mancur Olson, los beneficios de la acción colectiva llegan a todos los individuos sin que importe su participación en la misma, mientras que los costes son individuales (Olson, 1965). Cuanto más pequeño sea el grupo, más se pueden presionar a sus miembros para que participen en la acción colectiva y también más visible será cada aportación individual. En cambio, cuando el grupo de referencia es más amplio, por ejemplo, el grupo de los más desfavorecidos en una sociedad, más difícil es la acción colectiva: ni se puede vigilar a todo el mundo para que participe en la acción ni cada aportación individual es particularmente visible. El excedente necesario para dejar de pensar en simplemente sobrevivir y dedicarse a la protesta también es escaso entre los desfavorecidos. El resultado es que los grupos mayoritarios son los que generalmente tienen más dificultades en organizarse para la acción colectiva. Si esta acción colectiva es, además, reprimida agresivamente, por ejemplo, por la policía o el ejército o el sistema judicial, más altos son aún los costes de la misma. En este contexto de altos costes de organizarse colectivamente, la política económica beneficia, sobre todo, a las minorías más selectivas y más movilizadas: típicamente las élites económicas y políticas, pero también a grupos minoritarios con gran poder de movilización como minorías religiosas o étnicas.

En estos contextos tan poco favorables, ¿cómo se articula un movimiento de masas? Un primer tipo de explicaciones se centra en factores estructurales. En sociedades históricas, caracterizadas generalmente

por gobiernos autoritarios, muchos especialistas de los conflictos señalan la estrecha relación que existe entre procesos de deterioro institucional y la aparición de conflictos sociales. En general, el conflicto está asociado a procesos de crisis institucional que suelen fragmentar a las élites de un país o erosionar su legitimidad. Esta debilidad de las élites reduce su capacidad de respuesta por procesos de deterioro burocrático o administrativo, crisis fiscales, o grandes crisis económicas o financieras. En estos contextos, se debilita la respuesta represiva y se abren ventanas de oportunidad para la acción colectiva.

Otra familia de explicaciones se concentra en la aparición de puntos de focalización muy claros y que reducen radicalmente los costes de coordinación de los participantes. Unos pueden ser cambios exógenos en niveles de vida o de política económica que generen perdedores claros y que generalmente son percibidas como injustas (por ejemplo, que se mande a jóvenes de cierta clase social y no de otras a combatir al frente). Fuerzas más exógenas podrían ser el cambio tecnológico o el cambio climático que suelen también generar pérdidas asimétricas y focalizadas en algunos grupos. Otro impacto del cambio tecnológico es la aparición de nuevas tecnologías (radio, redes sociales) que podrían reducir drásticamente los costes de coordinación.

Finalmente, la generalización de la democracia y los derechos civiles han traído una mutación en la conflictividad de las sociedades. Con derechos de reunión y manifestación protegidos en gran medida, colapsan los costes de la acción colectiva, haciendo más fácil la organización de un movimiento de protesta. Al mismo tiempo, sin embargo, el Estado fomenta la aparición de organizaciones corporativas —sindicatos, patronales, grupos de presión— que encaucen el conflicto hacia una mesa de negociación. El resultado final de la reducción de la respuesta represiva es la reducción de las manifestaciones de conflicto y su transformación en procesos de negociación colectiva. En este marco institucional, la protesta solo se activa en contextos muy críticos como una crisis financiera profunda, como la

de la segunda década de este siglo, u otras crisis de dimensiones parecidas.

3. El conflicto a lo largo de la historia

Antes de analizar las varias causas de los conflictos sociales, conviene evaluar si es posible cuantificar la evolución del conflicto en el tiempo. Los problemas fundamentales de este tipo de ejercicio son la muy dispar calidad de la información disponible y los sesgos que existen en las fuentes, cada vez mayores cuanto más atrás vamos en la historia. Por otra parte, cualquier ejercicio de cuantificación tendría que tener en cuenta que la población mundial ha ido creciendo a lo largo de la historia, con lo cual es inevitable que haya aumentado la probabilidad de observar conflictos.

La definición de un evento conflictivo es problemática. ¿Qué tipo de eventos se consideran un conflicto? ¿Cuál es el tamaño de los mismos? ¿Cómo agregamos entre los distintos tipos de conflicto y sus tamaños? ¿Se deben tener en cuenta solo conflictos violentos o la amenaza latente de violencia ya es suficiente para que un conflicto sea considerado como tal? En muchos casos, el tamaño y duración de un conflicto son endógenos al éxito o fracaso del mismo: algunos conflictos chocan con una rápida y decidida respuesta represiva, mientras que otros se enfrentan a una respuesta más indecisa, lo que permite aumentar el tamaño y la duración del evento. La violencia también suele ser endógena al desarrollo del conflicto y depende típicamente de la respuesta represiva a la protesta planteada. Muchos conflictos latentes que, sin embargo, no derivan hacia un desenlace violento no son recogidos por la prensa o no dejan rastro en la evidencia histórica. Por estas razones, es imposible y sesgado establecer una periodización de los conflictos en la historia y solo conflictos muy bien definidos (por ejemplo, revueltas de subsistencia o huelgas laborales) pueden ser estudiados en el tiempo y siempre dentro de marcos temporales relativamente cortos y en contextos bien definidos como, por ejemplo, una región o un país.

A pesar de los problemas ineludibles en la categorización y cuantificación de los conflictos, la *Banks Cross-National Time Series Database* (CNTS) o la *Historical Social Conflict Database* (HiSCoD) compilada por Cédric Chambru y Paul Maneuvrier-Hervieu son los dos ejercicios más completos que existen para cuantificar la evolución del conflicto a largo del tiempo. La CNTS ofrece datos de varios tipos de conflictos como revueltas, revoluciones o huelgas generales en el siglo XX basándose en los eventos que aparecen en periódicos, típicamente el *New York Times*. La HiSCoD, en cambio, define conflicto como «cualquier evento de un grupo de al menos tres individuos de distintas familias que perpetra violencia o amenaza con la misma contra uno o más miembros de otro grupo, o contra representantes del poder político, religioso o económico, o cualquier evento que tenga que ver con ataques a la propiedad, edificios, muebles, periódicos u otras manifestaciones asociadas con ese poder»

(Chambru y Maneuvrier-Hervieu, 2024). Bajo esta definición se tienen en cuenta eventos violentos o eventos que amenazan con volverse violentos organizados contra un poder establecido. Una vez caracterizado el conflicto, Chambru y Maneuvrier-Hervieu usan la muy voluminosa literatura histórica secundaria para identificar conflictos locales, geolocalizarlos y describir sus principales características. Esta base de datos está claramente sesgada hacia los conflictos en Francia e Inglaterra en los siglos XVIII y XIX que tienen una literatura histórica muy abundante.

Un componente interesante de la base de datos de Chambru y Maneuvrier-Hervieu es que ofrece una categorización de los conflictos sociales por tipo de conflicto para un período histórico muy amplio (aunque excluye los conflictos del siglo XX y XXI). En la Tabla 1 presentamos los conflictos en los 20.950 eventos que tienen incluidos en su base de datos. Añadimos el número de eventos, pero esa precisión es engañosa:

TABLA 1

TIPO DE CONFLICTOS EN LA CHAMBRU-MANEUVRIER-HERVIEU HISTORICAL SOCIAL CONFLICT DATABASE (HISCOD)

Tipo	Eventos
Revolta fiscal	4.297
Revolta de subsistencia	4.226
Revolta contra autoridades	3.550
Conflicto laboral	1.453
Conflicto político	1.089
Conflicto feudal	940
Conflicto religioso	649
Otro tipo de conflictos	4.458

FUENTE: *Historical Social Conflict Database* (HiSCoD). <https://www.unicaen.fr/hiscod/accueil.html>

depende de los países y períodos que han generado más estudios detallados en la literatura.

Según los datos, en períodos históricos previos al siglo XX, las revueltas fiscales y de subsistencia parecen ser los conflictos más frecuentes en la historia. Por revueltas fiscales se entiende cualquier revuelta que protesta contra nuevos impuestos o subidas de impuestos existentes, termine o no en un evento de violencia colectiva. Las revueltas de subsistencia incluyen protestas contra los precios elevados de bienes esenciales (típicamente el pan), contra los impuestos asociados a esos bienes esenciales, e incluyen también cualquier intento de interceptar el transporte de alimentos o el saqueo de tiendas o puestos de mercados. El «conflicto contra las autoridades» son conflictos con ejércitos, especialmente protestas contra el reclutamiento en ejércitos, protestas contra la policía, municipios, parlamentos, Estados o cualquier protesta contra una decisión tomada por una autoridad política.

Otra gran categoría de conflictos son los conflictos laborales, típicamente huelgas por salarios o condiciones de trabajo, así como conflictos dentro de gremios o entre ellos. Aunque es evidente que este tipo de conflictos creció mucho en los siglos XIX y XX, estos no tienen un papel preponderante en la base de datos seguramente por su naturaleza atomizada, con lo que tienden a no dejar rastro en la historiografía. Siguiendo con las definiciones que dan los autores, los «conflictos políticos» son caracterizados como cualquier protesta contra un régimen político en un período de transición o revolucionario o cualquier protesta contra un régimen político con la intención de cambiarlo. Los «conflictos religiosos» son descritos de forma bastante banal e insatisfactoria como «conflictos relacionados con la práctica de la religión». Los «conflictos feudales» como «ataques a castillos y conflictos relacionados con la abolición de derechos feudales». Finalmente, una parte importante de conflictos no se pueden clasificar en ninguna de estas categorías.

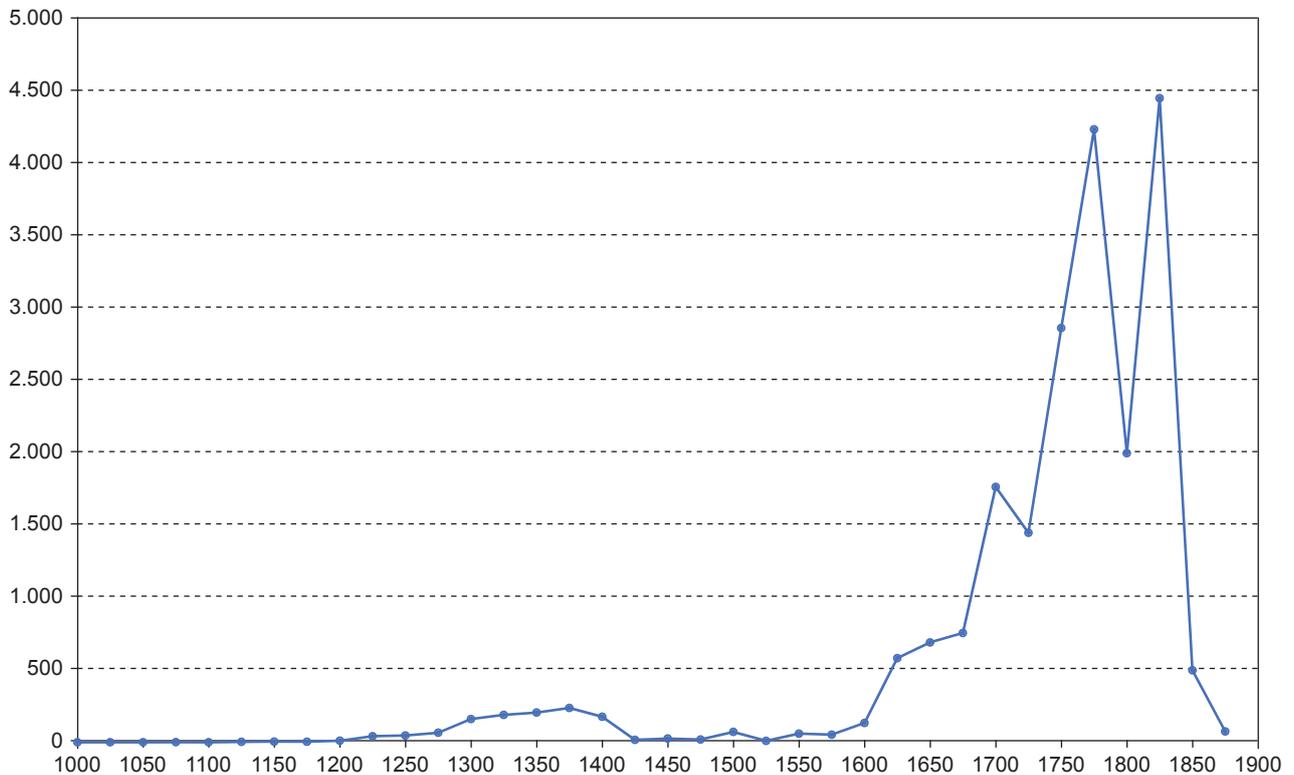
Según su base de datos, la evolución del conflicto entre 1100 y 1900 sería la que se presenta en la

Figura 1, a pesar de las dificultades para mostrar esa serie temporal. La serie es poco fiable en la evolución del nivel de conflictos, pero quizá sea útil para destacar algunas coyunturas críticas. Por ejemplo, recoge el cambio en las formas de protesta popular que Charles Tilly señaló para los siglos XVII y XVIII, cuando se produjo un cambio desde las grandes protestas y revueltas de campesinos, como la Guerra de los Campesinos alemana o las revueltas campesinas francesas a principios del siglo XVII hacia un conflicto más atomizado (con lo que aumentaría el número de eventos). La serie es muy poco fiable para el siglo XIX y, sobre todo, el siglo XX.

Evitando los sesgos ineludibles de las perspectivas a muy largo plazo, podemos usar los datos de la *Banks Cross-National Time Series Database* (CNTS) para observar el conflicto en períodos algo más acotados en el tiempo y también más cercanos. En la Figura 2, presentamos el índice ponderado de conflicto de la base de datos de Banks para Francia y Reino Unido entre 1919 y 2022. Este índice pondera ocho dimensiones de conflicto como son asesinatos políticos, huelgas generales, guerra de guerrillas, crisis de gobierno, purgas, revueltas, revoluciones y manifestaciones contra el gobierno. Como se puede ver en la Figura 2, una característica del conflicto es su latencia y explosividad, con crecimientos exponenciales y picos claros en coyunturas específicas. Por ejemplo, en el caso francés el índice tiene varios picos concentrados en los años 20 y la segunda mitad de los años 30, en los años 50, en los años 60 y 70, y a partir de la crisis de 2010. El Reino Unido tiene picos distintos: muy altos a principios de los años 20, finales de los 70 y desde los años 80 hasta la mitad de los 90 y, como en Francia, a partir de la crisis financiera de 2010.

En ambos casos, las crisis económicas parecen tener un papel fundamental. El pico inicial en los años 20 en la serie del Reino Unido refleja el doloroso ajuste de la economía británica después de la Primera Guerra Mundial con la aparición del desempleo masivo en los años 20. Lo mismo sucede con el pico a finales de los años 70 y las severas políticas de oferta que introdujo el Gobierno

FIGURA 1
EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS CONFLICTOS EN LA BASE DE DATOS HISCOD DE CHAMBRU Y MANEUVRIER-HERVIEU, 1000-1900



FUENTE: *Historical Social Conflict Database (HiSCoD)*. <https://www.unicaen.fr/hiscod/accueil.html>

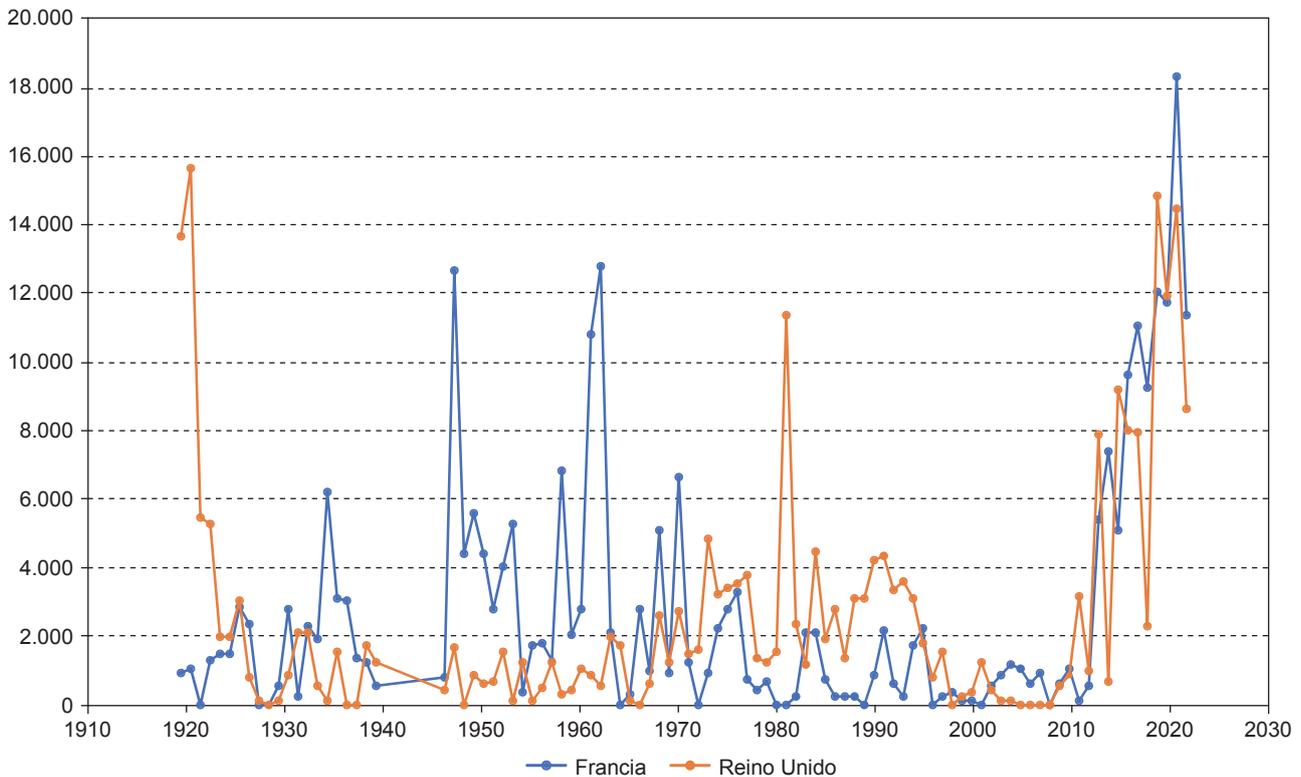
de Margaret Thatcher que dieron lugar a niveles de conflicto elevados hasta mitad de los 90. Finalmente, la crisis financiera de 2010 abre un período de conflictividad elevada que aún no ha remitido.

El caso francés presenta bastantes más picos de conflictividad. Intervienen factores no estrictamente económicos como la crisis de la Cuarta República Francesa en los años 50 en parte causada por las guerras coloniales en Indochina y Argelia. La conflictividad previa a la Segunda Guerra Mundial alcanza su máximo en la segunda mitad de los años 30, durante el momento de mayor impacto de la Gran Depresión en la economía francesa. La Cuarta República está marcada por

una intensa conflictividad, al igual que el comienzo de la Quinta República y el mayo del 68. Hay un período de conflictividad relativamente baja entre 1970 y 2010. Como en el caso británico, los niveles de protesta se disparan a partir de la crisis financiera de 2010.

A pesar de los gigantescos problemas de medición, las tendencias de los conflictos y la protesta a medio y largo plazo ofrecen conclusiones interesantes. La primera es que los períodos de quiescencia dominan sobre los de conflicto; los períodos de conflicto son excepcionales. La segunda es el comportamiento no lineal del conflicto, con explosiones de conflicto precedidas y sucedidas por períodos largos sin conflicto. La tercera

FIGURA 2
ÍNDICE PONDERADO DE CONFLICTO USANDO LA BASE DE DATOS DE BANKS.
FRANCIA Y REINO UNIDO ENTRE 1919 Y 2022



FUENTE: Banks Cross-National Time Series Database (CNTS). <https://www.cntsdata.com/>

es la correlación entre las explosiones de conflicto y períodos de crisis institucional, también a veces acompañado de crisis económicas. El caso más claro sería la explosión de conflictos en la transición entre el Antiguo Régimen y la época contemporánea.

4. Crisis institucionales

Para gran parte de los conflictos históricos, las visiones estructuralistas inciden en la importancia de las crisis institucionales para entender la rara aparición de períodos conflictivos, potencialmente revolucionarios (Skocpol, 1979; Goldstone, 1980, 2001, 2009, 2016, 2023;

Goldstone *et al.*, 2004; Goodwin, 1994a, 1994b, 1997, 2001; Markoff, 1995, 1997). Estas crisis vienen producidas por guerras e invasiones, crisis fiscales o fenómenos estructurales que fragmentan las élites y generan movilidad hacia arriba y hacia abajo entre los grupos poderosos, a la vez que hacen más vulnerables a los más desfavorecidos.

Esas crisis institucionales abren una oportunidad a la rebelión porque tienden a debilitar la respuesta represiva. Los intereses de los defensores del orden establecido (ejército o policía) pueden no estar alineados con los intereses de las élites —por ejemplo, se han recordado sus salarios y promociones o se sienten más cerca

de los movimientos populares que de élites que han perdido legitimidad. En estos contextos, los mecanismos de represión se relajan: los soldados o policías se abstienen de reprimir a las masas y a disparar contra ellas (lo que sucedió en Portugal en la Revolución de los Claveles, o en el este de Europa en 1989, al contrario de la revolución de Tiananmén en China en el mismo año) y el resultado es la explosión del conflicto social y su posible triunfo.

Además, es en crisis fiscales o militares donde los individuos pueden sentir de forma más clara los efectos de un poder injusto e ilegítimo. Típicamente, empeora el tratamiento administrativo al ciudadano de a pie: se aumentan los impuestos de forma drástica, o se requieren más jóvenes para servir en el ejército, o aparece la inflación o hiperinflación que siempre suelen tener efectos muy regresivos.

Jack Goldstone, gran experto en las grandes revueltas y revoluciones históricas, escribió un par de estudios de caso muy originales que dan apoyo a teorías estructuralistas del conflicto centradas en el papel del Estado (Goldstone y Useem, 1999; Useem y Goldstone, 2002). Las prisiones en EE UU son conocidas por sus duras condiciones y por haber tenido frecuentes motines de prisioneros. Goldstone y Useem analizan en detalle trece de estos motines y concluyen que apoyan a teorías del conflicto centradas en el Estado y crisis institucionales. Primero, los motines están precedidos por crisis administrativas en la gestión del sistema carcelario (recortes presupuestarios, reformas fallidas, privatizaciones), que típicamente alienan y fragmentan a las élites del sistema carcelario (los guardas). Segundo, esta fragmentación y alienación afecta al tratamiento de los presos, aumentando arbitrariedades y tratamientos discriminatorios que acaban enajenando a los prisioneros. Finalmente, este tratamiento arbitrario y las indecisiones hacen estallar un motín, que a veces puede ser prolongado en el tiempo y que consigue beneficios para los presos.

Más allá de las cárceles, existen numerosos ejemplos en la historia donde hay una correlación clara entre explosiones de conflicto y la descomposición institucional causada por guerras y otros eventos de gran envergadura

—una crisis financiera, fiscal o una epidemia. Por ejemplo, la guerra de Independencia norteamericana y la consiguiente crisis fiscal de la monarquía francesa están directamente conectadas con la Revolución Francesa. Derrotas militares contra Japón en 1905 y el colapso del ejército zarista en la Primera Guerra Mundial precedieron las revoluciones rusas de 1905 y 1917. La República Soviética de Baviera de 1919, cuya derrota requirió la ayuda de los Freikorps protonazis, fueron una consecuencia directa del colapso del imperio alemán al final de la Gran Guerra.

Quizá el ejemplo histórico por excelencia sea la Comuna de París en 1871, donde son evidentes las relaciones entre el deterioro institucional, las crisis de legitimidad y el estallido de un proceso revolucionario. Primero, se produjo la derrota del ejército de Napoleón III en la batalla de Sedán y la severa crisis institucional (crisis del 2.º Imperio). Segundo, se desencadenó una crisis de legitimidad entre los defensores de París —la Guardia Nacional de milicianos parisinos que había resistido al ejército prusiano— y unos gobernantes de la Tercera República cada vez más proclives a firmar un armisticio. Tercero, se tomaron una serie de decisiones arbitrarias e injustas: se suprimió el salario de los soldados de la Guardia Nacional y la moratoria sobre el pago de alquileres, letras de pago y deudas y se prohibieron varios periódicos. Finalmente, se produjo la quiebra de los mecanismos represivos. Cuando el Gobierno de Thiers intentó recuperar los cañones de la defensa de París, muchos soldados, rodeados por una masa de manifestantes, rompieron filas y se sumaron a la protesta. El resto se negó a obedecer la orden de disparar a la multitud. Pocos días después, con el ejército regular francés en retirada de París, se proclamó La Comuna el 18 de marzo de 1871.

5. Factores desencadenantes. Agravios y decisiones impopulares

Frente las explicaciones estructuralistas previas, explicaciones más materialistas de la protesta se centran en

el hambre y la pobreza. En estas explicaciones podemos incluir, por ejemplo, las revueltas de subsistencias o las revueltas fiscales que han sido muy típicas de sociedades históricas. Sin embargo, quizás la relación entre las explicaciones materialistas y las estructuralistas no sea tan evidente: las subidas de precios de bienes básicos o un aumento repentino de la presión fiscal suelen también estar relacionados con procesos de crisis institucional.

Las revueltas contra la escasez o precios elevados de alimentos básicos han sido una constante en la historia, especialmente en contextos de economías maltusianas dominadas por sectores agrarios de base orgánica: en la Europa premoderna, por ejemplo, se producían frecuentes revueltas por la carestía del pan en las ciudades, hasta el punto que el precio del trigo estuvo tradicionalmente regulado para evitar subidas de precios (De Vries, 2019; Bohstedt, 2010). Las subidas de precios de bienes esenciales se producían generalmente por varias causas de corto, medio y largo plazo que serían respectivamente: la interrupción de los canales de suministro por guerras o desastres naturales y malas cosechas entre los factores a corto plazo, procesos de desintegración y fragmentación de mercados por procesos institucionales como podrían ser la desintegración de imperios o países como causas a medio plazo y los grandes ciclos maltusianos o el cambio climático como factores más a largo plazo.

Uno de los motines de subsistencias más famosos es el motín de Esquilache, que tuvo lugar en Madrid en 1766 (Rodríguez, 1973). Aunque también había intrigas cortesanas relacionadas y el desencadenante pareció ser la prohibición de llevar capa española, el descontento popular obedecía a los altos precios del trigo, que duplicó su precio en poco tiempo. Las causas del incremento de precios se encontraban en una serie de malas cosechas, pero también en la fallida política de liberación de precios durante el reinado de Carlos III.

En la historia abundan las rebeliones urbanas asociadas a la carestía de los alimentos esenciales, en muchos casos con un fuerte protagonismo de las mujeres. Las

guerras de la harina en Francia de mayo de 1775 anticiparon el comienzo de la Revolución Francesa. También se produjo una conocida revuelta contra los altos precios de la harina en Nueva York en 1837. Durante la guerra civil norteamericana, la población en varias ciudades del sur esclavista se rebeló por los altos precios del pan en 1863. Esta relación entre la volatilidad de los precios de bienes esenciales y revueltas o protestas son generalizables en casi todos los países en vías de desarrollo (Bellemare, 2015).

Las crisis de subsistencias periódicas han tendido a desaparecer con el desarrollo agrario y la industrialización, que también han solido ir acompañadas de una transición demográfica y mejoras importantes en el funcionamiento de los mercados. Mientras que la escasez y la subsistencia dominó gran parte del pensamiento económico de la primera mitad del siglo XIX, las capacidades productivas en los países más industrializados aumentaron de forma tan considerable que se dejó atrás cualquier riesgo de hambre y escasez de los bienes esenciales para la gran mayoría de la población (Galbraith, 1999; Allen, 2017). Esta abundancia ha eliminado casi definitivamente un factor muy desestabilizador típico de sociedades preindustriales.

El cambio climático también juega un papel esencial dentro de las causas a largo plazo de los conflictos —similar al de los ciclos maltusianos. Las subidas de temperaturas y la reducción de precipitaciones reducen las rentas de los más desfavorecidos en países en vías de desarrollo, típicamente campesinos pobres, reduciendo rentas y forzando a poblaciones a desplazarse. En muchos estudios, las sequías están relacionadas con la violencia a través del vínculo que existe entre estas y las rentas agrarias. Por ejemplo, para la época premoderna, las fluctuaciones climáticas aparecen correlacionadas con las cazas de brujas o los pogromos (Oster, 2004; Anderson *et al.*, 2017). En países pobres, la literatura ha enfatizado los vínculos que existen entre cambios climáticos y guerras civiles (Burke *et al.*, 2009; Miguel *et al.*, 2004; Ciccone, 2011) o con la violencia y el conflicto (Baysan *et al.*, 2019).

Las revueltas fiscales también aparecen frecuentemente en la historia de los conflictos. Aunque ha habido una tendencia creciente en la presión fiscal con el desarrollo de los Estados modernos, subidas repentinas de impuestos sobre bienes básicos son las que generan más rechazo, especialmente en contextos donde la población tiene baja confianza en el Estado y existe mucha corrupción. Esto fue especialmente el caso en contextos coloniales. Por ejemplo, las subidas de impuestos sobre bienes básicos en las colonias, decididas desde Gran Bretaña para sufragar los costes de la Guerra de los Siete Años (1756-1763), precedieron la aparición del movimiento secesionista que llevó a la independencia de los Estados Unidos. En 1930, Gandhi organizó una famosa marcha comunal que duró 24 días contra los impuestos a la sal que imponía la Administración colonial. En la época premoderna, con Estados corruptos, ineficaces e injustos, eran frecuentes las revueltas por aumentos de impuestos directos sobre el consumo de bienes esenciales. En los datos de Chambru y Maneuvrier-Hervieu, las protestas fiscales son el tipo de protesta más común en la época premoderna y contemporánea.

Esta situación contrasta con la situación actual en los países industrializados. En esos países, los ciudadanos soportan presiones fiscales mucho más elevadas, sin que esto genere un rechazo en la población (con alguna excepción como, por ejemplo, la *Poll Tax* de Margaret Thatcher a finales de los años 80 del siglo pasado). Dos factores pueden explicar esa paradoja. Por una parte, las poblaciones de los países industrializados tienen rentas suficientemente altas que pueden ser gravadas a tasas elevadas sin que esto represente una merma importante de la capacidad de compra de individuos y familias. Por otra, y quizá más importante, los ciudadanos interpretan en su mayoría que el gravamen es justo en su progresividad y que, más que ir a bolsillos de políticos o gobernantes corruptos o a pagar guerras o lujosos palacios, se va a usar para sufragar bienes esenciales como la educación o la sanidad públicas o a transferir en forma de pensiones de jubilación o

subsidios de desempleo sobre los cuales hay un amplio consenso. El hecho que, en una economía plenamente desarrollada, el Estado pueda controlar entre el 30 y 50 % de la economía sin generar una revuelta popular dice mucho del grado de consenso que existe sobre las funciones del Estado y el grado de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Esta confianza se ha quebrado ocasionalmente, como durante la última crisis financiera, pero se ha mostrado bastante resistente.

Hay otro tipo de protestas relacionadas con la actividad gubernamental. Frecuentemente, las guerras externas han debilitado a los gobiernos. El detonante de la Semana Trágica de Barcelona de 1909 que llevó a la quema de conventos y al fusilamiento de Ferrer i Guàrdia como instigador de la protesta fue el envío de muchachos de familias modestas de Barcelona a la guerra de Marruecos. La guerra del Vietnam generó una oleada de protestas en EE UU. En otros contextos, sin embargo, la población ofrece menos resistencias al reclutamiento masivo de sus jóvenes. Margaret Levi, por ejemplo, estudiando la capacidad de los Estados de reclutar jóvenes para sus ejércitos arguyó que Estados más eficaces y menos corruptos son más capaces de exigir sacrificios a sus poblaciones (Levi, 1997). Gran parte de los partidos socialistas europeos no se opuso frontalmente a la participación en la Primera Guerra Mundial, ni tampoco hubo demasiadas resistencias al reclutamiento masivo en gran parte de los países en la Primera y Segunda Guerra Mundiales, especialmente en países más democráticos. Este comportamiento, dada la gigantesca mortalidad de la guerra, es paradójico desde el punto de vista de la acción colectiva y revelador de la existencia de vínculos impersonales más allá de la familia o clan, que son una novedad en la historia económica cuando la analizamos a muy largo plazo.

Otro tipo de políticas públicas también son recibidas con gran suspicacia. Por ejemplo, en 1904, se respondió con una masiva revuelta en Rio de Janeiro a los planes de vacunar a la población contra la viruela. Un caso bien estudiado es el experimento de Tuskegee en Alabama que durante 40 años dio placebos a población

afroamericana del condado de Macon en Alabama infectada de sífilis a pesar de la existencia de tratamientos efectivos. Al revelarse la existencia de ese experimento en 1972, se extendió una enorme desconfianza hacia médicos y tratamientos entre la población afroamericana de la zona. Alsan y Wanamaker (2018) calculan que la resistencia al tratamiento redujo la esperanza de vida de hombres afroamericanos mayores de 45 años en 1,5 años de promedio. Casos parecidos de resistencia a la vacunación y tratamiento médico se han observado en países de África y en Asia, generalmente en lugares donde la Administración colonial experimentó con poblaciones locales. De nuevo, es evidente el vínculo entre Estados corruptos e injustos, la desconfianza y resistencia de la población, y el mayor potencial de conflicto.

Estas resistencias contrastan con el caso de la epidemia de la COVID-19. En la última pandemia, poblaciones enteras se dejaron vacunar masivamente con vacunas muy experimentales que usan una tecnología que la mayoría de ciudadanos de a pie no logramos entender. Como en el caso de las revueltas fiscales, lo que explica la revuelta o la aceptación es el grado de desconfianza hacia los gobernantes. Se ha podido comprobar que las resistencias a la vacunación en la epidemia reciente fueron mucho más elevadas en contextos donde hubo colonialismo y experimentación médica sin consentimiento ni conocimiento de las poblaciones nativas (Ochola, 2023).

6. Cambio tecnológico y conflicto

El cambio tecnológico ha sido frecuentemente asociado con efectos nocivos sobre el conflicto, típicamente por sus impactos negativos sobre el empleo. Por ejemplo, estudios cuantitativos han demostrado que las revueltas del capitán Swing en la Inglaterra de los años 30 del siglo XIX, se correlacionaban con la difusión de máquinas trilladoras en el mismo período (Caprettini y Voth, 2020; Hobsbawm y Rudé, 1968; Aidt *et al.*, 2022). El Ludismo está estrechamente relacionado con el cambio tecnológico en la Revolución

Industrial inglesa y la destrucción de empleos manuales tradicionales. Más recientemente, la desindustrialización se ha asociado con el descontento y el auge del populismo (Rodríguez-Pose *et al.*, 2023).

Sin embargo, los efectos de la tecnología sobre el conflicto son muy idiosincráticos y dependen de cada tecnología en particular (Mokyr *et al.*, 2015). Así como las tecnologías de la Primera y Cuarta Revolución Industrial (la asociada con el motor de vapor y la última con la inteligencia artificial) tuvieron o pueden tener efectos negativos con el empleo, no está claro que las tecnologías de la Segunda y Tercera tuvieran impactos netos negativos sobre el empleo ni sobre el poder de negociación de los trabajadores.

En el caso de la Segunda Revolución Industrial, asociada al motor de combustión y a la electrificación, la creación de empleo superó en mucho su destrucción, con un efecto neto claramente positivo sobre la creación de empleo. La difusión de la Segunda Revolución Industrial está correlacionada con un cambio estructural muy acelerado en los países europeos, Japón o la Unión Soviética. Además, la adopción de los métodos de producción de masas desarrollados primero en los Estados Unidos a principios del siglo XX no redujo el poder de negociación de los trabajadores. La mayor coordinación de las actividades en la cadena de montaje y el coste elevado y necesidad de cuidado de la maquinaria reforzaron el poder de negociación de los trabajadores, especialmente los más cualificados (Raff, 1988). De modo similar, la electrificación de las fábricas, por ejemplo, pudo incrementar la frecuencia de las huelgas y la probabilidad de éxito de las mismas en la Suecia de principios del siglo XX (Molinder *et al.*, 2021).

En relación con el cambio tecnológico, una creciente literatura examina el impacto de nuevas tecnologías de la comunicación en la difusión de los conflictos. Según el argumento, tecnologías como la radio o las redes sociales harían más fácil la coordinación entre participantes, reduciendo así los costes de la acción colectiva. Por ejemplo, Adena *et al.* (2015) han estudiado el impacto de la radio en la movilización del voto nazi en

la Alemania de entreguerras o Yanigazawa-Drott (2014) el impacto de la radio sobre la violencia genocida en Ruanda. Estudios similares se han realizado analizando el efecto de las redes sociales sobre los movimientos de protesta en Rusia (Enikolopov *et al.*, 2011, 2020; Zhuravskaya *et al.*, 2020) o la movilización política en África (Manacorda y Tesei, 2020; Clarke y Kocak, 2020). En general, estos estudios muestran efectos positivos de las nuevas tecnologías de la comunicación sobre protestas y conflictos.

7. Conclusiones

En este artículo hemos analizado los determinantes principales de la evolución de los conflictos sociales en la historia. Nos hemos centrado especialmente en la situación que ha predominado a lo largo de la historia, que ha sido la de regímenes autoritarios. Nuestro punto de partida es que dada la existencia de alternativas individuales o familiares menos costosas y la respuesta represiva, los conflictos sociales en forma de movimientos sociales de masas han sido la excepción en la historia.

Sin embargo, son muy evidentes los períodos cíclicos de activación de los conflictos, que parecen tener ciclos de casi 100 años con explosiones de conflictos en el período a caballo entre el siglo XVIII y XIX, en los años de entreguerras y en los últimos 10 años. En mi opinión, las explicaciones más creíbles son las estructuralistas asociadas con períodos de crisis y deterioro institucional, que pueden ir acompañadas de crisis económicas, bélicas e incluso sanitarias. Estos períodos de crisis aumentan la percepción de injusticia y arbitrariedad que tiene la población respecto a las decisiones de sus gobernantes, a la vez que entorpecen la respuesta de las élites gobernantes a los movimientos sociales que ponen en duda su autoridad y exigen un cambio institucional. Los conflictos sociales y el deterioro de las instituciones son fenómenos íntimamente relacionados. En el caso de democracias consolidadas, con el reconocimiento de derechos y una respuesta

represiva más suave, se han desarrollado vías institucionales para encauzar el conflicto. El resultado es una mayor estabilidad y capacidad de integrar a los movimientos sociales.

Referencias bibliográficas

- Adena, M., Enikolopov, R., Petrova, M.^a, Santarosa, V., & Zhuravskaya, E. (2015). Radio and the Rise of the Nazis in Prewar Germany. *Quarterly Journal of Economics*, 130(4), 1885-1939.
- Aidt, T., Leon-Ablan, G., & Satchell, M. (2022). The Social Dynamics of Collective Action: Evidence from the Diffusion of the Swing Riots, 1830–1831. *Journal of Politics*, 84(1), 209-225.
- Allen, R. C. (2011). *Global Economic History: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Allen, R. C. (2017). Absolute Poverty: When Necessity Displaces Desire. *American Economic Review*, 107(12), 3690-3721.
- Alsan, M., & Wanamaker, M. (2018). Tuskegee and the Health of Black Men. *Quarterly Journal of Economics*, 133(1), 407-455.
- Anderson, R. W., Johnson, N. D., & Koyama, M. (2017). Jewish Persecutions and Weather Shocks, 1100–1800. *Economic Journal*, 127(602), 924-958.
- Baysan, C., Burke, M., González, F., Hsiang, S., & Miguel, E. (2019). Non-Economic Factors in Violence: Evidence from Organized Crime, Suicides and Climate in Mexico. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 168, 434-452.
- Bellemare, M. F. (2015). Rising Food Prices, Food Price Volatility, and Social Unrest. *American Journal of Agricultural Economics*, 97(1), 1-21.
- Bohstedt, J. (2010). *The Politics of Provisions. Food Riots, Moral Economy, and Market Transition in England, c. 1550–1850*. Routledge.
- Boyer, G. R. (2018). *The Winding Road to the Welfare State. Economic Insecurity and Social Welfare Policy in Britain*. Princeton University Press.
- Burke, M. B., Miguel, E., Satyanath, S., Dykema, J. A., & Lobell, D. B. (2009). Warming Increases the Risk of Civil War in Africa. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(49), 20670-20674.
- Caprettini, B., & Voth, H.-J. (2020). Rage against the Machines: Labor-Saving Technology and Unrest in Industrializing England. *American Economic Review: Insights*, 2(3), 305-320.
- Chambru, C., & Maneuvrier-Hervieu, P. (2024). Introducing HiSCoD: A New Gateway for the Study of Social Conflict. *American Political Science Review*, 118(2), 1084-1091. <https://doi.org/10.1017/s000305542300076x>

- Ciccone, A. (2011). Economic Shocks and Civil Conflict: A Comment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 215-227.
- Clark, G. (2009). *A Farewell to Alms. A Brief Economic History of the World*. Princeton University Press.
- Clarke, K., & Kocak, K. (2020). Launching Revolution: Social Media and the Egyptian Uprising's First Movers. *British Journal of Political Science*, 50(3), 1025-1045.
- De Vries, J. (2019). *The Price of Bread. Regulating the Market in the Dutch Republic*. Cambridge University Press.
- Deaton, A. (2015). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press.
- Enikolopov, R., Makarin, A., & Petrova, M.^a (2020). Social Media and Protest Participation: Evidence from Russia. *Econometrica*, 88(4), 1479-1514.
- Enikolopov, R., Petrova, M.^a, & Zhuravskaya, E. (2011). Media and Political Persuasion: Evidence from Russia. *American Economic Review*, 101(7), 3253-3285.
- Galbraith, J. K. (1999). *The Affluent Society*. Penguin.
- Goldstone, J. A. (1980). Theories of Revolution: The Third Generation. *World Politics*, 32(3), 425-453.
- Goldstone, J. A. (2001). Toward a Fourth Generation of Revolutionary Theory. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 139-187.
- Goldstone, J. A. (2009). Rethinking Revolutions: Integrating Origins, Processes, and Outcomes. *Comparative Studies of South Asia, Africa, and the Middle East*, 29(1), 18-32.
- Goldstone, J. A. (2016). *Revolution and Rebellion in the Early Modern World: Population Change and State Breakdown in England, France, Turkey, and China, 1600-1850*. Routledge.
- Goldstone, J. A. (2023). *Revolutions: A Very Short Introduction*. Second Edition. Oxford University Press.
- Goldstone, J. A., Gurr, T. R., Marshall, M. G., & Ulfelder, J. (2004). It's all about State Structure: New Findings on Revolutionary Origins from Global Data. *Homo Oeconomicus*, 21(3), 429-455.
- Goldstone, J. A., & Useem, B. (1999). Prison Riots as Microrevolutions: An Extension of State-Centered Theories of Revolution. *American Journal of Sociology*, 104(4), 985-1029.
- Goodwin, J. (1994a). Toward a New Sociology of Revolutions. *Theory and Society*, 23(6), 731-766.
- Goodwin, J. (1994b). Old Regimes and Revolutions in the Second and Third Worlds: A Comparative Perspective. *Social Science History*, 18(4), 575-604.
- Goodwin, J. (1997). State-Centered Approaches to Social Revolutions: Strengths and Limitations of a Theoretical Tradition. In J. Foran (Ed.), *Theorizing Revolutions* (pp. 11-37). Routledge.
- Goodwin, J. (2001). *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945-1991*. Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Hobsbawm, E., & Rudé, G. (1968). *Captain Swing*. Lawrence and Wishart.
- Humphries, J. (2024). Careworm: The Economic History of Caring Labor. *Journal of Economic History*, 84(2), 319-351.
- Levi, M. (1997). *Consent, Dissent, and Patriotism*. Cambridge University Press.
- Manacorda, M., & Tesei, A. (2020). Liberation Technology: Mobile Phones and Political Mobilization in Africa. *Econometrica*, 88(2), 533-567.
- Markoff, J. (1995). Violence, Emancipation and Democracy: The Countryside and the French Revolution. *American Historical Review*, 100(2), 360-386.
- Markoff, J. (1997). Peasants Help Destroy an Old Regime and Defy a New One: Some Lessons from (and for) the Study of Social Movements. *American Journal of Sociology*, 102(4), 1113-1142.
- Miguel, E., Satyanath, S., & Sergenti, E. (2004). Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach. *Journal of Political Economy*, 112(4), 725-753.
- Milanovic, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Belknap Press.
- Mokyr, J., Vickers, C., & Ziebarth, N. L. (2015). The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 31-50.
- Molinder, J., Karlsson, T., & Enflo, K. (2021). More Power to the People: Electricity Adoption, Technological Change, and Labor Conflict. *Journal of Economic History*, 81(2), 481-512.
- Ochola, E. A. (2023). Vaccine Hesitancy in Sub-Saharan Africa in the Context of COVID-19 Vaccination Exercise: A Systematic Review. *Diseases*, 11(1), 32.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Oster, E. (2004). Witchcraft, Weather and Economic Growth in Renaissance Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 215-228.
- Prados de la Escosura, L. (2022). *Human Development and the Path to Freedom*. Cambridge University Press.
- Raff, D. M. G. (1988). Wage Determination Theory and the Five-Dollar a Day at Ford. *Journal of Economic History*, 48(2), 387-399.
- Rodríguez, L. (1973). The Spanish Riots of 1766. *Past & Present*, 59(1), 117-146.
- Rodríguez-Pose, A., Terrero-Dávila, J., & Lee, N. (2023). Left-behind versus unequal places: interpersonal inequality, economic decline, and the rise of populism in the US and Europe. *Journal of Economic Geography*, 23(5), 951-977.

- Scott, J. C. (2009). *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Asia*. Yale University Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.
- Turchin, P. (2016). *Ages of Discord: A Structural-Demographic Analysis of American History*. Beresta.
- Turchin, P. (2023). *End Times: Elites, Counter-Elites and the Path of Political Disintegration*. Allan Lane.
- Useem, B., & Goldstone, J. A. (2002). Forging Social Order and Its Breakdown: Riot and Reform in U.S. Prisons. *American Sociological Review*, 67(4), 499-525.
- Yanigazawa-Drott, D. (2014). Propaganda and Conflict: Evidence from the Rwandan Genocide. *Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1947-1994.
- Zhuravskaya, E., Petrova, M.^a, & Enikolopov, R. (2020). Political Effects of the Internet and Social Media. *Annual Review of Economics*, 12(1), 415-438.



Información Comercial Española Revista de Economía

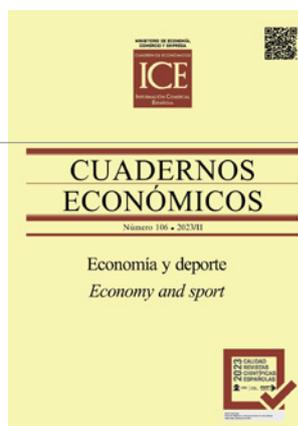
4 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales

Boletín Económico de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



Cuadernos Económicos de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica



Librería virtual y venta www.mineco.gob.es
P.º de la Castellana 162, 28046 Madrid
Tels. 91 603 79 93/72 45
distribucionpublicaciones@economia.gob.es

Francisco Cabrillo*

LAS SANCIONES ECONÓMICAS EN CONFLICTOS BÉLICOS

Las sanciones económicas como instrumento para frenar estrategias de agresión de un país a otro, o guerras civiles, y desincentivar posibles políticas futuras de acción violenta e ilícita en el ámbito internacional tienen una larga historia. En este artículo se analizan estas sanciones desde la teoría económica, utilizando como instrumentos el análisis económico del derecho, la teoría de juegos y la teoría de la elección pública. Se hace referencia también a una cuestión clave: la efectividad de estas medidas sancionadoras, proyectando estas ideas tanto a algunos casos del pasado como a las sanciones generadas por la invasión rusa de Ucrania.

Economic sanctions in armed conflicts

Economic sanctions as an instrument to curb strategies of aggression by one country against another, or civil wars, and to discourage possible future policies of violent and illegal action in the international arena have a long history. This article analyses these sanctions from the perspective of economic theory, using economic analysis of law, game theory and public choice theory as tools. Reference is also made to a key issue: the effectiveness of these sanctioning measures, projecting these ideas both to some past cases and to the sanctions generated by the Russian invasion of Ukraine.

Palabras clave: conflicto, análisis económico del derecho, juegos no cooperativos, elección pública.

Keywords: conflict, economic analysis of law, non-cooperative games, public choice.

JEL: C70, D74, H56, K14.

* Catedrático Emérito de Economía de la Universidad Complutense.

Contacto: franciscocabrillo@gmail.com

Versión de abril de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7790>

1. Introducción

La imposición de sanciones económicas a Rusia por parte de diversos países en respuesta a su invasión de Ucrania pone de actualidad un tema que tiene una larga historia, pero con respecto al cual los estudios económicos han desempeñado un papel secundario frente a los análisis políticos y geoestratégicos. Son diversas las formas en las que puede enfocarse este tema desde la teoría económica. En este artículo se toma como fundamento el análisis económico del derecho penal, en cuanto constituye el modelo más interesante para el estudio del comportamiento de las personas —o entidades— que, a la hora de plantearse cometer un delito o causar un daño, toman en consideración tanto el beneficio posible como el coste esperado de su acción, dada la previsible reacción del perjudicado o de otras entidades que actuarían en su contra no solo para sancionar tal acción, sino también para generar incentivos que disuadan a otras personas —o entidades— de seguir conductas similares. El artículo se estructura de la siguiente forma. El apartado 2 presenta una visión global de las sanciones económicas aplicadas a lo largo del siglo XX, de acuerdo con los trabajos realizados en el marco del Peterson Institute for International Economics. En el apartado 3 se aplican los principios del análisis económico del derecho penal al caso específico de las sanciones económicas en conflictos bélicos. A continuación, en el apartado 4, se estudian, desde la teoría de juegos, las posibles estrategias a seguir tanto por quienes aplican como por quienes sufren las sanciones. En el apartado 5 se plantea el problema que surge ante la posible discrepancia de intereses entre los Estados que aplican o sufren las sanciones y las personas o empresas que residen en estas naciones; y, desde la teoría de la elección pública, se analiza tal diferencia de intereses. A continuación, en el apartado 6, se presenta la cuestión de los posibles efectos de las sanciones económicas, tema complejo, porque tales medidas pueden tener también efectos a largo plazo difíciles de estimar en un primer momento.

Finaliza el artículo con unas breves conclusiones, que resumen los argumentos presentados.

2. Las sanciones económicas: experiencias del pasado y problemas del presente

Las sanciones económicas se definen como la ruptura por parte de uno o varios gobiernos de las relaciones comerciales y financieras con el país cuya política se trata de corregir. Y son consideradas como una forma relativamente «suave» de presión, que permite evitar el enfrentamiento bélico. Los supuestos en los que se han aplicado son muy diversos. Irían desde las medidas drásticas adoptadas en las dos guerras mundiales a trabas económicas de intensidad menor con el propósito de acelerar la descolonización de determinados países, pasando por medidas contra acciones reprobables como la construcción del muro de Berlín, la expropiación sin indemnización de bienes de ciudadanos norteamericanos en Cuba o la represión de los derechos humanos por parte de numerosos gobiernos. Es interesante señalar que, aunque la mayoría de estas sanciones fueron impuestas por países occidentales, también hizo uso de ellas en varias ocasiones la antigua Unión Soviética; Estado que las aplicó por razones no muy diferentes de las que han llevado hoy a Rusia a invadir Ucrania: evitar que un determinado país situado en su órbita de influencia se aproxime a Occidente. Este fue el caso en la década de 1950 con Finlandia y en la de 1960 con Rumanía.

Si, de acuerdo con la famosa idea de Clausewitz, la guerra es la continuación de la política con otros medios, tiene sentido que la distinción entre sanciones por actividades bélicas y sanciones dirigidas a cambiar la política de determinados países no tenga siempre una línea de separación clara. Y que la mayor parte de la literatura económica existente sobre el tema aborde de forma conjunta las sanciones aplicadas en casos de conflictos bélicos y las diseñadas para hacer cambiar determinadas políticas nacionales consideradas ilegales o inaceptables para la comunidad internacional. En este artículo

me centraré, sin embargo, en los casos de sanciones por actividades bélicas que, sin duda, son las que más interés despiertan en estos momentos.

En los últimos años se han publicado diversas obras, que ponen de relieve el creciente interés que despierta el tema (Ahn y Ludema, 2020; Felbermayr *et al.*, 2021; Van Bergeijk, 2021; Mulder, 2022; Ouyang y Morgan, 2023; Davis y Ness, 2023). Pero hay que destacar, sobre todo, los trabajos que desde el Peterson Institute for International Economics han venido realizando, ya a lo largo de cuarenta años, G. C. Hufbauer y J. J. Schott, a quienes se unirían posteriormente K. A. Elliott y B. Oegg. Se trata de un amplio trabajo empírico en el que se analizan casi dos centenares de casos de sanciones económicas aplicadas por las diversas razones antes esbozadas a lo largo del siglo XX (Hufbauer *et al.*, 1985, 2007, 2021).

A partir de los datos de este trabajo se presenta en la Tabla 1 la enumeración de aquellas sanciones que han tenido como motivo el desencadenamiento de conflictos bélicos a lo largo del siglo XX. En dicha tabla se indican los países sancionadores, los países objetivo (los que reciben las sanciones), las causas de estas y los años en los que tuvieron lugar. Por su especial naturaleza, se han excluido de la misma las sanciones aplicadas como parte de las estrategias bélicas en las dos guerras mundiales. Como puede comprobarse, el principal protagonista de estas sanciones ha sido EE UU, cuyo objetivo fundamental ha sido el cese de actividades bélicas, en diversos casos, guerras civiles en países del Tercer Mundo. Completan la relación algunas sanciones impuestas por países distintos de EE UU y por organizaciones internacionales como la Sociedad de Naciones, antes de 1939, o la ONU, después de la Segunda Guerra Mundial.

3. El modelo de disuasión mediante sanciones

No es fácil encontrar, sin embargo, en los estudios antes mencionados, el análisis del problema de las sanciones realizados desde los modelos básicos de la

teoría económica centrados en la disuasión de conductas indeseables; seguramente porque la mayor parte de las obras publicadas sobre el tema tienen un enfoque más centrado en el estudio de estrategias políticas que en el análisis económico, y porque los estudios de carácter económico se orientan más hacia la investigación empírica que hacia la teoría económica. El objetivo de este apartado es ofrecer algunas reflexiones sobre este tema, remitiendo al lector interesado en la práctica de las sanciones en la historia reciente a la literatura ya existente.

El modelo básico de estrategias de disuasión sobre el que se ha construido la mayor parte de los estudios realizados sobre el tema a lo largo del último medio siglo es el de Gary S. Becker (Becker, 1968). Este modelo tiene su fundamento en el postulado —bastante antiguo en la literatura, ya que tiene precedentes claros en algunos trabajos de Beccaria y Adam Smith en la segunda mitad del siglo XVIII y de Bentham, años más tarde— de que el delincuente actúa de acuerdo con un principio básico de racionalidad, tratando de obtener el mayor beneficio posible, sujeto a la restricción del valor esperado de la posible sanción que pueda recibir como consecuencia de su conducta ilícita.

De una forma simplificada, podemos definir la función de oferta de delitos como $D = f(B, S, P)$, donde D representa la oferta de delitos de un determinado tipo, B el beneficio que espera obtener quien se plantea cometer el delito, S la sanción establecida para dicho tipo de delito y P es la probabilidad de que tal sanción llegue realmente a aplicarse; con los valores $D'_B > 0$, $D'_S < 0$ y $D'_P < 0$, donde D'_B , D'_S , D'_P representan las derivadas parciales de D con respecto a B , S y P . La disuasión viene determinada por el peso conjunto de las variables S y P ; y quien aplique las políticas de disuasión puede poner mayor énfasis en una variable o en la otra. De hecho, buena parte de la literatura del análisis del derecho penal se ha centrado precisamente en cómo manejar estas variables para conseguir un nivel de disuasión óptimo, considerando las restricciones que los principios jurídicos básicos establecen al aumento de S

TABLA 1
SANCIONES ECONÓMICAS POR ACCIONES BÉLICAS EN EL SIGLO XX

Países sancionadores	Países objetivo	Causa	Año
Liga de Naciones	Grecia	Ocupación de territorios de Bulgaria	1925
Liga de Naciones	Paraguay y Bolivia	Guerra del Chaco	1932-35
Liga de Naciones	Italia	Invasión de Etiopía	1935-36
EE UU	China	Guerra de Corea	1949-70
EE UU, ONU	Corea del Norte	Guerra de Corea	1950-
EE UU, Vietnam del Sur	Vietnam del Norte	Guerra de Vietnam	1954-74
EE UU	Israel	Retirada del Sinaí	1956
EE UU, Reino Unido, Francia	Egipto	Control del Canal de Suez tras la guerra del Sinaí	1956
EE UU	Gran Bretaña	Retirada de tropas del Sinaí	1956
EE UU	Cuba	Actuaciones militares en países extranjeros	1960-
EE UU	República Árabe Unida	Intervención en Yemen y el Congo	1963-65
Nigeria	Biafra	Guerra civil	1969-70
EE UU	India, Pakistán	Guerra Pakistán Oriental	1971
Liga Árabe	EE UU, Países Bajos	Apoyo a Israel en la guerra de 1973	1973
EE UU	Turquía	Ocupación militar de Chipre	1974-78
Reino Unido	Argentina	Ocupación militar de las islas Malvinas	1982
EE UU	Irak	Guerra con Irán	1984
EE UU	Angola	Retirada de tropas cubanas	1986-92
Grecia	Turquía	Retirada de tropas de Chipre	1986-99
EE UU, Reino Unido, ONU	Somalia	Guerra civil	1988-
EE UU	Sudán	Guerra civil	1989-
Turquía, Azerbaiyán	Armenia	Ocupación de Nagorno-Karabaj	1989-
EE UU, ONU	Irak	Ocupación de Kuwait	1990-91

TABLA 1 (Continuación)
SANCIONES ECONÓMICAS POR ACCIONES BÉLICAS EN EL SIGLO XX

Países sancionadores	Países objetivo	Causa	Año
EE UU	El Salvador	Guerra civil	1990-93
ONU, EE UU, UE	Yugoslavia	Guerra en Bosnia y Croacia	1991-2001
ONU, Comunidad Económica de Estados de África Occidental	Liberia	Guerra civil	1992-98
ONU	Angola	Guerra civil	1993-2002
ONU, EE UU	Ruanda	Guerra civil	1994-95
ONU, Comunidad Económica de Estados de África Occidental	Sierra Leona	Guerra civil	1997-2003
EE UU, UE	Yugoslavia, Serbia	Agresión a Kosovo	1998-2001

FUENTE: Hufbauer *et al.* (1985, 2007, 2021).

(determinadas penas podrían ser socialmente inaceptables, aunque generaran un elevado grado de disuasión a los posibles delincuentes) y los costes que supone incrementar la variable P (mayores gastos en inspección y control para quien impone las penas y restricciones a la libertad individual a presuntos infractores de la ley).

Al menos desde la obra de Bentham, es una idea generalmente aceptada que una política de disuasión que genere a la sociedad mayores costes que beneficios no sería eficiente y, por tanto, debería ser rechazada. En consecuencia, principios como el de «tolerancia cero» hacia algún tipo de delito, sin considerar los costes y los beneficios de la política de represión o la necesidad de sancionar determinadas conductas al margen de los costes y beneficios sociales que la represión genere no tienen sentido económico. Si bien hay que tener en cuenta, como luego veremos, que los beneficios de la medida sancionadora pueden ir mucho más allá de la represión de la actuación de un delincuente específico en un momento concreto.

Cuando se analizan sanciones derivadas de la aplicación de una norma penal se estima que la variable S puede ser calculada con relativa facilidad por el infractor; aunque siempre exista un cierto grado de incertidumbre en la calificación del acto ilícito. Y es en P donde existe mayor grado de incertidumbre. Como la decisión de cometer o no el acto ilícito depende de la estimación que el presunto delincuente haga de la probabilidad, la estrategia del sancionador será transmitir la imagen de que P tiene un valor muy elevado, emitiendo mensajes en dicho sentido, aunque tal cosa no suceda en la realidad. Por otra parte, dado el diferente nivel de aversión al riesgo de los infractores, aun en el caso de que fuera posible establecer un valor para P que fuera aceptado con carácter general por todos los posibles infractores, el nivel de disuasión sería mayor para quienes tuvieran un mayor nivel de aversión al riesgo.

En el caso de sanciones económicas internacionales motivadas por una guerra, la variable S presenta un mayor grado de incertidumbre que en el modelo básico.

Denominemos *X* a los países sancionadores e *Y* a los países objetivo. Al empezar el conflicto los países *X* pueden anunciar, con mayor o menor detalle, las medidas de sanción que tienen previsto adoptar. Pero tales sanciones no están recogidas en ningún texto legal que obligue a *X* y pueden ser modificadas y adaptadas —al alza o a la baja— a cualquier cambio de circunstancias o estrategias que se pueda producir en el curso de los acontecimientos.

Pero de nuevo es *P* una variable fundamental a tomar en consideración. Y, de hecho, buena parte de la literatura sobre sanciones económicas se ha centrado en tratar de dar una respuesta a la cuestión de los efectos que las sanciones puedan tener realmente en *Y*. Una circunstancia básica para determinar el valor de *P* es la estructura del mercado en el que *X* establece sus sanciones. Si, por ejemplo, *X* bloquea sus exportaciones a *Y* de un producto de alta tecnología en el que *X* es monopolista, los efectos de las sanciones serán mucho mayores que si existe un mercado internacional competitivo para dicho producto, ya que, en este último caso, *Y* podría sustituir fácilmente las exportaciones de *X* por compras a otros países. Y algo similar ocurriría en el caso de un bloqueo a las exportaciones de *Y*. Si las compras de *X* suponen un porcentaje muy elevado de estas exportaciones y no es fácil encontrar otros países que adquieran ese producto, los efectos de las sanciones serán mayores que en el caso en el que haya un mercado internacional amplio para dichos bienes. Y llegaríamos a una conclusión parecida si aplicáramos la idea a los mercados de productos financieros. Cabe por ello concluir que, cuanto más elevado es el número de países que forman parte del grupo sancionador, y cuanto mayor es su peso en la economía internacional, más efectivas serán las sanciones.

4. Juegos de estrategia

Resulta útil modelizar, en este tipo de conflictos, un juego de estrategias en el que el jugador *X* se plantea aplicar sanciones a *Y* para tratar de conseguir que

cese en la agresión bélica que está realizando contra un país *Z*. En el modelo expuesto en el apartado anterior, quienes actúan como agresores o sancionadores diseñan sus estrategias estimando el valor esperado de sus acciones, tomando en cuenta las posibles respuestas de la otra parte. Mientras las estrategias de *X* son aplicar (*A*) o no aplicar (*NA*) las medidas de sanción, las de *Y* son rectificar (*R*) o no rectificar (*NR*) su conducta de agresión. Ambos jugadores realizan un análisis de costes y beneficios antes de adoptar sus decisiones. Para *X* el beneficio de optar por la estrategia *A* es lograr el cese de la agresión o mejorar la posición de *Z* en una posible negociación de paz. Pero tal estrategia tiene un coste en cuanto su propia economía se verá perjudicada también por medidas como las restricciones del comercio o de los flujos financieros con *Y*. Por ello, solo si el valor esperado de *A* fuera superior al de *NA*, dada la estrategia previsible de *Y* en cada caso, *X* aplicaría las sanciones.

Por su parte, *Y* adoptará la estrategia *R* si considera que, dada la estrategia previsible de *X*, el coste esperado de las sanciones será superior a los beneficios esperados de su agresión, fueran estos la expansión territorial, el control de actividades económicas importantes (recursos naturales o vías de comunicación, por ejemplo), la defensa nacional, la influencia política en la zona o cualquier otro objetivo relevante. Si no fuera así, adoptaría la estrategia *NR* y continuaría con su agresión.

Para reforzar su posición, tanto *X* como *Y* pueden anunciar que sus estrategias tienen carácter irreversible y que, por tanto, en ningún caso las cambiarán, haga lo que haga el otro jugador. Es decir, *X* anunciará que mantendrá las sanciones si *Y* no rectifica, aunque el valor esperado de tal estrategia sea negativo, dada la estrategia previsible de *Y*. El objetivo es que *Y*, a la hora de definir su propia estrategia no pueda contar con una posible marcha atrás de *X*. Y algo similar puede hacer *Y*, anunciando que mantendrá su agresión en todo caso, aunque *X* pueda estimar que el valor esperado de dicha agresión sea negativo para *Y*, dada la

estrategia esperada de X. Se podría llegar así a lo que en teoría de juegos se denomina una estrategia doble de máxima asunción del riesgo (*brinkmanship*) con el objetivo de obligar a la otra parte a cambiar su estrategia. Pero cada uno de los jugadores puede creer que no es cierto que la estrategia del otro sea irrevocable y que se trata solo de una forma de mejorar su posición en una posible negociación; y mantener su estrategia anunciada, confiando en que el otro jugador, por su propio interés, modificará la suya. Y el resultado final puede ser que ninguno de los dos abandone su estrategia y ambos acaben obteniendo unos resultados peores de los que podrían haber conseguido en caso de llegar a algún tipo de solución negociada.

Este modelo se basa en el postulado implícito de que las estrategias se diseñan, tanto en el caso de X como en el de Y, para obtener el mejor resultado posible en un conflicto concreto. Es decir, que se trata de un juego de una sola jugada. Tal supuesto puede resultar poco realista, sin embargo. Básicamente porque tanto quien aplica como quien sufre las sanciones suelen ser perfectamente conscientes de que los resultados de este primer enfrentamiento pueden condicionar el comportamiento futuro de ambos. Y, si se admite la posibilidad de que el juego se repita en el futuro, será necesario, a la hora de calcular los costes y los beneficios de una sanción, estimar el valor que tenga en juegos posteriores la reputación obtenida debido a la estrategia aplicada en el primer juego.

En modelos en los que las decisiones se toman estimando la probabilidad de un determinado tipo de reacción por la otra parte, entrar en el juego con una reputación de firmeza y mantenimiento de la estrategia inicial refuerza la posición de cada uno de los jugadores. Si X proyecta la imagen de que va a sancionar cualquier comportamiento ilícito mientras el Estado agresor no modifique su estrategia, entrará en una negociación futura con una posición más fuerte que si, en un caso anterior, hubiera retirado sus medidas pese a no haber conseguido los objetivos previstos. La reputación puede tener, por tanto, un valor elevado y puede ser eficiente

invertir en ella, aunque una estrategia de firmeza no obtenga resultados positivos en el caso inicial.

Esta distinción entre juegos de una sola jugada y juegos repetidos tiene mucha importancia en el campo del análisis económico del Derecho. La razón es que, sin esta distinción, tendríamos que considerar irracional en determinados casos, por ejemplo, una demanda o una querrela contra un deudor insolvente, cuya conducta ha sido fraudulenta. Si una pequeña empresa se ha visto perjudicada por ello, puede calcular que los costes de actuar contra su deudor van a ser mayores que los beneficios esperados —que probablemente tengan valor cero o incluso negativo en ese caso concreto— y su estrategia más eficiente será, seguramente, olvidarse del asunto y asumir la pérdida sufrida como inevitable. Pero si quien se encuentra en tal situación frente a un deudor en fraude es, por ejemplo, una compañía de seguros de crédito puede ser razonable que actúe contra él, aunque en esta ocasión los costes de tal estrategia sean superiores a sus beneficios esperados. La razón es que, para una empresa como esta, que puede enfrentarse a decenas de casos similares todos los años, anunciar de forma creíble que va a perseguir a cualquier deudor, al margen de que este tenga o no fondos, puede ser rentable, ya que transmite el mensaje a deudores futuros de que por su propio interés deberían atender a los créditos de esa compañía antes que a los de otros acreedores. En otras palabras, la supuesta pérdida en el caso inicial es, en realidad, una inversión en reputación; que será más rentable cuanto mayor sea el número de casos a los que previsiblemente tenga que enfrentarse en el futuro (Albert y Cabrillo, 2006).

Este modelo es aplicable, sin duda, también al caso de las sanciones económicas que estamos analizando. Para la política internacional de un país es muy importante que un posible rival asuma como muy probable que aquel va a reaccionar de manera firme a posibles ataques o provocaciones externas. Y, como luego veremos, no pueden valorarse adecuadamente las sanciones de los países occidentales a Rusia por su ataque a Ucrania sin tener presente esta idea.

5. Desagregación de los intereses nacionales: una visión desde la teoría de la elección pública

Hasta ahora estamos considerando un agente sancionador (el país *X*) y un agente objetivo (el país *Y*). Pero es fácil ver que la realidad se vuelve mucho más compleja tan pronto como abandonamos la idea de una función social de utilidad para cada uno de estos países y desagregamos los efectos tanto de la política de agresión como de las sanciones que se imponen, y se observa que quien sufre los efectos de estas no son los países como tales, sino personas y empresas residentes en *X* e *Y*.

El análisis económico del derecho penal se ha planteado ya esta cuestión a la hora de analizar las sanciones a aplicar cuando estas afectan no solo a las personas que han cometido los actos ilícitos reprochables desde el derecho internacional, sino también a mucha gente a la que difícilmente se les puede considerar culpable de que su gobierno haya realizado tales actos. Pensemos el caso de las indemnizaciones que, en muchas ocasiones se ha obligado a pagar a un país, tras haber sido derrotado en una guerra. Tales indemnizaciones son pagadas por todos los habitantes de la nación vencida, aunque muchos de ellos se hubieran opuesto a su propio gobierno. Y más relevante para nuestro tema, algo similar ocurre con la adopción de medidas de represalia contra la población civil. No cabe duda de que los Estados alemán y japonés cometieron graves crímenes en la Segunda Guerra Mundial; pero es evidente también que la inmensa mayoría de los muertos en los bombardeos de Hiroshima, Nagasaki o Dresde eran inocentes de tales acciones y sus ciudades fueron destruidas a sabiendas de que no eran objetivos militares. De hecho, el objetivo de los ataques era causar daño a la población civil, que había colaborado con tales gobiernos o al menos permitido su existencia, y de que su sufrimiento fuera un factor de presión para que aquellos cesaran las hostilidades.

No muy diferente es la lógica de algunas de las sanciones económicas que se pueden aplicar para disuadir

de su estrategia a un Estado agresor. Se trata de penalizar no solo al gobierno de *Y*, sino al conjunto de los ciudadanos y de las empresas de ese país. Pero es evidente que no todos sufren las sanciones de la misma forma. Si nos centramos en el mundo empresarial es fácil darse cuenta de que los efectos de las sanciones económicas pueden ser muy diferentes para las diversas empresas de *Y*, en función del mercado en el que realizan sus actividades. Aquellas directamente relacionadas con el comercio exterior o las finanzas internacionales serán las más afectadas. Pero otras dedicadas a la producción de bienes y servicios no comerciables internacionalmente sufrirán menores pérdidas. E incluso puede haber algunas que obtengan beneficios al poder aumentar de forma significativa su cuota de mercado como consecuencia de la reducción —o incluso desaparición— de las importaciones de productos competitivos. Cuando el gobierno de *Y* tiene que elegir entre las estrategias *R* y *NR* seguramente no valorará de la misma forma los costes que tienen para cada una de las personas o de las empresas residentes en el país. Y su decisión se verá condicionada por la capacidad de presión sobre el gobierno que pueda tener cada uno de estos diversos grupos.

Y el problema se plantea también, aunque sea de forma diferente, en el país sancionador. Si su estrategia consiste en reducir el comercio exterior o los flujos financieros, los principales afectados en *X* son, en este caso, las empresas que, con anterioridad al comienzo de la agresión realizaban en mayor grado actividades económicas con empresas residentes en el país *Y*; y los consumidores de los bienes que se importaban desde *Y*. Desde el trabajo pionero de Kaempfer y Lowenberg (1988), una parte de la literatura sobre sanciones ha prestado atención al papel que pueden desempeñar los diversos grupos de interés que actúan en un determinado país a la hora de establecer el tipo y la duración de las sanciones a aplicar al país objetivo. Como se ha indicado anteriormente, los efectos de estas sanciones en el país sancionador siempre tienen algún tipo de costes. Pero tal coste puede recaer de forma

muy diferente en empresas y sectores diversos. Como apuntaba Becker (1985) ninguna política que tuviera como efecto la reducción del bienestar social en un país se mantendría en vigor si todos los grupos tuvieran el mismo poder y las mismas posibilidades de orientar las estrategias del Gobierno nacional. Dado que es razonable suponer que los diversos grupos de interés —empresariales, políticos, militares o de cualquier otro tipo— tienen una fuerza desigual a la hora de ejercer presión sobre el gobierno, estas diferencias pueden permitir a los que tengan mayor capacidad de influencia a orientar las sanciones de modo que les causen el menor perjuicio posible, aunque otros grupos resulten muy perjudicados.

Naturalmente, lo que harán estos grupos —tanto en X como en Y— será presentar las políticas que a ellos más les interesen —o que menos perjuicio les supongan— como medidas que benefician al conjunto de la población, de modo que la mayoría de la gente considere que el gobierno está actuando en defensa de los intereses nacionales. Pero es también un resultado bien conocido en la teoría de la elección pública que, aunque un determinado país sea democrático, es muy probable que los intereses de los grupos pequeños y bien cohesionados acaben imponiéndose a los intereses de la mayor parte de la población, ya que los beneficios —o costes— experimentados por cada uno de los miembros del grupo grande pueden ser relativamente pequeños y, en cambio, los costes de transacción que implica defender tales intereses de forma colectiva son muy elevados (Olson, 1965).

La conclusión del análisis de Kaempfer y Lowenberg (1988, 1992), centrada como hemos dicho en los países X, es que se puede comprobar que los tipos de sanciones que se aplican son aquellos que más convienen a los grupos de interés con mayor capacidad de presión en dichos países. Bonetti (1997) ha contrastado esta conclusión, utilizando los trabajos empíricos de Hufbauer *et al.* (1985). Tomando como punto de partida el nivel del comercio internacional previo al conflicto bélico, que existía entre los países X e Y, su

tesis es que, en ausencia de grupos de interés diferenciados, un mayor nivel de comercio internacional generaría mayores incentivos a sancionar al país Y, ya que tales medidas tendrían mayores posibilidades de éxito a la hora de intentar que Y abandonara las políticas que han dado origen a las sanciones. Pero sus resultados no muestran que tal correlación positiva exista. Por el contrario, la existencia de un elevado nivel de comercio entre los países parece ser un freno al establecimiento de sanciones, lo que indicaría la existencia de un «efecto de elección pública», que haría que los sectores afectados actuaran con mayor intensidad en defensa de sus propios intereses.

6. Los efectos de las sanciones económicas

Cuestión fundamental en el análisis de las sanciones económicas es, sin duda, la evaluación de sus efectos en la estrategia del país objetivo. Y es evidente que tal evaluación no es sencilla, al menos por dos razones. La primera porque las sanciones económicas rara vez constituyen el único instrumento de disuasión. Lo habitual es que se adopte, de forma simultánea, otro tipo de medidas, que pueden ir desde presiones diplomáticas a ayudas al país agredido, que incluyen, con frecuencia, apoyo militar. En un marco tan complejo puede, por tanto, resultar difícil determinar en qué grado un posible éxito en el logro de los objetivos de la disuasión se debe a las sanciones económicas y no a acciones de otro tipo.

El segundo problema es que tampoco resulta fácil establecer con precisión qué significa «tener éxito» cuando se aplica este tipo de políticas. Tal éxito sería indiscutible, ciertamente, si se consiguiera que el país objetivo abandonara su estrategia de agresión y se restableciera la paz en las condiciones existentes antes del inicio de la guerra. Pero la experiencia muestra que un resultado tan claro es difícil de conseguir. Resulta frecuente, en cambio, que las sanciones permitan mejorar la posición del país agredido, facilitar las negociaciones de paz o, como se ha señalado anteriormente,

crear una reputación de firmeza que pueda contribuir a que, en el futuro, no vuelvan a producirse agresiones de naturaleza similar.

Aun así, Hufbauer *et al.* (1985, 2007, 2021) y Hufbauer y Hogan (2022) han intentado cuantificar los resultados de las sanciones que han analizado en sus estudios empíricos. En el caso concreto de sanciones económicas dirigidas a frenar agresiones militares, señalan que apenas el 21 % de ellas resultaron eficaces, cifra significativamente más baja que el porcentaje de éxitos logrados si se toma en consideración el total de sanciones económicas aplicadas al conjunto de objetivos perseguidos que, como hemos visto, incluyen la democratización de un país, un cambio de régimen político o la modificación de determinadas políticas nacionales, cuya tasa de éxito alcanzaría el 34 % (p. 59).

Si nos centramos en el caso más relevante en la actualidad —la invasión de Ucrania por el ejército ruso— no son muchos los precedentes que se pueden encontrar en la historia reciente. Pero existen algunos interesantes, ciertamente. Un caso con el que la guerra de Ucrania presenta semejanzas es la ocupación de Checoslovaquia por el ejército alemán en 1938. Pero ese conflicto terminó, al menos en un primer momento, con los Acuerdos de Múnich del mismo año.

Otro caso, de mayor interés para entender el conflicto actual en Ucrania, es el que se planteó en la Sociedad de Naciones con motivo de la invasión italiana de Etiopía en octubre de 1935. Tras algunos conflictos fronterizos, el ejército italiano atacó a un país soberano, miembro de la Sociedad de Naciones, para convertirlo en colonia. El mundo protestó ante aquella violación de los principios más básicos del derecho internacional; y se impusieron sanciones consistentes: primero, en un embargo a la venta de armas a Italia y, más tarde, en restricciones a las importaciones y exportaciones de este país. Fracasó, sin embargo, la propuesta de embargo a la venta de petróleo al Estado agresor. Y la razón nos resulta hoy familiar: el miedo a que sanciones demasiado drásticas desencadenaran otra guerra en Europa. En pocos meses, Etiopía desapareció

como nación independiente. Y a este hecho siguió una nueva votación sobre las sanciones en la Sociedad de Naciones en julio de 1936, en la que se decidió, casi por unanimidad, levantar las sanciones a Italia. De hecho, solo hubo un voto en contra de tal medida: el de Etiopía. Un ejemplo evidente de fracaso.

Las sanciones económicas a Rusia a raíz de la invasión de Ucrania son, sin duda, las más importantes aplicadas a un país relevante desde el punto de vista político y geoestratégico en el contexto internacional desde la Segunda Guerra Mundial. Estas sanciones han incidido tanto en el comercio internacional de Rusia —en especial en sus exportaciones de petróleo y gas— como en las finanzas internacionales del país. Y, además, numerosos oligarcas rusos han sido penalizados por su apoyo a la política de Putin (Bown, 2023). Sin embargo, sus resultados, en el momento de redactar este artículo, no están claros. Es evidente que no han conseguido frenar la agresión; y no parece tampoco que hayan conseguido debilitar el régimen de Putin en el interior de Rusia. Es importante señalar que este tipo de sanciones económicas, aunque realmente causen daños significativos a la economía del país objetivo pueden incluso reforzar a su gobierno, ya que las sanciones pueden estimular el sentimiento nacionalista frente al extranjero. Y en países poco o nada democráticos los gobiernos, que controlan los medios de comunicación, consiguen fácilmente poner a gran parte de la población a su favor.

Si se analizan las principales variables de la economía rusa desde el comienzo de la guerra y la aplicación de las sanciones, los efectos de estas parecen modestos. Sin entrar en el problema de la fiabilidad de los datos, se estima que el PIB ruso puede haber crecido en 2023 a una tasa algo superior al 3 %; si bien hay que considerar que el fuerte incremento del gasto militar implica necesariamente pérdidas de bienestar para los ciudadanos rusos. La tasa oficial de paro está hoy por debajo del 3 %; pero hay que tener en cuenta que el hecho de que muchos trabajadores potenciales estén en el ejército y muchos otros han huido del país para evitar la movilización. La inflación cerró el año con una

tasa del 7-7,5%; pero los analistas encuentran tensiones inflacionarias crecientes, que han llevado al banco central ruso a elevar su tipo de interés al 16%. Y el tipo de cambio del rublo, que en los primeros momentos de la guerra se depreció de 77 rublos por dólar a 135, fue recuperando buena parte de esta pérdida y en los primeros días de 2024, el dólar se cambiaba por 91 rublos, aproximadamente, lo que supone una depreciación del 18% desde el comienzo de la contienda.

Son cifras que, claramente, no reflejan daños espectaculares o irrecuperables en la economía rusa en el corto plazo. Parece que la teoría antes apuntada que correlaciona positivamente la eficacia de las sanciones con el grado de control de determinados mercados por parte de los países sancionadores ha funcionado en favor de Rusia. Sin embargo, puede ser necesario un período de tiempo más largo para valorar adecuadamente los efectos de las sanciones. Y no cabe duda de que la creación de una reputación de firmeza en el sentido antes indicado puede haber tenido ya efectos positivos para países que se encuentran bajo la amenaza de un posible ataque ruso, Moldavia y los Países Bálticos en especial. Si Occidente no fuera capaz de reaccionar con medidas enérgicas ante una agresión como esta, el riesgo de que se desencadenaran nuevas guerras y nuevas invasiones de países de Europa oriental crecería de forma sustancial.

En una línea similar de argumentación, el Parlamento Europeo, en su *briefing* de septiembre de 2023, reconoce que las sanciones no han sido suficientes para detener la invasión rusa. Pero señala que han conseguido ya tres objetivos. El primero, emitir una señal enérgica de la posición firme de Occidente en este conflicto (en esencia, lo que hemos denominado inversión en reputación); el segundo, debilitar el poder militar de Rusia; y el tercero, castigar a la economía rusa y, en especial, a su sector energético, causando daños importantes, que se verán en el largo plazo (European Parliament-Think Tank, 2023).

Más difícil aún resulta evaluar el efecto que estas sanciones pueden tener en las estrategias futuras de

otros países. El caso mencionado con mayor frecuencia en los últimos años es el de China y sus amenazas de una acción bélica para ocupar Taiwán. Es interesante señalar que, aunque China tenga una fortaleza económica muy superior a la de Rusia, podría verse afectada en mayor grado por sanciones a su comercio exterior, ya que este supone un porcentaje significativamente mayor de su PIB que en el caso de Rusia. Una vez más, el grado de participación de los potenciales países sancionadores en el total del comercio internacional de China, y su papel en determinados sectores específicos especialmente relevantes para la economía china, constituirían uno de los factores determinantes del resultado final de las posibles sanciones.

7. A manera de conclusión

No resulta sencillo establecer unas conclusiones claras en un tema con tantas variedades y tantos matices como el de las sanciones económicas impuestas en casos de conflictos bélicos. La tesis principal de este artículo es que la teoría económica dispone de instrumentos para analizar tanto las estrategias de imponer sanciones económicas a un Estado que viole la legalidad internacional, como las estrategias de este a la hora de decidir si va a llevar a cabo una política de tal naturaleza o abandonar las medidas ya puestas en marcha. La evidencia empírica plantea dudas sobre la eficacia de estas medidas, en especial en mercados abiertos en los que los Estados sancionadores tienen un grado de control limitado de los mercados afectados y los países objetivo disponen de una red amplia de países que no se suman a las sanciones. El reciente caso de las sanciones a Rusia tras la invasión de Ucrania parece confirmar esta conclusión. Pero hay que insistir en la importancia en el largo plazo de la reputación cuando se imponen medidas de sanción. Un valor cero —o incluso negativo— en el beneficio esperado en el corto plazo de unas medidas sancionadoras no implica necesariamente un fracaso pleno de tal estrategia si con ella se realiza una inversión en reputación que reduzca, en el

futuro, agresiones o violaciones del derecho internacional por parte del país objetivo o de terceros países.

Referencias bibliográficas

- Ahn, D. P., & Ludema, R. D. (2020). The Sword and the Shield. The Economics of Targeted Sanctions. *European Economic Review*, 130. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587>
- Albert, R., & Cabrillo, F. (2006). Gresham's law in politics: Why are politicians not the most remarkable men for probity and punctuality? *European Journal of Law and Economics*, 21(2), 99-112.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Becker, G. S. (1985). Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28(3), 329-347.
- Bonetti, S. (1997). A test of the public choice theory of economic sanctions. *Applied Economics Letters*, 4(12), 729-732.
- Bown, C. P. (2023, June 21). Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline. *Peterson Institute for International Economics Blogs*. <https://policycommons.net/artifacts/4310116/russias-war-on-ukraine/5120491/>
- Davis, S., & Ness, I. (Eds.) (2023). *Sanctions as War: Anti-Imperialist Perspectives on American Geo-Economic Strategy*. Haymarket Books.
- European Parliament-Think Tank. (2023, September 28). *EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook* [Briefing]. European Parliamentary Research Service (EPRS).
- Felbermayr, G., Morgan, T. C., Syropoulos, C., & Yotov, Y. V. (2021). Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence. *European Economic Review*, 135. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103720>
- Hufbauer, G. C., & Hogan, M. (2022, March 16). How effective are sanctions against Russia? *Peterson Institute for International Economics-Blogs Realtime Economics*. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/how-effective-are-sanctions-against-russia>
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (1985). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2021). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Kaempfer, W. H., & Lowenberg, A. D. (1988). The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *American Economic Review*, 78(4), 786-793.
- Kaempfer, W. H., & Lowenberg, A. D. (1992). *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*. Westview Press.
- Mulder, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Yale University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ouyang, Y., & Morgan, M. A. (2023). *Talking Tough in U.S. Foreign Policy. Executive Actions, National Emergencies, and Economic Sanctions*. Palgrave Macmillan.
- Van Bergeijk, P. A. G. (Ed.) (2021). *Research handbook on economic sanctions*. Edward Elgar Publishing.

Alicia García-Herrero*
Mira Milosevich**

CHINA Y RUSIA. NACIONALISMO, ECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA

China y Rusia, aunque con importantes diferencias, son dos posimperios revisionistas con una ambición común: cambiar el orden global. Las intenciones de Rusia se han mostrado más claramente con la invasión de Ucrania, mientras que China se ha beneficiado de la agresividad rusa para ofrecer una alternativa al Sur Global. Rusia, un posimperio en decadencia, necesita el apoyo de China para avanzar en su guerra contra Ucrania. La disposición de China a prestar ese apoyo se produce a cambio, no solo de la agresividad de Rusia en ese cambio de orden mundial, sino también de un mejor acceso a materias primas y armamento ruso, así como a la Ruta del Ártico. A medida que la economía rusa aumenta su dependencia de la china, la balanza debería seguir inclinándose a favor de esta última.

China and Russia. Nationalism, economics and geopolitics

China and Russia, although with significant differences, are two revisionist post-empires with a common ambition: to change the global order. Russia's intentions have been more clearly demonstrated with the invasion of Ukraine, while China has benefited from Russia's aggressiveness to offer an alternative to the Global South. Russia, a post-empire in decline, increasingly needs China's support to continue with its war against Ukraine. China's willingness to provide such support comes in exchange for Russia's push to change the global order but also for better access to Russian raw materials, weapon capabilities as well as the Arctic Route. As the Russian economy becomes more dependent on China, the balance should continue to tilt in favor of the latter.

Palabras clave: China, Rusia, potencias revisionistas, invasión de Ucrania, orden global, Sur Global.

Keywords: China, Russia, revisionist powers, invasion of Ukraine, global order, Global South.

JEL: A12, F0, F21.

* Investigadora del *think tank* Bruegel y Profesora Asociada de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong.

Contacto: alicia.garcia@bruegel.org

** Investigadora principal para Rusia, Eurasia y los Balcanes del Real Instituto Elcano y Profesora Asociada de la Universidad del Instituto de Empresa (IE).

Contacto: mmilosevich@rielcano.org

Versión de mayo de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7791>

1. Introducción

Europa parece haber descubierto la relación contemporánea entre la República Popular China (RPC) y la Federación de Rusia poco después de la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022. En realidad, esta nueva relación, después de un largo periodo en el que estos países vecinos miraron a otro lado, comenzó en 1991, después de la desintegración de la Unión Soviética (URSS). Sin duda esta relación reciente se ve influenciada por los desacuerdos ideológicos durante la Guerra Fría, pero con un frente común que se ha vuelto mucho más evidente desde la invasión de Ucrania, que es el de socavar el orden liberal internacional creado, sostenido y liderado por los Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones entre China y Rusia han progresado de manera constante desde el final de la Guerra Fría y recientemente han alcanzado una «asociación estratégica integral de igualdad, confianza mutua, apoyo mutuo, prosperidad común y amistad duradera» (Xi, 2023). Al mismo tiempo, ambos países muestran una creciente asertividad en su comportamiento externo y enfrentan situaciones internacionales cada vez más tensas que ponen a prueba su «amistad».

Ha sido ampliamente observado que China y Rusia se han acercado progresivamente durante las últimas dos décadas (Niblett, 2024). Este acercamiento parece contradictorio con los principales paradigmas de la teoría de relaciones internacionales: realismo, constructivismo y liberalismo. Los realistas ven el ascenso de China como una amenaza para Rusia, los constructivistas subrayan las diferencias ideológicas y culturales entre los dos países, y los liberales se preguntan por qué ambos países no buscan mejorar sus relaciones con Occidente en lugar de acercarse entre sí (Yoder, 2020). Para comprender las actuales relaciones entre Rusia y China, consideramos que la teoría de realismo neoclásico (Rose, 1998; Ripsman *et al.*, 2016, entre otros) es adecuada como marco analítico. El realismo neoclásico enfatiza que «el alcance y la ambición de

la política exterior de un país están impulsados en primer lugar y ante todo por su lugar en el sistema internacional y específicamente por sus capacidades de poder material relativo», pero, al mismo tiempo, que «el impacto de tales capacidades de poder en la política exterior es indirecto y complejo» (Rose, 1998, p. 146). El análisis realista neoclásico es especialmente relevante para evaluar las relaciones entre grandes potencias como China y Rusia, porque estos dos países desempeñan roles estructurales significativos dentro del sistema internacional y sus entornos geopolíticos influyen en su política exterior.

2. Cuán compleja ha sido la relación entre China y Rusia

La historia de los dos países refleja dos importantes similitudes: el sistema político autoritario del régimen comunista y el pasado imperial que sigue siendo parte del ADN de ambas naciones. De hecho, ambos países han dejado de ser imperios para transformarse en Estados-nación, aunque conservando su identidad civilizatoria, o dicho de otra manera, manteniéndose como civilizaciones. En ese sentido, los dos países no esconden sus ambiciones de interferir en los territorios que de antaño formaron parte de sus imperios. Estas potencias revisionistas, junto con Irán, representan una amenaza para la estabilidad del orden liberal internacional. Sin embargo, hay muchas diferencias entre ellos. La más obvia es que Rusia es la heredera de un imperio comunista que colapsó, mientras que China sigue siendo un sistema comunista con características propias, gobernado por un partido único. Ambos países han utilizado el capitalismo para crecer, pero han adoptado un modelo de capitalismo controlado, conocido como capitalismo de Estado. Una de las grandes diferencias entre ambos es el modelo económico y, lo que es más importante, su éxito. China es una economía abierta, diversificada y dinámica, aunque siga desacelerándose. Por otro lado, Rusia es una economía totalmente dependiente de sus recursos naturales, con la mayor parte del

empleo creado por el Estado y sin perspectivas claras de futuro, al menos en el ámbito económico.

Entre 1949 y 1991, entre la fundación de RPC y la desintegración de la URSS, la relación entre los dos países ha pasado por diferentes fases. En la primera mitad de la década de 1950, la RPC y la URSS disfrutaron de buenas relaciones bilaterales establecidas por el Tratado sino-soviético de Amistad, Alianza y Asistencia Mutua, que supuso un cierto grado de cooperación económica, militar y tecnológica. Sin embargo, surgió una ruptura ideológica entre Pekín y Moscú después de que Nikita Jrushchov asumiera el liderazgo de la URSS en 1953, que fue percibida por Mao Zedong como «desviación del camino del auténtico comunismo». La escalada de las tensiones culminó en varias disputas fronterizas, y en una hostilidad abierta, incluido el enfrentamiento militar en 1969 en la isla de Zhenbao (Damanski), que casi se convirtió en guerra. En los años setenta, la relación entre China y la URSS fue marcada por la «diplomacia triangular». Henry Kissinger, secretario de Estado (1973-1977) en la Administración de Richard Nixon, jugó un papel clave en este proceso. Con el objetivo de impedir que la URSS y China se aliaran, Kissinger promovió un acercamiento entre Washington y Pekín, para evitar una ofensiva geopolítica soviética (Kissinger, 1994, pp. 755-787). La relajación de las tensiones condujo a la cumbre chino-soviética celebrada en mayo de 1989, donde el líder soviético Mijaíl Gorbachov visitó Pekín para reunirse con Deng Xiaoping. Su visita coincidió con la protesta de los estudiantes chinos en la Plaza de Tiananmén. Las protestas representaron un claro desafío a la autoridad de Deng. El 3 y 4 de junio de 1989 las demandas de democratización fueron brutalmente suprimidas por el Ejército Popular de Liberación. Las fuentes oficiales confirmaron 260 manifestantes fallecidos y 7.000 heridos. Gorbachov se sintió sorprendido y consternado por el derramamiento de sangre, lo que contribuyó a su deseo de seguir un rumbo diferente (Sarotte, 2021). La URSS no intervino para impedir la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, ni tampoco en el colapso del comunismo en la URSS o en los países

del Pacto de Varsovia. En 1991, el líder chino Jiang Zemin correspondió con una visita a Moscú, durante la cual los dos países acordaron resolver una parte de su larga disputa fronteriza.

Desde entonces, Moscú y Pekín han firmado varios acuerdos. En 1996, acordaron una «asociación de coordinación estratégica», así como el Acuerdo Multilateral sobre el Fomento de la Confianza en el Campo Militar en las Zonas Fronterizas entre China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, que provocó reducciones mutuas en las fuerzas militares a lo largo de sus fronteras compartidas. En 2001, China y Rusia firmaron el Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa. Ese mismo año, Rusia se unió a China y otros países (Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) como miembro fundador de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) dirigida por China, que tiene como objetivo promover la cooperación entre varios países de todo el continente euroasiático. Unos años más tarde, en 2004, China y Rusia lograron un avance significativo con la resolución final de su disputa fronteriza. En agosto de 2005, China y Rusia llevaron a cabo su primer ejercicio militar conjunto, conocido como Misión de Paz 2005.

En 2011, las dos partes conmemoraron el décimo aniversario de la firma del Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa al actualizar las relaciones entre China y Rusia a una «asociación estratégica integral de cooperación». En 2019, los países volvieron a mejorar sus relaciones a una «asociación estratégica integral de cooperación para una nueva era». Durante una visita de Estado a Moscú para marcar la mejora de las relaciones en 2019, el presidente chino Xi Jinping declaró que «la relación China-Rusia está experimentando un desarrollo continuo, constante y sólido a un alto nivel, y está en su mejor momento de la historia».

A medida que China y Rusia han reforzado los lazos entre sí, ambas partes han buscado la cooperación al menos en los ámbitos donde es mutuamente beneficiosa, evitando al mismo tiempo interferir en los intereses fundamentales de la otra parte. La declaración conjunta de 2019 sobre la mejora de las relaciones enumera

cinco principios básicos de la relación, entre los que se encontraba el principio de «comprensión y acomodación mutuos y cooperación beneficiosa para todos». Este enfoque ha ayudado a Beijing y Moscú a capear múltiples choques y evitar el tipo de alianza rígida e ideológica que se convirtió en la división chino-soviética durante la Guerra Fría. Estas mismas dinámicas volvieron a hacerse presentes el 4 de febrero de 2022, menos de tres semanas antes del inicio de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, cuando se reunieron Xi Jinping y Vladímir Putin al margen de los Juegos Olímpicos de Invierno de Beijing. La reunión culminó con una declaración conjunta que reafirmó que «las relaciones entre Rusia y China son superiores a las alianzas políticas y militares de la era de la Guerra Fría». Además, se añadió: «La amistad entre los dos Estados no tiene límites, no hay áreas de cooperación “prohibidas”». En términos prácticos, como ha señalado un alto cargo del Gobierno chino, esto se traduce en que «Rusia y China no están siempre juntas, pero nunca enfrentadas».

La decisión de China de no oponerse a la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 (Korolev y Portyakov, 2018) o de no condenar la invasión de 2022, desempeñaron un papel importante en la consolidación de la relación y en su forma actual. A lo largo de 2023, los líderes rusos y chinos se reunieron varias veces, pero fue especialmente importante la reunión entre Putin y Xi Jinping con ocasión de la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái, celebrada el 15 de septiembre de 2023 en Uzbekistán, porque sirvió a ambos líderes para promover lo que consideran una prioridad en su relación. Putin, consciente de la preocupación de China por la guerra en Ucrania, agradeció a Xi Jinping «la posición equilibrada en lo que concierne a la crisis ucraniana». Al mismo tiempo, reiteró el apoyo ruso a China frente a Taiwán. Xi expresó la buena disposición de China a «hacer esfuerzos con Rusia para asumir su responsabilidad de grandes potencias, y asumir el papel de guías para inyectar estabilidad y energía positiva en un mundo caótico» (Ministerio

de Asuntos Exteriores de la República Popular China, 2023). Los dos países no son aliados, pero su política exterior está alineada.

Más allá de la relación pragmática entre los dos países, en el caso de Rusia, hay profundos motivos históricos que le motivan a acercarse a China. Desde la anexión de Crimea en 2014, Dmitri Medvédev, entonces el primer ministro de la Federación Rusa en varias ocasiones, ha subrayado la ambición de Rusia de «pivotar» hacia China y Asia. Sin embargo, se trata de una antigua ambición rusa. En 1830, cuando toda Europa condenó al Imperio ruso por la brutal represión de la rebelión polaca, los rusos, influenciados por dos de sus grandes escritores, Aleksandr Pushkin y Fiodor Dostoievski, vislumbraron el futuro de Rusia en Asia. Esta visión se basaba en su pasado (la Rus de Kiev, considerada por los rusos como el embrión de su imperio, fue invadida por los mongoles en el siglo XIII, ejerciendo su dominio sobre diferentes tierras rusas hasta finales del siglo XV) y en su presente, marcado por la condena de Europa (Dostoievski, 1881). Desde entonces, en las situaciones de las tensiones con Occidente, Rusia gira hacia Asia, porque en Asia es donde Rusia es «Europa». El segundo motivo es la «Doctrina Primakov», articulada por Yevgeny Primakov, quien fue ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Boris Yeltsin, entre 1996 y 1999 y primer ministro (1998-1999). Primakov definió la identidad estatal de Rusia como la de una gran potencia que debe aspirar a un mundo multipolar, y la identidad nacional rusa como euroasiática: «Rusia ha sido y sigue siendo una gran potencia, y su política hacia el exterior debe corresponder a ese estatus. Rusia es tanto Europa como Asia, y esta situación geopolítica sigue teniendo mucho peso en la formulación de su política exterior. Sus intereses geopolíticos incluyen China, India y Japón, y no solo Estados Unidos y Europa. También Oriente Medio y el Tercer Mundo. Sin tal alcance geopolítico, Rusia no podría seguir siendo una gran potencia y desempeñar el papel para el que está destinada. Los valores geopolíticos son constantes y no pueden ser abolidos por la evolución histórica» (Mankoff, 2011,

p. 154). Vladímir Putin es el presidente que ha intentado poner esta doctrina en práctica.

3. Consecuencias geopolíticas de la guerra en Ucrania

La guerra en Ucrania ha acercado a China y Rusia más que nunca. La aprobación del liderazgo chino entre la población general de Rusia ha alcanzado un máximo histórico del 71 %, según un estudio de Gallup publicado en noviembre de 2023, mientras que la opinión de los rusos sobre Estados Unidos se hundió a niveles no vistos en más de una década (Tsui, 2023). Los sentimientos positivos de Rusia hacia China aumentaron durante 2023 (en 2010 solo el 30 % de los rusos veía la relación entre Moscú y Pekín como positiva), a medida que los países occidentales continuaron imponiendo sanciones económicas. Los índices de aprobación de Pekín entre los rusos han ido en aumento desde la anexión de Crimea en 2014, según muestran los datos de Gallup. Dicha aprobación es más alta en la región del lejano oriente de Rusia y más baja en San Petersburgo, en el noroeste, donde la oposición al Kremlin también es más generalizada. Mientras tanto, la aprobación de los rusos de los líderes de Estados Unidos se ha desplomado: solo un 6 % califica positivamente a Washington.

Xi Jinping y Vladímir Putin se han reunido en 42 ocasiones durante los últimos diez años. En una reunión en octubre de 2023, Xi destacó que habían desarrollado una «buena relación de trabajo y una profunda amistad». Además, agregó que ambos trabajarían juntos para «salvaguardar la justicia internacional» a través de una «asociación estratégica de coordinación global». Pero mientras Putin está ansioso por seguir fortaleciendo la relación, se enfrenta al persistente desafío de que Rusia se convierta en un «socio junior» de China en el mejor de los casos o en un vasallo en el peor (Gabuev, 2024). Aunque el mayor interés común de Rusia y China sea la erosión del poder de Estados Unidos, pues ambos países son potencias revisionistas que pretenden cambiar el *statu quo* del orden liberal

internacional, mantienen diferentes estrategias para lograrlo: mientras las de Rusia incluyen el uso de la fuerza militar, China se limita, por ahora, a emplear tácticas económicas para alcanzar sus objetivos geopolíticos (aunque su poder militar está aumentando, sobre todo, en el Pacífico).

La actual guerra en Ucrania, que el Kremlin justifica con los argumentos históricos e identitarios, ha creado una realidad política completamente nueva para Rusia y ha renovado la base ideológica del Gobierno de Putin (Milosevich, 2024). El putinismo, el sistema político de Rusia, es un régimen híbrido que combina el autoritarismo maduro con prácticas totalitarias soviéticas. Y está imponiendo una visión revisionista de la identidad nacional rusa, de la identidad estatal, de las fronteras internacionalmente reconocidas (que Rusia había aceptado en 1991 después del colapso de la URSS), así como del orden liberal internacional.

Para Xi, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, como ya lo hizo la anexión de Crimea, sienta un precedente respecto a Taiwán. En otras palabras, si Occidente acaba aceptando que Rusia se haga con Ucrania, la reunificación forzada de Taiwán se convierte en algo más factible, lo que también ayudaría a poner más presión a las autoridades taiwanesas a encaminarse hacia una reunificación consensuada. En cambio, si Rusia acabara perdiendo la guerra y las sanciones de Occidente destruyen su economía, Xi se vería forzado a ser mucho más cauto en lo que se refiere a Taiwán, porque los apoyos a una posible invasión o bloqueo, dentro del partido comunista, podrían empezar a desaparecer. En otras palabras, la importancia de Ucrania para China no acaba en oponerse a unas reglas de juego que China —y Rusia— consideran impuestas por Occidente. El desenlace final de la guerra de Ucrania es clave para las aspiraciones de Xi en Taiwán.

4. Rusia y China, dos Estados posimperiales

El final de la Guerra Fría, por lo menos durante algún tiempo, significó la victoria de las democracias liberales.

En los años noventa, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos se entendió como el «fin de la Historia». Se pensaba que el capitalismo liberal triunfaría sobre sus rivales, y que el camino hacia un orden mundial más estable, basado en los principios de los vencedores de la Guerra Fría, estaba abierto para todos. Las élites políticas occidentales creían que la globalización de la producción y las finanzas, la difusión de la democracia y el poder blando de un Occidente triunfal podrían transformar el mundo. Y que la incorporación de Rusia y China a las instituciones económicas internacionales llevaría una democratización de estos dos países. Dicha democratización no solo no ha ocurrido, sino que su fracaso, en el caso de Rusia y China, ha servido para dar alas a sus políticas revisionistas.

Al tiempo que los diferentes grupos terroristas y Corea del Norte representan problemas muy serios, las democracias liberales se enfrentan a dos nuevos desafíos: la fragmentación del orden mundial y el auge de las potencias revisionistas en las regiones a las que vinculan su seguridad y su prosperidad económica, y que son cruciales para la estabilidad global: Rusia en Europa, China en Asia Oriental e Irán en el Oriente Medio. Se avecina una nueva era de conflictos imperialistas en Eurasia (Mankoff, 2022), como se refleja en la guerra en Ucrania, en la de Gaza, y las tensiones continuas producidas por la ambición de China de «unificarse» con Taiwán. Las democracias liberales se enfrentan a Rusia, China e Irán, no solo por la primacía en regiones estratégicamente importantes de Europa y Asia Oriental, sino, más aún, por la configuración del orden mundial y las instituciones internacionales. Rusia, China e Irán están desafiando los principios del orden liberal internacional al superponer los principios de equilibrio de poder, que fueron la base del orden mundial hasta la Gran Guerra, sobre los del orden liberal internacional, basado en normas jurídicas y en la idea wilsoniana de «garantizar la seguridad de las democracias».

El desafío que los Estados revisionistas plantean al orden mundial posterior a la Guerra Fría, liderado por Estados Unidos, se basa en una concepción alternativa

de la política internacional. Esta concepción excluye los principios westfalianos de respeto a la soberanía e integridad territorial y, en su lugar, recurre a la hegemonía derivada de relaciones de poder históricas, culturales, religiosas u otras, en una cronología de larga duración. Las tensiones entre la reivindicación de un estatus especial por parte de los Estados posimperiales y la insistencia de Estados Unidos en que todos los Estados —salvo él mismo— se sometan a normas e instituciones codificadas por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y universalizadas tras el final de la Guerra Fría, se ha convertido en la principal línea de fractura en esta nueva era de rivalidades entre grandes potencias. Rusia y China son posimperios porque han fracasado en convertirse en un Estado-nación. Mientras Rusia manifiesta abiertamente sus ambiciones imperialistas conquistando territorios de los países vecinos, las «conquistas» de China son más geoeconómicas. Ambos países se camuflan autodefiniéndose como «civilizaciones», presentándose como entidades capaces de desafiar a Occidente, precisamente porque han sido imperios en el pasado (Coker, 2019; Acharya, 2020).

Los líderes políticos de Rusia y China consideran que sus Estados encarnan civilizaciones distintas con culturas políticas diferentes, lo que sugiere que los «valores universales» de Occidente no son tan universales. Las afirmaciones de las élites de Moscú y Pekín de que sus Estados representan civilizaciones diferentes tienen la capacidad de movilizar esas identidades civilizacionales contra lo que perciben como la hegemonía de Occidente, lo cual es de gran importancia. Tal capacidad se nutre e identifica con los legados imperiales que han heredado y que funcionan como pretexto para no considerarse Estados-nación ordinarios. Tanto Rusia como China se empeñan en recobrar un periodo anterior de gloria histórica, confiando en sus culturas ricas y antiguas y promoviendo el populismo. Además, consideran que los Estados-nación occidentales, supuestamente menos «civilizados», no tienen derecho, tampoco la legitimidad, para aplicar sus reglas y leyes, o sus ideologías democráticas, a los Estados-civilización

más antiguos (Coker, 2019; Acharya, 2020; Lamo de Espinosa, 2021; Mankoff, 2022).

5. Economías de Rusia y China: complementariedad con creciente dependencia de Rusia

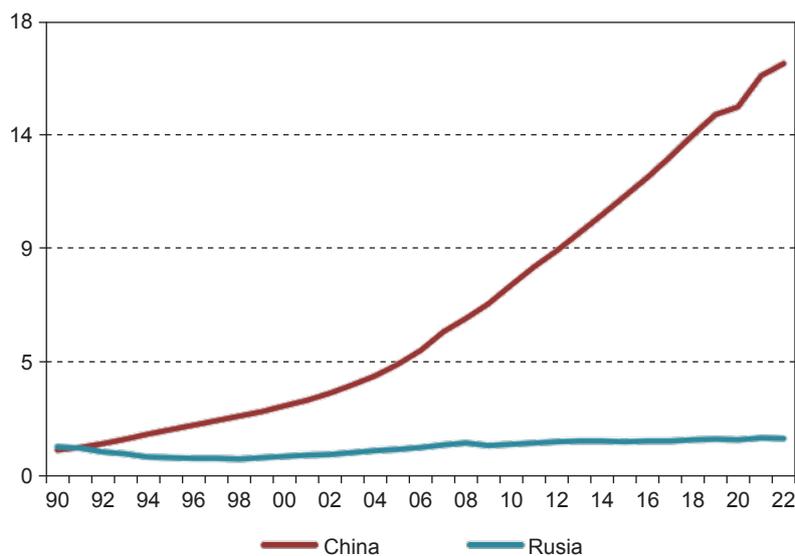
Las economías de Rusia y China tenían un tamaño similar hace 30 años, pero su evolución no puede haber sido más diferente (Figuras 1 y 2). La economía rusa sigue estancada con el mismo tamaño que tenía entonces, aunque ha recuperado algo después de las enormes dificultades que experimentó en los años noventa y, especialmente, después de la crisis financiera que Rusia experimentó en 1998 después de suspender pagos sobre su deuda soberana y devaluar el rublo.

Aunque la economía rusa consiguió salir airosa de la crisis de 1998, ha seguido acumulando problemas estructurales incluyendo la enorme concentración de su

economía en un solo sector: petróleo y gas (Figura 3A). A su misma vez, la inversión directa en la economía china ha languidecido por falta de perspectivas de crecimiento, pero también por la escasa apertura que se ha producido en los últimos años, después del intento fallido de la primera mitad de los noventa. Así, la falta de capacidad productiva excepto por la extracción de minerales, petróleo y gas, ha llevado a una generación de empleo escasa y cada vez más orientada hacia el sector público. Esto significa que, incluso antes de la guerra de Ucrania, la evolución del poder adquisitivo de la clase media rusa para nada asemeja a la de la clase media china.

China, en cambio, ha multiplicado el tamaño de su economía casi 20 veces desde entonces, especialmente desde su entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001. Las razones detrás de este rápido crecimiento —sin parangón en la historia económica reciente— son fundamentalmente dos. La

FIGURA 1
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA
(En mm de dólares constantes de 2015)



FUENTE: Natixis, Banco Mundial.

FIGURA 2
CRECIMIENTO DEL PIB REAL
(Interanual)



FUENTE: Natixis, Banco Mundial.

primera razón es la rápida apertura de la economía china a la inversión extranjera en el sector manufacturero, lo que ha facilitado una fuerte transferencia tecnológica, acompañada por una mano de obra barata. La segunda razón estriba en las importantes reformas que China llevó a cabo para poder entrar en la OMC con el objetivo de liberalizar su mercado, pero también la desregulación del mercado laboral y el apoyo al sector privado, así como la protección de los derechos del inversor.

La fuerte inversión directa en manufacturas, junto con el propio dinamismo de la economía china y el acceso de sus exportaciones a los principales mercados mundiales, no solo ha impulsado el crecimiento económico, sino que también ha generado una significativa diversificación en la economía del país. Esto se ha logrado gracias al notable aumento del valor añadido en el sector manufacturero chino (Figura 3B).

Antes de evaluar el impacto de la invasión de Ucrania en la economía rusa, es importante recordar cómo la

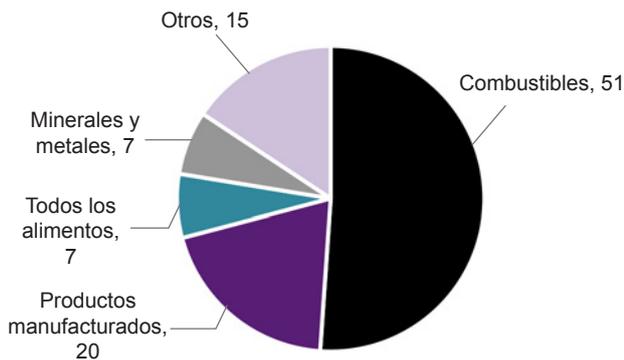
anexión de Crimea en 2014 la afectó para extraer algunas lecciones. El primer punto es que Occidente ya impuso sanciones a Rusia entonces, lo que llevó a Rusia a ser mucho más cautelosa y a protegerse de posibles sanciones a futuro. Una de las principales medidas que tomó Rusia como respuesta a dichas sanciones fue la de acumular una gran cantidad de reservas internacionales, pero evitando, en la medida de lo posible, la acumulación de dólares para protegerse de posibles sanciones futuras. Como consecuencia de esta decisión, Rusia acumuló renminbi, pero también oro. La otra gran consecuencia de la anexión de Crimea y la reacción de Occidente fue la aceleración de la reorientación de la economía rusa hacia Oriente y, en concreto, hacia China. En un primer momento, este acercamiento fue mucho más claro por el lado de las importaciones rusas. En ese momento, los productos chinos, tanto de consumo como intermedios (como maquinaria, etc.), comenzaron a sustituir a los europeos. Por el lado de las exportaciones rusas, China se convirtió en su primer

FIGURA 3

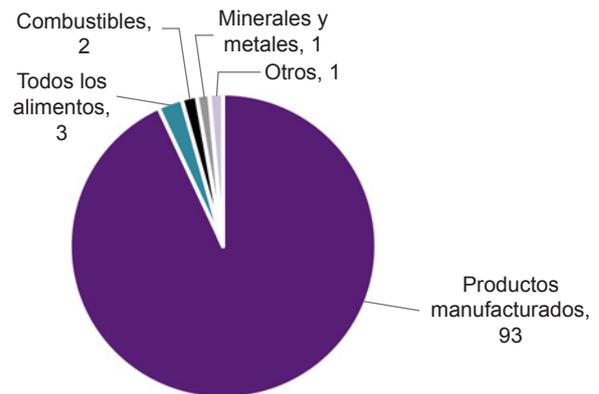
RUSIA Y CHINA: ESTRUCTURA EXPORTADORA, 2018-2022

(En %)

A. Rusia



B. China



FUENTE: Natixis, UNCTAD.

mercado, aunque el petróleo y el gas seguían destinándose principalmente a Europa. Aun así, Crimea despertaría a Rusia puesto que nada más anexionarla, Putin firmó una gran alianza para suministrar gas a China mediante la construcción de un nuevo gasoducto (Poder de Siberia I) con un valor equivalente a 400.000 millones de dólares, permitiendo que el gas ruso llegara a China. Es importante notar que Putin tuvo que aceptar precios del gas para China muy inferiores al gas exportado a Europa. En otras palabras, la decisión de Putin de girar la economía rusa hacia China no es nueva ni tampoco ha tenido una fuerte racionalidad económica, pero, sin duda, tenía un sentido geopolítico que el mundo solo entendería con la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

De hecho, lo que dicha invasión ha significado es una aceleración de la dirección que Rusia tomó hace casi diez años. Rusia ha entendido que su política de economía de guerra le ha permitido sobrevivir después de la aneación de Crimea y, mucho más aún, desde la invasión de Ucrania, aunque con la gran dificultad de haber visto sus

reservas internacionales congeladas y, por tanto, sin acceso a las mismas. Lo bueno es que Rusia ha conseguido financiar su creciente gasto público gracias al fuerte aumento de sus exportaciones empujadas por un aumento del precio del petróleo, y especialmente del gas, después de la invasión de Ucrania. El hecho de que China, junto con India y otros países, hayan seguido importando petróleo y gas de Rusia, sin duda ha sido de gran ayuda. Adicionalmente, China —y a pesar de las sanciones impuestas por Occidente— ha seguido exportando una gran variedad de productos a Rusia. En algunos casos estos bienes podrían caracterizarse de uso dual, como es el ejemplo de los drones y algunos tipos de semiconductores, y es justamente por eso que algunas empresas chinas han sido sancionadas por EE UU y, más recientemente, en el caso de tres empresas, por la Unión Europea (Figura 4). De hecho, en 2022, las importaciones rusas de China sobrepasaron a las de la UE, pero las importaciones europeas de Rusia siguen siendo muy superiores a las de China. En otras palabras, Rusia depende de China para importar

puesto que tiene cerrados otros mercados, pero sigue vendiendo a Europa.

Más allá de la relación comercial entre China y Rusia (García-Herrero y Xu, 2016, 2019), que sin duda es mucho más intensa que en el pasado, el cambio más importante es la enorme dependencia que Rusia ha ido desarrollando con China. China se ha convertido en el principal prestamista e inversor de Rusia y también su principal colaborador en proyectos estratégicos como los nuevos gaseoductos (con la extensión del gaseoducto oriental que une a China con Rusia, «Poder de Siberia II»), así como el de la Ruta del Ártico e incluso el acceso al Puerto de Vladivostok en mayo de 2023. También es cierto que el Kremlin es consciente del riesgo de una excesiva dependencia de Rusia y de que las empresas rusas —que no tienen ya acceso a la financiación internacional— sean adquiridas por empresas chinas. De hecho, los intentos que la compañía china de petróleo (CNPC, por sus siglas en inglés) de adquirir la rusa «Slavonic Oil» no han llegado a buen puerto.

La fuerte dependencia de China se une a otro problema importante de la economía rusa: la situación de sus consumidores en una economía dominada por el gasto militar. La renta disponible de los hogares rusos

se ha visto perjudicada por la elevada inflación desde que empezó la invasión de Ucrania. Aunque se ha moderado, sigue en niveles del 7%, según estadísticas oficiales, y probablemente sea aún mayor según algunas estimaciones privadas.

Por último, la población rusa carece de un modelo de crecimiento sostenible, independientemente del resultado de la guerra. Esto se debe a la continua disminución de la población y a la dependencia de un solo sector económico que está experimentando una transformación profunda debido a los cambios en el ámbito energético. Rusia —a pesar de su revisionismo imperialista y sus aires de grandeza— es una economía envejecida sin diversificar por lo que la dependencia de China solo podrá aumentar.

6. Conclusiones

Rusia y China se conocen bien. Saben que ambos son poderes revisionistas basados en sus respectivos pesos como civilizaciones eslava y sónica, respectivamente. Pero justo por eso también se temen. La historia ha ido alternando el peso de ambos. La caída de la Unión Soviética ha dado paso a una China poderosa, tanto en términos económicos como políticos.

FIGURA 4

IMPORTACIONES DE RUSIA (En millones de dólares)



FUENTE: Natixis, UNCTAD.

Rusia y China comparten —y en buena medida compiten— por Asia Central, pero la anexión de Crimea y la invasión de Ucrania han dejado claro cuál es la dirección en la relación entre ambos: la cada vez mayor dependencia rusa de China.

El apoyo de Xi Jinping a Putin debe leerse en este contexto: Xi entiende perfectamente que Rusia aspira a ser un imperio, pero carece del músculo económico y necesario, el cual se está debilitando aún más con el tiempo. Por lo tanto, cada vez más, Rusia necesitará la cooperación económica y política de China. La razón por la que Putin está dispuesto a aceptar un acuerdo de caballeros es que no le queda ninguna otra opción. La invasión de Ucrania debe entenderse dentro de un entorno cada vez más desafiante para Rusia. Este entorno no solo está marcado por las consecuencias de la anexión de Crimea, sino también por la transición energética que reduce la importancia de Rusia como principal proveedor de energías fósiles. Además, China está experimentando una desaceleración económica que se prevé que sea estructural, agravada por la contención tecnológica de EE UU en medio de una intensa competencia estratégica. Por lo tanto, el futuro de China en un mundo tan cambiante tampoco está plenamente asegurado, lo que beneficia a Putin.

En resumen, Rusia necesita a China y China se beneficia de ello. Putin ha tenido que aceptar el menor mal para invadir Ucrania: el de depender más de China. El éxito de esta apuesta dependerá de muchos factores, incluyendo el resultado de la guerra y el estado de la economía rusa una vez que esta finalice, así como del futuro económico y político de China.

Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (2020). The Myth of the 'Civilization State': Rising Powers and the Cultural Challenge to World Order. *Ethics & International Affairs*, 34(2), 139-156.
- Ambrosio, T. (2017). The Architecture of Alignment: The Russia-China Relationship and International Agreements. *Europe-Asia Studies*, 69(1), 110-156.
- Coker, C. (2019). *The Rise of the Civilizational State*. Polity Press.
- Dostoievski, F. M. (1881). *Dnevnik pisatelya* (Diario de un escritor). http://az.lib.ru/d/dostoewskij_f_m/text_0530.shtml
- Fong, C., & Maizland, L. (2022). China and Russia: Exploring Ties between Two Authoritarian Powers. *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/backgrounder/china-russia-relationship-xi-putin-taiwan-ukraine?gclid=CjwKCAiAIJKuBhAdEiwAnZb7ldC9AhbXqAg7PtYy0xySfE3E5OqUuJGwU5VGMz8xjuhX_nfKIZei7hoCNuUQAvD_BwE
- Gabuev, A. (2024). Putin and Xi's Unholy Alliance. Why the West Won't Be Able to Drive a Wedge Between Russia and China. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/china/putin-and-xis-unholy-alliance>
- García-Herrero, A., & Xu, J. (2016). *The China-Russia trade relationship and its impact on Europe* (Bruegel Working Paper No. 4/2016). <https://www.bruegel.org/working-paper/china-russia-trade-relationship-and-its-impact-europe>
- García-Herrero, A., & Xu, J. (2019). How does China fare on the Russian market? Implications for the European Union. *Russian Journal of Economics*.
- Hillman, J. E. (2020). *China and Russia: Economic Unequals*. Center for Strategic & International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/china-and-russia-economic-unequals>
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacia*. Ediciones B.
- Korolev, A., & Portyakov, V. (2018). China-Russia Relations in Times of Crises: A Neoclassical Realist Explanation. *Asian Perspective*, 42(3), 411-437.
- Lamo de Espinosa, E. (2021). *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*. Espasa.
- Lo, B. (2008). *Axis of convenience: Moscow, Beijing, and the new geopolitics*. Brookings Institution Press.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (2009). Introduction: Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy. In S. E. Lobell, N. M. Ripsman & J. W. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge University Press.
- Mankoff, J. (2011). *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield Publishers (second edition).
- Mankoff, J. (2022). *Empires of Eurasia: How Imperial Legacies Shape International Security*. Yale University Press and Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Milosevich, M. (2024). *El imperio zombi. Rusia y el orden mundial*. Galaxia Gutenberg.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. (22 de marzo de 2023). *Declaración Conjunta firmada por el presidente Xi Jinping de la República Popular China y el presidente Vladimir Putin de la Federación de Rusia sobre la Profundización de la Asociación de Coordinación Estratégica Integral en la Nueva Era* [Declaración

- conjunta]. Kremlin-Moscú. https://www.fmprc.gov.cn/esp/gjhdq/xo/3220/3222/202303/t20230322_11046126.html
- Niblett, R. (2024). *The New Cold War: How the Contest between the US and China Will Shape Our Country*. Atlantic Books.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Sarotte, M. E. (2021). *Not One Inch. America, Russia and the Making of Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press.
- Sher, N. (2024, May 6). Behind the Scenes: China's Increasing Role in Russia's Defense Industry. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Tsui, K. (2023). Russia and China are getting closer than ever. *Semafor*. <https://www.semafor.com/article/12/06/2023/russian-approval-of-beijing-has-soared-a-new-poll-finds>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, K. N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5-41.
- Xi, J. (2023). Avanzar con ánimos elevados por abrir un nuevo capítulo de la amistad, la cooperación y el desarrollo común entre China y Rusia. *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China*. https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202303/t20230320_11044940.html
- Yoder, B. K. (2020). Theoretical rigor and the study of contemporary cases: explaining post-cold war China–Russia relations. *International Politics*, 57, 741-759. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-019-00173-z>

Lucía García Rico*

DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA Y DE SEGURIDAD DEL CAMBIO CLIMÁTICO: UNA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Los efectos del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación tienen consecuencias políticas y de seguridad. Los eventos climáticos extremos derivados del cambio climático afectan al territorio y a la población de los Estados y, en los escenarios más expuestos y vulnerables, pueden provocar situaciones de inseguridad. Este artículo propone adaptar la gobernanza global desde una perspectiva climática para prevenir y prepararse para un escenario geoestratégico transformado por las consecuencias del cambio climático. Los Estados y las organizaciones internacionales deben incluir el cambio climático en sus agendas, integrar transversalmente las consideraciones climáticas en sus políticas y actividades, y desarrollar los mecanismos y foros necesarios para abordar las posibles disputas derivadas de los efectos del cambio climático y de la lucha para combatirlo.

Geopolitical and security dimension of climate change: a climate perspective on global governance

The effects of climate change and of mitigation and adaptation measures have political and security consequences. Extreme weather events resulting from climate change affect the territory and population of States and, in the most exposed and vulnerable scenarios, can lead to situations of insecurity. This article proposes adapting global governance from a climate perspective to prevent and prepare for a geostrategic scenario transformed by the consequences of climate change. States and international organizations must include climate change in their agendas, integrate climate considerations into their policies and activities across the board, and develop the necessary mechanisms and forums to address potential disputes arising from the effects of climate change and the fight to combat it.

Palabras clave: cambio climático, geopolítica climática, seguridad climática, perspectiva climática de la gobernanza global.

Keywords: climate change, climate geopolitics, climate security, climate perspective of global governance.

JEL: F5.

* Diplomática. Beca de investigación Rafael del Pino-Ministerio de Asuntos Exteriores de España (2021-2022). Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School of Government.

Contacto: lucia.grico@gmail.com

Versión de junio de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7792>

1. Introducción

Los eventos climáticos han condicionado la evolución de la humanidad desde sus orígenes. Hace ya 10.000 años, el calentamiento del clima permitió la expansión agrícola y el crecimiento económico necesario para el desarrollo de las sociedades complejas y las diferentes civilizaciones. Sin embargo, por primera vez, el cambio climático tiene carácter antropogénico (Lieberman y Gordon, 2022), lo que permite desafiar el determinismo climático. La humanidad no es únicamente espectadora o víctima de los eventos climáticos, sino que es su causante, por lo que tiene capacidad para prevenirlos, mitigarlos o, al menos, prepararse para afrontar sus consecuencias.

Las previsiones más recientes indican que el calentamiento global se acelera, sólo en esta década la temperatura global puede aumentar entre 1,5 °C y 2 °C (Hansen *et al.*, 2023). En consecuencia, no se puede demorar la lucha contra el cambio climático y no se debe olvidar que tanto los efectos multidimensionales del cambio climático como las transformaciones fundamentales necesarias para luchar contra el mismo, tienen consecuencias geopolíticas y de seguridad. Por un lado, alteran las posiciones de poder de los Estados al afectar a su población y su territorio, diseñando un nuevo escenario geoestratégico. Por otro lado, las consecuencias del cambio climático suponen un desafío o amenaza para la seguridad, principalmente como multiplicador de riesgos y amenazas, pero también afectando a las capacidades de seguridad y defensa de los Estados.

Por todo lo anterior, en el marco de la obligación de los Estados de proteger a su población y defenderla de las amenazas a su seguridad, los gobiernos deben incorporar los desafíos del cambio climático en todas sus políticas nacionales e internacionales y cooperar para diseñar una gobernanza global que permita mantener la paz y seguridad internacional en un escenario geoestratégico transformado por las consecuencias del cambio climático.

2. Las consecuencias geopolíticas del cambio climático

La geopolítica estudia cómo el poder del Estado se proyecta en las relaciones internacionales. Esta disciplina científica parte de que el poder de los Estados depende de dos elementos: el territorio y la población. Las alteraciones en estos elementos provocarán modificaciones en el poder de los Estados y en su posición en el escenario internacional. Pocos fenómenos van a afectar tan directa e intensamente al territorio y la población de los Estados como el cambio climático.

El calentamiento global y el consecuente incremento de las temperaturas terrestres y marítimas provocan el deshielo y el aumento de los niveles del mar, modificando las líneas costeras, las fronteras marítimas y los límites territoriales de los Estados (IPCC, 2022a). El ejemplo más extremo es el de los pequeños Estados insulares del Pacífico como Vanuatu, Tuvalu o Kiribati, que ven amenazada su propia existencia. Sin embargo, otros Estados no insulares como Bangladesh, China, India o los Países Bajos pueden sufrir daños en sus ciudades costeras altamente pobladas e, incluso, perder partes importantes de su territorio (CSNU, 2023). Las pérdidas o modificaciones territoriales abren también interrogantes jurídicos sobre la estatalidad de los Estados afectados, la ciudadanía de sus habitantes, las nuevas líneas de delimitación territorial y marítima, y los posibles cambios en los espacios de soberanía. Interrogantes jurídicos que carecen aún de respuesta, pero que son objeto ya de estudio en las organizaciones internacionales, especialmente en Naciones Unidas.

Las alteraciones territoriales podrían dejar sin hogar a miles de personas, principalmente las que residen en pequeñas islas (Kiribati ya ha empezado a comprar terrenos en Fiji para en el futuro alojar a su población) o en áreas costeras (donde se encuentran muchas de las grandes metrópolis mundiales). Las pérdidas territoriales podrían también alterar los medios de vida al perturbar los fundamentos socioeconómicos de regiones o incluso Estados. La pérdida de territorio o de recursos

pueden provocar movimientos masivos de población que podrían incitar tensiones sociales y competencia por los recursos. La elevación de los niveles del mar y el incremento de eventos climáticos extremos podrían incrementar la exposición y vulnerabilidad de los territorios costeros ante catástrofes naturales, provocando grandes costes materiales y pérdidas de vidas humanas (IPCC, 2022b).

Por el contrario, el deshielo también puede hacer accesibles nuevos territorios y abrir nuevas rutas terrestres y marítimas. El ejemplo paradigmático es el del Ártico. Un Ártico más verde, cálido y accesible abre la región a la investigación y la exploración, y a otras actividades de desarrollo económico (NOAA, 2023), despertando el interés de los Estados ribereños en la zona. Al mismo tiempo, y debido al renovado interés de los Estados, las incertidumbres sobre las cuestiones de control y soberanía de estas zonas y el riesgo de tensiones interestatales han ido poniendo en alerta a sus Fuerzas Armadas (CSIS, 2023).

El calentamiento terrestre también puede transformar los patrones climáticos y convertir actuales terrenos fértiles en zonas yermas, y zonas actualmente habitables en inhóspitas o insalubres (IPCC, 2022b). El riesgo de desertificación se incrementa en históricas zonas productivas como el «creciente fértil» o en nuestro propio país. Por el contrario, territorios inaccesibles o improductivos podrían empezar a cultivarse o explotarse para la obtención de recursos naturales, y zonas hoy desiertas podrían convertirse en hospitalarias. Las nuevas posibilidades son tan diversas que pueden ir desde la explotación de recursos minerales en el Ártico al cultivo vinícola en el Reino Unido.

Todo lo anterior, tendría consecuencias económicas y medioambientales, pero, también, políticas y de seguridad, sobre todo en el caso de los Estados o regiones más expuestas y vulnerables (IPCC, 2022b). Las alteraciones de los patrones climáticos y los eventos climáticos extremos con las consecuentes sequías o inundaciones, pueden inducir también movimientos masivos de población, tensiones o enfrentamientos sociales entre los refugiados climáticos y las comunidades de acogida,

o conflictos entre los Estados por el control y la explotación de las nuevas zonas o espacios accesibles o productivos. El acceso a los recursos hídricos no sólo puede exacerbar las tensiones y generar conflictos, sino que puede también ser utilizado como arma de guerra (ver Figura 1).

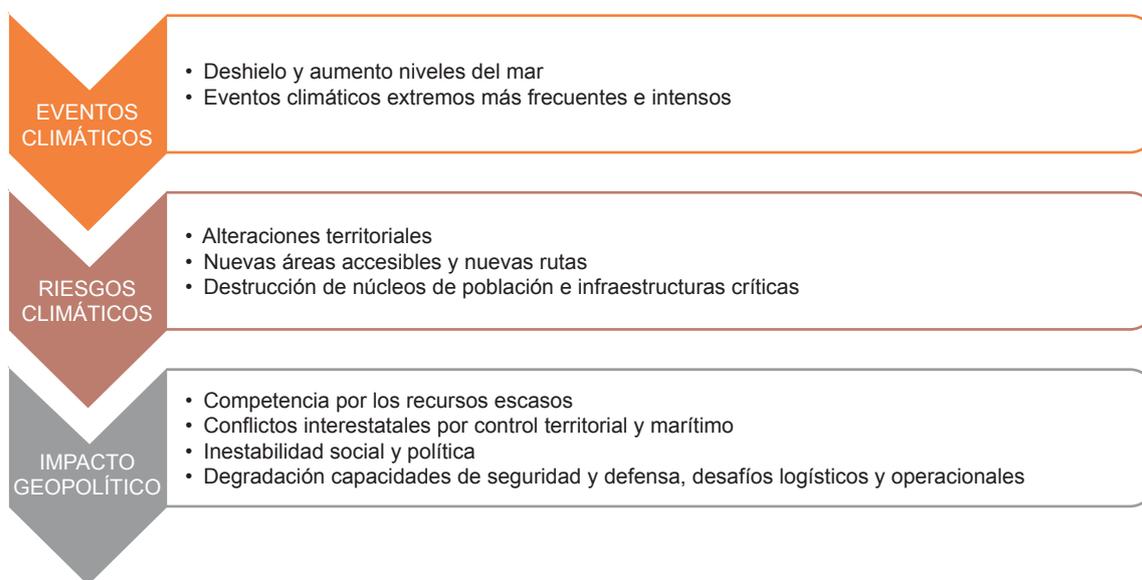
Además, el probable incremento de la intensidad y la frecuencia de los eventos climáticos extremos afectaría a las infraestructuras civiles y militares críticas, afectando a los servicios esenciales de la población y diezmando las capacidades de seguridad y defensa de los Estados (Busby, 2007; Dela Fuente, 2019; Karagiannis *et al.*, 2019; Pal *et al.*, 2023). En el caso de los Estados más expuestos y más vulnerables, las interrupciones ocasionadas por estos eventos climáticos extremos pueden desatar tensiones y conflictos por los recursos escasos, situaciones de inestabilidad social y política e, incluso, episodios de violencia. Además, los efectos sobre las capacidades de seguridad y defensa pueden dejar a los Estados en situación de vulnerabilidad ante futuros impactos y, de forma muy preocupante, ante otras amenazas tradicionales o emergentes (Busby, 2007; Buhaug *et al.*, 2023; Busby, 2008). Por todo ello, los Estados deben preparar a sus fuerzas de seguridad y a sus Fuerzas Armadas para afrontar estos riesgos y desafíos integrando las consideraciones climáticas en su planeamiento operacional y de defensa, y desarrollando sistemas de alerta temprana.

Poniendo el foco en la población, segundo elemento del poder de los Estados, el cambio climático afecta a todas las facetas de la vida de las personas. Para analizar la magnitud del impacto, se puede utilizar el concepto de seguridad humana (PNUD, 1994) que incluye tres dimensiones: la seguridad económica (empleo, medios de vida y seguridad financiera), la social (seguridad alimentaria, salud, derecho a un medioambiente saludable) y la política (paz, estabilidad e integridad física).

En primer lugar, la seguridad económica de las personas se puede ver gravemente perturbada por los impactos de las alteraciones climáticas y los eventos

FIGURA 1

EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL TERRITORIO



FUENTE: Elaboración propia.

climáticos extremos en los sectores agrícola, industrial y de servicios. El sector agrícola debe prepararse para alteraciones de los patrones climatológicos y eventos climáticos extremos, problemas como la escasez de agua, las inundaciones, las olas de calor o las heladas están aumentando en intensidad y frecuencia afectando a los cultivos y a la ganadería. El calentamiento de los océanos afecta directamente a la disponibilidad de los recursos pesqueros (IPCC, 2022b). El sector industrial y energético debe enfrentarse a las alteraciones o los desperfectos graves de los suministros o las infraestructuras y los cambios en la oferta y la demanda de bienes y del consumo energético (OECD, 2018), sin olvidar la revolución tecnológica y en la demanda de recursos naturales que puede suponer la posible transición energética. En el sector de servicios, destaca por su magnitud el impacto en la industria turística que pierde visitantes por falta de nieve en los *resorts* de esquí, los fuegos que amenazan

zonas de veraneo, o las altas temperaturas que no permiten visitar tradicionales atracciones. Además, todos los sectores van a acusar el incremento de los costes de los seguros debido al incremento en la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales provocados por eventos climáticos extremos (Collier *et al.*, 2021).

Todo lo anterior, afectaría directamente a la fuerza laboral, a la estabilidad de los empleos y a la seguridad financiera de la población. Además, los eventos climáticos extremos podrían acabar con los medios de vida y los ahorros de las personas de forma inesperada e inmediata, como en el caso de los desastres naturales, o prolongada en el tiempo, como en el supuesto de las alteraciones de los patrones climáticos. Teniendo en cuenta que los estudios disponibles apuntan a que la situación se puede agravar (Hein *et al.*, 2009), es preciso diseñar políticas que reduzcan el impacto de los efectos del cambio climático en la economía y su traslación a las vidas de los ciudadanos.

FIGURA 2

EFFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA POBLACIÓN

Económicos	Sociales	Políticos
<ul style="list-style-type: none"> • Sector agrícola: Alteraciones en sectores agrícola, ganadero y pesquero • Sector industrial y energético: Disrupción de suministros, destrucción infraestructuras, alteraciones oferta y la demanda de bienes y energía • Sector servicios: Alteraciones de la oferta y demanda de servicios, incremento de costes 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de medios de vida • Escasez de recursos • Inseguridad alimentaria • Dificultades de acceso agua potable • Problemas de salud • Incremento desigualdades • Situaciones de desamparo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones sociales • Debilitamiento institucional • Migraciones • Episodios de violencia • Conflictos nacionales e internacionales

FUENTE: Elaboración propia.

En segundo lugar, el cambio climático afecta a la dimensión social de la seguridad humana. Los eventos climáticos extremos, como sequías prolongadas, inundaciones, huracanes o la subida de los niveles del mar, reducen la seguridad alimentaria (Romanello *et al.*, 2023), el acceso al agua potable de la población (IPCC, 2022b), y tienen repercusiones sobre la salud de las personas y su supervivencia (Romanello *et al.*, 2023), más graves aún debido al incremento de la incidencia de las enfermedades infecciosas como el dengue y la malaria. Además de incrementar el sufrimiento de las personas, las consecuencias del cambio climático sobre la salud ocasionan pérdidas y daños adicionales, incluyendo mayores necesidades sanitarias y la pérdida de capacidad laboral (Romanello *et al.*, 2023). Las actuales proyecciones muestran que la situación empeorará de mantenerse la inacción (Robbins Schug *et al.*, 2023).

Los desastres derivados del cambio climático pueden dejar a la población en situaciones de desamparo, insalubridad o inseguridad, especialmente en Estados frágiles y expuestos. Del mismo modo que los impactos climáticos afectan desmesuradamente a los Estados

más expuestos y vulnerables, los efectos del cambio climático son soportados desproporcionadamente por las personas en situaciones económicas y sociales más vulnerables (Cook y Butz, 2016; Tacoli, 2009).

En tercer lugar, los efectos del cambio climático afectan también a la dimensión política de la seguridad humana y a la paz y seguridad (ver Figura 2). El debate sobre la causalidad del cambio climático y los conflictos se alarga ya más de dos décadas, siendo difícil establecer un nexo claro debido a la complejidad del fenómeno de la guerra y de sus causas (Busby, 2019). Sin embargo, la investigación empírica sobre guerras civiles identifica algunos factores, como la extrema pobreza y las desigualdades sociales, como sistemáticamente asociados con un alto riesgo de conflicto (Gilmore y Buhaug, 2021). Los trabajos académicos más recientes corroboran que las consecuencias del cambio climático como la pérdida de medios de vida, la escasez de recursos, la competencia por los mismos, las situaciones de desamparo, los problemas de salud y los movimientos de población masivos, entre otros, provocan tensiones sociales, inestabilidad política, debilitamiento institucional, episodios de violencia e, incluso, conflictos

internos o internacionales (Buhaug *et al.*, 2023; Pacillo *et al.*, 2023). Por todo ello, el cambio climático ha sido definido como un multiplicador de riesgos y amenazas, por su capacidad de incrementar el impacto de amenazas y vulnerabilidades ya existentes con efectos de carácter global (Werrell y Femia, 2017).

3. Las consecuencias geopolíticas de las medidas de mitigación y de adaptación

Con el fin de evitar todo lo anterior, los actores públicos y privados deben poner en marcha medidas para prevenir y prepararse ante los nuevos desafíos medioambientales, sociales, económicos y de seguridad. Sin embargo, estas necesarias políticas de mitigación y de adaptación también pueden tener efectos indeseados.

A pesar de que existen medidas de impacto moderado y bajo coste para los ciudadanos, como la promoción de nuevos hábitos de consumo más sostenibles o la adopción de innovaciones tecnológicas o logísticas, estas resultan insuficientes y carecen del suficiente apoyo social y político. Por tanto, podría ser necesario recurrir a medidas con un elevado potencial transformador como la geoingeniería —secuestro artificial de dióxido de carbono o la geoingeniería solar (SGRP, 2023)—, o iniciar la transición energética. Los costes económicos, impacto global y consecuencias geopolíticas exigen una cooperación intergubernamental para eludir el riesgo de confrontación en su desarrollo.

Debido a la falta de conocimiento sobre las consecuencias de la geoingeniería y de consenso sobre su implementación, es preciso centrarse en la transición energética como principal medida de mitigación. La descarbonización supone una actuación global en todos los sectores para optar por energías renovables no emisoras de gases de efecto invernadero, por el transporte de energía alternativo, y por la eficiencia y conservación energética (IPCC, 2022b). Esto conllevaría un coste a trasladar a los usuarios y consumidores y que se detraería de otras inversiones, pudiendo

suponer una profundización de las desigualdades y aumentar tensiones sociales, inestabilidad política y conflictos (IRENA, 2019).

El actual escenario geopolítico fue diseñado a principios del siglo XX para satisfacer la dependencia de los países más desarrollados de un número limitado de países productores de petróleo. La descarbonización de la economía global supondría que el poder o influencia de los Estados en el escenario internacional ya no estaría relacionado con sus reservas de petróleo o gas, sino con las de cobre, litio, níquel, cobalto y otras tierras raras. Países que históricamente han gozado de gran influencia geopolítica por su riqueza en combustibles fósiles, como los países de Oriente Medio o ciertos países de África, Centroamérica o América del Sur, verían reducida la misma. Asimismo, estos países son extremadamente dependientes de los ingresos que reciben por estos recursos, por lo que la reducción de estas rentas puede suponer una rotura del contrato social, y derivar en tensiones y conflictos sociales y políticos.

Al contrario, a los nuevos países ricos en recursos les podría afectar la llamada «maldición de los recursos»¹, bien conocida por los países productores de combustibles fósiles. A nivel interno, la explotación de estos recursos o el desarrollo de las nuevas fuentes de energía, podría distorsionar el sistema económico y social, sobre todo en el caso de los países más vulnerables. A nivel internacional, la competencia entre los Estados para controlar las zonas ricas en estos recursos, su explotación, o la distribución y el consumo de las nuevas energías o de los materiales necesarios para desarrollarlas, puede provocar tensiones y conflictos. Paralelamente, los países que carezcan de los nuevos recursos necesarios

¹ La maldición de los recursos es una hipótesis que defiende que los Estados con mayor abundancia de recursos naturales tienen peores resultados con menos recursos y una mayor tendencia a regímenes autocráticos con instituciones débiles y que, incluso, sufra conflictos armados. Véanse Smith y Waldner (2021), Ross (2015) y De Soysa, (2000).

para la transición energética podrían ver cómo su situación de dependencia se perpetúa, únicamente cambiando de suministrador.

Sin embargo, las características de la generación, distribución y consumo de las fuentes de energía «limpias» también pueden transformar los mercados energéticos y los actuales corredores energéticos, abriendo a algunos países la posibilidad de apuntar a la autonomía energética. Esto reduciría los recursos dedicados a la importación de combustibles fósiles pudiendo utilizarlos para la puesta en marcha de más energías renovables, pero, también, para reducir la pobreza y las desigualdades.

Teniendo en cuenta que la protección de los suministros de energía se encuentra en lo más alto de las estrategias de seguridad de los Estados, otra de las consecuencias geopolíticas de la transición energética sería convertir en prioridades de la seguridad nacional la protección de las alianzas con los productores de los recursos necesarios para la transición, las nuevas rutas de distribución y, sobre todo, la protección de las nuevas fuentes de energía nacionales.

Por último, tampoco se debe olvidar el impacto de las medidas de adaptación, ya que teniendo en cuenta la inminencia de las consecuencias del cambio climático, será imprescindible la adopción de ajustes en los sistemas ecológicos, sociales y económicos para responder a los efectos actuales o futuros del cambio climático y para moderar los daños potenciales. Por un lado, la adaptación tiene que ser justa, a nivel nacional e internacional. Debido al coste de las medidas de adaptación, su implantación puede ser extremadamente desigual y alimentar las actuales desigualdades e injusticias sociales, lo que puede generar tensiones y conflictos, no sólo comunales sino también internacionales y regionales. Por otro lado, se debe evitar el riesgo de «maladaptación». Esto se produce cuando a través de las medidas de adaptación adoptadas, se incrementa la exposición y vulnerabilidad de los ciudadanos, aumentando los riesgos económicos, sociales, políticos y de seguridad derivados del cambio climático.

4. Una perspectiva climática para la gobernanza global

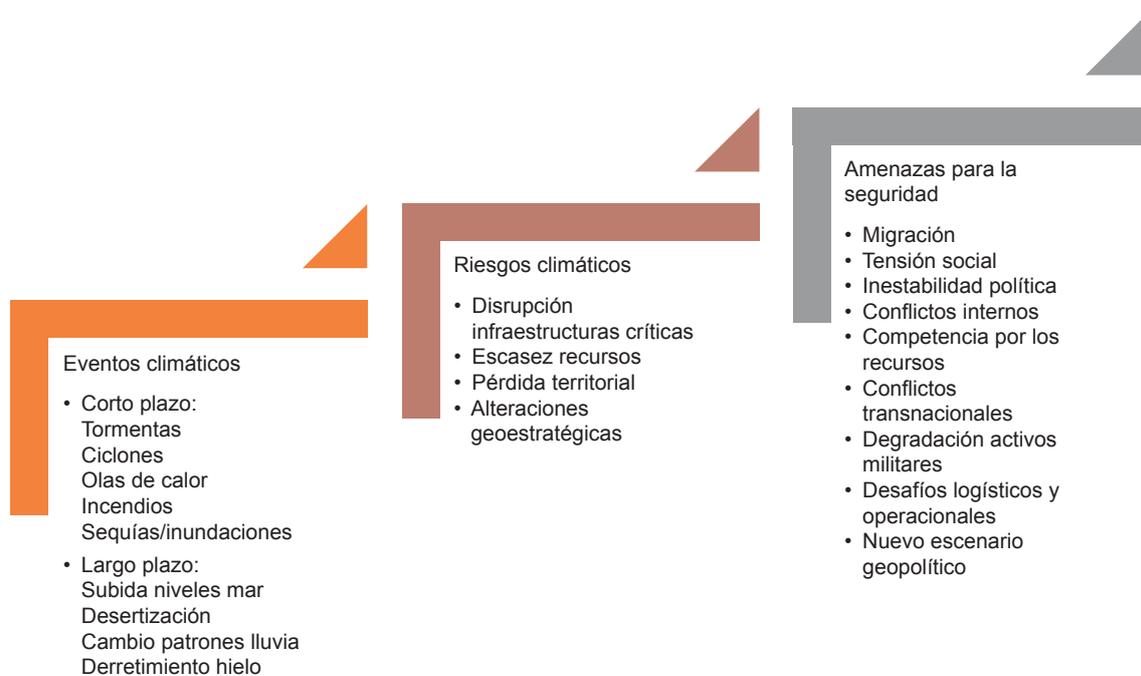
La legitimidad de los Estados se nutre de su capacidad de suministrar a los ciudadanos los bienes y servicios necesarios para su bienestar y su seguridad. Si, debido a los eventos climáticos extremos, los Estados pierden esa capacidad, especialmente en el caso de los más vulnerables y expuestos, su legitimidad podría ser cuestionada, ya sea de forma pacífica y democrática, como de forma violenta (Werrell y Femia, 2017).

En consecuencia, la respuesta ante los desafíos geopolíticos y de seguridad del cambio climático es imperativa y urgente. Los Estados deben actuar para prevenir y prepararse ante los posibles efectos geopolíticos indeseados del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación (ver Figura 3). La respuesta de los Estados puede ser unilateral o concertada, conduciendo a una de las dos dinámicas que rigen la sociedad internacional: la cooperación o el conflicto.

Para elegir el camino de la cooperación, los Estados deben buscar mecanismos transparentes y justos que cubran los vacíos legales y la falta de una autoridad supranacional. Estos mecanismos deben poder utilizarse como marco en los esfuerzos de mitigación y adaptación, y para abordar las situaciones de inseguridad derivadas de los impactos del cambio climático (ver Figura 4). Además, el diseño de estas medidas debería hacerse de forma inclusiva, participando todos los actores públicos y privados a todos los niveles (local, regional, nacional e internacional).

El diseño de esta gobernanza puede partir de dos enfoques distintos: la climatización de las instituciones nacionales e internacionales (Aykut y Maertens, 2021) o la introducción de una perspectiva climática en los regímenes internacionales de gobernanza. En el supuesto de la climatización de la gobernanza global, las cuestiones climáticas no se limitarían a las organizaciones y conferencias específicas como la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, sino que se incluirían en todos los foros e instituciones

FIGURA 3
CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS Y PARA LA SEGURIDAD DERIVADAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO



FUENTE: Elaboración propia.

internacionales. Además, la climatización supondría una transformación radical y profunda de estas organizaciones e instituciones para poner el cambio climático en lo más alto de la agenda política. Esta climatización de la gobernanza global, requeriría de un largo proceso de concertación, cuando son necesarias respuestas urgentes, y poner en segundo lugar otros desafíos y amenazas económicas, políticas y de seguridad también relevantes e, incluso, existenciales.

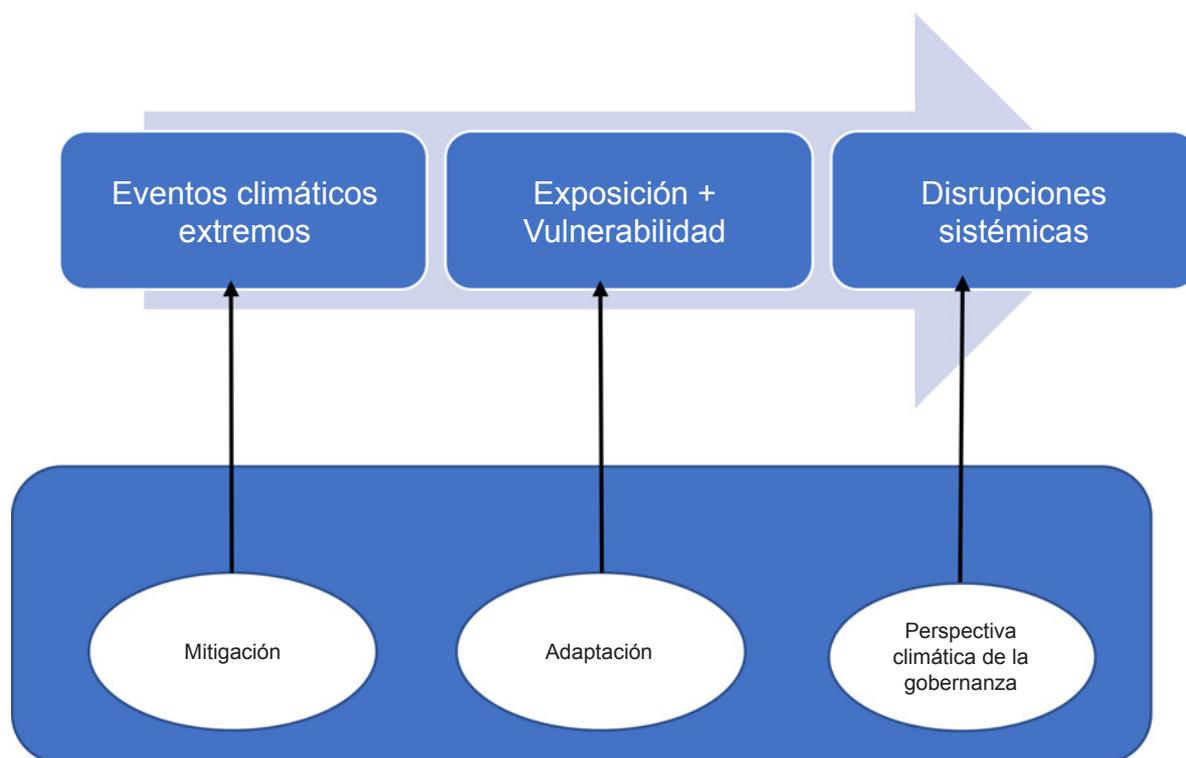
Ante estos inconvenientes, se podría adoptar un enfoque alternativo: una perspectiva climática de la gobernanza global. Esta perspectiva alternativa de las relaciones internacionales se centraría en facilitar que las actuales organizaciones internacionales puedan de inmediato abordar las consecuencias del cambio climático y consistiría en utilizar los existentes foros

de diálogo político y seguridad, y de cooperación económica y social, introduciendo las cuestiones necesarias para abordar los efectos del cambio climático. Del mismo modo que en la climatización, las consideraciones climáticas superarían los foros específicos para incluirse en las agendas de todas las instituciones internacionales, pero no sería necesaria la transformación radical de las organizaciones, ni la priorización de los efectos del cambio climático sobre otros desafíos y amenazas.

Por tanto, en primer lugar, el desarrollo de la perspectiva climática de la gobernanza global requiere que un mayor número de instituciones integren las consideraciones climáticas en sus políticas y actividades de forma transversal. En segundo lugar, estas organizaciones deben trabajar para negociar y adoptar los

FIGURA 4

DIMENSIONES DE LA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL



FUENTE: Elaboración propia.

acuerdos y las medidas necesarias para prevenir y prepararse para las consecuencias geopolíticas del cambio climático. Finalmente, deberían habilitar espacios para discutir y solucionar las posibles diferencias y disputas derivadas de las consecuencias sociales, económicas, políticas y de seguridad del cambio climático y de las medidas de mitigación con el objetivo de encontrar una solución concertada para evitar tensiones y conflictos entre los Estados (ver Figura 5).

A través de conferencias específicas o utilizando organizaciones internacionales preexistentes, los Estados deben abordar los impactos geopolíticos del cambio climático y de las medidas de mitigación y adaptación. Para solventar problemas territoriales,

los Estados podrían negociar acuerdos internacionales para delimitar las nuevas fronteras, controlar las nuevas rutas, gestionar los nuevos espacios comunes, y responder a los interrogantes jurídicos derivados de las modificaciones de los espacios terrestres y marinos. Estos acuerdos podrían ser nuevos tratados o actualizaciones de tratados ya existentes, como la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Tratado Antártico, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

También se pueden utilizar las organizaciones internacionales universales o regionales para cooperar en el refuerzo de la resiliencia civil y militar. Uno de los

FIGURA 5

ELEMENTOS DE LA PERSPECTIVA CLIMÁTICA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Implantación:

- En todas las instituciones y OOI ya existentes
- Utilizando las capacidades existentes
- De forma transversal

Creación de foros:

- Para la cooperación política, económica y tecnológica
- Para el diálogo y solución de conflictos

FUENTE: Elaboración propia.

ejemplos de cooperación exitosa en este sentido es la Alianza Atlántica que, en los últimos años, ha situado la resiliencia en lo más alto de sus prioridades como refleja su último Concepto Estratégico (OTAN, 2022), desarrollando iniciativas como el Comité de Resiliencia (NATO, 2022) o incluyéndola en documentos como el Plan de Acción de la OTAN sobre Cambio Climático y Seguridad (NATO, 2021).

Al mismo tiempo, los Estados deben trabajar a nivel nacional e internacional en suavizar las consecuencias para la población de la pérdida de sus medios de subsistencia, del incremento de los costes y de la escasez de recursos. Son necesarias políticas públicas que faciliten una transición «justa» para aliviar los problemas de adaptación que pueden sufrir los afectados directos, como los trabajadores en el sector de los combustibles fósiles, o indirectos, como los ciudadanos que

necesitan una energía asequible y que se garantice la seguridad alimentaria. A nivel internacional, las organizaciones internacionales competentes deben utilizar sus capacidades de análisis y previsión para identificar las necesidades y desarrollar los programas necesarios de forma inclusiva y participativa.

Las instituciones financieras internacionales y los bancos internacionales de desarrollo, como el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2024) y el Banco Mundial (World Bank, 2024), han empezado a actuar para integrar las consideraciones climáticas de forma transversal en línea con la perspectiva climática de la gobernanza global. En su dimensión interna, estas instituciones pueden evaluar los riesgos climáticos de sus actividades, sus carteras de inversión y su financiación, a la vez que considerar el impacto climático de las mismas y planificar consecuentemente sus actividades integrando en

sus operaciones, estrategias y procesos de toma de decisiones, los parámetros climáticos.

En su dimensión externa, entre otras posibles medidas, estas instituciones pueden promocionar la evaluación de los riesgos e impactos climáticos de la actividad financiera pública y privada, apoyar técnica y financieramente la gestión de los riesgos climáticos, ampliar la financiación climática para apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación y promocionar instrumentos financieros para una gestión de la deuda que permita a los países endeudados enfrentarse a la crisis climática. Al mismo tiempo, estas instituciones también pueden trabajar para fomentar la cooperación estatal en materia financiera y convertirse en los foros principales para negociar y adoptar acuerdos internacionales, y habilitar espacios para discutir y solucionar las posibles diferencias y disputas en materia financiera derivadas de los impactos económicos y financieros del cambio climático.

La nueva gobernanza global también puede impulsar el desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías para la mitigación del cambio climático o para la adaptación a las consecuencias del cambio climático, facilitando la puesta en común de conocimiento y buenas prácticas, la inversión conjunta y los consensos necesarios para su despliegue. Al mismo tiempo, es necesario diseñar y poner en marcha instrumentos para prevenir consecuencias medioambientales y sanitarias indeseadas y responder de forma concertada en caso de producirse.

A pesar de la puesta en práctica de estas políticas, también se debería trabajar para prevenir las consecuencias de los impactos que no se logren mitigar. Los foros de cooperación y diálogo preexistentes, de carácter universal y regional, como las Naciones Unidas o la Unión Europea (UE), resultan de nuevo esenciales para abordar las cuestiones legales, económicas, sociales y políticas de las migraciones por cuestiones climáticas. Estos foros también podrían utilizarse para colaborar y evitar la confrontación por la competencia de recursos naturales.

Finalmente, para el caso en que todos estos esfuerzos fracasaran, las instituciones internacionales universales

y regionales serían necesarias para convertirse en foros de diálogo y practicar un multilateralismo efectivo con el fin de preservar la paz y la seguridad internacional y solventar los posibles episodios violentos o conflictos armados. Esta perspectiva climática para la gobernanza global puede también transformarse en una perspectiva climática para la seguridad (García Rico, 2022). Ante los desafíos y amenazas para la seguridad que el cambio climático puede desatar, los Estados y las organizaciones internacionales deben integrar las consideraciones climáticas en su agenda de seguridad, concretamente en sus discursos de seguridad y en sus prácticas de seguridad.

El Consejo de Seguridad ha adoptado más de 70 resoluciones y declaraciones presidenciales desde 2017 (SCR, 2022), y aunque no ha llegado a definir el cambio climático como amenaza para la paz por la falta de consenso, ha incorporado lenguaje al respecto en resoluciones geográficas y temáticas y en las resoluciones que adoptan los mandatos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. La Secretaría también está incorporando las consideraciones climáticas en sus ejercicios de análisis y planificación, estrategias de prevención y mediación de conflictos y consolidación de la paz y en el planteamiento de sus operaciones de mantenimiento de la paz. También se han creado otros instrumentos como el Mecanismo de Seguridad Climática o la Comunidad de Práctica de las Naciones Unidas sobre Seguridad Climática para promover la cooperación intersectorial en el sistema de las Naciones Unidas y fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para analizar y abordar sistemáticamente los vínculos entre el cambio climático, la paz y la seguridad, integrarlos en los esfuerzos de prevención, mantenimiento de la paz y adaptación de la ONU, de los Estados miembros y de otras organizaciones internacionales.

Organizaciones regionales, como la OTAN o la Unión Europea, han incluido también el cambio climático en sus documentos estratégicos como el Concepto Estratégico 2022 (OTAN, 2022) y la Brújula Estratégica

(European Union, 2022) del mismo año, y empiezan a integrar las consideraciones climáticas en sus planeamientos operacionales y de defensa, para preparar sus capacidades y alcanzar la resiliencia requerida para afrontar las consecuencias del cambio climático.

5. Conclusiones

Los efectos del cambio climático ya tienen consecuencias geopolíticas y los Estados ya están considerando estas consecuencias en sus agendas de política exterior y de seguridad para responder a estas consecuencias geopolíticas y desafíos para la seguridad. La respuesta de los actores internacionales debe ser meditada y planificada, y debe tener en cuenta no sólo los efectos del cambio climático, sino también las consecuencias de las medidas de mitigación y adaptación, especialmente de la transición energética, en el escenario internacional y de seguridad.

Tanto por las consecuencias del cambio climático, como por la respuesta de los Estados y otros actores a las mismas, la comunidad internacional se enfrenta a un nuevo escenario geoestratégico en que participan viejos y nuevos actores con nuevos guiones y diferente *attrezzo*. Las dos dinámicas opuestas resultantes de este escenario son la cooperación o el conflicto. Con el objetivo de que la obra que se represente en los próximos años sea de concertación y no de confrontación, la comunidad internacional debería adoptar una perspectiva climática de la gobernanza global, es decir, integrar el cambio climático en todas las instituciones, nacionales e internacionales, en los discursos y prácticas de las mismas, de forma transversal.

Desde esta perspectiva, las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales pueden servir de plataforma para la cooperación en todas las dimensiones de la lucha contra el cambio climático y de los esfuerzos de adaptación a los efectos del mismo. Paralelamente, las organizaciones internacionales encargadas de velar por la paz y la seguridad internacional deberían también trabajar para reducir la exposición

y vulnerabilidad de los Estados, reforzando sus capacidades e integrando las consideraciones climáticas en el planeamiento de defensa y operacional, y, al mismo tiempo, convertirse en foros de diálogo y resolución de controversias derivadas de los impactos del cambio climático en la seguridad.

Sin embargo, para implantar esta nueva perspectiva son necesarios dos elementos: las capacidades y la voluntad política. Como no se trata de una transformación de las instituciones, las capacidades ya existen, sólo es necesario identificarlas, adaptarlas y reforzarlas para cumplir con este objetivo, por lo que únicamente cabe preguntarse: ¿existe la suficiente voluntad política?

Referencias bibliográficas

- Aykut, S. C., & Maertens, L. (2021). The climatization of global politics: introduction to the special issue. *International Politics*, 58(4), 501-518.
- Buhaug, H., Benjaminsen, T. A., Gilmore, E. A., & Hendrix, C. S. (2023). Climate-driven risks to peace over the 21st century. *Climate Risk Management*, 39. <https://doi.org/10.1016/j.crm.2022.100471>
- Busby, J. W. (2007). *Climate Change and National Security: An Agenda for Action*. Council on Foreign Relations Press.
- Busby, J. W. (2008). Who Cares about the Weather?: Climate Change and U.S. National Security. *Security Studies*, 17(3), 468-504. <https://doi.org/10.1080/09636410802319529>
- Busby, J. W. (2019). The field of climate and security: a scan on the literature. *The Social Science Research Council (SSRC)*.
- Collier, S. J., Elliott, R., & Lehtonen, T.-K. (2021). Climate change and insurance. *Economy and Society*, 50(2), 158-172. <https://doi.org/10.1080/03085147.2021.1903771>
- Cook, N., & Butz, D. (2016). Mobility Justice in the Context of Disaster. *Mobilities*, 11(3), 400-419. <https://doi.org/10.1080/17450101.2015.1047613>
- CSIS. (2023). *The Europe, Russia, and Eurasia Program, Arctic Military Activity Tracker*. The Center for Strategic and International Studies. Accedido: 11 de diciembre de 2023. <https://arcticmilitarytracker.csis.org/>
- CSNU. (14 de febrero de 2023). *Amenazas a la paz y la seguridad internacionales. El aumento del nivel del mar: consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*. S/PV.9260. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- De Soysa, I. (2000). The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity? In M. Berdal & D. M. Malone (Eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (pp. 113-135). Lynne Rienner Publishers.
- Dela Fuente, J. N. (2019). Comprehensive Analysis of Climate Change Effects on Military Bases. *UCLA*. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://escholarship.org/uc/item/3k7771dd>
- European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence*. Accedido: 17 de noviembre de 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en
- García Rico, L. (2022). *NATO and Climate Change: A Climatized Perspective on Security*. Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs.
- Gilmore, E. A., & Buhaug, H. (2021). Climate mitigation policies and the potential pathways to conflict: Outlining a research agenda. *Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change*, 12(5), e722. <https://doi.org/10.1002/wcc.722>
- Hansen, J. E., Sato, M., Simons, L., Nazarenko, L. S., Sangha, I., Kharecha, P., Zachos, J. C., von Schuckmann, K., Loeb, N. G., Osman, M. B., Jin, Q., Tselioudis, G., Jeong, E., Lacis, A., Ruedy, R., Russell, G., Cao, J., & Li, J. (2023). *Global warming in the pipeline*. *Oxford Open Climate Change*, 3(1). <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgad008>
- Hein, L., Metzger, M. J., & Moreno, A. (2009). Potential impacts of climate change on tourism; a case study for Spain. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 1(2), 170-178. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2009.10.011>
- IMF. (2024). *Climate Change*. Accedido: 29 de mayo de 2024. <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change>
- IPCC. (2022a). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Assessment Report 6. Working Group II. Full Report. Intergovernmental Panel on Climate Change. Accedido: 24 de enero de 2024. <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
- IPCC. (2022b). Assessment Report 6 Working Group II. Summary for Policymakers. In *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- IRENA. (2019). *A new world: The geopolitics of the energy transformation*. International Renewable Energy Agency. Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation.
- Karagiannis, G. M., Cardarilli, M., Turksezer, Z. I., Spinoni, J., Mentaschi, L., Feyen, L., & Krausmann, E. (2019). *Climate change and critical infrastructure-storms*. European Commission, Luxembourg, Joint Research Center Technical Report JRC113721. <https://doi.org/10.2760/986436>
- Lieberman, B., & Gordon, E. (2022). *Climate Change in Human History: Prehistory to the Present* (second edition). Bloomsbury Academic. Accedido: 15 de enero de 2024. <https://catalog.jcls.org/Record/230885>
- NATO. (2021). *NATO Climate Change and Security Action Plan*. North Atlantic Treaty Organization. Accedido: 9 de noviembre de 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm
- NATO. (2022). *Resilience Committee*. North Atlantic Treaty Organization. Accedido: 9 de noviembre de 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm
- NOAA. (2023). *The changing Arctic: A greener, warmer and increasingly accessible region*. National Oceanic and Atmospheric Administration. U.S. Department of Commerce. Accedido: 11 de diciembre de 2023. <https://www.noaa.gov/explainers/changing-arctic-greener-warmer-and-increasingly-accessible-region>
- OECD. (2018). *Climate-resilient Infrastructure* (OECD Environment Policy Paper No. 14). The Organisation for Economic Co-operation and Development. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://www.oecd.org/environment/cc/policy-perspectives-climate-resilient-infrastructure.pdf>
- OTAN. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Organización del Tratado del Atlántico Norte. Accedido: 28 de marzo de 2022. <https://www.nato.int/strategic-concept/>
- Pacillo, G., Liebig, T., Carneiro, B., Medina, L., Schapendonk, F., Kenduywo, B., Craparo, A. C. W., Basel, A., Minoarivelo, H. O., Villa, V., Belli, A., Caroli, G., Madurga-Lopez, I., Scartozzi, C. M., DuttaGupta, T., Ramirez-Villegas, J., Achicanoy, E. H., Mendez, A. C., Resce, C., ... Läderach, P. (2023). *Measuring the climate security nexus: the Integrated Climate Security Framework*. Accedido: 13 de noviembre de 2023. <https://eartharxiv.org/repository/view/5786/>
- Pal, I., Kumar, A., & Mukhopadhyay, A. (2023). Risks to Coastal Critical Infrastructure from Climate Change. *Annual Review of Environment Resources*, 48, 681-712. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-112320-101903>
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Accedido: 4 de mayo de 2023. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostats.pdf>
- Robbins Schug, G., Buikstra, J. E., Dewitte, S. N., Baker, B. J., Berger, E., Buzon, M. R., Davies-Barrett, A. M., Goldstein, L., Grauer, A. L., Gregoricka, L. A., Halcrow, S. E., Knudson, K. J., Spencer Larsen, C., Martin, D. L., Nystrom, K. C., Perry, M. A., Roberts, C. A., Santos, A. L., Stojanowski, C. M., ... Zakrzewski, S. R. (2023). Climate change, human health, and resilience in the Holocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(4), e2209472120. <https://doi.org/10.1073/pnas.2209472120>

- Romanello, M., di Napoli, C., Green, C., Kennard, H., Lampard, P., Scamman, D., Walawender, M., Ali, Z., Ameli, N., Ayeb-Karlsson, S., Beggs, P. J., Belesova, K., Berrang Ford, L., Bowen, K., Cai, W., Callaghan, M., Campbell-Lendrum, D., Chambers, J., Cross, T. J., ... Costello, A. (2023). The 2023 report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for a health-centred response in a world facing irreversible harms. *The Lancet*, 402(10419), 2346-2394. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)01859-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01859-7)
- Ross, M. L. (2015). What Have We Learned about the Resource Curse? *Annual Review of Political Science*, 18(1), 239-259. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052213-040359>
- SCR. (2022). *The UN Security Council and Climate Change: Tracking the Agenda after the 2021 Veto*. Accedido: 26 de diciembre de 2023. <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-un-security-council-and-climate-change-tracking-the-agenda-after-the-2021-veto.php>
- SGRP. (2023). *Geoengineering*. Harvard's Solar Geoengineering Research Program. Accedido: 5 de octubre de 2023. <https://geoengineering.environment.harvard.edu/geoengineering>
- Smith, B., & Waldner, D. (2021). *Rethinking the Resource Curse*. First edition. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776837>
- Tacoli, C. (2009). Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. *International Institute for Environment and Development (IIED)*, 21(2), 513-525. Environment & Urbanization. Sage Publications. <https://doi.org/10.1177/0956247809342182>
- Werrell, C. E., & Femia, F. (2017, June). Epicenters of Climate and Security: The New Strategic Landscape of the Anthropocene. *The Center for Climate and Security*.
- World Bank. (2024). *Climate Change - Overview – Strategy*. Accedido: 29 de mayo de 2024. <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview>

Enrique Feás*

LA GEOPOLÍTICA ACTUAL Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA. EL RESURGIR DEL CONFLICTO LIBRECAMBIO-PROTECCIONISMO

La geopolítica ha invadido la economía. Hoy la mayor parte de los riesgos económicos son de carácter geopolítico, casi imposibles de predecir. En un contexto de polarización y escasa cooperación internacional, la globalización se revisa y las decisiones económicas ponderan tanto la rentabilidad como el riesgo de interrupción de las cadenas de valor o de la excesiva dependencia de rivales estratégicos. Los países desarrollan conceptos como seguridad nacional, seguridad económica o autonomía estratégica, que hacen que el debate entre librecambio y proteccionismo sea más frágil y borroso que nunca.

Current geopolitics and strategic autonomy. The resurgence of the free trade versus protectionism conflict

Geopolitics has invaded the economy. Today, most economic risks are geopolitical in nature, almost impossible to predict. In a context of polarization and little international cooperation, globalization is being reviewed and economic decisions weigh both profitability and the risk of disruption of value chains or over-dependence on strategic rivals. Countries are developing concepts such as national security, economic security or strategic autonomy, which make the debate between free trade and protectionism is becoming more fragile and blurred than ever.

Palabras clave: autonomía estratégica, seguridad económica, geopolítica, librecambio, proteccionismo.

Keywords: strategic autonomy, economic security, geopolitics, free trade, protectionism.

JEL: F1, F13, F5, F51, F52.

* Investigador principal del Real Instituto Elcano. Técnico Comercial y Economista del Estado.

Contacto: efeas@rielcano.org

Versión de enero de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7793>

1. Introducción. Geopolítica y economía

La geopolítica siempre ha estado presente en el mundo de la economía, pero podemos decir que, a partir de la segunda década del siglo XXI, la ha invadido por completo. Desde entonces, y aparte del COVID-19, la mayor parte de los riesgos han sido geopolíticos: las guerras comerciales de Trump, la guerra tecnológica entre Estados Unidos y China, la invasión rusa de Ucrania o la guerra de Gaza, son ejemplos de elementos perturbadores del equilibrio económico global basados en decisiones personales de líderes no necesariamente racionales.

En el fondo, más que de riesgo, podemos hablar de incertidumbre *knightsiana*, ya que es difícil asignar una probabilidad a los desafíos a los que debe enfrentarse la economía. La probabilidad de que el crecimiento del PIB se mantenga dentro de una franja es más o menos calculable, pero no lo es la probabilidad de que el presidente ruso decida un ataque nuclear táctico contra algún objetivo en Ucrania, o que el presidente chino decida hacer un bloqueo comercial a Taiwán.

El mundo actual está polarizado, en un estado de enfrentamiento entre grandes potencias. Varios bloques coexisten en un contexto de rivalidad y desconfianza, y promueven medidas de reducción de dependencia que, generalmente, se traducen en pulsiones proteccionistas. Lo multilateral está en declive: la Organización Mundial de Comercio (OMC), que ya se veía incapaz de cerrar con éxito nuevas rondas multilaterales, recibió un duro golpe en la era de Trump con la decisión de bloquear la renovación de jueces para el Órgano de Apelación del Mecanismo de Solución de Diferencias. La presidencia de Joe Biden no ha hecho nada por resolver este problema, demostrando que el unilateralismo económico es una tendencia bipartidista en Estados Unidos, donde el proteccionismo está firmemente arraigado.

La Unión Europea (UE), por su parte, sigue insistiendo en la necesidad de reforzar la cooperación internacional y el libre comercio y garantizar la gobernanza comercial, pero poco a poco va adoptando nuevos instrumentos

de defensa o de represalia comercial contra acciones unilaterales, incluso adopta iniciativas que casan mal con el marco de la OMC.

El declive del multilateralismo no implica necesariamente que la cooperación haya desaparecido: tan solo se ha hecho intergubernamental. Los países siguen teniendo incentivos a determinadas formas de cooperación, pero no están dispuestas a sacrificar parte de su soberanía trasladándosela a instituciones supranacionales (Feás y Ruiz, 2023). No obstante, sí se observa cada vez más una reorganización de los flujos económicos y una mayor regionalización (Baldwin *et al.*, 2024).

Parte del cambio de paradigma es comprensible. A partir de los años 90 del siglo pasado se produjo una importante fragmentación de la producción mundial, a través del desarrollo de las cadenas de valor globales. Pero entonces el mundo era distinto, y la caída del muro de Berlín hacía pensar que la Guerra Fría había terminado. Rusia se aproximaba a Occidente y China entraba en la Organización Mundial de Comercio, dando la impresión de que poco a poco se iría integrando en la comunidad occidental. La realidad no fue así: Rusia se convirtió en un proveedor estratégico de la Unión Europea y China se transformó en la industria del mundo, absorbiendo más de un 25 % del valor añadido bruto industrial (cuando apenas suponía un 5 % a comienzos de siglo), pero sus estructuras políticas internas rechazaron cualquier asimilación con Occidente, alejándose de la posibilidad de una democratización. Los países occidentales se dieron cuenta de que la mayor interdependencia económica con Rusia y China no se había traducido en un cambio político. El *Wandel durch Handel* (el «cambio a través del comercio») del modelo alemán y base del europeo —la idea de que la intensificación de los flujos comerciales reduce la posibilidad de conflicto—, resultó ser aplicable tan solo a democracias. Las autocracias usan la interdependencia y el comercio como arma arrojadiza.

Resultaba ingenuo pretender que Rusia y China, una vez tuvieran poder económico sobre Occidente, no lo

utilizarían. Estados Unidos, en la era Obama, ya reparó en que China estaba dispuesta a utilizar sus herramientas de presión sobre las economías de la región. Donald Trump se limitó a intensificar y vocalizar ese enfrentamiento con China.

En cuanto a Rusia, supo aprovechar la dejadez de Alemania a la hora de acumular una enorme dependencia gasística y la retirada estadounidense como genearme del mundo. La falta de reacción occidental ante la invasión de Crimea (más allá de las sanciones), en el año 2014, fue un incentivo para que Rusia pensase que Europa no estaba dispuesta a dar la batalla. La invasión de Ucrania, en febrero de 2022, terminó de despertar a la comunidad occidental sobre las verdaderas y peligrosas intenciones de Rusia.

La pandemia de COVID-19 provocó una enorme disrupción del comercio mundial cuyos efectos se extendieron mucho tiempo. Sabíamos que las cadenas de valor globales funcionaban como un reloj, pero no sabíamos que, cuando el reloj se paraba, tardaba muchos meses en volver a dar la hora correcta. La crisis del COVID-19 fue un serio *shock* de oferta que también hizo despertar al mundo sobre los riesgos de depender de cadenas de valor excesivamente dispersas. En un mundo de pandemias y de enfrentamiento multipolar, las decisiones de fragmentación de la producción no pueden verse exclusivamente condicionadas por el coste, sino también por el riesgo de disrupción. Esta sensación se reforzó cuando la economía mundial, que se estaba ya recuperando del *shock* de oferta del COVID-19, sufrió los efectos de la invasión rusa de Ucrania sobre los precios de la energía y de las materias primas.

La conjunción de todos estos riesgos, especialmente los geopolíticos, ha ido concienciando a los países occidentales del riesgo de la excesiva dependencia económica de enemigos o de rivales estratégicos. La economía mundial está virando desde la hegemonía del institucionalismo liberal cooperativo y basado en reglas hacia un escenario de relaciones internacionales en el que la clave son los equilibrios de poder, y estos están

en redefinición y con un creciente peso de los aspectos tecnológicos y económicos, lo que abre la puerta al regreso de consideraciones de seguridad por encima de las de eficiencia. Esto ha llevado al desarrollo y potenciación de conceptos como el de autonomía estratégica, la seguridad económica y la seguridad nacional, tras los cuales subyace necesariamente una menor globalización y que han diluido peligrosamente el debate entre librecomercio y proteccionismo.

2. Europa, la autonomía estratégica y la seguridad económica

Europa, tradicionalmente defensora del libre comercio —base de su éxito—, ha ido siempre a remolque de las tendencias proteccionistas mundiales, pero la evolución geopolítica a lo largo del siglo XXI le ha obligado a desarrollar conceptos que reflejan una cierta independencia y reducción de riesgos, como los de autonomía estratégica o la seguridad económica, que analizaremos a continuación.

La autonomía estratégica

La «autonomía estratégica» podría definirse como el deseo de la Unión Europea de mejorar su capacidad de actuar de forma independiente y hacer valer sus intereses en la escena mundial, en particular en los ámbitos de la seguridad, la defensa, la política exterior y la política económica. En gran medida, se trata de no depender excesivamente de los otros países. El concepto surge en un contexto de cambio geopolítico, con una dinámica del poder mundial que obliga a Europa a ser más asertiva, a convertirse en un actor más influyente y autosuficiente.

No existe una definición clara de qué ámbitos quedan delimitados dentro de la autonomía estratégica, pero podemos enumerar algunos aspectos clave.

En primer lugar, la seguridad y la defensa. En este marco, que es en donde surge originalmente el concepto, el objetivo es desarrollar una política europea

de defensa y seguridad propia, más eficaz e integrada, reduciendo la dependencia de otros actores como Estados Unidos.

En segundo lugar, la independencia tecnológica. La autonomía estratégica, en este ámbito, se preocupa por reducir la dependencia de proveedores tecnológicos no europeos y garantizar un mínimo control sobre tecnologías esenciales. Esto obliga a impulsar la investigación y el desarrollo, la innovación y la ciberseguridad.

En tercer lugar, la seguridad económica, entendida como la minimización de riesgos vinculados a la existencia de relaciones energéticas, industriales, comerciales y financieras con el resto del mundo y la protección de sus intereses. Esto incluye la garantía de un suministro energético seguro y diversificado (así como el desarrollo de fuentes de energía propias), una adecuada provisión de materias primas y minerales estratégicos, al igual que tecnologías clave para la industria, herramientas para defenderse de presiones comerciales o financieras, así como de carácter ofensivo. Conviene señalar que la seguridad económica es necesaria tanto en el caso de disrupciones de origen natural o accidental (como el COVID-19) como de bloqueos estratégicos o geopolíticos.

Un cuarto y último ámbito sería la independencia en política exterior, en un marco de defensa del multilateralismo y la cooperación internacional, pero entendida como la búsqueda de una voz propia y un papel protagonista en las grandes decisiones internacionales. La promoción de los valores y estándares regulatorios europeos entraría dentro de este bloque.

Es importante tener en cuenta que lograr la autonomía estratégica es un proceso continuo que está sujeto a debate y discusión entre los Estados miembros. El concepto tiene claramente dos componentes: la parte de autonomía mira hacia el interior, y la de estrategia, hacia el exterior (Morillas, 2023), y en ambos casos las competencias no están claramente definidas. Los diferentes Estados miembros pueden tener distintas perspectivas sobre el alcance y la naturaleza de la autonomía estratégica, o exigir cuentas a la Comisión, y encontrar un consenso puede ser un desafío (Weiß, 2023).

El origen del concepto de autonomía estratégica europea se remonta a las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, en las que se afirmaba que una base tecnológica e industrial de defensa más sólida mejoraría la «autonomía estratégica y su capacidad para actuar con los socios» europeos (European Council, 2013). Posteriormente, la Estrategia Global de la UE amplió el ámbito de la autonomía estratégica hacia la política exterior (European External Action Service [EEAS], 2016) y poco a poco se fue desplazando hacia otros ámbitos económicos. Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, comenzó a defender un componente económico de la autonomía estratégica europea en septiembre de 2020 (Michel, 2020). En febrero de 2021, cuando se comenzaba a vislumbrar el final de la pandemia por la vacunación masiva de sus ciudadanos, la Comisión presentó una nueva Estrategia de Política Comercial (Comisión Europea, 2021) basada en la «autonomía estratégica abierta», convencida ya por fin de que, en un mundo multipolar con una cruenta batalla entre Estados Unidos y China por la supremacía tecnológica, Europa no podía quedarse de brazos cruzados o correr el riesgo de terminar siendo irrelevante.

Que la autonomía estratégica adquiriera un carácter protagonista con la política comercial europea tiene sentido: la política comercial es una de las pocas herramientas potentes y, al mismo tiempo, puramente supranacionales de la UE. El título de la Estrategia «Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme» refleja muy bien el espíritu europeo, insistiendo ya desde el título en que los objetivos no pueden alejarse de la defensa del libre comercio. El término introducido, «autonomía estratégica abierta», es aparentemente contradictorio, ya que corre el peligro de traducirse por una suerte de «proteccionismo no proteccionista». ¿Cómo se puede incrementar la autonomía o reducir la dependencia sin caer en el proteccionismo? Es posible, pero no es fácil, y en el logro de ese difícil equilibrio radica gran parte del éxito del objetivo. La Comunicación de la Comisión se limita a hablar

de una estrategia «que compagine sus objetivos internos y externos», «proporcionando un marco comercial estable basado en reglas, abriendo nuevos mercados para diversificar las fuentes de suministro y desarrollando marcos cooperativos para el acceso justo y equitativo a suministros críticos».

Para ello, sienta las bases de diversos instrumentos que garantizan una justa competencia entre empresas europeas y no europeas y que poco se han ido desarrollando legislativamente, como el instrumento antioerción, el instrumento de contratación internacional, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono, el reglamento sobre subvenciones extranjeras, la directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, el reglamento por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso, la modificación del reglamento sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales y el reglamento contra la deforestación y la degradación forestal (Guinea Ibáñez, 2023).

Eso sí, queda claro que la autonomía estratégica abierta no es exclusivamente comercial: el documento hace hincapié en la idea de que la UE tenga capacidad para «tomar sus propias decisiones» y «dar forma al mundo», «reflejando sus intereses y valores estratégicos». Actuar desde la defensa de la cooperación multilateral, pero en defensa clara de sus intereses. Hablamos, pues, de una pérdida de la inocencia de la UE, que asume que en el nuevo orden mundial la pasividad equivale a la fagocitación por otras potencias. En su tradicionalmente enrevesado lenguaje, la Comisión insiste en un concepto de autonomía estratégica abierta basada en tres ideas: *i*) resiliencia y competitividad; *ii*) sostenibilidad y justicia (*fairness*); y *iii*) asertividad y cooperación basada en reglas. Traduciendo a un lenguaje más directo, podríamos hablar de: seguridad económica, responsabilidad social y medioambiental, y defensa activa de los propios intereses en un marco multilateral (sin menospreciar tampoco los acuerdos preferenciales).

La seguridad económica

Tras la presentación de la Estrategia de Política Comercial de la UE y de otras iniciativas en aspectos de seguridad y defensa como la Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022), el mundo tardó poco en polarizarse aún más. La invasión rusa de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, dio pie a una revisión de objetivos y estrategias. De pronto, la Unión Europea se vio envuelta en una guerra a las puertas de su territorio entre Ucrania, un país con clara vocación europea, y Rusia, uno de los principales suministradores de gas, petróleo y materias primas de la UE. El éxito de la inteligencia estadounidense (que previó de forma precisa la invasión), unida a la necesidad de armamento de Estados Unidos para apoyar a Ucrania, así como de gas natural licuado para reducir la dependencia europea, convenció a la Comisión de dos cosas: de la necesidad de profundizar en su alianza con Estados Unidos y de reducir su dependencia económica de otras potencias.

El problema es que el acercamiento a Estados Unidos se produjo en un contexto de confrontación de este con China. Ciertamente, China no quiso secundar a Occidente en las sanciones a Rusia, pero la Unión Europea se resistió inicialmente a seguir a Estados Unidos en su desvinculación progresiva de la economía china. La guerra de Ucrania, sin embargo, obligó a la UE a alinearse de una forma más clara.

En octubre de 2022, Estados Unidos aprobó una Estrategia de Seguridad Nacional (The White House, 2022) que definió las prioridades geopolíticas de Estados Unidos, con una clara distinción entre China (catalogada de desafío «sistémico» y «global») y Rusia (identificada como amenaza «directa» pero más localizada). El desafío existencial de Estados Unidos no se ubica, pues, en Europa (donde Ucrania se enfrenta a Rusia), sino en China. De hecho, la Estrategia prioriza de forma clara la región Indo-Pacífica al afirmar que se ha entrado «en una nueva era en la política exterior estadounidense que requerirá más de EE UU en el Indo-Pacífico de lo que se nos ha requerido desde la

Segunda Guerra Mundial», y que «ninguna región será tan significativa como el Indo-Pacífico ni para el mundo ni para los estadounidenses», situando allí el centro de la rivalidad con China, aunque el ámbito de esta sea global (Simón, 2022).

La Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense no tardó en provocar una reacción de Europa. La Comisión, con un cierto grado de autonomía y en difícil coordinación con los Estados miembros, decidió entonces profundizar en el concepto de seguridad económica, íntimamente vinculada a la autonomía estratégica, pero también de difícil precisión. Digamos que, ya que la Unión Europea no puede hablar de seguridad «nacional», decidió desarrollar el concepto de seguridad «económica», como un ámbito específico del concepto general de autonomía estratégica, y teniendo en cuenta que la economía (y, en particular, el comercio y las inversiones directas) es el terreno competencial más claro en el seno de la UE.

Así, en junio de 2023, la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron una Comunicación Conjunta sobre Estrategia Europea de Seguridad Económica (Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2023), entendida como una estrategia para reducir los «riesgos inherentes a determinadas dependencias económicas», riesgos que, a menos que se gestionen adecuadamente, ponen en peligro el funcionamiento de la sociedad, la economía, los intereses estratégicos y la capacidad de actuar de la UE. Y entendida también como «una estrategia global», que incluye una acción conjunta entre las políticas interiores y exteriores y medidas tanto a nivel comunitario como de Estados miembros.

El hecho de que esta Estrategia surgiera a modo de respuesta a la de Estados Unidos, y quizás con una cierta premura, hace que su ámbito no quede demasiado definido, y a veces se confunda con la autonomía estratégica o con algunos elementos de la estrategia de política comercial. Aunque la Comisión no lo ha dicho

específicamente, la seguridad económica parece configurarse como un elemento de la autonomía estratégica de la UE, e incluye aspectos de la política comercial —porque esta es la única herramienta potente puramente comunitaria—, pero sus propuestas se mezclan con otras estrategias.

La Estrategia Europea de Seguridad Económica de la UE se dedica, en gran medida, a recordar cosas que ya se están haciendo (meritorias, sin duda, pero no novedosas) y a introducir conceptos como «las tres Ps» de la seguridad económica, sin entrar a fondo en terrenos más espinosos de ámbito económico en los que se habría topado con la oposición de muchos Estados miembros. Esas tres «Ps» son la promoción de la competitividad, la protección de los riesgos y el partenariado económico con aliados.

La promoción de la competitividad hace referencia a la necesidad de reforzar las cadenas de suministro, diversificar las fuentes de abastecimiento y mercados de exportación, y el fomento de la investigación y la base industrial en semiconductores avanzados, computación cuántica, biotecnología, energía limpia o materias primas críticas.

La protección de los riesgos de seguridad económica requiere la adecuada identificación de estos, en colaboración con los Estados miembros y con el sector privado, así como el despliegue de nuevos instrumentos europeos de defensa comercial, como el mecanismo antisubvención, el filtrado de las inversiones, el control de las exportaciones y el mecanismo anticoerción (creado a raíz de las represalias chinas contra Lituania). La comunicación destaca cuatro tipos de riesgos que deben ser identificados: *i)* los vinculados a las cadenas de suministro, incluida la energía (evaluados por la Comisión, profundizando en el análisis de dependencias estratégicas de la UE, sobre todo las que tienen más probabilidades de convertirse en armas arrojadas); *ii)* los riesgos para la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas (que deberán seguir evaluándose conforme a la Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022); *iii)* los relacionados con la

seguridad tecnológica y la fuga de tecnología (evaluados a partir de una lista de tecnologías críticas para la seguridad económica); y *iv*) los riesgos de utilización ofensiva de dependencias económicas o de coerción económica (es decir, el riesgo de que terceros países ataquen a la UE, a sus Estados miembros o a sus empresas a través de medidas que afecten al comercio o la inversión). El objetivo es que el Consejo revise semestralmente, sobre la base de las aportaciones de la Comisión y, en su caso, del Alto Representante, los avances en la evaluación de estos riesgos e informe anualmente al Consejo Europeo. También se prevé que el Alto Representante, junto con los Estados miembros, mejore la denominada Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (SIAC, por sus siglas en inglés) para detectar amenazas a la seguridad económica europea.

Finalmente, el partenariado o asociación económica pretende reforzar las alianzas con países «que comparten nuestras preocupaciones sobre la seguridad económica», «dispuestos a cooperar» en la transición energética y digital, y a favorecer «el orden económico internacional basado en normas y las instituciones multilaterales». Se menciona también la necesidad de promover «y finalizar» acuerdos de libre comercio (probablemente pensando en India y Mercosur, respectivamente), e invertir en desarrollo sostenible y vínculos seguros en todo el mundo a través de Global Gateway. Desgraciadamente, Estados Unidos no parece que vaya a ser uno de estos aliados, no solo porque no tiene ningún interés en reformar las instituciones de gobernanza de la globalización, como la Organización Mundial de Comercio, sino que ha demostrado que está dispuesto a profundizar cada vez más en el proteccionismo comercial.

Así pues, la Estrategia se basa en tres pilares: *i*) promoción de la base económica y la competitividad de la UE; *ii*) protección contra riesgos; y *iii*) búsqueda de la gama más amplia posible de países para abordar preocupaciones e intereses compartidos.

El documento, sin embargo, llama la atención también por lo que no dice, o por lo que se deduce de forma

implícita. El primero es China, que no se menciona, pero que resulta crucial para entender esta estrategia de seguridad económica, ya que es con ella con quien la UE presenta sus mayores grados de dependencia. El segundo es Estados Unidos, que es en el fondo el destinatario de algunos de los mensajes, como la propuesta de modificación de los mecanismos de control de exportaciones, revisando el concepto de «doble uso» (es decir, los bienes susceptibles de uso tanto civil como militar). Estados Unidos lleva tiempo insistiendo en que el doble uso tiene que abarcar necesariamente la tecnología, ya que los semiconductores son la base de las herramientas de ataque más poderosas del futuro, incluyendo elementos esenciales de la inteligencia artificial, los ataques cibernéticos o incluso el armamento convencional (misiles de precisión, drones).

Este último aspecto fue uno de los desarrollados en la extensión de la Estrategia de Seguridad Económica lanzada por la Comisión en enero de 2024 (European Commission, 2024). La Comunicación de la Comisión admite que Europa vive «crecientes tensiones geopolíticas y profundos cambios tecnológicos» y que ello presenta una serie de desafíos que es preciso abordar, aunque asegurándose de que «la UE siga siendo uno de los destinos más abiertos y atractivos para los negocios y la inversión». Para ello, desarrolla una serie de nuevas medidas en los ámbitos del comercio y la investigación.

Las relacionadas con el comercio suponen, en primer lugar, un refuerzo del control de las inversiones extranjeras en la UE para evitar las que puedan suponer un riesgo para la seguridad de la UE. Ello implica, por ejemplo, comprobar que todos los Estados miembros disponen de mecanismos de control, normas nacionales más armonizadas, así como ampliar el alcance del tipo de inversiones que deben controlarse.

En segundo lugar, promueve la adopción de un enfoque más coordinado en el control de la de las exportaciones de productos de doble uso de la UE, es decir, bienes que pueden utilizarse tanto para fines civiles como militares, incluyendo los productos electrónicos avanzados.

En tercer lugar, da un gran salto hacia adelante al incluir los riesgos potenciales asociados no solo a las inversiones directas entrantes, sino a determinadas inversiones de la UE en el extranjero, en una serie particular de tecnologías avanzadas que podrían utilizarse para mejorar las capacidades militares de países que podrían emplearlas contra la UE.

En lo que respecta a la investigación, la Comisión anuncia que va a estudiar formas de apoyar la investigación y el desarrollo de tecnologías de doble uso, y la forma de mejorar la seguridad de la investigación en toda la UE.

3. Estados Unidos, China y la seguridad nacional

Mientras Europa ha desarrollado su concepto de seguridad económica, Estados Unidos ha centrado su estrategia para un mundo multipolar en el concepto de seguridad nacional, en el que las relaciones con China han sido determinantes.

De hecho, la guerra comercial más importante de los últimos años ha sido la guerra tecnológica entre EE UU y China, que comenzó al final de la era Obama, se consolidó durante la presidencia de Donald Trump y se está recrudeciendo con la Administración Biden (Feás, 2023). Esta guerra tiene dos vertientes: por un lado, evitar que China alcance tecnológicamente a EE UU (lo que tiene importantes implicaciones económicas y militares), bloqueando la transferencia de tecnología y, por otro lado, maximizar la distancia tecnológica con China, subsidiando la producción nacional.

El conflicto tecnológico entre EE UU y China tiene como origen el intento de China por avanzar en sus capacidades industriales, a partir del plan estratégico y de política industrial *Made in China 2025* y la Estrategia de Circulación Dual de 2020, que intenta priorizar la demanda interna como motor del crecimiento (sin abandonar la estrategia exportadora). Esta idea refleja, en el fondo, lo que China entiende por su propia autonomía estratégica (García-Herrero, 2023).

Aunque el objetivo de progresar tecnológicamente no es extraño ni necesariamente peligroso, la preocupación estadounidense se deriva de la constatación de que China ha venido adoptando desde la segunda década del siglo XXI una política exterior mucho más asertiva —e, incluso, coercitiva— de lo esperado, algo que ya se vislumbró en la era Obama (al menos desde 2010). Donald Trump recogió este testigo y su vicepresidente Mike Pence dejó claro en su discurso en el Hudson Institute, en octubre de 2018, que eran las aparentes intenciones de China (ni pacíficas ni productivas) las que convertían el liderazgo industrial de China en una amenaza, pues se traducen en el fondo por un liderazgo militar. Durante la era Obama, la investigación de la empresa china de telecomunicaciones, ZTE, que servía de intermediaria en la compra de tecnología estadounidense redirigida a Irán y Corea del Norte, sorteando las sanciones, llevó a su inclusión en la denominada Lista de Entidades (Entity List, lista de empresas vetadas como destinatarios de mercancías estadounidenses consideradas como sensibles), y a una multa que se hizo efectiva ya con Donald Trump en la presidencia. La investigación de las empresas tecnológicas chinas alcanzó posteriormente a Huawei, en este caso por su dominio del ecosistema 5G (en el que EE UU iba por detrás de China y de Europa) y el peligro de que pudiera espiar para su gobierno, por lo que fue también incluida en la Lista de Entidades en mayo de 2019.

Posteriormente, ante la constatación de que los únicos semiconductores controlados eran los exportados directamente desde EE UU (apenas una pequeña parte de la producción mundial), a lo largo de 2020 se impusieron restricciones adicionales para limitar el uso en el extranjero de equipos estadounidenses para la fabricación de chips avanzados que pudieran destinarse al ejército chino (pensando en SMIC, uno de los mayores fabricantes del mundo, ubicado en Shanghái). La noticia de que, aun así, SMIC había logrado producir semiconductores muy avanzados —unida a la tensión política sobre Taiwán por la visita de Nancy Pelosi— llevó a la Administración estadounidense a modificar

sus objetivos de seguridad nacional en relación con los controles de exportación: el discurso de Jack Sullivan de septiembre de 2022 (Sullivan, 2022) anunció que el objetivo había pasado a ser lograr una ventaja tecnológica «lo más amplia posible» con China. Esto se tradujo en las medidas de 7 de octubre de 2022, que limitan la producción en China de cuatro productos estratégicos: semiconductores de nodo avanzado, equipos de fabricación de semiconductores, capacidades informáticas avanzadas, y supercomputadoras, de modo que las empresas e individuos estadounidenses no puedan contribuir de ninguna manera a que las instalaciones en China desarrollen esos productos. En paralelo, Estados Unidos presionó a algunos países para que se sumasen a sus prohibiciones, logrando que los Países Bajos limitara en junio de 2023 —sin consultar antes con otros Estados miembros— la exportación de maquinaria avanzada de litografía de semiconductores de la multinacional ASML.

La involucración de países terceros en la guerra tecnológica llevó a China, que hasta entonces se había limitado a responder a las sanciones estadounidenses con represalias menores (como la prohibición a algunas compañías chinas del uso de chips de memoria fabricados por la estadounidense Micron), a anunciar, en julio de 2023, limitaciones a la exportación de materiales estratégicos: el galio y el germanio, metales utilizados en la fabricación de semiconductores de alta gama (y considerados estratégicos por la UE). Unos meses después, en octubre de 2023, decidió limitar, asimismo, la exportación de varios tipos de grafito, un mineral esencial para la fabricación de baterías de vehículos eléctricos, lubricantes para maquinaria, petroquímica, aeroespacial y defensa —del que China es el mayor productor, exportador y casi exclusivo refinador mundial—.

Resulta curioso que, en un intento por cubrirse frente a posibles reclamaciones ante la Organización Mundial de Comercio, China alegase públicamente que las restricciones se imponían «para salvaguardar la seguridad y los intereses nacionales» y que «no están dirigidas contra ningún país en concreto». El uso de la excusa

de la seguridad nacional como argumento no convierte estas medidas en compatibles con la OMC, pero fue el mismo argumento alegado por Estados Unidos cuando decidió imponer aranceles al acero en época de Trump. Conviene recordar que la OMC concluyó que dichos aranceles eran ilegales, pero en enero de 2023, en plena era Biden, Estados Unidos replicó, sentando un peligroso precedente, que «las cuestiones de seguridad nacional no pueden examinarse en el sistema de solución de diferencias de la OMC» y que esta «no estaba facultada para cuestionar la capacidad de un Estado miembro para responder a una amplia gama de amenazas a su seguridad», añadiendo que «resolver cuestiones de seguridad nacional en la OMC (...) es incompatible con el propósito de una organización comercial» (US Trade Representative, 2023).

Las represalias de China, basadas en el difuso concepto de «seguridad nacional», constituyen también una buena lección para la Unión Europea y su concepto de autonomía estratégica o seguridad económica: si cualquier cosa puede ser cuestión de seguridad nacional, la seguridad nacional no significa realmente nada.

4. Implicaciones de política industrial

El desarrollo de conceptos como el de autonomía estratégica o seguridad económica y la transformación del concepto de seguridad nacional han dado lugar a cambios importantes en materia de política económica.

En el caso de la Unión Europea, hemos visto que estos conceptos se han traducido en una política comercial mucho más intervencionista, que no solo se limita a diversificar sus fuentes de abastecimiento de bienes estratégicos (promoviendo un refuerzo y ampliación de sus socios comerciales, algo muy lógico) o a reforzar el control de exportaciones de doble uso (algo bastante comprensible en el contexto geopolítico), sino, también, a reforzar el control de inversiones tanto entrantes como salientes. Estas medidas comienzan a mantener una frontera muy difusa con el puro proteccionismo, y requieren mucha más

coordinación de lo que parece. Por ejemplo, ¿qué es una «empresa extranjera» a efectos de control en el caso de países como China? ¿Una empresa constituida en Europa con capital chino es europea o es china? Las definiciones tradicionales no son sencillas en un marco geopolítico complejo. Estos controles de las inversiones, como hemos visto, están muy vinculados a los establecidos por Estados Unidos, lo que resulta entendible: si Estados Unidos quiere controlar las inversiones que terminan en China, necesita la alianza de Europa para que esta no actúe como medio de elusión de sus sanciones, y la Unión Europea prefiere colaborar antes que confrontar a Estados Unidos.

El verdadero problema, sin embargo, no radica en la política comercial, sino en la vuelta al escenario mundial de la política industrial, una política tan necesaria como peligrosa. Así, en el caso de Estados Unidos, la definición del objetivo de seguridad nacional como el mantenimiento de «la mayor ventaja posible» tecnológica sobre su competidor directo, hace que entorpecer la producción de tecnología de los rivales no sea suficiente, sino que obliga además a invertir de forma masiva en tecnología, si es preciso con subvenciones. Detrás de esa idea está la aprobación en agosto de 2022 de dos importantes leyes: la mal llamada *Inflation Reduction Act*, centrada en transición energética, pero con ayudas a la investigación, y la *CHIPS and Science Act*, que expresamente reconoce el objetivo de «mantener la ventaja competitiva científica y tecnológica» en las industrias del futuro, incluidas la nanotecnología, la energía limpia, la computación cuántica y la inteligencia artificial.

Ambas medidas son el detonante de una nueva era en la política industrial y una bofetada a las relaciones bilaterales euro-estadounidenses, a modo de invitación a las empresas europeas a instalarse en Estados Unidos, un país energéticamente autosuficiente y dispuesto a dar subvenciones millonarias para inversiones en sectores estratégicos, con objetivos como el de frenar el auge y el incipiente liderazgo tecnológico en coches eléctricos y baterías de China (aunque luego

este golpe se haya intentado matizar su impacto en el seno de Consejo de Comercio y Tecnología Estados Unidos-UE). La política industrial pasa entonces a ser un instrumento imprescindible para el objetivo de seguridad nacional.

La Unión Europea, por su parte, tiene menos capacidad para hacer política industrial (ya que no tiene competencias supranacionales, sino 27 políticas distintas), pero está igualmente obligada a hacerla. En un mundo perfecto en equilibrio geopolítico, las subvenciones industriales no serían necesarias, pero cuando uno de los bloques geoestratégicos rompe el equilibrio y comienza a subvencionar la producción industrial, no hacer nada deja de ser la solución óptima. La Unión Europea, en su Comunicación sobre *Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas* presentado en febrero de 2023 (Comisión Europea, 2023a), resumió su respuesta de política industrial con tres grandes líneas o propuestas legislativas aprobadas un mes después, en marzo de 2023.

En primer lugar, la Ley sobre la industria con cero emisiones netas (Comisión Europea, 2023b), que tiene por objeto simplificar el marco regulador para la producción de tecnologías clave, establecer objetivos para la capacidad industrial de la UE en 2030, acelerar los procesos de obtención de permisos, promover el desarrollo de normas europeas para tecnologías clave y animar a las autoridades públicas a comprar más tecnologías limpias a través de la contratación pública.

En segundo lugar, la Ley de materias primas fundamentales (Comisión Europea, 2023c), cuyo objetivo es mejorar la seguridad del suministro de las materias primas necesarias para garantizar la transición a cero emisiones netas. La propuesta introduce los conceptos de materias primas fundamentales o críticas y materias primas estratégicas (clave para algunas tecnologías estratégicas y vulnerables a la escasez). El objetivo del Reglamento es establecer un marco de acceso de la UE a un suministro seguro y sostenible de materias primas, diversificando las importaciones (de modo que, de cara a 2030, ningún tercer país proporcione más del

65 % del consumo anual de la UE de cada una), mejorando la capacidad de la UE para supervisar y mitigar el riesgo de suministro, garantizando la libre circulación de materias primas fundamentales y de los productos que las contengan en el mercado UE, y garantizando un elevado nivel de protección del medioambiente, mejorando su circularidad y sostenibilidad.

A estas tres medidas habría que sumar la reforma del sector eléctrico, para reducir el impacto de los precios del gas en la factura eléctrica y apoyar la transición energética.

A estas propuestas legislativas se unen diversas medidas para aumentar y acelerar la financiación pública nacional, comunitaria y privada. Por desgracia, lo que se ha potenciado han sido las ayudas estatales (a través del Marco Temporal de Ayudas), dando a los Estados miembros la posibilidad de conceder ayudas mayores para la producción de tecnologías estratégicas de cero emisiones netas «para igualar las ayudas recibidas por los competidores situados en países no pertenecientes a la UE» (es decir, Estados Unidos), y modificando el Reglamento general de exención por categorías (RGEC), otorgando a los Estados miembros más flexibilidad para diseñar y aplicar medidas de apoyo en sectores clave sin la aprobación previa de la Comisión.

5. El debate entre librecambio y proteccionismo en el siglo XXI

A la vista de lo anterior, queda claro que, en un mundo multipolar basado en la desconfianza y en el que la cooperación internacional se debilita, el tradicional debate entre librecambio y proteccionismo cobra una nueva perspectiva. Si en la economía tradicional los argumentos para justificar el proteccionismo se centraban en la industria naciente, el siglo XX vio nacer el concepto de política comercial estratégica (Brander y Spencer, 1985) y el siglo XXI ha descubierto una nueva excusa proteccionista: el concepto de seguridad nacional. En el caso de Estados Unidos, que es una nación, la idea

está clara: todo aquello que pueda afectar a la supremacía económica, industrial y militar de Estados Unidos supone una amenaza para su seguridad nacional. En el caso de la Unión Europea, que no es una nación, los conceptos son más difusos, desde la seguridad económica hasta la autonomía estratégica, menos vinculados con la supremacía económica que con la vulnerabilidad y los riesgos de la dependencia.

Desde luego, sería un error minimizar la importancia de evitar una excesiva dependencia de rivales estratégicos. Ahora bien, ¿cómo afrontar desde el punto de vista práctico ese aumento de la seguridad nacional, en especial la económica? Se ha hablado de tres posibilidades. Primero, el *reshoring*, es decir, traer la industria deslocalizada a la nación, pero no tiene demasiado sentido, ya que una gran parte de la globalización no tiene retorno, y ningún país es capaz de producir todo por sí mismo. Otra posibilidad es el *nearshoring*, entendido como una menor concentración de los riesgos fuera de la región, pero eso es algo que ya se venía produciendo: las cadenas de valor globales nunca han sido verdaderamente globales, sino más bien regionales. Es posible, en cualquier caso, que la regionalización de las cadenas de valor se acentúe en los próximos años. Finalmente, se ha dado en hablar de *friendshoring*, o reubicación de las cadenas de valor en países aliados. El problema, precisamente, es la definición de *friend*: no solo se trata de que las elecciones de noviembre de 2024 y la potencial victoria de Donald Trump puedan dar lugar a un cambio profundo en las relaciones euro-estadounidenses, sino ya más en general la constatación de la evidencia histórica de que las alianzas varían: el amigo de hoy puede ser el enemigo de mañana, y viceversa.

Así pues, el debate sobre cuál es el grado de especialización e intercambio óptimo para los países está más vivo que nunca ahora que hay que ponderar tanto las ventajas de la globalización como sus riesgos. Una cuestión enormemente difícil de resolver, y que lo es aún más en un mundo complejo con profundas interdependencias.

6. Conclusiones

El mundo se enfrenta a uno de los momentos más difíciles desde el punto de vista económico de las últimas décadas. La geopolítica ha llevado a un escenario multipolar donde la cooperación es escasa y donde proliferan las medidas proteccionistas, en especial las relacionadas con las materias primas, cuyos mercados se han visto gravemente fragmentados (International Monetary Fund, 2023).

En este contexto, los conceptos de seguridad nacional, autonomía estratégica o seguridad económica reflejan realidades indiscutibles, como la necesidad de contar con instrumentos de presión o reducir los riesgos de la dependencia excesiva de otros países. La Unión Europea ha abandonado su ingenuidad respecto al funcionamiento de la globalización y ha desarrollado el concepto de autonomía estratégica como una forma de hacer valer sus intereses frente a terceros, mediante herramientas para defenderse de la coerción externa y la competencia desleal vinculadas a su arma más poderosa, la política comercial. Ha creado instrumentos específicos con el fin de defender los intereses de sus empresas cuando se ven amenazadas en el extranjero, para combatir las subvenciones extranjeras con la finalidad de garantizar un terreno de juego equilibrado, proteger a los productores europeos de la deslocalización de las emisiones y promover normas medioambientales más estrictas en el extranjero.

En paralelo, ha desarrollado una estrategia de seguridad económica, similar a la de Estados Unidos y quizás a la de Japón, pero menos combativa con China, para garantizar la defensa de sus intereses estratégicos, evitando la transferencia de tecnología a países de alto riesgo (con controles de exportación y control de inversiones en el exterior), desarrollando un embrión de política industrial europea para acelerar las transiciones verde y digital y no quedarse atrás en la producción de semiconductores, coches eléctricos y baterías, inteligencia artificial, computación cuántica, biotecnología y otras tecnologías estratégicas, e intentando reducir

las vulnerabilidades derivadas de sus dependencias de materias primas y otros elementos asociados a su interdependencia económica.

La cautela con que la Comisión Europea desarrolla sus conceptos hace difícil delimitar el alcance de los conceptos de autonomía estratégica y seguridad económica, si bien podemos concluir que la autonomía estratégica es más amplia, e implica el desarrollo de políticas e instrumentos propios para tener un mayor peso geopolítico y defender intereses y valores. La seguridad económica, por su parte, se enmarca en la idea de la autonomía estratégica, pero se centra, fundamentalmente, en la reducción de los riesgos derivados de la excesiva dependencia económica de otras potencias. En ambos casos se trata de ganar autonomía y margen de actuación. Pero eso tiene una limitación y un peligro.

La limitación es pensar que la autonomía estratégica y la seguridad económica pueden ser una realidad sin renunciar a competencias nacionales, es decir, sin profundizar en los mecanismos de integración comercial y regional (Steinberg y Wolff, 2023). Así, por ejemplo, será difícil que la Unión Europea desarrolle una política industrial eficaz mientras existan 27 países interesados en atraer la producción de semiconductores (por los indudables beneficios en términos de propiedad industrial). Por otra parte, si la idea de la seguridad económica es reducir la vulnerabilidad, a menudo se olvida que una de las principales vulnerabilidades de la Unión Europea es financiera, y se deriva de su falta de integración en el ámbito bancario, financiero y fiscal. La Unión tiene una unión monetaria, pero no tiene una unión bancaria lo suficientemente desarrollada, ni un mercado de capitales lo suficientemente homogéneo, ni una capacidad fiscal propia ni mecanismos de emisión de deuda conjunta que proporcionen un activo sin riesgo que desvincule el riesgo bancario del riesgo soberano.

El peligro —que no solo afecta a la Unión Europea— se deriva de la tentación de pensar que los países o bloques comerciales pueden ser autosuficientes, o que pueden restringir arbitrariamente el comercio o las

inversiones sin sufrir las consecuencias económicas. En cualquier ámbito de la economía, la reducción del riesgo siempre tiene costes. La clave está en asumirlos, tanto a nivel gubernamental como de ciudadanía, y minimizarlos, lo que requiere incrementar la cooperación y reforzar los lazos con los aliados tradicionales. Las soluciones parciales, o la competencia dentro de bloques regionales (el uso de ayudas de Estado en vez de fondos europeos es un buen ejemplo de cómo la política industrial puede dañar un mercado único) difícilmente llevará a una mayor autonomía estratégica o seguridad económica, sino más bien a un empobrecimiento progresivo. En encontrar un justo equilibrio entre el aprovechamiento de las ventajas de la globalización y la reducción de sus riesgos está la clave de la supervivencia económica en un mundo cambiante.

Referencias bibliográficas

- Baldwin, R., Freeman, R., & Theodorakopoulos, A. (2024). Deconstructing Deglobalization: The Future of Trade is in Intermediate Services. *Asian Economic Policy Review*, 19(1), 18-37. <https://doi.org/10.1111/aepr.12440>
- Brander, J. A., & Spencer, B. J. (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18(1-2), 83-100. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(85\)90006-6](https://doi.org/10.1016/0022-1996(85)90006-6)
- Comisión Europea. (2021). Comunicación (COM/2021/66 final), de 18 de febrero de 2021, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>
- Comisión Europea. (2023a). Comunicación (COM/2023/62 final), de 1 de febrero de 2023, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0062>
- Comisión Europea. (2023b). Comunicación (COM/2023/161 final on 2023/0081/COD), de 16 de marzo de 2023. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnologías de cero emisiones netas (Ley sobre la industria de cero emisiones netas)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0161>
- Comisión Europea. (2023c). Comunicación (COM/2023/160 final on 2023/0079/COD), de 16 de marzo de 2023. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0160>
- Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (2023). Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. *Estrategia Europea de Seguridad Económica*. JOIN(2023) 20 final, de 20 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa - Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales (7371/22 COR-1)*.
- EEAS. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- European Commission. (2024). Communication (COM/2024/22 final), January 24, 2024, from the Commission to the European Parliament and the Council. *Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2024:22:FIN>
- European Council. (2013). *Conclusions*. (19-20 December) (EUCO 217/13). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Feás, E. (2023). La guerra tecnológica EE UU - China y sus efectos sobre Europa. ARI 6/2023. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-guerra-tecnologica-eeuu-china-y-sus-efectos-sobre-europa/>
- Feás, E. y Ruiz, J. J. (2023). Los países quieren cooperar, pero no ceder soberanía. ARI 125/2023. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-paises-quieren-cooperar-pero-no-ceder-soberania/>
- García-Herrero, A. (2023). China's concept of strategic autonomy is about dual circulation. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 930, 57-69. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7566>
- Guinea Ibáñez, Ó. (2023). La autonomía estratégica abierta: nuevas herramientas para un mundo geopolítico. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 930, 71-83. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7567>

- International Monetary Fund. (2023). Fragmentation and Commodity Markets: Vulnerabilities and Risks (Chapter 3). In *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences* (pp. 71-92). <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2023/October/English/ch3.ashx>
- Michel, C. (2020, September 28). *Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation* [Speech by President Charles Michel]. Bruegel think tank. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>
- Morillas, P. (2023). Autonomía estratégica y acción exterior europea: una mirada política e institucional. *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, 930, 15-26. <https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7563>
- Simón, L. (2022). Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania. ARI 62/2022. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/>
- Steinberg, F., & Wolff, G. (2023). Dealing with Europe's economic (in-)security. *Global Policy*, 15(1), 183-192. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13303>
- Sullivan, J. (2022, September 16). *Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit* [Speech]. Washington, D.C. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>
- The White House. (2022). *National Security Strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- US Trade Representative. (2023). *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/statements-united-states-meeting-wto-dispute-settlement-body>
- Weiß, W. (2023). The EU's strategic autonomy in times of politicisation of international trade: The future of commission accountability. *Global Policy*, 14(S3), 54-64. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13147>

Sebastián Royo Medina*

LA GEOPOLÍTICA Y LAS CRISIS FINANCIERAS: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CRISIS FINANCIERA DE 2007?

Las crisis financieras tienen consecuencias muy graves y duraderas para los países. Pese a ser tan dañinas, se han convertido en un hecho desafortunado y recurrente de nuestras vidas, y ningún país parece inmune. Este artículo analiza las lecciones más importantes que se derivan de la crisis financiera global de 2007, enfatizando las dimensiones políticas de esta crisis. Este análisis es clave en un momento coyuntural en que la economía global está expuesta a riesgos económicos y geopolíticos, que, por ende, pueden impactar al sistema financiero con potenciales graves consecuencias para nuestras sociedades.

Geopolitics and financial crises: What have we learnt from the 2007 financial crisis?

Financial crises have very serious and long-lasting consequences for countries. As damaging as they are, they have become an unfortunate and recurring fact of life, and no country seems immune. This article analyses the main lessons from the 2007 global financial crisis, with a focus on its political dimensions. This analysis is crucial at a time when the global economy is exposed to economic and geopolitical risks that may affect the financial system, with potentially serious consequences for our societies.

Palabras clave: crisis bancarias, lecciones, regulación bancaria, bancos centrales, geopolítica.

Keywords: banking crises, lessons, banking regulation, central banks, geopolitics.

JEL: G01.

* Clark University.

Contacto: sroyo@clarku.edu

Versión de mayo de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7794>

1. Introducción: Las crisis financieras¹

Las crisis financieras, definidas como «crisis sistémicas de insolvencia o crisis sistémicas de iliquidez» (Calomiris y Haber, 2014, p. 5), tienen consecuencias muy graves y duraderas: los colapsos bancarios afectan a los prestatarios y pueden hacer que el crédito sea más escaso, obligando así a las empresas a recortar sus inversiones y posiblemente a reducir su empleo. Es también muy probable que afecten a la demanda, ya que los consumidores tienen que reducir su consumo, y a menudo conducen a rescates en los que los contribuyentes tienen que pagar para reflotar a los bancos. Como resultado, el desempleo aumenta, el crecimiento económico colapsa, los déficits y la deuda se disparan y las monedas se desploman. A menudo, también conducen a crisis políticas, cuando los gobiernos colapsan.

Reinhart y Roggoff (2009) han analizado detenidamente las consecuencias de las crisis financieras, que pueden ser catastróficas para los países. Según su estudio, los precios de las acciones caen más del 50 % en promedio durante más de tres años, los mercados inmobiliarios caen un 35 % en seis años, la producción económica disminuye en promedio un 9 % en dos años, y el desempleo aumenta un 7 % en más de cuatro años (Reinhart y Roggoff, 2009, p. 466). Además, las crisis financieras también tienen graves consecuencias políticas para la política interna de los países, la estabilidad política y la supervivencia de la gobernanza: en España, por ejemplo, el gobierno socialista que estaba en el poder en el momento de la crisis de 2007 fue derrotado en 2011, y las elecciones posteriores han conducido al debilitamiento del sistema bipartidista y a la creciente fragmentación del sistema de partidos, lo que ha dificultado mucho la formación de gobiernos y, en consecuencia, el país tuvo cuatro elecciones generales en cuatro años (entre 2015 y 2019). Por último,

también pueden conducir a conflictos internos o internacionales, como ocurrió con la Unión Europea (UE) durante la crisis del euro de 2007.

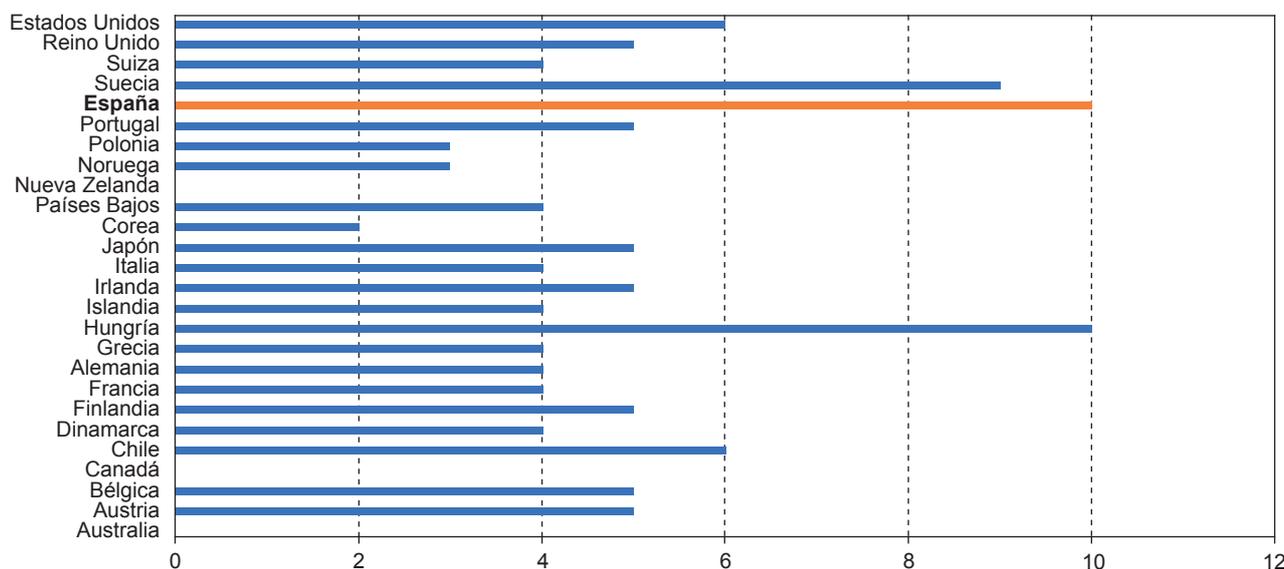
Pese a ser tan dañinas, las crisis financieras se han convertido en un hecho desafortunado y recurrente de la vida y ningún país parece inmune. Tras el colapso del sistema de Bretton Woods en 1971, uno de los acontecimientos económicos más trascendentales de la economía mundial ha sido la globalización de las finanzas. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los flujos brutos de capital transfronterizos aumentaron de alrededor del 5 % del PIB mundial a mediados de los años 1990 a alrededor del 20 % en 2007, o aproximadamente tres veces más rápido que los flujos comerciales mundiales. Si bien este crecimiento ha generado muchos beneficios (por ejemplo, en crecimiento económico, inversión, eficiencia o niveles de vida), también ha llevado a un número cada vez mayor de crisis financieras. Según la base de datos sobre desarrollo financiero global del Banco Mundial (GFDD, *Global Financial Development Database*), que mide las crisis sistémicas que resultan en múltiples quiebras bancarias, o un patrón sistémico de dificultades en un gran número de instituciones financieras, entre 1976 y 2011 ha habido 131 años de crisis para los países de la OCDE. Durante ese período, solo tres países, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, no han experimentado una crisis bancaria sistémica. Y España es uno de los países de la OCDE con mayor número de crisis (Figura 1).

Existe abundante literatura que busca explicar por qué ocurren las crisis bancarias y por qué algunos países son más propensos a sufrirlas que otros (p. ej., Reinhart y Roggoff, 2009; Kaminsky y Reinhart, 1999; Calomiris y Haber, 2014). A las causas tradicionales de las crisis se suman en el momento actual nuevos riesgos geopolíticos casi sin precedentes en las últimas décadas. Este artículo busca esbozar algunas de las principales lecciones de la más reciente crisis financiera de 2007, la llamada Gran Recesión, que pueden ayudar a evitar futuras crisis. Este análisis

¹ Partes de este artículo han sido publicadas en inglés en Royo (2020), reproducido con permiso de Palgrave Springer Nature.

FIGURA 1

NÚMERO DE CRISIS BANCARIAS SISTÉMICAS, CLASIFICACIÓN DEL BANCO MUNDIAL, OCDE, 1976-2021



FUENTE: Banco Mundial, GFDD. <https://databank.worldbank.org/source/global-financial-development/Series/GFDD.OI.19>

es clave en un momento de grandes incertidumbres geopolíticas que pueden impactar al sistema financiero con potenciales graves consecuencias para nuestras sociedades.

2. Los riesgos geopolíticos

La geopolítica juega un papel clave en los mercados financieros. Por un lado, estos mercados responden a los riesgos geopolíticos a través de los mercados bursátiles, porque estos riesgos afectan a la confianza. Por ejemplo, la geopolítica impacta las relaciones comerciales y los flujos de capital. Además, los riesgos y acontecimientos geopolíticos también pueden impactar el precio de las materias primas que, por ende, afectan a las economías y los mercados financieros. En el momento de escribir este artículo (mayo de 2024) la situación financiera, tras la crisis del 2023, parece razonablemente estable. Por un lado, hay razones para

el optimismo: se espera una bajada en los intereses que va a reducir los costos de endeudamiento y una desaceleración económica con un aterrizaje suave que evite una recesión. Por otro lado, si hay algo que debemos haber aprendido es que cualquier pronóstico puede quedar obsoleto muy rápidamente. La economía global está expuesta a riesgos económicos y geopolíticos, que, por tanto, pueden impactar al sistema financiero, que no debemos ignorar. Tras años de lucha contra la inflación que se generó tras la pandemia, las presiones inflacionistas persisten pese a las subidas de intereses por parte de la mayoría de los bancos centrales, y, pese a expectativas razonables de que se está produciendo un aterrizaje suave en muchos países occidentales, todavía hay incertidumbre sobre cuándo podrán bajar los intereses, con el impacto que ello tiene en la actividad económica. Además, habrá que monitorear el comportamiento de los consumidores que ya están agotando los ahorros

acumulados durante la pandemia, con el potencial impacto en la demanda y el consumo.

Los riesgos geopolíticos tampoco pueden ser ignorados. A la guerra en Ucrania y las tensiones en el estrecho de Taiwán, se ha añadido en los últimos meses la guerra en Gaza con una posibilidad real de escalada y extensión del conflicto en Oriente Medio, que están generando incertidumbre y podrían hacer subir los precios de las materias primas, como el petróleo, y reducir el crecimiento global. En EE UU llevamos un año al borde del abismo por las extensiones de los límites de gasto del gobierno, con las implicaciones para la economía del país y global, que sigue siendo un tema aún pendiente (enero 2024). A la volatilidad e incertidumbre geopolítica también va a contribuir la cadena de elecciones que tendrán lugar en el mundo durante este año 2024, con las repercusiones sobre sus países y la geopolítica y economía global: más de 2.000 millones de personas en unos 50 países que representan un 60% de la economía global están llamadas a las urnas en el 2024, incluyendo países como EE UU, India, México, Sudáfrica, Indonesia, Rusia, Taiwán, o la Unión Europea para el Parlamento Europeo. Y estas elecciones tendrán lugar en un contexto de ansiedad ciudadana causada por el declinar de los estándares de vida, el temor a la globalización y la inmigración, la polarización y la erosión de las instituciones en estos países sin precedentes en las últimas décadas. El resultado de estas elecciones puede llevar a grandes cambios en las políticas domésticas y exteriores de estos países en áreas clave como el comercio, la política exterior y de alianzas, la inmigración, las regulaciones, la deuda, las tarifas comerciales, el proteccionismo, las inversiones, o los impuestos y, por ende, sobre la economía global. Sin ánimos alarmistas, muchos observadores comparan el momento actual con los años treinta del pasado siglo, una era marcada por las crisis económicas y políticas que desembocó en la Segunda Guerra Mundial. Toda esta incertidumbre y volatilidad afecta a las decisiones de las empresas y a la inversión y, por tanto, al sistema financiero. No es

exagerado proclamar que podríamos estar en un mundo muy diferente dependiendo del resultado de estas elecciones (Cohen, 2023). Mucho está en juego. En este contexto tan volátil es de gran valor examinar diez de las lecciones más importantes de la Gran Recesión que pueden ser clave para evitar nuevas crisis.

3. Las diez lecciones de la crisis

1) La estabilidad financiera no puede separarse de la política económica

Una de las lecciones clave de la Gran Recesión es que la estabilidad financiera no puede separarse de la política económica y la supervisión macroprudencial. Si bien la regulación es importante, los factores macroeconómicos también lo son. Por ejemplo, con anterioridad a la crisis los gobiernos y los bancos centrales a menudo fracasaron en sus intentos de «pinchar» las burbujas de activos y sus desequilibrios. De hecho, durante la crisis financiera global de 2007, en la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea (UEM) la excusa recurrente de políticos y reguladores de que tenían las manos atadas porque la política monetaria estaba en manos del Banco Central Europeo (BCE) (lo cual era exacto) fue también una justificación conveniente para su inacción. Sin embargo, esas excusas obvian que los gobiernos de los países de la UEM tenían otras opciones para tratar de pinchar la burbuja: por ejemplo, los gobiernos pueden eliminar las exenciones fiscales a la vivienda y/o establecer un impuesto de timbre más alto sobre las ventas de propiedades, o imponer un impuesto más alto a las ganancias de capital en segundas propiedades; y los bancos centrales nacionales podrían haber impuesto mayores provisiones y/o requisitos de capital. Sin embargo, esas opciones habrían sido políticamente costosas y era más fácil quedarse quieto.

Otro ejemplo ha sido la experiencia europea durante esa crisis, porque proporciona una perspectiva interesante de los peligros de la integración en una unión

monetaria incompleta (que no esté respaldada por una unión política) sobre los sistemas financieros: es muy probable que las tasas de interés más bajas y la flexibilización del crédito conduzcan a un auge crediticio, impulsado por expectativas potencialmente demasiado optimistas sobre los ingresos permanentes futuros, lo que a su vez puede aumentar la demanda de vivienda y el endeudamiento de los hogares, además de conducir a sobreestimaciones del producto potencial y a políticas fiscales expansivas. Es también probable que la euforia conduzca a mayores aumentos salariales, causados por el endurecimiento del mercado laboral, una mayor inflación y pérdidas de competitividad externa, junto con un desplazamiento del sector exportador al no exportador de la economía, lo que tendría un impacto negativo en la productividad (véase Royo, 2013).

Además, la crisis también demostró que la disciplina fiscal es importante en una unión monetaria, pero no es suficiente. De hecho, antes de la crisis, países como España eran percibidos como uno de los más disciplinados fiscalmente de Europa, e, inicialmente, los superávits fiscales permitieron al país utilizar la política fiscal de manera anticíclica para abordar la crisis financiera global. Sin embargo, aunque España entró en la crisis en 2008 en una aparente excelente posición fiscal, el déficit estructural o cíclicamente ajustado del país resultó ser mucho mayor que su déficit real. Como resultado de la crisis, el rendimiento fiscal del país se desplomó en más del 13% del PIB en solo dos años. Esto muestra que el déficit estructural o cíclicamente ajustado de España era mucho mayor que su déficit real, e ilustra lo difícil que es conocer la posición estructural de un país.

Para evitar estos riesgos, los países deberían desarrollar políticas presupuestarias estrictas en caso de un auge de la demanda y/o una fuerte expansión del crédito. Al mismo tiempo, deberían protegerse contra una posible sobreestimación del producto interior bruto (PIB) y medir cuidadosamente el peso del consumo sobre el PIB, porque pueden inflar los ingresos en el corto plazo y crear una percepción poco realista de las cuentas presupuestarias (como fue el caso en España). También

es importante que utilicen las políticas fiscales de forma anticíclica para estar preparados para las recesiones: incurrir en superávits y amortizar deuda en las fases más propicias del ciclo para tener margen anticíclico en las peores. El aumento de los ingresos debería generar superávits presupuestarios. Además, los gobiernos deben abordar las razones estructurales de los déficits y evitar medidas puntuales que simplemente retrasan las reformas, pero no abordan las implicaciones presupuestarias a largo plazo. Por último, para evitar las pérdidas de competitividad y evitar desequilibrios externos insostenibles, los países también deberían llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para aumentar la flexibilidad y la productividad, así como mejorar la innovación y avanzar hacia sectores de mayor valor agregado y crecimiento más rápido hacia una estructura de producción más orientada hacia el exterior. La crisis demostró que las presiones externas no son suficientes y que los procesos de reforma económica siguen siendo un proceso interno que debe emprenderse a nivel nacional (véase Royo, 2013, 2020).

Finalmente, en lo que respecta a las políticas económicas, mucho se ha dicho sobre la respuesta a la crisis y el enfoque en la austeridad (véase Royo, 2013; Blyth, 2013; Alesina *et al.*, 2019). Basta decir aquí que las consecuencias de la crisis han demostrado que la disciplina y la austeridad no son suficientes para salir de una crisis. La austeridad contribuyó aún más a la contracción de esas economías y al deterioro de las condiciones fiscales. Los países de la periferia quedaron atrapados en el llamado «bucle fatal»: una espiral negativa que se produce cuando los bancos mantienen bonos soberanos y el gobierno rescata a los bancos. El rescate de los bancos ejerce presión sobre los bonos soberanos, ya que los inversores, preocupados por una posible cesación de pagos, los venden. Esa presión, a su vez, conduce a aumentos de las tasas de interés, lo que encarece a los Estados la financiación de sus déficits/deudas, lo que a su vez empeora las perspectivas fiscales del país y hace más probable una cesación de pagos. Sin embargo, si no rescatan a los bancos, los países

corren el riesgo de sufrir una crisis financiera. Esta fue una trampa en la que se encontraron los países de la periferia europea (Grecia, Portugal, Irlanda y España), que en última instancia precipitó sus rescates.

2) Los instrumentos macroprudenciales son importantes para garantizar la estabilidad financiera

Una de las lecciones importantes de esa crisis es que un enfoque microprudencial, incluso cuando se combina con una producción e inflación estables, no es suficiente para garantizar la estabilidad financiera. Todavía necesitamos instrumentos macroprudenciales porque ayudan a reforzar la estabilidad financiera y mitigar el riesgo sistémico. Estos instrumentos se han utilizado más ampliamente después de la crisis, entre ellos: el uso de variables financieras como indicadores del riesgo sistémico; usar indicadores de alerta temprana para medir los riesgos financieros, medidas de crédito, precios de la vivienda y balances bancarios (por ejemplo, capitalización, rentabilidad, vencimiento y descalces cambiarios); monitorear la salud financiera de los prestatarios utilizando datos detallados a nivel de empresa o consumidor; utilizar modelos de precios de la vivienda y de valoración de activos, así como llevar a cabo análisis estadísticos para evaluar la sobrevaloración en el mercado inmobiliario.

La Unión Europea aceptó la necesidad de un enfoque macroprudencial y, en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008, la Comisión Europea encargó a un grupo presidido por Jacques de Larosière que estudiara cómo fortalecer la supervisión financiera con el fin de proporcionar mejor protección a los ciudadanos europeos y reconstruir la confianza en el sistema financiero. Una de las conclusiones más destacadas del Grupo de Larosière en 2009 fue que los mecanismos y procedimientos de supervisión deberían concentrarse no solo en la supervisión de empresas individuales sino también en la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, lo que llevó al establecimiento en 2010 de la Junta

Europea de Riesgo Sistémico (ESRB, por sus siglas en inglés), con el mandato específico de supervisar el sistema financiero de la UE y prevenir y mitigar el riesgo sistémico². La Junta General, presidida por la presidenta del BCE, analiza la evolución macroprudencial y, cuando es necesario, emite recomendaciones y advertencias. En este sentido, los datos del ESRB *risk dashboard*³, que incluyen un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos del riesgo sistémico en el sistema financiero de la UE que se publica trimestralmente, se han convertido en un instrumento de gran valor.

Además, las pruebas de estrés también destacan como indicador de riesgo sistémico. Son particularmente útiles porque miran hacia el futuro y pueden considerar varios escenarios extremos. Sin embargo, la crisis financiera de 2007 también muestra las deficiencias de estas pruebas, ya que las pruebas de estrés macro efectuadas en España (y otros países) antes de la crisis financiera no señalaron ningún riesgo significativo en el sector bancario (ni después evitaron el colapso del Banco Popular en 2017). Por ello, es importante reconocer que aún queda trabajo por hacer en esta área, ya que no existe consenso sobre la definición de una «política macroprudencial» ni sobre los mejores métodos utilizados para medirla.

3) Tenemos que ser humildes

La experiencia de los países durante la crisis financiera de 2007 muestra la necesidad de abordar las deficiencias en el proceso de formulación de políticas y desafiar el paradigma dominante. Por ejemplo, en España había un fuerte consenso entre las elites económicas, así como entre los líderes conservadores y socialistas, respecto de la consolidación fiscal y el objetivo de equilibrio presupuestario (Royo, 2020). De hecho, antes de la crisis, países como España se presentaban como el modelo de país que aplicaba el mantra de la

² <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.en.html>

³ <https://www.esrb.europa.eu/pub/rd/html/index.en.html>

política de superávit presupuestario. Es posible que este consenso funcionase bien a corto plazo, ya que contribuyó a la credibilidad de las políticas gubernamentales y permitió al país convertirse en miembro fundador de la UEM, pero una postura política más acomodaticia podría haber contribuido positivamente a mejorar la base productiva del país con inversiones en infraestructura y en capital humano muy necesarias que habrían contribuido a una transición más rápida de un modelo de crecimiento económico basado en gran medida en bajos costos y consumo, hacia otro basado más en un mayor valor agregado y una mayor productividad, así como una menor dependencia del sector de la construcción. Estas inversiones habrían contribuido a cambiar el modelo de crecimiento, diversificar la economía y recuperar competitividad, preparando así la economía española para afrontar mejor la crisis.

Además, una mayor humildad habría contribuido en gran medida a superar el exceso de confianza en las fortalezas del sector bancario español que fue tan generalizado durante las etapas iniciales de la crisis financiera global. De hecho, la crisis bancaria española también muestra que las crisis sistémicas no se originan únicamente en problemas de las grandes instituciones financieras. También debemos prestar mucha atención al desempeño de las instituciones más pequeñas (Garicano, 2012). Fue precisamente la fortaleza de los bancos más grandes (por ejemplo, Santander, BBVA y La Caixa) lo que creó un exceso de confianza durante las etapas iniciales de la crisis, mientras que los problemas de las instituciones pequeñas, como las cajas, se minimizaban. El sector de las cajas españolas resultó ser el canario en la mina de carbón. Si se hubiera prestado más atención a las cajas, el regulador habría podido anticipar antes los problemas sistémicos y actuar de manera más oportuna y decisiva.

Al mismo tiempo, el país también sobrestimó las fortalezas de su sistema regulatorio basado en las políticas contracíclicas y las provisiones dinámicas del Banco de España. La crisis expuso las deficiencias de ese sistema, en particular su incapacidad para resistir las

presiones políticas, e ilustra la necesidad de construir mecanismos institucionales que permitan al supervisor y a los reguladores mantenerse firmes y resistir las presiones de los políticos. En el caso de las cajas, los reguladores en España no lograron desafiar a los políticos, los partidos políticos y los sindicatos regionales (Royo, 2020). Esto resultó ser desastroso. Los reguladores no solo necesitan los instrumentos de supervisión, el acceso y la autoridad para conocer los entresijos de las instituciones bancarias, sino que también necesitan tener el valor de ser tan intrusivos como sea necesario. Si bien los actores individuales pueden ser importantes a la hora de dar forma a los resultados debido a su capacidad para actuar con decisión o identificar oportunidades, no deberíamos confiar solo en actores individuales, sino más bien desarrollar mecanismos institucionales que limiten el interés rentista de las coaliciones populistas (como las que tomaron el control de la mayoría de las cajas).

Además, la complacencia sobre la fortaleza del sistema financiero y su capacidad para sortear la crisis resultó ser desastrosa e impidió que el país tomara antes medidas decisivas que habrían mitigado el impacto de la crisis. De hecho, el momento en que se tomaron las decisiones también es crucial: el sistema de aprovisionamiento dinámico funcionó inicialmente como se esperaba, pero retrasó la adopción de medidas decisivas, lo que hizo que la crisis fuera más grande y profunda de lo que debería haber sido de otro modo. Durante las etapas iniciales de la crisis financiera global, hubo consenso en España en que las severas regulaciones del Banco de España jugaron un papel clave en el desempeño positivo inicial de los bancos españoles porque, además de las provisiones generales para riesgos específicos, también obligaron a los bancos a reservar fondos adicionales en forma de provisiones bancarias «genéricas» durante los años de buenos resultados. Además, les resultó tan caro establecer vehículos fuera de balance que los bancos españoles se mantuvieron alejados de esos activos tóxicos. Pero este consenso llevó a la complacencia y la arrogancia. De hecho, el

tamaño de las provisiones —3% del PIB en su punto más alto (2004)— simplemente no fue de una magnitud proporcional a las pérdidas crediticias acumuladas durante la crisis. La experiencia del sector financiero español muestra que es imposible que los bancos no se vean afectados por el colapso de la burbuja inmobiliaria (el Banco de España anunció en 2012 que los préstamos dudosos en los libros de los bancos comerciales del país, principalmente en el sector inmobiliario, alcanzaron el 7,4% del total de préstamos). Al final, España sufrió una crisis bancaria vinculada a la propiedad, exacerbada por los obstáculos financieros derivados de la crisis internacional, y la demora en tomar medidas resultó muy perjudicial.

4) Puede ser que una nueva crisis no sea tan «diferente»

No debemos pensar que «esta vez es diferente» (Reinhart y Rogoff, 2009) y debemos estar preparados para aprender de las crisis financieras tradicionales. A diferencia de otros países como Estados Unidos, la crisis financiera en España no involucró hipotecas de alto riesgo, obligaciones de deuda garantizadas, vehículos de inversión estructurados o incluso bancos de inversión. En muchos sentidos, algunas de las principales lecciones de la crisis financiera de 2007 no son tan diferentes de las de una crisis bancaria tradicional. En primer lugar, como se señaló anteriormente, la política monetaria debe abordar las burbujas de activos y los banqueros centrales deben ser proactivos para hacer estallar las burbujas antes de que sea demasiado tarde. La crisis financiera mundial demostró que la estabilidad financiera no se logrará automáticamente si la política monetaria genera un crecimiento constante y una inflación baja. Por el contrario, los bancos centrales deberían tratar de evitar que se inflen burbujas. La crisis finalmente ha demostrado que es mucho más costoso y doloroso «limpiar» las burbujas de precios que rescatar los activos tóxicos y/o los activos que se han revelado mucho menos valiosos en un contexto de crisis. Al

mismo tiempo, los bancos no deberían prestar excesivamente a los promotores inmobiliarios y a los gobiernos.

En segundo lugar, los banqueros deberían reconocer que la banca minorista no es una actividad de bajo riesgo y tendrían que evitar la concentración excesiva en los préstamos inmobiliarios y, por último, los gobiernos y los banqueros centrales deberían evitar cualquier complacencia (como ocurrió en España) y, en cambio, deben estar atentos y proactivos para evitar los errores del pasado y anticipar todos los escenarios posibles, incluidos los más negativos.

En resumen, en España, el colapso de los mercados inmobiliarios condujo finalmente a una crisis bancaria tradicional, alimentada por préstamos turboalimentados (en gran parte procedentes de financiación mayorista internacional, que proporcionó grandes sumas de dinero prestadas por instituciones financieras en los mercados monetarios para conseguir acceso a capital y/o financiación a corto plazo vía la colocación de cedulas hipotecarias y titulizaciones en inversores extranjeros)⁴. Tradicionalmente, los bancos utilizan depósitos como fuente de financiación, pero también pueden acceder a los mercados mayoristas como una fuente de financiación para financiar operaciones y oportunidades de inversión adicionales. El modelo de financiación mayorista es una forma atractiva de financiación en determinados entornos de tipos de interés y de mercado crediticio. Sin embargo, este tipo de financiación, tal y como demostró la crisis del 2008, puede generar grandes riesgos cuando los mercados de crédito se paralizan o cuando las tasas de endeudamiento a corto plazo se disparan debido a la incertidumbre.

En España (y otros países como EE UU) el uso excesivo de financiamiento mayorista a corto plazo dejó a los bancos expuestos al riesgo de liquidez cuando esta más importaba, porque los inversores retiraron sus

⁴ La banca mayorista abarca el mercado de valores negociables como las letras del Tesoro, depósitos extranjeros o intermediarios, certificados de depósito, letras de cambio, acuerdos de recompra, fondos federales e hipotecas de corta duración y otros valores respaldados por activos. Véase: <https://www.investopedia.com/terms/w/wholesale-money.asp>

fondos mayoristas y los bancos en crisis ya no pudieron financiar sus actividades crediticias y tuvieron que solicitar financiación de emergencia. Cuando llegó la crisis, la financiación internacional y mayorista se agotó y afectó a los préstamos bancarios. Los principales activos «tóxicos» de los bancos españoles eran los préstamos dudosos y las hipotecas nacionales. En este sentido, la crisis bancaria española ha sido catalogada como crisis bancaria tradicional. ¡Esta vez no fue tan diferente!

5) Es la política, estúpido

Parafraseando la famosa frase de James Carville, «es la economía, estúpido», durante la crisis de 2007 la atención de la mayoría de los analistas se centró en gran medida en la dimensión económica de la crisis, así como en sus causas y consecuencias económicas. Sin embargo, fue un error subestimar las dimensiones políticas de la crisis, y no solo a nivel nacional, sino también a nivel europeo y global. Se trataba tanto de una crisis política como económica, y tanto de un fracaso de los mercados como de un fracaso de la política. De hecho, las decisiones políticas condujeron a la crisis y marcaron el curso de la misma.

Efectivamente, la política importa y los factores políticos son fundamentales para comprender por qué países como España han sufrido repetidas crisis bancarias. La política influye en las decisiones de los banqueros, sus operaciones y el marco regulatorio en el que operan. Y las instituciones políticas y la política estructuran los incentivos de los actores involucrados en los bancos, desde los banqueros hasta los accionistas, los depositantes, los deudores y los reguladores. Las circunstancias políticas influyen en las negociaciones bancarias y, a su vez, definen los tipos de bancos que surgen en un país determinado (véase Calomiris y Haber, 2014). Los sistemas bancarios son un resultado de la política, y la interacción entre la política y la banca ha sido crucial para dar cuenta del desempeño de los sistemas bancarios. Al mismo tiempo, si bien los sistemas bancarios dan forma a la política, también influyen en las

coaliciones que negocian y afectan al poder de negociación de las partes que participan en la negociación. Finalmente, las circunstancias políticas moldean el desarrollo de nuevos servicios e instrumentos financieros.

Además, debemos aceptar la premisa de que los sistemas bancarios son el resultado de compromisos políticos. Por lo tanto, pueden usarse como instrumentos de redistribución y a menudo han brindado opciones políticamente aceptables a los gobiernos para evitar decisiones más difíciles. Básicamente, los gobiernos tienen tres formas principales de redistribuir el ingreso (Calomiris y Haber, 2014, p. 445): pueden cambiar la carga tributaria; transferir recursos a los pobres; o utilizar préstamos subsidiados a través de los bancos para efectuar transferencias implícitas a los pobres. A veces, los gobiernos utilizan las tres, pero esta elección tiene enormes implicaciones para la estabilidad del sistema bancario.

Finalmente, también es necesario reconocer que, si bien las condiciones políticas previas impactan los resultados del sistema bancario, estos resultados también pueden tener consecuencias políticas muy significativas y, a veces, estos efectos no son intencionados y/o no anticipados. Por ejemplo, los gobiernos pueden recurrir a la banca con impuestos inflacionarios para evitar aumentar los impuestos, pero esto puede eventualmente socavar la legitimidad o el apoyo electoral de ese gobierno y conducir a un cambio político.

6) Debemos llevar a cabo una gestión de riesgos conservadora

La Gran Recesión de 2007 dejó bien claro que una gestión conservadora del riesgo es crucial y, por lo tanto, que se debe exigir a los bancos que administren su riesgo con prudencia, mantengan niveles suficientes de capital y reconozcan las pérdidas de manera oportuna. Además, se les debe impedir que se aprovechen inadecuadamente de los seguros de depósito por el riesgo moral que generan esos esquemas. Los banqueros también deberían obsesionarse con

la calidad crediticia, evitar en gran medida actividades no esenciales, absorber experiencias pasadas, así como aprender que la diversificación geográfica y de negocio puede ayudar a limitar la exposición de los bancos a la débil situación económica de un mercado en particular.

Por lo tanto, algunas de las principales lecciones de la crisis son viejas lecciones que los bancos ya deberían haber tenido en cuenta: los bancos necesitan mantener estándares crediticios para garantizar la estabilidad bancaria; necesitan mantener provisiones y capital suficientes para cubrir pérdidas esperadas e inesperadas; y tienen que garantizar la alineación entre los incentivos de los administradores, accionistas y otras partes interesadas (incluidos los contribuyentes y los fondos de garantía de depósitos). Además, los supervisores y reguladores deben imponer una supervisión intrusiva y garantizar que las instituciones financieras no se involucren en modelos/iniciativas de negocios insostenibles (véase Roldán y Saurina, 2012).

Además, la crisis de 2007 también demostró que los seguros de depósitos pueden ser desestabilizadores porque intensifican el riesgo moral: cuanto más generoso, más inestable es el sistema bancario (Calomiris y Haber, 2014, pp. 461-462). Los sistemas bancarios más estables combinan un sistema creíble de regulación prudencial basado en la transparencia contable, requisitos de capital sustanciales y protecciones limitadas de la red de seguridad. La crisis del 2007 ha llevado a muchos reguladores a pedir que se aumente el límite máximo para el seguro de depósito. Por ejemplo, Ben Bernanke, expresidente de la Reserva Federal (Fed) de EE UU, que ha estudiado el impacto que el temor a perder sus ahorros puede tener sobre una estampida bancaria como las que tuvieron lugar en EE UU en 2023, ha propuesto que el seguro debiera cubrir 250.000 \$ por cuenta bancaria, que podría ser cubierto por tasas a los que tienen grandes cuentas (Sommer, 2023).

Sin embargo, paradójicamente, estos instrumentos de protección, que son resultado de negociaciones políticas, tienden a desestabilizar los sistemas bancarios.

En muchos países como EE UU o España esas garantías y la expectativa de rescates promovieron (e incluso recompensaron) el comportamiento imprudente que llevó al colapso de tantas instituciones financieras. Por lo tanto, es crucial superar la resistencia política a requisitos de capital más estrictos.

7) Hay que profundizar en las reformas financieras

Todavía necesitamos más reformas financieras a nivel nacional e internacional para garantizar una mayor estabilidad financiera. Como señalaron Calomiris y Haber (2014, p. 504), la implementación de reformas depende de la capacidad de formar una coalición ganadora que apoye las reformas y, lo que es aún más importante, necesitamos un apoyo persistente de las «buenas ideas». Las crisis ofrecen ventanas de oportunidad para efectuar cambios. Sin embargo, la mayoría de las veces, los intereses poderosos logran aprovechar los momentos de crisis para fortalecer su poder. Por ejemplo, a pesar del establecimiento tras la crisis de mecanismos de resolución, provisiones dinámicas, crecientes requisitos de capital y otras salvaguardias, el riesgo moral (*moral hazard*) sigue siendo un problema importante en todo el mundo occidental después de la Gran Recesión. De hecho, uno de los principales resultados de la crisis en EE UU, España y otros países ha sido la mayor concentración de los sistemas bancarios nacionales (otro ejemplo más de las negociaciones políticas que dan forma a la banca), lo que no ha hecho más que agravar el riesgo de crisis por el aumento del número de instituciones «demasiado grandes para colapsar».

Una supervisión robusta y un régimen de resolución suficientemente estricto deben ir de la mano. Pero también es importante reconocer que una regulación inteligente por sí sola no puede contribuir al éxito bancario de un país. Si ese fuera el caso, podría replicarse fácilmente. Como hemos visto, en España la complacencia inicial respecto de la solidez del sistema de provisiones dinámicas resultó injustificada a la luz de la crisis

posterior. Por el contrario, el éxito bancario se basa en las «negociaciones bancarias» y estas son mucho más difíciles de emular. Los países con sistemas bancarios estables que proporcionan abundante crédito (países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda) tienen las siguientes características: eran parte del imperio británico; tienen democracias de larga data; y tienen instituciones «que limitan las oportunidades para que banqueros y populistas formen coaliciones de búsqueda de rentas» (Calomiris y Haber, 2014, p. 459). De hecho, una de las principales lecciones de la crisis de 2007 es que para evitar crisis bancarias es crucial desarrollar mecanismos institucionales sólidos que limiten la búsqueda de rentas. En países como España, un marco regulatorio e institucional aparentemente sólido que estaba respaldado por un régimen de provisiones dinámico fue socavado por una confluencia de intereses (no fue una coalición explícita) entre banqueros y populistas (particularmente en el sector de las cajas) que priorizaron sus propios intereses rentistas, a expensas de la estabilidad del sistema (Royo, 2020).

8) Hay que ser cautelosos con las entradas de capital

Si bien las entradas de capital tienen muchos beneficios para los países porque proporcionan financiación para infraestructura e inversión, o ayudan a compensar los déficits comerciales, también pueden ser una fuente de inestabilidad porque pueden desencadenar un auge, como ocurrió en España y otros países de la periferia europea, en los que provocó una burbuja en los precios de los activos. Eso llevó a una erosión de la gestión conservadora del riesgo por parte de los bancos cuando la caída de las tasas de interés del BCE llevó a la búsqueda de mayores rendimientos. Esto ha llevado a muchos autores a enfatizar el impacto negativo del capital global y a atribuir las crisis financieras a las entradas de capital (véase Chinn y Frieden, 2011). Por ejemplo, en España el mercado inmobiliario experimentó un auge en los años que precedieron a la crisis

financiera de 2007, lo que provocó precios más altos de las materias primas y rendimientos bursátiles récord. La mayoría de los bancos intentaron sacar provecho de esta burbuja y tomaron decisiones de las que luego se arrepintieron. Si bien los controles de capital tienen un historial mixto en términos de efectividad y no serían deseables, los flujos de capital pueden contener señales de alerta temprana de una crisis inminente, por lo que tiene sentido que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), como mecanismo de resolución de crisis de la zona del euro, supervise cuidadosamente estos datos.

9) Es necesario considerar el tamaño y la profundidad de los mercados de valores

Es importante reconocer que no todo el capital extranjero es desestabilizador para el sector bancario. Pese a que las entradas de capital amplifican el riesgo y aumentan la posibilidad de una crisis bancaria, no todos los bancos adoptan comportamientos de más riesgo con entradas de capital. Mientras que países como España, el Reino Unido y Estados Unidos experimentaron grandes déficits en cuenta corriente en los años previos a la crisis financiera global de 2007, otros países, como Australia o Nueva Zelanda, también lo hicieron, pero no experimentaron crisis financieras. Según Copelovitch y Singer (2020), si bien las entradas de capital extranjero pueden ser el combustible de una burbuja financiera desestabilizadora que puede terminar en una crisis financiera, y las grandes entradas de capital internacional están fuertemente correlacionadas con las crisis bancarias, la variable condicionante clave es el nivel financiero interno y la estructura del mercado. Es el grado relativo de competencia entre los bancos y los mercados de valores, medido por la relación entre el tamaño de los mercados de valores y el crédito bancario, lo que determina la propensión al riesgo de los sistemas financieros. Esto se debe a que cuando los bancos enfrentan la competencia de mercados de valores grandes y bien establecidos asumen más riesgos y estos riesgos se ven magnificados por las entradas de capital. En

otras palabras, las entradas de capital en países con mercados financieros titulizados más seguros afectan a la calidad de los préstamos bancarios y la composición de los balances (no necesariamente el volumen de crédito bancario) (p. 44). Por lo tanto, es crucial examinar el tamaño y la profundidad de los mercados de valores para comprender (y prevenir) las crisis financieras. Según ellos, es probable que los bancos de países con grandes mercados financieros sientan más presión para asumir más riesgos para mantener su participación de mercado y sus ganancias. En otras palabras, su sesgo conservador se verá erosionado a medida que los mercados de valores se fortalezcan en sus países. Desde esta perspectiva, el tamaño y la profundidad de los mercados de valores son clave para la estabilidad bancaria y tienen implicaciones importantes para la gestión de riesgos. Esta lección no aplica tanto a España ya que, entre los países desarrollados, está considerado como un país con una enorme preponderancia de financiación bancaria y relativa poca relevancia de los mercados de capitales.

Sin embargo, es importante reconocer que cambiar la estructura de los mercados financieros no será fácil porque son históricamente contingentes y, por ello, difíciles de cambiar. De hecho, su desarrollo está marcado por trayectorias financieras dependientes de la trayectoria y rigidez (Thelen, 2004), lo que, por ejemplo, hace que sea más difícil para los países con mercados de valores subdesarrollados desarrollar productos financieros nuevos y de más riesgo, mientras que es más fácil para aquellos con mercados de valores bien desarrollados y, por tanto, amplifica el riesgo de crisis financieras.

10) No hay razones para la complacencia

La lección más importante de la Gran Recesión debe ser que nunca debemos caer en la complacencia de pensar que podemos evitar nuevas crisis. La crisis de la pandemia de COVID-19 fue la siguiente gran prueba para los sistemas financieros, ya que desencadenó la mayor crisis económica mundial en más de un

siglo. Sin embargo, a diferencia otras crisis anteriores, los gobiernos respondieron con unas políticas fiscales decisivas que lograron mitigar los peores costos de la crisis y, por ello, la estabilidad financiera sufrió poco, aunque sí tuvo un impacto en el acceso a capital, ya que se retiró mucho crédito de la economía. Pero, al mismo tiempo estas respuestas han llevado al aumento espectacular de los niveles de deuda pública y privada en la economía mundial, creando nuevos riesgos que pueden lastrar las economías de muchos países si no se abordan de manera decisiva.

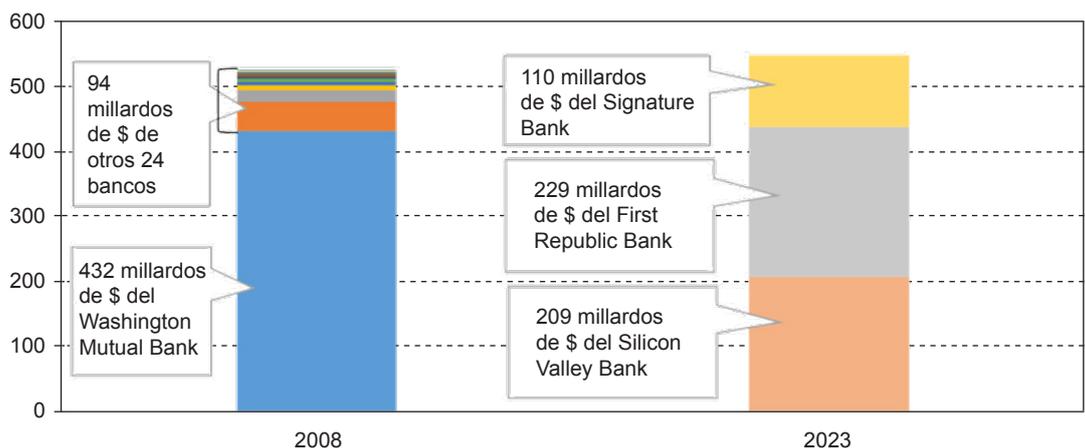
En Europa, pese a que el proyecto de la Unión Bancaria Europea (UBE) sigue teniendo importantes lagunas y deficiencias (véase Beck *et al.*, 2022), hay que resaltar que ha habido un progreso significativo en abordar las mejoras de los sistemas regulatorios y de gestión del riesgo, así como en profundizar en la vigilancia y la supervisión con la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS, o *Single Supervisory Mechanism —SSM—*)⁵, así como la Junta Única de Resolución (JUR, o *Single Resolution Board —SRB—*) y la evolución, aún incompleta, de un sistema europeo de garantía de depósitos. A la espera de la finalización de la Unión Bancaria Europea, estas iniciativas son claves para promover la estabilidad financiera, velar por la solidez del sistema bancario europeo, potenciar la integración y la estabilidad financieras en Europa, asegurar la coherencia de la supervisión y garantizar una resolución ordenada de los bancos en quiebra, protegiendo al contribuyente de los rescates estatales.

Pese a todo, si pensábamos que las medidas adoptadas tras la crisis de 2007 serían suficientes para evitar otras crisis, la crisis bancaria de 2023 nos devolvió a la realidad. El 10 de marzo, el gobierno de Estados Unidos cerró el Silicon Valley Bank (SVB), en la mayor quiebra bancaria desde la crisis financiera de 2007. La crisis fue precipitada, una vez más, por una estampida

⁵ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.es.html>

FIGURA 2

FRACASOS DE BANCOS ESTADOUNIDENSES, CLASIFICADOS POR ACTIVOS TOTALES Y AJUSTADO POR INFLACIÓN (En millardos de dólares)



NOTA: Los datos de activos corresponden al 26 de abril de 2024. La Figura incluye quiebras de bancos estadounidenses asegurados a nivel federal y no incluye bancos de inversión (Russell y Zhang, 2023).
FUENTE: Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

bancaria cuando los clientes del banco retiraron más de 40.000 millones de dólares de sus depósitos alarmados por la decisión de Moody's de rebajar la calificación de sus bonos y las noticias de que la Fed estaba trabajando en un plan para rescatar el banco. La crisis pronto se extendió a otros bancos de tamaño mediano en situación vulnerable sobre los que había dudas sobre su estabilidad, y a los dos días se cerró el Signature Bank en Nueva York. Con el fin de cortar la propagación de la crisis, los grandes bancos estadounidenses acordaron donar 30.000 millones de dólares al First Republic, que fueron insuficientes; poco después los reguladores lo intervinieron y lo vendieron a JPMorgan Chase. La crisis se extendió rápidamente a otros países (e incluso a otros sectores como el de tecnología). En Suiza, las autoridades negociaron un acuerdo para que la UBS se hiciera cargo de su rival, Credit Suisse. La Figura 2 muestra la dimensión de la crisis: el total de los activos de los tres bancos más grandes que quebraron en 2023 fue

mayor que el de los 25 que quebraron en 2008. ¡Poco aprendimos!

La crisis del SVB fue una crisis «tradicional»: las subidas de tasas de interés por la Fed para atajar la inflación estaban reduciendo el precio de mercado de activos financieros como los bonos, y el SVB y otros bancos se vieron obligados a vender una gran cantidad de deuda a largo plazo que valía menos después de un año de rápidos aumentos de los tipos de interés. Las noticias sobre las vulnerabilidades del banco llevaron a los depositantes (sobre todo aquellos con depósitos no asegurados) a retirar su dinero muy rápidamente (un proceso acelerado por la facilidad de operaciones a través de la banca en línea y por la difusión de noticias en redes sociales) generando una estampida que rápidamente se extendió a otros bancos en situación similar.

El gobierno y los reguladores estadounidenses intervinieron rápidamente con las medidas de respaldo (*backstop*) más amplias para el sistema bancario

estadounidense desde la crisis de 2008, con el fin de limitar el contagio, utilizando una exención por riesgo sistémico para anunciar que el Silicon Valley Bank y el Signature Bank serían saneados y que los depositantes recibirían sus depósitos completos. Al mismo tiempo, con el fin de calmar los temores sobre el impacto de las altas tasas de interés, la Fed anunció un programa de préstamos de emergencia que otorgaría a los bancos préstamos de hasta un año a cambio de activos a su valor original, no a su valor de mercado. Estas medidas urgentes lograron calmar la crisis.

Pese a la obsesión con el tamaño tras 2007, la crisis de 2023 muestra que hay más riesgos que el tamaño (*too big to fail*). Los bancos cerrados eran de dimensión mediana (el SVB tenía activos de menos de 100.000 millones de dólares) y en principio no deberían haber presentado un riesgo sistémico. En realidad, el SVB ni siquiera era lo suficientemente grande como para calificar las pruebas de estrés anuales impuestas en EE UU a los bancos más grandes; y solo recientemente fue lo suficientemente grande como para enfrentar pruebas cada dos años. El problema del SVB fue, sobre todo, un problema de mala gestión por errores de inversión y por la falta de diversificación de riesgo: la mayoría de sus clientes eran *startups* de tecnología y salud que generaron mucha liquidez en depósitos que el banco invirtió en bonos del Tesoro de Estados Unidos a largo plazo y en valores respaldados por hipotecas de agencias que perdieron valor con las subidas de interés y llevaron a pérdidas no realizadas en sus balances. Este riesgo se vio agravado por la gran proporción de grandes depósitos y no asegurados que le hizo muy vulnerable a una estampida. Pero también fue un problema de inadecuada supervisión: la Fed ya había identificado las debilidades en los modelos de liquidez y tipos de interés del SVB en noviembre de 2021, pero la dirección del banco no tomó medidas para atajarlas.

Una vez más, esta crisis muestra la dificultad que afrontan los reguladores para controlar el riesgo y garantizar la estabilidad financiera. En este caso los

reguladores minimizaron las fuentes de riesgo sistémico de estos bancos medianos. Tras una exhaustiva revisión de lo sucedido, la Fed publicó un informe en abril de 2023⁶ de las causas de la caída del banco que incluye recomendaciones para abordar sus reglas y prácticas de supervisión. La respuesta (¡por enésima vez!) ha sido aumentar los requisitos de capital, reevaluar el modelo de supervisión, revisar el impacto de las pruebas de estrés, de planificación de capital y de gestión del riesgo de liquidez implementados en 2018, y expandir el seguro de depósitos.

4. Conclusiones

En medio de la incertidumbre geopolítica actual, hay que resaltar una vez más la necesidad de ser prudentes en la gestión del riesgo, de persistir en la vigilancia y la supervisión, y de ser proactivos en profundizar en mejoras constantes de los sistemas regulatorios nacionales e internacionales para prevenir nuevas crisis financieras.

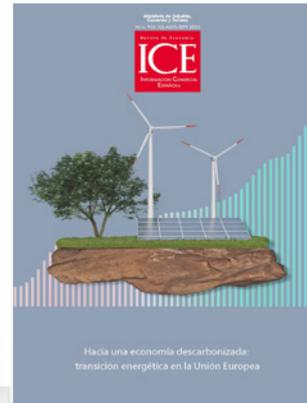
Referencias bibliográficas

- Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When It Works and When it Doesn't*. Princeton University Press.
- Beck, T., Krahnen, J.-P., Martin, P., Mayer, F., Pisani-Ferry, J., Tröger, T., Weder di Mauro, B., Véron, N., & Zettelmeyer, J. (2022). *Completing the banking union: Economic requirements and legal conditions* (CEPR Policy Insight No. 119). Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/publications/policy-insight-119-completing-banking-union-economic-requirements-and-legal-conditions>
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press.
- Calomiris, C. W., & Haber, S. H. (2014). *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton University Press.
- Chinn, M. D., & Frieden, J. A. (2011). *Lost Decades: The Making of America's Debt Crisis and the Long Recovery*. W.W. Norton & Company.
- Cohen, P. (2023, December 24). Two Wars, 50 Elections: The Economy Faces Rising Geopolitical Risks. *The New*

⁶ <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20230428a.htm>

- York Times. <https://www.nytimes.com/2023/12/24/business/economy/global-economic-risks-red-sea.html>
- Copelovitch, M., & Singer, D. A. (2020). *Banks on the Brink: Global Capital, Securities Markets, and the Political Roots of Financial Crises*. Cambridge University Press.
- Garicano, L. (2012, October 16). *Five lessons from the Spanish cajas debacle for a new euro-wide supervisor*. <https://cepr.org/voxeu/columns/five-lessons-spanish-cajas-debacle-new-euro-wide-supervisor>
- Kaminsky, G. L., & Reinhart, C. M. (1999). The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems. *The American Economic Review*, 89(3), 473-500.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Roldán, J. M.^a, & Saurina, J. (2012). Old and New Lessons of the Financial Crisis for Risk Management. In P. Hoflich (Ed.), *Banks at Risk. Global Best Practices in an Age of Turbulence* (pp. 84-101). Wiley.
- Royo, S. (2013). *Lessons from the Economic Crisis in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Royo, S. (2020). *Why Banks Fail: The Political Roots of Banking Crises in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Russell, K., & Zhang, C. (2023, May 1). 3 Failed Banks This Year Were Bigger Than 25 That Crumbled in 2008. *The New York Times*.
- Sommer, J. (2023, June 11). Ben Bernanke Talks About Bank Runs, Inflation, A.I., Market Bubbles and More. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/06/09/business/bernanke-banks-inflation-ai.html>
- Thelen, K. (2024). *How Institutions Evolve: The Political Economy Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge University Press.

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS



Pedro Antonio Merino García*
José María Martínez Pérez**

ECONOMÍA Y GEOPOLÍTICA DEL SECTOR ENERGÉTICO: DESDE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES A LOS MINERALES DE LA TRANSICIÓN

Este artículo explora cómo, en el complejo tablero geopolítico actual, la seguridad económica y energética se ha vuelto un objetivo prioritario. También muestra cómo la transición energética reduce la dependencia de combustibles fósiles, pero crea nuevas vulnerabilidades al aumentar la demanda de minerales críticos, sobre todo refinados y purificados, reconfigurando actores y dinámicas geopolíticas. El actual dominio de China en estos materiales plantea desafíos cruciales. En respuesta, los países occidentales buscan estrategias para reconfigurar las cadenas de suministro y atraer nueva inversión, pero estos intentos chocan con la dificultad y los costes de reducir la dependencia de China, surgiendo una serie de dilemas, como el que se enfrenta en cuanto al deseo de desacoplamiento con China y la necesidad de avanzar rápidamente en la transición energética.

Economics and Geopolitics of Energy Sector: From Fossil Fuels to Transition Minerals

This article explores how, in the current complex geopolitical landscape, economic and energy security has become a top priority. It also illustrates how the energy transition reduces dependence on fossil fuels but introduces new vulnerabilities by increasing demand for critical minerals —specially in the form of refined and purified products— reshaping geopolitical actors and dynamics. China's current dominance in these materials presents crucial challenges. In response, Western countries seek strategies to reshape supply chains and attract new investment, yet these efforts clash with the difficulty and costs of reducing dependence on China, giving rise to a series of dilemmas regarding the desire for decoupling from China and the need to advance faster in the energy transition.

Palabras clave: geopolítica, seguridad energética, transición energética, minerales críticos, guerra de Ucrania, cadenas de valor, política industrial.

Keywords: geopolitics, energy security, energy transition, critical minerals, Ukraine war, supply chains, industrial policy.

JEL: F13, F51, Q42, Q43, Q48.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Director de Estudios de Repsol.

Contacto: amerinog@repsol.com

** Analista de la Dirección de Estudios de Repsol.

Contacto: jm.martinez.p@repsol.com

Versión de abril de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7795>

1. Introducción

Desde la Revolución Industrial hasta la era digital actual, la energía ha sido y sigue siendo vital para el desarrollo económico. Y es que, aquellos países que cuentan con fuentes de energía confiables y baratas obtienen una ventaja competitiva que se refleja en un mayor impulso de ciertas industrias, un transporte más eficiente y una mayor capacidad de innovación tecnológica. Esto puede atraer inversiones extranjeras, impulsar las exportaciones y, en última instancia, mejorar la calidad de vida para sus ciudadanos. Sin embargo, la importancia de la energía trasciende su papel en el desarrollo económico, ya que también se posiciona como una pieza clave para la autonomía y la seguridad nacional, así como un instrumento de poder global.

La geopolítica de la energía se centra en el estudio de cómo los recursos energéticos, su distribución geográfica y el control sobre ellos afectan a las relaciones entre los países y las dinámicas geopolíticas a nivel mundial. En este sentido, la geopolítica de la energía se manifiesta en la interacción entre países, marcada por una red compleja de interdependencias que se ha forjado históricamente en torno a la disponibilidad y control de los recursos energéticos, principalmente los combustibles fósiles. El contexto actual, caracterizado por una mayor competencia estratégica entre países y el impulso hacia la transición energética, está redefiniendo el tablero de la geopolítica de la energía.

2. Seguridad energética y elementos de la geopolítica de la energía

La seguridad energética es crucial para la geopolítica de la energía porque garantiza la estabilidad económica, promueve la autonomía y la influencia geopolítica de los países, previene conflictos y aumenta la resiliencia ante crisis energéticas. En cierto sentido, la geopolítica de la energía y la seguridad energética son dos caras de la misma moneda.

Dicho concepto de seguridad energética es complejo y ha sido definido de diferentes maneras en la literatura (Chester, 2010), pero de forma general la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) define la seguridad energética como la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible.

Por eso, desde un punto de vista geopolítico o geoestratégico, un Estado necesita abordar tres elementos fundamentales para asegurar su seguridad energética. En primer lugar, garantizar su acceso a las fuentes energéticas primarias. En segundo lugar, reducir su vulnerabilidad a los riesgos de suministro mediante la diversificación de las fuentes energéticas. Y, en tercer lugar, disponer de inventarios adecuados como red de seguridad para situaciones donde el acceso a las fuentes de energía se vea comprometido, ya sea por interrupciones en el suministro o por cambios en las dinámicas geopolíticas. Estos tres pilares fundamentales, que buscan la garantía de que el suministro de energía sea suficiente, fiable y asequible, impactan de manera dispar en diferentes regiones, evidenciando estrategias y desafíos específicos para cada una.

Por ejemplo, el carbón es una fuente de energía abundante en China e India, dos gigantes demográficos aún en vías de desarrollo, y tienen la intención de seguir utilizándolo de manera masiva —India y China conjuntamente representan alrededor del 80 % de todos los proyectos de carbón activos— para evitar así riesgos de dependencia geoestratégica, interrupciones en el suministro y fluctuaciones en los precios de energía. En el caso de China, un rápido aumento de los precios del carbón en 2021 y 2022 provocó graves cortes de energía y racionamientos debido a que los precios regulados de la electricidad no permitían a las empresas generadoras trasladar los mayores costes a los consumidores. Para resolver esta situación, el Gobierno chino tuvo que relajar algunos controles de precios y, a pesar de que sigue comprometido con alcanzar el pico de emisiones para 2030 y lograr la neutralidad de carbono para 2060, relegar ese objetivo a un segundo plano frente al

de seguridad energética. En septiembre, el ex enviado climático Xie Zhenhua dijo en las conversaciones sobre el clima de la COP28 que sería «poco realista eliminar por completo la energía basada en combustibles fósiles».

Así, aunque la instalación de renovables en China marcha a un ritmo superior al inicialmente previsto en el plan de Pekín, esperándose que China represente casi el 60 % de la nueva capacidad renovable que entre en funcionamiento a nivel mundial para 2028 (IEA, 2023a), esto solo se refiere a capacidad y no a generación. Al mismo tiempo, expertos como DNV en su informe *DNV's Energy Transition Outlook China* y reseñado en Reuters (2024) proyectan que su consumo de carbón caerá solo un tercio para 2040 —y aún aumentará en los próximos años—. Estas estimaciones tienen en cuenta que, desde principios de 2022, se han autorizado 152 GW de nueva capacidad de carbón y han iniciado la construcción de 92 GW, diez veces más que el resto del mundo en el mismo período, pese a que en 2023 la producción de carbón alcanzó 4.660 millones de toneladas, un aumento del 2,9 % interanual. Como es visible, en el dilema entre seguridad energética y transición, China eligió seguridad.

En contraste, la Unión Europea ha mantenido una dependencia histórica de la importación de combustibles fósiles, que constituyen alrededor del 80 % de su matriz energética. Esto pone de manifiesto la complejidad y los desafíos en la gestión de la seguridad energética europea. De hecho, hoy en día el mundo de la energía experimenta una convulsión tras la invasión rusa de Ucrania y el uso por parte de Moscú del aumento de la interdependencia energética con la Unión Europea como arma para ejercer su influencia.

El corte del suministro de gas natural ruso a Alemania tras la voladura del gaseoducto Nord Stream y las sanciones impuestas a Rusia a raíz de su invasión de Ucrania han desencadenado una revisión de las estrategias de seguridad energética y reconfigurado los flujos energéticos; antes del conflicto, cerca de un 25 % del petróleo importado por la Unión Europea provenía de Rusia, y las importaciones de diésel ruso representaban una proporción similar. Actualmente, estos pesos se han

reducido a casi cero. Y aunque no hay sanciones vigentes para el gas natural ruso, la determinación de la Unión Europea de diversificar sus fuentes de energía la ha llevado a poner el foco en el gas natural licuado estadounidense, especialmente a Alemania por su dependencia del gas ruso.

Simultáneamente, se mantienen otros focos de tensiones e inestabilidad energética, como los conflictos en Oriente Medio o el anuncio del presidente de Venezuela de anexionarse una parte de Guyana, cuyas aguas jurisdiccionales son cruciales debido a los aumentos de producción de petróleo en las mismas y los recursos existentes que están aún por explotar. Todo esto destaca la constante inestabilidad en la intersección de geopolítica y recursos energéticos.

3. La importancia de la gestión de recursos estratégicos. Ampliando la perspectiva más allá de los combustibles

La génesis de la geopolítica de los combustibles fósiles se manifiesta claramente en las guerras mundiales (Yergin, 2006) subrayando la esencial necesidad de controlar un recurso estratégico como el petróleo. Así, durante la Primera Guerra Mundial la decisión estratégica del Almirantazgo inglés, liderado por Winston Churchill, de cambiar de combustible —de carbón a petróleo— para su flota naval le otorgó una ventaja táctica inmediata, no solo optimizando la eficiencia operativa de la flota, sino también asegurando una posición dominante mediante el control de los pozos de petróleo iraníes. Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial, la dimensión geopolítica del petróleo resurgió, destacando su papel estratégico en el curso de la guerra. Las naciones con acceso a reservas significativas o rutas seguras para el transporte de petróleo obtuvieron una ventaja crucial. Mientras, la carencia de este recurso comprometió la superioridad táctica de Alemania, afectando a sus tanques y a la Luftwaffe, así como a otras potencias como Japón, dependiente del petróleo para su expansión en el Pacífico.

En este trasfondo, queda claro que la gestión de recursos críticos es una fuerza determinante que ha influido significativamente en el curso de eventos cruciales en la historia moderna, modelando el equilibrio de poder entre las naciones. Y en el escenario geopolítico contemporáneo este enfoque de gestionar los recursos críticos en base a su acceso, diversificación y disponibilidad, o usarlos como arma para influenciar o castigar a otros países, no se aplica en exclusiva a los combustibles, sino que involucra también ciertas tecnologías críticas y los insumos necesarios para ellas, delineando conjuntamente las complejidades de la seguridad nacional.

De hecho, el panorama económico mundial ha experimentado profundas transformaciones a medida que Estados Unidos y, en menor grado de confrontación, la Unión Europea han establecido claramente un contexto de rivalidad tecnológica con China por motivos de seguridad nacional. Esta contienda tecnológica tiene como principales protagonistas a los semiconductores avanzados y a la energía limpia, como señaló en un discurso de septiembre de 2022 el asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca de Estados Unidos, Jake Sullivan (2022).

En el caso de los semiconductores avanzados, estos son vitales no solo para la electrónica de consumo, sino también para el funcionamiento de las infraestructuras críticas y el ámbito de la defensa, desde los sistemas de radar y navegación, hasta los sistemas de guiado de misiles o los sistemas de comunicaciones militares. Además, la inteligencia artificial (IA) está revolucionando el ámbito militar, y aunque la IA suene a algo etéreo, se basa en inmensos centros de datos que devoran energía y en semiconductores avanzados para procesar grandes volúmenes de datos en tiempo real.

En 2022, respaldado por argumentos de seguridad nacional, Sullivan anunció un cambio en la estrategia de Estados Unidos en cuanto a los semiconductores. En lugar de mantener una ventaja de una o dos generaciones sobre sus competidores, se enfocaría en mantener la mayor distancia posible. Esto motivó la prohibición de Estados Unidos de vender a China determinados chips,

así como cierta tecnología clave para su fabricación. Como resultado, el progreso tecnológico chino, caracterizado en las últimas décadas por una rápida asimilación de conocimientos y tecnologías disponibles gracias a la globalización, deberá depender en mayor medida de su capacidad de innovación propia en el futuro.

Para que dichas restricciones sean verdaderamente efectivas, Washington necesita la colaboración de otros actores relevantes en la cadena de valor global de chips. Y es que diseñar y fabricar un chip es probablemente el proceso más complicado en el que el ser humano se ha embarcado jamás, e involucra complejas cadenas productivas altamente especializadas en las que diferentes países del mundo se han especializado por tipo específico de chip, fases del proceso o componentes para su fabricación. Sin embargo, por su complejidad y las economías de escala, algunos nodos de su cadena global presentan una elevada concentración, y en ellos la tecnología de Estados Unidos sigue siendo clave y difícilmente reemplazable. Aprovechando este dominio, Estados Unidos puede influir e incluso imponer políticas a países como Japón y Países Bajos, líderes en la fabricación de equipos y materiales para la producción de semiconductores.

Aunque Estados Unidos y sus aliados están bien posicionados en la guerra de los semiconductores, el panorama es diferente cuando se trata de la otra gran guerra tecnológica actual: las tecnologías de la energía limpia, en las que China ha logrado construir una posición muy fuerte. Además, es relevante considerar que Estados Unidos ha alcanzado una importante autosuficiencia energética en los últimos años, gracias al desarrollo de sus propios recursos de petróleo y gas; sin embargo, la transición hacia fuentes de energía más limpias amenaza con alterar esta situación.

Ambas guerras tecnológicas en curso se entrelazan con el acceso a los metales críticos, componentes clave de las cadenas de valor correspondientes. De hecho, la respuesta del gigante asiático a las restricciones que enfrenta en semiconductores ha sido establecer licencias de exportación de algunos materiales

críticos. Así, en agosto de 2023 China introdujo restricciones de exportación para el galio y germanio, materiales utilizados en la fabricación de chips, y a partir del 1 de diciembre pasado implementó requisitos similares para algunos productos de grafito (el grafito sintético de alta pureza y el grafito natural en escamas, incluidas las formas esféricas), el componente de mayor peso de una batería de vehículo eléctrico y, quizás el más difícil de sustituir. Recientemente China también anunció la prohibición de la exportación de tecnología para fabricar imanes de tierras raras (samario-cobalto, imanes de neodimio-hierro-boro e imanes de cerio), sumándola a una prohibición ya existente sobre la tecnología para extraer y separar esas tierras raras. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023) señala que la fragmentación geoeconómica está llevando a un fuerte aumento en la dispersión de los precios de las materias primas energéticas entre las regiones, incluidos los minerales críticos.

Estos ejemplos ilustran que la intervención de flujos tecnológicos y el control de materiales críticos, al convertirse en recursos estratégicos, actúan como extensiones naturales e interconectadas de la geopolítica energética. En este sentido, las sanciones impuestas por Occidente a Rusia van más allá de simples restricciones financieras o energéticas, ya que aprovechan esta interconexión. Así, las sanciones han buscado también limitar el acceso ruso a ciertas tecnologías de vanguardia esenciales para el funcionamiento de equipos utilizados en la perforación, monitoreo y gestión de yacimientos de petróleo y gas. La imposibilidad de acceder a dicha tecnología especializada o los chips necesarios para ella disminuiría significativamente la capacidad de Rusia para realizar nuevas prospecciones de manera eficiente y segura, obstaculizando así su capacidad para mantener e incrementar su producción.

Por otro lado, las sanciones energéticas a Rusia tienen implicaciones más amplias que solo reconfigurar los flujos energéticos. Por un lado, países como India y China están pudiendo comprar crudo —y minerales— rusos a costes más bajos, al hacerlo con descuento. En

2023, cuando los volúmenes de importaciones totales de petróleo crudo de China aumentaron un 11 %, las importaciones de Rusia crecieron mucho más, el 24 %, y esto permitió que, a pesar del incremento en el volumen total de importaciones, el gasto total en ellas disminuyera un 7,7 % según datos aduaneros chinos. Esto ayuda a Rusia a mitigar el impacto de las sanciones y a China a internacionalizar el yuan. Y es que, como medida para reducir la exposición a sanciones financieras occidentales, se ha observado un aumento en el uso del yuan en lugar del dólar en las transacciones bilaterales con China, elevando la proporción de liquidaciones comerciales en yuanes del 15 % a finales de 2021 al 27 % en septiembre de 2023.

4. Seguridad y transición energéticas

La guerra de Ucrania y la pandemia convencieron a los líderes de todo el mundo de la necesidad de diversificar sus fuentes de suministro de algunos productos clave, poniendo sobre la mesa la importancia de la seguridad nacional y, dentro de ella, la seguridad energética. En consecuencia, los factores geopolíticos están determinando los flujos energéticos y las expectativas de inversión más directamente de lo que lo habían hecho en mucho tiempo. Estos problemas de suministro aparecen en un momento histórico en el que el mundo y, en especial, la Unión Europea están embarcados en el reto de la transición energética, que busca el cambio desde fuentes energéticas fósiles a renovables para enfrentar el reto del cambio climático.

Uno de los argumentos que se utilizan para respaldar la expansión de las energías renovables en muchos países es la reducción de forma sustancial de la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles de países políticamente inestables. Además, dado que la seguridad energética sugiere diversificar la matriz energética y lograr una mayor autosuficiencia, cabe pensar que una manera efectiva de conseguirlo es a través de la adopción de energías renovables como la solar, eólica e hidroeléctrica, ya que en mayor o menor medida la

radiación solar, el viento y el agua están disponibles localmente en cada región.

Sin embargo, la consecuencia directa de la expansión global de las renovables, junto con la electrificación del transporte, es un aumento sustancial de la demanda mundial de muchos de los conocidos como minerales críticos, aunque los recursos minerales utilizados varían según la tecnología y aplicaciones específicas. Así, el litio, níquel, cobalto, manganeso y grafito son fundamentales para el rendimiento, la longevidad y la densidad de energía de las baterías. Mientras, los elementos de las tierras raras, un conjunto de 17 elementos metálicos, son esenciales para los imanes permanentes usados en turbinas eólicas y motores de vehículos eléctricos. Y las redes eléctricas necesitan una gran cantidad de cobre y aluminio, siendo el cobre la piedra angular de todas las tecnologías relacionadas con la electricidad.

Por tanto, el cambio a un sistema de energía limpia está impulsando un enorme aumento en los requisitos de estos minerales para generar la misma cantidad de electricidad que la tecnología de combustibles fósiles. Por ejemplo, la electricidad eólica marina, que creció un 14 % en 2023, requiere según la IEA (2021) nueve veces más insumos minerales por cada megavatio generado que una planta de energía de gas típica. Igualmente, una planta solar fotovoltaica de 1 megavatio (MW) requiere aproximadamente 2,5 toneladas de cobre, mientras que una turbina de gas de ciclo combinado de 1 MW requiere solo 0,3 toneladas de cobre. Adicionalmente, con las energías renovables, de naturaleza intermitente, surge una mayor necesidad de almacenar energía durante los períodos de menor actividad para garantizar la estabilidad de la red, con lo que la IEA estima que la capacidad de almacenamiento de baterías en todo el mundo tendría que dispararse a aproximadamente 970 gigavatios para 2030 en un escenario de cero emisiones netas.

A esto hay que añadir el cambio al vehículo eléctrico, que es un impulsor aun mayor de la demanda de minerales críticos. El vehículo eléctrico promedio requiere

seis veces más insumos minerales que un automóvil convencional a gasolina; hoy en día una batería tipo para vehículos eléctricos necesita alrededor de 8 kilogramos de litio, 35 kilogramos de níquel, 14 kilogramos de cobalto y 60 kilos de grafito (IEA, 2023b). Además, las estaciones de carga requieren cantidades sustanciales de cobre.

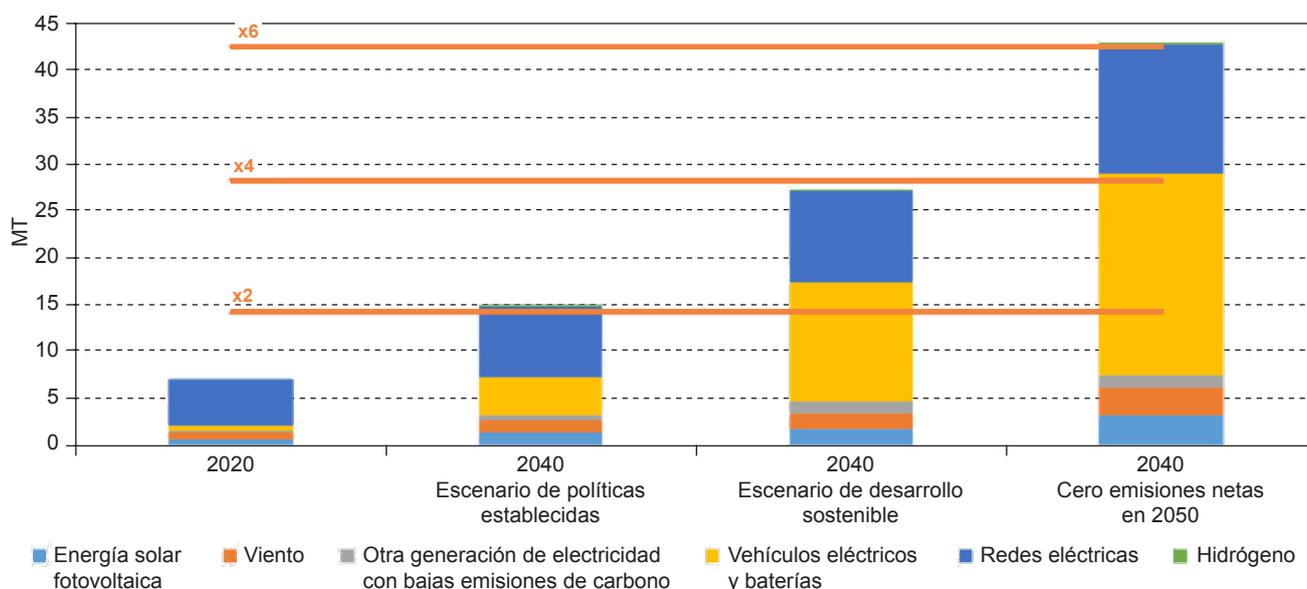
Una primera implicación de todo esto es que, en realidad la descarbonización, aunque esencial para abordar los desafíos climáticos, no erradica las vulnerabilidades energéticas, sino que las sustituye por otro conjunto de desafíos. Además, el trilema de la energía —equilibrar la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética y la equidad en el acceso a la energía— se vuelve un desafío central a medida que el mundo avanza hacia la transición energética.

Así, las preocupaciones sobre la volatilidad de precios y la seguridad del suministro persisten en un sistema electrificado y rico en energías renovables, ya que se necesitarán suministros significativos de minerales críticos. Según la IEA, bajo un escenario de emisiones netas cero para 2050, se espera un aumento de más de seis veces en los requisitos de minerales para tecnologías de energía limpia para 2040, como se observa en la Figura 1. Pero también en los escenarios climáticos menos ambiciosos la necesidad de materiales críticos supondrá un gran reto para la oferta.

El incremento de la demanda sería especialmente notable para los materiales vinculados a los vehículos eléctricos. Según la IEA, se proyecta que el litio experimente el crecimiento más rápido, con una demanda que se incrementará más de 40 veces en el escenario de desarrollo sostenible para 2040 (Figura 2). Le siguen el grafito, el cobalto y el níquel, con aumentos de alrededor de 20-25 veces. Es relevante destacar que, más allá de las proyecciones, entre 2017 y 2022, la demanda global de litio se ha triplicado, la de cobalto ha aumentado un 70 %, y la de níquel un 40 %.

Este crecimiento exponencial en la demanda, combinado con la oferta que es relativamente inelástica a corto plazo (se necesitan en promedio unos veinte

FIGURA 1
DEMANDA TOTAL DE MINERALES PARA TECNOLOGÍA DE ENERGÍA LIMPIA POR
ESCENARIO 2040 EN COMPARACIÓN CON 2020
 (En millones de toneladas)



FUENTE: IEA y Servicio de Estudios de Repsol.

años hasta que una nueva mina pueda estar operativa), plantea una amenaza significativa para los precios de estos minerales y para el avance de la transición energética mundial. Y es que un aumento de los costes de los materiales puede detener e incluso invertir la tendencia a la baja de los costes de la energía renovable, afectando a la rentabilidad de la industria.

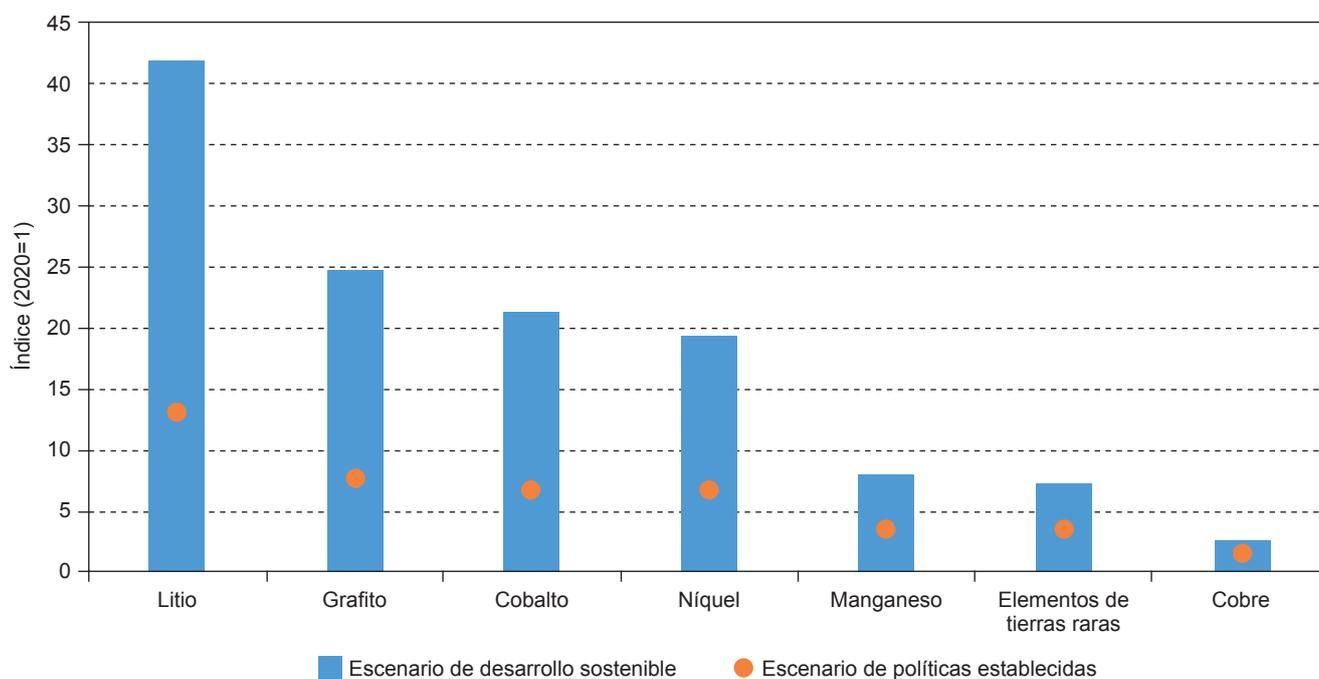
Al respecto, a pesar de que, por ejemplo, los costes de producción de baterías de litio han experimentado una reducción del 90 % en la última década, la mejora de los costes se vuelve cada vez más desafiante a medida que la tecnología alcanza una relativa madurez. Esta dinámica previa implica también que las materias primas, en lugar de la tecnología, constituyen una parte creciente del coste total, representando ya entre el 50 % y el 70 %. Por tanto, en el futuro, el aumento continuo de la demanda de estos metales podría llevar a un alza en

sus precios. Esto podría superar los ahorros logrados en los costes de las energías renovables gracias a las mejoras tecnológicas, lo que a su vez podría revertir la tendencia a la baja de los precios de los sistemas de energía limpia y afectar la rentabilidad de esta industria. Además, un posible aumento de precios no se tendría que deber exclusivamente a la escasez, sino también al gradual descenso en el grado o calidad de los metales extraídos; por ejemplo, la calidad media del mineral de cobre en Chile ha disminuido en un 30 % en los últimos 15 años, lo que implica la necesidad de extraer una mayor cantidad de mineral para obtener la misma cantidad de metal (Calvo *et al.*, 2016).

Una segunda implicación es que, dado que la extracción y, especialmente, el procesamiento de estos minerales críticos es altamente intensivo en energía, la transición energética, por ahora, necesita de energía barata

FIGURA 2

CRECIMIENTO DE LA DEMANDA DE DETERMINADOS MINERALES A PARTIR DE TECNOLOGÍAS DE ENERGÍA LIMPIA POR HIPÓTESIS, 2040 EN RELACIÓN CON 2020



FUENTE: IEA y Servicio de Estudios de Repsol.

para avanzar. Y, si bien es necesario que existan incentivos para invertir en energías renovables y en la electrificación, y estos pueden ser mayores en un entorno de mayores precios de los combustibles fósiles, también hay que considerar que decisiones políticas o de inversión que resulten en una mayor escasez de los combustibles fósiles, al reducir su oferta en un momento en que su demanda es aún clave, provocará una ralentización y encarecimiento de la transición energética. Por lo tanto, es crucial abordar la cuestión de la seguridad energética de manera integral, reconociendo la interconexión entre la disponibilidad de combustibles fósiles y el éxito de la transición hacia una economía baja en carbono.

5. Desentrañando los riesgos asociados a la dependencia de minerales críticos

La criticidad de un material se evalúa según la vulnerabilidad de su cadena de suministro a la interrupción y las posibles repercusiones para la economía o la seguridad nacional en caso de escasez. Por lo tanto, los materiales considerados críticos pueden variar entre países; por ejemplo, la Comisión Europea incluyó 30 materiales en su última actualización en 2020, mientras que el Departamento de Interior de Estados Unidos amplió su lista a 50 en 2022. Sin embargo, ambos listados incluyen los minerales que hemos discutido anteriormente, y no sin justificación.

En términos de las repercusiones para la economía y la seguridad nacional, la importancia de estos minerales se deriva de su papel crucial tanto para la autonomía tecnológica de un país, como para su capacidad de defensa. Y es que, estos insumos son vitales para abordar la transición energética, para la producción de semiconductores avanzados —necesarios no solo para la electrónica de consumo, sino también para infraestructuras críticas— y directamente para la fabricación de algunos componentes militares avanzados. Por ejemplo, cada submarino de propulsión nuclear de la clase Virginia necesita alrededor de 4.200 toneladas métricas de materiales de tierras raras para producirse, y cada avión de combate F-35 más de 400 toneladas métricas (Grasso, 2013). Por tanto, la escasez de estos minerales podría comprometer la capacidad de un país para mantener una infraestructura tecnológica y militar robusta, afectando a su posición estratégica en el escenario global.

Y en términos de la vulnerabilidad de su cadena de suministro, y desde una perspectiva de seguridad nacional, la criticidad de estos minerales radica en la alta concentración de su producción, mucho más pronunciada que la de los recursos convencionales de petróleo y gas. En cuanto a la extracción, mientras que los tres principales países productores de petróleo y gas representan el 43 % y 46 % del suministro global de petróleo y gas, respectivamente, en el caso del litio, cobalto y elementos de tierras raras, las tres principales naciones productoras controlan más del 75 % de la producción mundial y, además, la mayoría son países con elevados riesgos de inestabilidad política.

Pero, más importante, mientras que la refinación y el procesamiento de los combustibles fósiles está relativamente diversificada, la refinación y el procesamiento de minerales críticos está casi monopolizada por China, como se puede ver en la Tabla 1. Así, en la actualidad China proporciona el 98 % del suministro de elementos de tierras raras a la Unión Europea y aproximadamente el 62 % de la totalidad de las 30 materias primas esenciales. Eso refleja cuán estratégico ha sido el Gobierno chino, y también cómo la producción de estos minerales

se ve influenciada por las políticas ambientales laxas de China, unido a su abundancia en carbón y subvenciones para la energía térmica y eléctrica necesaria en el refinado y procesamiento de estos minerales. También significa que gran parte de la experiencia actual en el procesamiento de estos minerales se concentra allí.

Y si el limitado acceso a estos minerales para los países occidentales ya representa de por sí una vulnerabilidad en tiempos normales, exponiéndolos a volatilidades de precios, esto se ve amplificado por el actual clima de crecientes tensiones geopolíticas y el uso estratégico de las dependencias como arma.

Además, el dominio de China no se limita a estos insumos, sino que también se ha consolidado como líder en muchas de las tecnologías que los necesitan, y en las que controlar los minerales críticos les da una ventaja competitiva. Por ejemplo, según BloombergNEF (2024), en 2023 controla el 83,6 % de la producción mundial de placas solares y entre el 85 % y el 97 % de sus componentes y posee más del 85 % de la capacidad mundial para baterías de iones de litio, ganando terreno en la vanguardia a competidores en Japón y Corea del Sur.

Esta ventaja se está extendiendo al sector de vehículos eléctricos, donde la proximidad física entre los fabricantes de baterías y automóviles genera ventajas conjuntas. Los productores chinos de baterías se beneficiaron de la explosión en la producción y ventas de autos eléctricos en China, cuyo consumo local fue subsidiado por el Gobierno. Y los productores chinos de vehículos eléctricos, como BYD, además de los enormes subsidios recibidos, obtienen ventajas de costes significativas gracias a controlar su propia cadena de suministro totalmente integrada (el 75 % de los componentes de su modelo Seal fueron fabricados internamente, el doble del promedio mundial, pues BYD fabrica sus propias baterías y semiconductores). Esta estrategia ha llevado a que China capture ya la mitad de la producción mundial de vehículos eléctricos, y que recientemente BYD haya superado a Tesla como la marca de vehículos eléctricos más vendida del mundo. Además, tras abastecer principalmente al mercado doméstico, recientemente

TABLA 1
CONCENTRACIÓN DE CHINA EN DIFERENTES MINERALES CRÍTICOS, 2022

	Tecnología	Reservas	Producción minera	Refino y procesamiento	Intereses en el extranjero
Tierras raras	Eólica, VE	34%	70%	90%	–
Molibdeno	Eólica	31%	40%	–	–
Silicio	Solar	–	68%	69%	–
Grafito	VE	16%	65%	100%	–
Zinc	Eólica	15%	32%	36%	Australia
Manganeso	Eólica, VE	16%	5%	95%	Gabón
Cobalto	VE	2%	1%	73%	Congo, Zambia
Litio	VE	7%	15%	55%	Australia, LATAM
Telurio	Solar	9%	–	53%	–
Cobre	VE, solar, eólica, comunicaciones	3%	8%	42%	Congo, Zambia
Níquel	VE, hidrógeno, geotérmica	2%	3%	35%	Indonesia
Cromo	Solar concentrada, geotérmica	–	–	50%	Zimbawe
Germanio	–	–	60%	68%	–
Galio	–	–	98%	99%	–

FUENTE: United States Geological Survey (USGS) y Dirección de Estudios de Repsol.

las exportaciones chinas de vehículos eléctricos están creciendo con fuerza, ayudando a que en 2022 China superara a Alemania como el mayor exportador mundial de automóviles y en 2023 a Japón. Este ascenso en las exportaciones de vehículos eléctricos, respaldado por la sobrecapacidad de las empresas chinas y sus considerables subsidios, suscita preocupaciones sobre la posibilidad de que desplacen a otras empresas a nivel global, una situación análoga a la observada en sectores como el acero y los paneles solares.

6. La geopolítica de la transición y las políticas industriales: los límites que impone la dependencia de China

En un escenario sin consideraciones geopolíticas, si China quisiera producir muchos de estos insumos a bajo coste para el resto del mundo, esa podría ser una forma barata y rápida para que el mundo realice la transición energética. Pero, por supuesto, no vivimos en ese mundo; el panorama económico mundial ha

experimentado profundas transformaciones a medida que Estados Unidos, y en menor grado de confrontación, la Unión Europea, han establecido un contexto de rivalidad económica y tecnológica con China, principalmente por motivos de seguridad nacional.

En este contexto, el actual dominio de China en minerales críticos, y especialmente en su proceso de refinado y purificación, implica para Estados Unidos y la Unión Europea una disyuntiva entre sus objetivos de garantizar la seguridad energética y avanzar en la transición energética.

En respuesta, los países están creando estrategias nacionales para tratar de asegurar sus cadenas de suministro. Y las políticas industriales de China, destinadas a fomentar la creación de cadenas de suministro en el país, son ahora una plantilla utilizada por Occidente para competir con ella. Un nuevo conjunto de datos, recopilados por el Nuevo Observatorio de Política Industrial (Evenett *et al.*, 2024), rastrea las intervenciones de políticas industriales y documenta un aumento reciente muy significativo en su uso, especialmente en los países desarrollados, así como que estas acciones conducen a tomar medidas similares en otros países, aplicando el ojo por ojo.

Así, si en décadas previas el uso de las políticas industriales estaba más centrado en los países emergentes y era justificada por fallos de mercado, ahora las nuevas políticas industriales están enfocadas en reconfigurar las cadenas de suministro y traer de vuelta la producción de bienes claves para estos sectores, basándose en consideraciones de seguridad nacional. Pero estas intervenciones industriales son caras.

En concreto, para ponerse al día en proyectos relacionados con la energía renovable, Estados Unidos cuenta con la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés) de la Administración Joe Biden, aprobada por el Congreso en 2022. El enfoque de Estados Unidos con el IRA es claro y sencillo: conceder subsidios, que proporcionan financiación directa e inmediata a inversores y hogares, y créditos fiscales para que los costes de la producción baja en carbono se abaraten temporalmente a lo largo de toda la cadena de valor. El

importe oficial de la financiación de la ley IRA asciende a 370.000 millones de dólares; sin embargo, si se incluyen las desgravaciones fiscales, cuyo límite es en principio ilimitado, se estima que el respaldo financiero podría superar el billón de dólares en la próxima década. Entre esas ayudas, se incluye un crédito fiscal del 10 % del coste de producción para componentes críticos. Adicionalmente, el presidente tiene la facultad de dirigir hasta 500 millones de dólares en incentivos hacia materiales críticos, como lo hizo Biden al designar los materiales de batería como una prioridad para la fabricación nacional bajo la Ley de Producción de Defensa.

Dado el énfasis en reducir la dependencia, los nuevos subsidios están destinados no solo a la instalación, sino también a la fabricación al contener un gran número de «requisitos de contenido nacional». Por ejemplo, para que un comprador estadounidense reciba el crédito completo de 7.500 dólares por un vehículo eléctrico, gran parte del automóvil debe haber sido fabricado en América del Norte. No solo esto, sino que a partir de 2024 al menos el 50 % de los minerales considerados críticos en sus baterías deben ser extraídos o procesados en los Estados Unidos o en un país que tenga un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, así como un 60 % de los componentes totales de la batería. Las condiciones para los minerales críticos «nacionales» aumentan al 80 % hasta 2027, y para los componentes de la batería al 100 % hasta 2029.

A esto hay que añadir que Washington ha aprobado legislación que prohíbe expresamente a los inversores beneficiarse de ayudas gubernamentales si sus cadenas de suministro incluyen una «Entidad Extranjera de Preocupación», aplicándose este término a países como China, Rusia, Corea del Norte e Irán (establece un umbral de propiedad del 25 % para que una empresa o grupo se clasifique como miembro de una Entidad Extranjera de Preocupación). Estas normativas entrarán en vigor en 2024 para las baterías terminadas y en 2025 para los minerales críticos.

Tras la implementación de la ley IRA, políticas industriales de naturaleza similar están ganando terreno

entre otras potencias. Ahora bien, promover la inversión en energías limpias en el país, como lo hace la IRA, requiere de voluntad para gestionar las consecuencias ambientales, sanitarias y sociales (Arezki y Van der Ploeg, 2023) y, sobre todo, de suficiente espacio fiscal.

Esto conduce a una importante disyuntiva, y es que los países no podrán conseguir simultáneamente completar con éxito sus objetivos de la transición verde, lograr la seguridad económica y aspirar a la disciplina fiscal. Por ahora con la ley IRA parece que Washington está más decidido a seguir los dos primeros objetivos del trilema, mientras abandona la disciplina fiscal. Pero en el caso de la Unión Europea su elección parece menos clara dada la reintroducción de las reglas fiscales.

Además, aunque en respuesta la Unión Europea presentó en 2023 tanto su Ley de Industria Neta Cero (NZIA, por sus siglas en inglés), aspirando a que la fabricación de tecnologías con emisiones netas cero satisfaga al menos el 40 % de las necesidades de despliegue para el año 2030, como su Ley de Materias Primas Críticas, que fija unos objetivos del 10 %, 40 % y 15 %, respectivamente, para la cantidad de extracción, procesamiento y reciclaje de minerales que deberían tener lugar en la UE para 2030, estos programas de financiación presentan desafíos significativos. Estos incluyen limitaciones políticas y de capacidad económica, así como plazos y objetivos climáticos diferentes entre los Estados miembros. Esta fragmentación plantea el riesgo de generar competencia interna y distorsiones en el mercado, lo que podría obstaculizar el logro de los objetivos ambientales e industriales planteados.

Por otro lado, una lucha de potencias competidoras para asegurar el suministro de minerales críticos y mover la producción de energías renovables a países que enfrentan mayores costes de producción podría aumentar las presiones sobre los precios, lo que aumentaría los costes asociados con la transición energética. Además, aunque la actual posición dominante de China en las cadenas de suministro de minerales críticos y sus tecnologías asociadas no se debe tanto a factores geológicos, sino principalmente a una combinación

de factores geopolíticos y medioambientales, cambiar eso requiere de bastante tiempo; como resultado, tiene sentido distinguir entre elasticidades de suministro a corto y largo plazo (Boer *et al.*, 2021). Y algunas de las medidas implementadas podrían limitar la difusión de la nueva tecnología. Por todo esto, es evidente que los enfoques de nuevas políticas industriales, como el implementado en el IRA, dan prioridad a la construcción de industrias nacionales en lugar de una descarbonización más acelerada. Así, se presenta otro importante dilema entre el anhelo de desacoplamiento y la urgencia de avanzar en la transición energética, ya que ambos imponen límites mutuos.

7. Reflexiones finales

Desde la perspectiva de la geopolítica y la seguridad energética, aunque la transición energética reduce la dependencia de combustibles fósiles, crea nuevos desafíos ligados a su dependencia de minerales críticos. Así, en realidad para Estados Unidos, la transición podría poner en riesgo la autosuficiencia energética alcanzada en los últimos años gracias al desarrollo de sus propios recursos de petróleo y gas. Esto es así no solo porque no haya estos materiales, cuestión más preocupante en la Unión Europea que en Estados Unidos, sino porque tanto la extracción como el proceso y refino de muchos de estos materiales es altamente contaminante y con las protecciones ambientales vigentes tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea es prácticamente imposible considerar que se establezcan suficientes plantas de refino de cobalto o de polisilicio como para considerar que se tiene seguridad energética.

Además, esto ha puesto de manifiesto la naturaleza omnipresente de la presencia de China en la cadena de suministro de los cada vez más importantes minerales críticos. De hecho, los minerales críticos se encuentran en la parte superior de prácticamente todos los sectores que impulsarán el crecimiento, la innovación y la seguridad nacional en el siglo XXI, desde la energía limpia hasta la informática avanzada, y la defensa.

En un mundo multipolar y de cooperación decreciente como el actual, concentrar el suministro de bienes estratégicos en países no aliados es un riesgo considerable. El control ejercido por China en el refinamiento y procesamiento de minerales críticos le confiere un poder compuesto. Tanto los productores de las materias primas como los consumidores de su producción refinada dependen de China para llevar los minerales al mercado, brindándole la capacidad de influir políticamente al manipular el suministro y los precios. Esta situación podría desencadenar presiones políticas y tensiones comerciales a nivel internacional. Además, ese control ofrece una ventaja de costes a sus empresas al tiempo que disminuye la competitividad de los países dependientes.

La actual dependencia de Occidente de minerales críticos y tecnologías de la transición supone una gran vulnerabilidad, y en respuesta está impulsando a los países a diversificar sus fuentes de suministro y desarrollar sus propias capacidades de producción, buscando un reordenamiento de las cadenas de suministro. Esto es una oportunidad para las empresas occidentales dada la creciente demanda de estos insumos, especialmente si esta puede ser satisfecha de forma más «respetuosa con el medioambiente». Sin embargo, reducir la dependencia no será rápido ni sencillo, pues implica asumir importantes *trade-offs*.

Para empezar, una posible diversificación de las cadenas de suministro requerirá voluntad de gestionar y aceptar las consecuencias ambientales adversas, pues algunos procesos seguirán siendo altamente contaminantes. Además, fomentar la producción nacional a través de políticas industriales será costoso e implica inevitablemente comprometer la disciplina fiscal. Y, desde luego, las normas sobre requisitos de contenido nacional y la competencia entre potencias por asegurar minerales estratégicos y trasladar la producción de tecnologías asociadas podrían incrementar los costes asociados a la transición energética, surgiendo un dilema entre la aspiración de desacoplamiento y la urgencia de progresar en la transición energética.

Por eso, los países occidentales deberían complementar su lucha por atraer inversiones en el sector y limitar el papel de China en las cadenas de producción globales, con otras medidas, como la promoción de la innovación. Aunque algunos materiales como el grafito usado en el ánodo de las baterías son difícilmente sustituibles, la capacidad de innovación puede proporcionar aún mayor flexibilidad; por ejemplo, mejoras en la carga rápida, combinadas con una infraestructura de carga más extensa, podrían reducir la necesidad de baterías cada vez más grandes y ricas en minerales para lograr una mayor autonomía. Y la innovación tecnológica, a través de cambios en la química de las baterías, también puede diversificar o reducir tanto la cantidad como los tipos de ciertos metales utilizados en las baterías.

También los esfuerzos de reciclaje podrían contribuir a aliviar la presión sobre el suministro primario; sin embargo, es plausible anticipar que la cantidad de baterías de vehículos eléctricos alcanzando el final de su primera vida útil no experimentará un aumento significativo antes de 2030, y precisamente la incertidumbre sobre qué células alimentarán las baterías del mañana es uno de los factores que complican los esfuerzos para reutilizar las materias primas.

Finalmente, el esfuerzo por reducir la dependencia de China requerirá de una diplomacia inteligente. A medida que Estados Unidos y la Unión Europea buscan asegurar el suministro de minerales, varios Gobiernos de naciones productoras, especialmente en países emergentes, están imponiendo restricciones crecientes a la exportación de estos recursos; las naciones que poseen depósitos de estas materias primas perciben una oportunidad única para capitalizar su posición en las cadenas de suministro globales. Ven la posibilidad de atraer inversiones, generar empleo, retener beneficios, avanzar en la cadena de valor y ejercer influencia en la política exterior. Occidente debe crear complementariedades y sinergias con estas economías que tienen un potencial significativo para ser proveedores de energía limpia y que quieren participar también en las etapas de refinación y procesamiento de minerales.

Pero, de nuevo, bien sea domésticamente —para lo que será necesario complementar las medidas mencionadas con la reforma de las leyes de permisos y la agilización de los trámites para expandir la minería y el procesamiento nacionales de minerales— o vía alianzas con terceros países, se requerirá de tiempo para que los nuevos actores se establezcan y ganen la suficiente escala para ser competitivos. Desarrollar capacidad de procesamiento, capital humano y propiedad intelectual tampoco ocurre de la noche a la mañana.

Como resultado, la escasez de estos minerales aumentará al menos hasta la próxima década, y nueva oferta no dominada por China, innovaciones o reciclaje podrán ser una solución solo a largo plazo, tal vez después de un período de precios altos, y recordemos precios altos equivalen a retrasar la transición porque se convierte en muy cara. Y relacionado, dado que a corto plazo los costes de eliminar la dependencia de China son inasumibles, y que hoy en día algunas de sus empresas se han convertido en las líderes tecnológicas del sector, será necesario evaluar qué grado de dependencia de China es aceptable y qué actividades son asumibles. Por ejemplo, la construcción de una planta de baterías en la Unión Europea por parte de una empresa china, ¿se considera una reducción de riesgos o sigue siendo una dependencia? ¿Sería más prudente favorecer la creación de empresas conjuntas con contrapartes chinas para importar sus habilidades, o es preferible comenzar desde cero? Además, es importante tener en cuenta que disminuir la dependencia de China no implica únicamente la construcción de plantas para la producción de ciertos componentes; requiere la creación de cadenas de suministro completas fuera de China, desde la extracción en la mina hasta el producto final. De lo contrario, los productos finales podrían seguir necesitando de minerales procesados en China o, en su defecto, los minerales procesados fuera de China podrían seguir necesitando enviarse al país para su transformación en productos terminados.

Referencias bibliográficas

- Arezki, R., & Van der Ploeg, F. (2023). On the new geopolitics of critical materials and the green transition. In C. Gollier & D. Rohner (Eds.), *Peace not Pollution: How Going Green Can Tackle Climate Change and Toxic Politics* (pp. 199-211). CEPR Press. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/peace-not-pollution-how-going-green-can-tackle-climate-change-and>
- Bistline, J., Blanford, G., Brown, M., Burtraw, D., Domeshek, M., Jamil Farbes, J., Fawcett, A., Hamilton, A., Jenkins, J., Jones, R., King, B., Kolus, H., Larsen, J., Levin, A., Mahajan, M., Marcy, C., Mayfield, E., McFarland, J., Mcjeon, H., Orvis, R., Patankar, N., Rennert, K., Roney, C., Roy, N., Schivley, G., Steinberg, D., Victor, N., Wenzel, S., Weyant, J., Wiser, R., Yuan, M., & Zhao, A. (2023). Emissions and energy impacts of the Inflation Reduction Act. *Science*, 380(6652), 1324-1327.
- BloombergNEF. (2024). China's Clean-Tech Dominance Grows Despite Onshoring Push. *Bloomberg*.
- Boer, L., Pescatori, A., & Stuermer, M. (2021). *Energy Transition Metals* (IMF Working Papers No. 21/243). International Monetary Fund.
- Bogmans, C., Pescatori, A., & Prifti, E. (2023). *The Impact of Climate Policy on Oil and Gas Investment: Evidence from Firm-Level Data* (IMF Working Paper No. 23/140). International Monetary Fund.
- Calvo, G., Mudd, G., Valero, A., & Valero, A. (2016). Decreasing ore grades in global metallic mining: a theoretical issue or a global reality? *Resources*, 5(4), 1-14.
- Chester, L. (2010). Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature. *Energy Policy*, 38(2), 887-895.
- Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., & Ruta, M. (2024). *The Return of Industrial Policy in Data* (IMF Working Paper No. 2024/001). International Monetary Fund.
- FMI. (2023). Geopolitics and Financial Fragmentation: Implications for Macro Financial Stability. In *Global Financial Stability Report: Safeguarding Financial Stability amid High Inflation and Geopolitical Risks* (pp. 81-101). International Monetary Fund.
- Galbraith, J. K. (2023). *The Gift of Sanctions: An Analysis of Assessments of the Russian Economy, 2022 – 2023* (Institute for New Economic Thinking Working Paper Series No. 204).
- Grasso, V. B. (2013). *Rare Earth Elements in National Defense: Background, Oversight Issues, and Options for Congress*. CRS Report, R41744. Congressional Research Service.
- IEA. (2021). *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. International Energy Agency.

- IEA. (2023a). *Renewables 2023*. International Energy Agency.
- IEA. (2023b). *Total Demand for Selected Minerals by End Use in the Net Zero Scenario, 2021-2050*. International Energy Agency.
- IRENA. (2023). *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5 °C Pathway, 1*. International Renewable Energy Agency.
- Javorcik, B., Kitzmüller, L., Mathew, S., Schweiger, H., & Wang, X. (2023). *The green transition and geopolitical tensions*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/green-transition-and-geopolitical-tensions>
- Kim, J., Panton, A., & Schwerhoff, G. (2024). *Energy security and the green transition* (IMF Working Paper No. 2024/006). International Monetary Fund.
- McKinsey & Company. (2022). *The raw-materials challenge: How the metals and mining sector will be at the core of enabling the energy transition*.
- Reuters. (2024, April 23). *China can't quit coal by 2040, researchers say, despite global climate goals*. <https://www.reuters.com/world/china/china-cant-quit-coal-by-2040-researchers-say-despite-global-climate-goals-2024-04-23/>
- Schmidt, T. S., Steffen, B., Egli, F., Pahle, M., Tietjen, O., & Edenhofer, O. (2019). Adverse Effects of Rising Interest Rates on Sustainable Energy Transitions. *Nature Sustainability*, 2(9), 879-885. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0375-2>
- Sullivan, J. (16 de septiembre de 2022). *Palabras del Asesor de Seguridad Nacional Jake Sullivan en la Cumbre Global de Tecnologías Emergentes del Proyecto Especial de Estudios Competitivos*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>
- The Economist. (2023, September 11). How to avoid a green-metals crunch. *The Economist*.
- Yergin, D. (2006). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. Free Press.



**SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE
Y RECIBE TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO**



Lourdes Casanova*
Anne Miroux*

LAS MULTINACIONALES EN LA ERA DE LA GEOPOLÍTICA

Desde 2008 se ha iniciado una nueva etapa de la globalización en la que lo local y lo regional priman sobre lo global. El resurgir del nacionalismo, las demandas sociales de objetivos medioambientales y de sostenibilidad, el cambio de paradigma económico hacia uno en el que los mercados no se autorregulan por lo que es esencial una mayor intervención gubernamental y los nuevos riesgos en un contexto económico cambiante obligan a las empresas multinacionales a adaptar sus decisiones de inversión y sus estrategias empresariales. Frente a los nuevos retos geopolíticos, establecer raíces y conexiones con países aliados es fundamental.

Multinational firms in the era of geopolitics

Since 2008, a new stage of globalization has begun in which the local and the regional prevail over the global. The resurgence of nationalism, social demands for environmental and sustainability objectives, the change in the economic paradigm towards one in which markets do not self-regulate so greater government intervention is essential and new risks in a changing economic context force multinational firms to adapt their investment decisions and business strategies. Faced with new geopolitical challenges, establishing roots and connections with allied countries is essential.

Palabras clave: *globalización, regionalización, geopolítica, economía de mercado, modelos de capitalismo.*

Keywords: *globalization, regionalization, geopolitics, market economy, models of capitalism.*

JEL: F0, F10, F13.

* Cornell University. Emerging Markets Institute.
Contacto: lc683@cornell.edu y am2449@cornell.edu
Versión de abril de 2024.
<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7796>

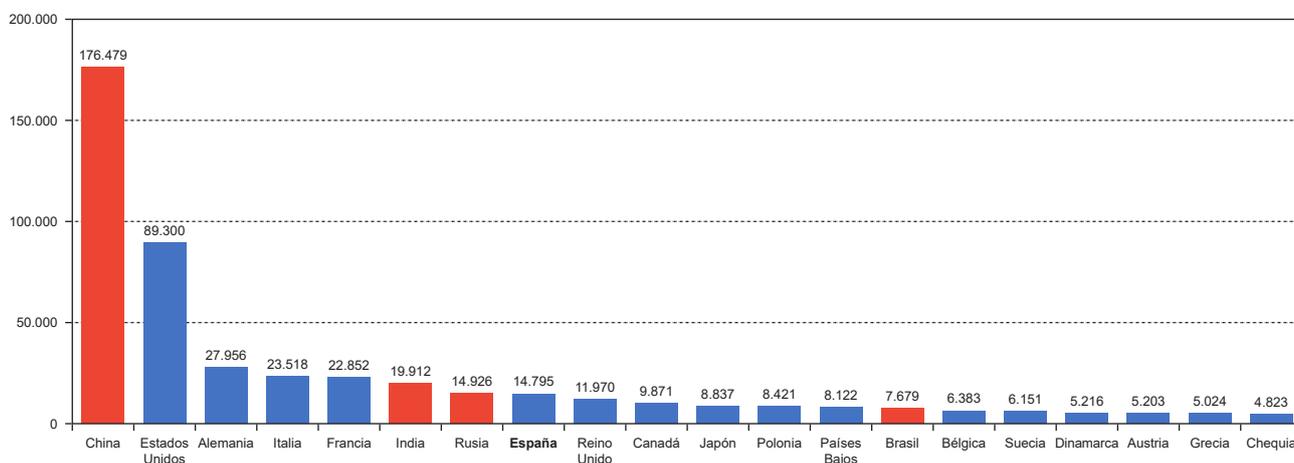
1. Introducción. Entre la globalización y la regionalización

Entre las actividades del Instituto de Mercados Emergentes de la Universidad de Cornell está la publicación de un informe anual sobre los mercados emergentes y las multinacionales de países emergentes, sobre todo, las de origen chino. El título de cada edición pretende tomar el pulso al tema candente del año, que en su primera edición del 2016 fue: *El auge de China* (Casanova y Miroux, 2016). En su portada destaca la imagen de un buque de la naviera china COSCO Shipping entrando en el recién ampliado canal de Panamá. La fotografía capturaba el optimismo de una época que celebraba la expansión de esta vía acuática, un hito monumental en términos de infraestructura mundial. Este acontecimiento tuvo lugar en un país emergente, donde COSCO Shipping había adquirido el privilegio de ser la primera embarcación en atravesar el canal, simbolizando así la colaboración entre naciones y empresas del sur global: las empresas chinas empezaban a invertir en Latinoamérica.

Los títulos de las ediciones siguientes nos dan una idea de la evolución de los mercados emergentes y cómo, en estos años, han adquirido un mayor protagonismo: 2016 *The China Surge* (El auge de China), 2017 *Emerging Multinationals in a Changing World* (Multinacionales emergentes en un mundo cambiante), 2018 *Emerging Markets Reshaping Globalization* (Mercados emergentes remodelando la globalización), 2019 *Emerging Markets: Building Constructive Engagement* (Construyendo un compromiso constructivo), 2020 *10 Years that changed Emerging Markets* (10 años que cambiaron los mercados emergentes), 2021 *Building the Future on ESG Excellence* (Construyendo el futuro en base a excelencia en el medioambiente, retos sociales y gobernanza), 2022 *Reinventing Global Value Chains* (Reinventando las cadenas de valor globales) y 2023 *Risks and Realignment* (Riesgos y realineamientos) (Casanova y Miroux, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023).

Empezamos 2024 en un contexto radicalmente diferente del de 2015-2016: desde hace unos años prevalecen las guerras comerciales. La amenaza del auge de China a la hegemonía occidental desembocó en 2018 en una guerra comercial con Estados Unidos y Europa que se ha sustanciado en el aumento de aranceles, bloqueos de posibles adquisiciones y la prohibición de establecer relaciones empresariales con compañías como Huawei. Las tensiones geopolíticas no hacen más que aumentar, ligadas a disputas comerciales y a las guerras en Ucrania y el Medio Oriente. Todo esto nos lleva a un cambio de paradigma económico en Occidente. El dogma de que los mercados se autorregulaban ha sido denostado y ahora los Gobiernos mandan. La Fundación Hinrich basada en Singapur (Hinrich Foundation, 2023) ha publicado un estudio sobre el número de distorsiones causadas por subsidios en diferentes regiones y países desde 2008 hasta el primer trimestre de 2023. China encabeza el *ranking* con 176.479 distorsiones, seguida de Europa con 101.222 y Estados Unidos con 89.300. A mucha distancia encontramos India con 19.912 y, aún más, Latinoamérica, con 11.591. En la cola aparece Japón con 8.837 y, al final, África con solo 1.548 (Figura 1). Las distorsiones son de diferente índole. En China, el 95% de las distorsiones se traducen en subvenciones financieras a sus empresas, mientras que en Estados Unidos el 14% son subsidios a la producción, como es el caso de la *CHIPS and Science Act* de 2022 que prevé aportar 39.000 millones de dólares a las empresas para construir nuevas plantas de semiconductores. Mientras tanto, en Alemania (con 27.956, el país europeo con el mayor número) el 30% de las distorsiones son préstamos del Estado. Este país anunció en 2022 la concesión al sector empresarial de garantías sobre préstamos por valor de 109.000 millones de dólares, además de 68.000 millones de dólares adicionales al sector de la energía. El objetivo de estas políticas es impulsar la Estrategia de Seguridad Económica en la industria de defensa, proteger la tecnología propia y volver a producir bienes considerados estratégicos. Lo que empezó como un remedio inaplazable durante

FIGURA 1
NÚMERO DE SUBSIDIOS CORPORATIVOS POR PAÍS, 2008-2023



FUENTE: Elaboración propia con datos de Hinrich Foundation (2023).

la crisis financiera de 2008 ha llegado para quedarse. ¿Estamos ante un cambio de paradigma? ¿Y qué ha provocado este cambio de rumbo?

Entre los investigadores en negocios internacionales como Dunning (1993) se consideraba que las inversiones internacionales respondían fundamentalmente a cuatro razones: búsqueda de *eficiencias* como, por ejemplo, acceder a una mano de obra más barata; búsqueda de *recursos naturales* como petróleo, gas o minerales; mejorar el acceso *al conocimiento en general y a la tecnología*; y *ampliar mercados*. El paradigma para el estudio de las inversiones internacionales se está quedando obsoleto por la fuerza que están tomando los Gobiernos con propósitos diferentes de los meramente económicos. El escrutinio adicional a las compras de las empresas, la protección de los campeones nacionales, la reorganización de las cadenas de valor desde la eficiencia a la resiliencia se ha convertido en parte de la estrategia empresarial. De la búsqueda de eficiencias vía el *offshoring*, hemos pasado al *near-shoring* para conseguir cadenas de valor con cercanía geográfica, o al *friend-shoring* y al *ally-shoring*, es decir, a invertir

entre países que son amigos y aliados. Revisaremos, a continuación, cómo y por qué hemos llegado a esta situación y cuáles han sido las fuerzas subyacentes que nos han llevado a estos cambios: desde los factores económicos a los geopolíticos.

2. Entre el Gobierno y los mercados

Los Gobiernos condicionan el mundo empresarial por varios mecanismos que enumeramos a continuación y que podemos dividir en «control directo» y en «control indirecto». El «control directo» engloba mecanismos como, por ejemplo: impuestos, subvenciones a ciertos sectores como el agrícola en Europa, Estados Unidos y Japón, y el sector público empresarial, sociedades estatales que el Gobierno a menudo utiliza para lograr objetivos de desarrollo y para ayuda en las políticas sociales o culturales. Según el Banco Mundial los ingresos de las empresas estatales equivalen en promedio al 17 % del producto interior bruto (PIB) de los países (World Bank, 2023, *The Business of State*). Además de en China, las empresas estatales son comunes en

mercados emergentes, así en Latinoamérica: Brasil, México, Argentina o Colombia; en Asia: India, Indonesia o Vietnam; y en África: Egipto, Sudáfrica o Uganda. Las inversiones de fondos soberanos como el de Arabia Saudita (*Public Investment Fund* - PIF, que comentaremos más tarde), Temasek en Singapur o el fondo de pensiones de Corea o de Noruega¹ representan también una forma de nacionalización de empresas en otros países con las consecuencias no deseadas que pudieran tener. Otros mecanismos de «control directo» incluirían la regulación de normas de calidad para los productos y servicios, normas sanitarias, derechos de los empleados o protección del consumidor en los contratos que proporciona.

El «control indirecto» se lleva a cabo a través de indicadores macroeconómicos de los Gobiernos que van a influir en la vida de las empresas. Basta comentar dos ejemplos: *i)* en relación con el empleo y reducción del paro, con incentivos para la creación de empleo en las empresas en determinados segmentos de la población; y *ii)* en relación con el control de la inflación que pueden llevar a control de precios y tasas de interés más altas que encarecen los préstamos a las empresas.

Al mismo tiempo, los mercados valoran las empresas principalmente por el crecimiento de sus ventas, la evolución y perspectiva de sus beneficios, así como su capitalización en el caso de empresas cotizadas. Estos objetivos son cortoplacistas y a veces complementan y otras compiten con los objetivos de los Gobiernos que son más a medio y largo plazo.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos encontrar distintas intensidades en el *continuum* que va desde Estados Unidos, el país donde operan con más fuerza las leyes del mercado, a China, ejemplo de economía más estatalizada (Figura 2). En Europa tenemos un modelo intermedio, los Gobiernos aún conservan una participación en las grandes empresas privatizadas de

servicios. Alemania mantiene una participación accionarial del 32 % en Deutsche Telekom, Francia un 23 % en Orange (antes France Telecom), en Électricité de France, tras ser nacionalizada de nuevo, posee un 100 %, e Italia un 23 % en Enel. Incluso en España, durante la pandemia, el Gobierno recuperó la acción de oro en grandes empresas privatizadas como Telefónica, que le da al Gobierno el derecho de veto a una adquisición hostil o no deseada.

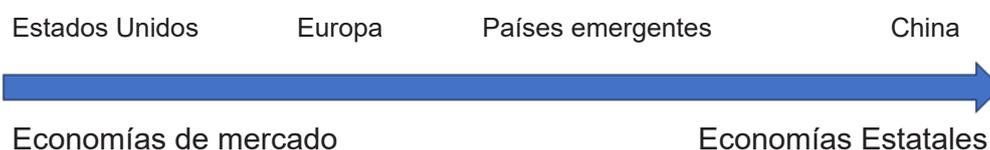
Si seguimos desplazándonos a lo largo del eje, nos encontramos a los países emergentes donde los Gobiernos han tenido y siguen teniendo una gran influencia. En el caso de Latinoamérica, la privatización de los 90 fue de las más radicales del mundo. Aun así, las grandes empresas como la mexicana Pemex, la colombiana Ecopetrol, la chilena Codelco o las brasileñas Petrobras o Banco do Brasil son total o parcialmente estatales. En India, las mayores empresas que forman parte del Fortune Global 500 tienen un perfil accionarial similar, con una gran participación del Estado: Indian Oil Corporation, Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) y State Bank of India (SBI). En Rusia, Gazprom, la mayor compañía, también es estatal. En este país, las desinversiones de multinacionales occidentales que siguieron a la invasión de Ucrania acrecentaron el poder del Gobierno, que compró muchas de esas empresas. Lo mismo ocurre en Indonesia con PT Pertamina (Persero), en Malasia con Petronas o en Nigeria con The Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC): todas son propiedad del Estado.

Estas empresas estatales tienen, además, una función fiscal. Dada la alta informalidad en sus economías, no es fácil para los Gobiernos de países emergentes recaudar impuestos y estas empresas, a menudo, ayudan a financiar al Estado, cubriendo los gastos de los servicios básicos como educación y sanidad. Asimismo, durante la pandemia de COVID-19, Brasil e Indonesia, por ejemplo, pidieron a sus empresas manufactureras estatales que fabricaran equipamiento necesario para los enfermos de COVID-19. En otros, como El Salvador o Colombia, permitieron que sus ciudadanos dejaran de pagar los servicios básicos de electricidad o del agua.

¹ El fondo de pensiones noruego ha invertido aproximadamente el 1,5% como promedio en 8.850 empresas en 72 países. No hay lugar a dudas sobre la estrategia de diversificación del fondo que afirma haber invertido en todas las empresas públicas (<https://www.nbim.no/en/>).

FIGURA 2

ECONOMÍAS DE MERCADO Y ESTATALES



FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, en el polo opuesto a Estados Unidos está China, donde el Estado central y/o los regionales tienen una influencia indiscutible en los negocios, bien sea directamente como es el caso de los grandes bancos o, indirectamente, por medio de una regulación estricta como sucede con las empresas tecnológicas. Si comparamos la propiedad de las cien mayores empresas de Estados Unidos y China, entre las primeras solo hay una pública (Casanova y Miroux, 2020): United States Postal Service (USPS), el servicio postal americano, mientras que entre las chinas casi un 85% son parcial o totalmente estatales. En esta nueva fase, y debido a factores exógenos a la economía como la crisis sanitaria del COVID-19, la invasión de Ucrania, la guerra en Medio Oriente, desastres y retos medioambientales o el auge de China podemos afirmar que el péndulo se está desplazando hacia un papel más prominente de los Gobiernos en la economía y en el día a día de las empresas.

3. La crisis financiera como un momento de no retorno para un cambio de guardia

Con la crisis financiera global del 2008, entramos en una nueva época en la que, inicialmente, el Gobierno estadounidense tuvo que rescatar y nacionalizar empresas. Aunque al poco tiempo las empresas lograron recuperar la propiedad y el Gobierno pareció retirarse. Sin embargo, una serie de eventos extraordinarios: el COVID-19, la invasión rusa de Ucrania, el auge de China y reivindicaciones de la sociedad, como el respeto al

medioambiente y la equidad, también han contribuido a una mayor participación de los Gobiernos en la economía. A continuación, analizaremos con más detalle estos factores.

Los primeros indicios de una nueva etapa económica los vimos con la crisis financiera de 2008-2009, que requirió una rápida y costosa intervención del Estado en todo el mundo occidental. El objetivo era evitar una debacle como la de 1929. No había elección, había que intervenir con urgencia. El Gobierno americano no dudó en saltarse el llamado Consenso de Washington, según el cual los mercados se autorregulan y no es necesario, ni acertado, intervenir, e inyectó fuertes cantidades de dinero en el sector financiero (el banco Citi, las proveedoras de hipotecas Fannie Mae y Freddie Mac o la aseguradora AIG), así como en empresas de la relevancia de General Motors o Chrysler en el sector del automóvil. Desde entonces, una serie de acontecimientos han convertido lo que se creía que era una excepción en la nueva regla. En el caso de la crisis sanitaria del COVID-19, los Gobiernos tuvieron una intervención más directa y protectora de los intereses nacionales. ¿Había llegado la globalización demasiado lejos hasta hacerla inoperativa en los momentos de pandemia y crisis sanitaria que estábamos viviendo? En primer lugar, los Gobiernos intervinieron en la sanidad. También hubo que rescatar a los ciudadanos que se quedaron sin recursos ni posibilidad de trabajar y a las empresas forzadas a una actividad mínima. Con la caída del valor de las empresas, los Gobiernos europeos establecieron medidas para vetar

posibles adquisiciones hostiles a precios de ganga para así preservar los campeones nacionales de la industria y el sector servicios. En un contexto de urgencias vitales, la carencia de mascarillas y medicinas básicas al comienzo de la pandemia provocó una revisión de los valores en que se habían apoyado las cadenas de valor. Hasta entonces, había primado la eficiencia basada en costos bajos y procesos productivos *just-in time*, que optimizaban los inventarios en niveles mínimos.

La pandemia expuso los límites de la eficiencia en las cadenas de valor globales que, hasta entonces, se contemplaban como el pináculo de cómo la organización podía ser de gran utilidad para controlar costos y para que cada país se concentrara en su ventaja competitiva.

De la eficiencia, sin embargo, pasamos a la resiliencia. Se vio la necesidad urgente de organizar las cadenas de valor globales para que pudieran funcionar también en emergencias sanitarias o de otro tipo. Los países occidentales acordaron que la industria farmacéutica era esencial. La agricultura, que también era esencial, ya venía recibiendo desde hacía décadas subsidios directos o indirectos en los países ricos: Estados Unidos, Japón y Europa. Las industrias que, a partir de entonces, pasaban a definirse como esenciales para el funcionamiento básico de un país podrían ser objeto de políticas industriales favorables y subsidios para mantenerlas o traerlas de vuelta al mercado doméstico. Además de la farmacéutica, los semiconductores, la transición energética, la defensa y las telecomunicaciones pasaron a ser consideradas esenciales.

En febrero de 2022, la guerra de Rusia y Ucrania profundizó la tendencia. Distintos líderes europeos expresaron que era el momento de que los países antepusieran los valores por encima de los beneficios empresariales².

² Como ejemplo de esas opiniones tenemos la realizada en Davos por Jens Stoltenberg: *The protection of our values is more important than profit*, publicada en *The Guardian* en el artículo «Nato head warns over risks of close economic ties with Russia and China», el 24 de mayo de 2022. <https://www.theguardian.com/business/2022/may/24/nato-russia-china-jens-stoltenberg-davos-wef>

Y así, los países europeos boicotearon el gas ruso y, junto con Estados Unidos, obligaron a sus empresas a desinvertir sus activos en Rusia. Las reservas del Banco Central de Rusia de 300.000 millones en dólares y en oro fueron congeladas y se prohibieron las transacciones con Rusia a través de SWIFT³. Hubo un cierto pánico inicial, lo que se tradujo en caídas de las bolsas y un fuerte repunte de los precios de las materias primas, pero la situación se fue normalizando progresivamente. A pesar del voto de condena de la guerra en las Naciones Unidas, las sanciones no se han extendido más allá de Europa, Estados Unidos, Australia y Japón. Es pronto para saber las consecuencias del conflicto bélico, pero las tendencias proteccionistas en materia económica se han acelerado.

En la trastienda de los acontecimientos reseñados, China ha continuado su auge desde su entrada en la Organización Mundial de Comercio en 2001. La crisis sanitaria del COVID-19 mostró claramente al mundo occidental su dependencia de China como proveedor manufacturero y de productos de primera necesidad. Coincidiendo en el tiempo, la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos (2017-2021) y la Unión Europea (European Commission, 2019, *EU-China - A strategic outlook*) definieron a China como un competidor económico y un rival que promocionaba modelos alternativos de gobierno. A pesar de esta nueva visión de contrincante, al año siguiente y en plena crisis del COVID-19 la Unión Europea y China firmaron un Acuerdo Integral de Inversión (*Comprehensive Agreement on Investment*, CAI en sus siglas en inglés) que pretendía mejorar el acceso al mercado y crear igualdad de condiciones para las empresas europeas que invirtieran en China. No obstante, este acuerdo aún no ha sido ratificado ni por el Parlamento Europeo ni por los Estados miembros.

³ La Sociedad para Intercambios Financieros en el Mundo (The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, o SWIFT) con sede en Bélgica facilita las transacciones financieras y pagos internacionales entre los bancos.

Otros dos acuerdos regionales nos muestran la necesidad de acuerdos entre países cercanos. Por una parte, China fue determinante para el acuerdo de Partenariado Económico Comprensivo Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*) en 2020, que fue firmado por quince países en Asia, Australia y Japón incluidos. Hoy en día, este acuerdo comercial es el mayor del mundo. Por otra parte, 54 de los 55 países africanos participaron en el Acuerdo Continental de Libre Comercio (*The African Continental Free Trade Area, AfCFTA*) que se firmó en 2018 y entró en vigor en enero de 2021. Por primera vez, el continente africano se concentraba en el potencial que representa el comercio regional. El objetivo es crear un mercado único para productos y servicios y facilitar el movimiento de personas y de capital para promover un desarrollo sostenible.

Para continuar la ampliación del llamado sur global, en la cumbre del G20 de septiembre de 2023, en Nueva Delhi, la Unión Africana fue invitada a convertirse en un miembro del G20. Otro acuerdo de gran calado tuvo lugar en la cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en Johannesburgo en agosto de 2023, que dio lugar a su mayor ampliación: Argentina (que luego con el Presidente Milei se retiró), Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos se unieron al grupo. Uno de los objetivos que se mencionaron en Johannesburgo fue la necesidad de crear una moneda común y así reducir la dependencia del dólar americano. Entre otros, el presidente brasileño Luis Fernando da Silva ha propuesto en varias ocasiones intercambios comerciales en monedas locales como paso previo a la moneda común. Las compras de petróleo de China a Rusia, Irán, Angola o Venezuela ya se realizan en monedas locales. En esta misma línea, en 2018 China introdujo en el Intercambio de Energía Internacional de Shanghái contratos de futuros en yuan que eran convertibles en oro. No deberíamos subestimar la fuerza de los BRICS ampliados, que representan un 48% de la población mundial y un 43% de la producción de petróleo.

De forma paralela a estos nuevos acuerdos comerciales, en 2014 y 2015 se crearon dos nuevas instituciones multilaterales: el Banco de Inversión en Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo (el banco de los BRICS, New Development Bank, NDB). La sede de ambas instituciones está en China y el NDB tiene un presidente rotativo de los países miembros de los BRICS. La presidenta del NDB, antigua presidenta de Brasil, Dilma Roussef, propuso en la cumbre del World Economic Summit en Dubái, en febrero de 2024, un cambio en el sistema financiero. Dijo que era una injusticia para los países con monedas no convertibles depender del dólar americano y del euro para el comercio global y, lo que es peor, su deuda soberana que se emite en dólares y deben pagar en una moneda local. Propuso que el sistema financiero debería ser multilateral y caracterizado por un mayor intercambio comercial en monedas locales, bolsas de valores en monedas locales, emisión de deuda soberana en monedas locales, a la vez que se promovía la creación de una moneda alternativa y/o se fomentaban las monedas digitales de bancos centrales (*Central Bank Digital Currencies, CBDC*) que harían posibles transacciones financieras internacionales sin tener que pasar por SWIFT.

En este contexto, Dilma Roussef se comprometió a que el NDB iba a ayudar con la financiación en monedas locales, a proporcionar garantías y asistencia técnica y apoyo para atraer inversores privados y a establecer partenariados estratégicos entre el sector privado y el sector público, con el objetivo de crear una nueva arquitectura financiera más justa para todos.

4. Reinventando las cadenas globales de valor

Lo que hasta 2017 había sido una actitud de aprovechar los bajos costos en manufactura, dio paso a sanciones y, más adelante, a la aprobación de una serie de leyes de política industrial de máxima importancia. Al principio fueron los drones chinos y de ahí se pasó a Huawei, el mayor proveedor del mundo (con la sueca

Ericsson) de equipamiento de telecomunicaciones, y a otras empresas. En un contexto de aranceles y barreras comerciales crecientes, la Administración Biden ha ido mucho más lejos y, a lo largo de 2022, aprobó un importante paquete legislativo de política industrial, entre los que destaca la Ley de Ciencias y CHIPS (*CHIPS and Science Act*), con una dotación de 280.000 millones de dólares hasta 2026 para promocionar la investigación y la manufactura de chips en el país y la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*, o IRA según sus siglas en inglés), con un presupuesto de más de 400.000 millones de dólares en gasto público y créditos fiscales hasta el 2032, destinados a rebajar el precio de los medicamentos, así como un conjunto de medidas de largo alcance para combatir la crisis climática con una fuerte apuesta por la política industrial. La respuesta de la Unión Europea ha sido rápida con la aprobación en junio de 2023 de la Ley Europea de CHIPS (*European Chips Act*), que asignará 43.000 millones de euros con el objetivo de duplicar el peso de la industria europea en la producción mundial de semiconductores (que apenas alcanza el 10 %) y así reducir su casi total dependencia de EE UU y de Asia. En el marco de esta carrera tecnológica no basada en las fuerzas del mercado, sino con un fuerte componente de intervención del Estado con subvenciones públicas, Corea del Sur y Japón también han puesto en marcha iniciativas para favorecer su industria local en este producto.

5. Las demandas sociales como un determinante de las inversiones

En 2012, en Río de Janeiro, coincidiendo con la Conferencia de las Naciones Unidas para definir un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, o SDG por sus siglas en inglés), el conjunto de la sociedad asumió la necesidad de un mayor escrutinio de las prácticas empresariales. Los ODS fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Los eslóganes en contra de lo que algunos consideraban como «privatizar los beneficios y estatalizar

las pérdidas» ya se habían hecho populares mientras los Estados rescataban bancos en 2009. La escasa exigencia de responsabilidad sobre los ejecutivos que habían estado detrás de las bancarrotas empresariales tampoco ayudó. El público empezó a demandar mayor transparencia sobre los artificios contables que habían permitido reducir el riesgo al empaquetar y vender productos financieros de alto riesgo que incluían hipotecas como productos sin riesgo. Se empezó a cuestionar un tipo de globalización que había permitido una reducción de la pobreza importante, pero que había excluido a gran parte de la sociedad y había provocado un aumento de la desigualdad. Las empresas no solo tenían que aumentar el valor para los accionistas, sino que también debían rendir cuentas a los empleados, clientes, proveedores y la sociedad en general. Los objetivos ESG: medioambiente (E), sostenibilidad (S) y gobernanza (G) tenían que formar parte de los objetivos de las empresas y se tenía que dar cuenta sobre ellos en los informes emitidos al público y a los reguladores.

6. ¿Cómo las empresas responden a los retos geopolíticos y sociales?

En cuanto a los retos geopolíticos para las empresas, podemos examinar dos casos recientes, los de Apple y Telefónica en dos países diferentes, Estados Unidos y España, para ver cómo las interferencias de la geopolítica han generado cambios de estrategias empresariales para adaptarse a esta situación.

Apple forma parte de los llamados «siete magníficos», junto a Alphabet, Amazon, Meta, Microsoft, Nvidia y Tesla. Estas compañías están en la vanguardia de los últimos avances tecnológicos en Inteligencia Artificial, servicios digitales, vehículos eléctricos y de la innovación en general. Su valor bursátil es mayor que el producto interior bruto de muchos países. Apple es una de las compañías con un valor de mercado de más de «1 billón» (2,8 billones de dólares en febrero de 2024). La empresa acaba de desplazar a Samsung que era la líder en volumen de ventas de *smartphones*. Apple es

ahora la empresa que más teléfonos vende en el mundo. Si miramos de cerca su modelo de negocio, la empresa se vanagloria de diseñar el iPhone en Cupertino y fabricarlo en China. La taiwanesa Foxconn es la mayor fabricante de iPhones del mundo y con Apple tienen una relación simbiótica. De forma continuada, Apple forma a miles de trabajadores de Foxconn para lograr los estándares de calidad que el iPhone necesita.

A pesar de la guerra comercial, en 2023, Apple se convirtió no solo en el líder mundial sino también y, por primera vez, en el líder de ventas en China con una cuota de mercado del 17,3%. Entre la entrada en el mercado chino en 2008 y 2015, las ventas de iPhone en China se multiplicaron por 20. En 2015 Apple vendió teléfonos por valor de 58,7 mil millones de dólares. De repente, en la primera semana de 2024 las ventas cayeron un 30%. La caída se podría atribuir a la competencia feroz de las marcas chinas Huawei, Xiaomi y Oppo. Huawei con su nuevo modelo Mate 60 con conectividad 5G para el segmento de lujo ha tenido un gran éxito, así como sus modelos plegables; Apple está pensando en lanzar uno también. Para Occidente el modelo Mate 60 fue una sorpresa, puesto que Huawei había sido objeto de sanciones por parte de Estados Unidos y de restricciones de exportaciones de los chips necesarios para los teléfonos 5G. Las sanciones habían impedido a Huawei acceder al sistema Android que Huawei utilizaba, por lo que sus ventas inicialmente cayeron. Mientras tanto, Huawei redobló sus inversiones en investigación y tecnología y se convirtió en la quinta empresa del mundo en este rubro. Así, en 2023 y 2024, Huawei logró superar estos obstáculos al desarrollar tecnología propia y sorprendió con el lanzamiento de modelos de gama alta y es ahí donde, de nuevo, compite con Apple, gana posiciones y daña los resultados de Apple en China y, aunque en menor medida, también en otros mercados.

Los productos de Apple se han beneficiado de una imagen de marca innovadora y por eso pudo venderlos más caros que la media. Pero, en los últimos años, Samsung se le adelantó en el lanzamiento de los

modelos plegables con Huawei y otras marcas chinas y en la calidad de la cámara. Apple se permitió el lujo de esperar y ver, pero, claramente, se ha quedado atrás en estos últimos avances. Como hemos dicho, anunció recientemente que lanzaría su modelo plegable.

Para Apple, China representa un 20% de las ventas totales del grupo y el país es el mercado más grande para *smartphones*. Sin embargo, los retos para Apple son también de índole geopolítica. Bloomberg anunció en 2023, citando rumores no confirmados, que el Gobierno chino había pedido a sus funcionarios y empleados de empresas estatales que no utilicen iPhones debido a problemas de seguridad. Al mismo tiempo, Foxconn ha abierto una maquila en México para poder evitar posibles sanciones y seguir manteniéndose como el proveedor de Apple.

El tiempo dirá quién ganará, pero la competencia de Huawei, Xiaomi u Oppo no cejará ni tampoco el sentimiento nacionalista en China. Todo ello nos lleva a pensar que pudiere haber una reacción en contra de las marcas americanas en China, incluyendo Apple, como antes lo hemos visto con marcas coreanas en 2017⁴. Por otra parte, Estados Unidos también podría endurecer su postura contra aquellas compañías que manufacturan en China. Por todo ello, Apple, una de las empresas con un valor de mercado mayor del mundo podría verse afectada por la geopolítica en el corto plazo debido a las posiciones nacionalistas y a la rivalidad entre ambos países. Más allá de la competencia, Apple podría estar pronto en el ojo del huracán geopolítico.

Aunque el caso de Telefónica es diferente, podemos ver también cómo el nacionalismo, el proteccionismo y la geopolítica han influido en su situación actual. Telefónica es una empresa emblemática dentro de las españolas. Fue pionera en la expansión internacional en Latinoamérica que comenzó a finales de los 80. Después del proceso de privatización del sector

⁴ Como reacción al despliegue del escudo antimisiles THAAD en Corea, en China se produjo un boicot encubierto a las marcas coreanas que llevó al cierre de un 90% de los supermercados de la firma surcoreana Lotte.

de telecomunicaciones latinoamericano y con la mexicana América Móvil son líderes en la región, donde el sector es ahora un duopolio. Después de esta rápida expansión vino la europea, en Inglaterra y Alemania principalmente. Telefónica fue una empresa estatal (de hecho, Telefónica nació al nacionalizarse AT&T a principios del siglo XX), que luego fue privatizada en los 90. A diferencia de otras empresas de telecomunicaciones europeas como Orange (antigua France Telecom) o Deutsche Telekom, donde los Gobiernos respectivos han mantenido una importante participación accionaria, y aunque el Gobierno español guardó a principios de este siglo una acción de oro, el Gobierno la dejó y, así, Telefónica se convirtió en una empresa completamente privada.

Como resultado del costo de su expansión global, Telefónica se convirtió en una empresa fuertemente endeudada y su valor de mercado cayó durante la pandemia. En ese momento el Gobierno recuperó su acción de oro. La geopolítica ha afectado a la empresa de dos maneras, por vicisitudes que han ocurrido en Latinoamérica y en Medio Oriente. Durante la ola de inversiones españolas en Latinoamérica entre 1990 y 2010, directivos españoles afirmaron que donde otros inversores veían riesgo, las empresas españolas veían una oportunidad y por eso, y por los lazos culturales, venían a quedarse. Desde entonces, Latinoamérica ha sufrido vaivenes económicos y políticos propios de países emergentes que se ven afectados por la elevada volatilidad de los precios de las materias primas. Eso ha ido acompañado de un mayor escrutinio por parte de los Gobiernos latinoamericanos que ha tenido consecuencias varias. Por una parte, Aerolíneas Argentinas y la petrolera argentina YPF, que habían sido compradas por Iberia y Repsol, respectivamente, fueron nacionalizadas. En 2022 en México, el Presidente Andrés Manuel López Obrador aseguró que las relaciones con el pueblo español eran buenas, pero que las empresas españolas vieron al país como «tierra de conquista» y que en los últimos 36 años el modelo neoliberal había permitido un saqueo de los bienes mexicanos. Añadió

que durante esa época los contratos con las empresas españolas habían sido firmados en condiciones ventajosas, con subsidios gubernamentales y en un contexto con conflictos de interés de los Gobiernos anteriores mexicanos. Después de Estados Unidos, España es el segundo inversor en México y empresas como BBVA y Santander son los mayores bancos del país. Entre las más de 6.000 empresas españolas en México, se encuentran Telefónica, el segundo operador después de la mexicana Telmex, Iberdrola, que es el mayor productor privado de electricidad, Gas Natural Fenosa o Repsol. En medio de este ambiente tenso, en 2023, el Gobierno mexicano nacionalizó Iberdrola al comprar 13 de sus plantas. Asimismo, el Gobierno mexicano anuló el contrato a Acciona, FCC y la mexicana Carso para la construcción del aeropuerto internacional.

Aunque no todos los Gobiernos son tan polémicos como el mexicano, Telefónica y el resto de las empresas españolas necesitan navegar en este nuevo contexto de mayor escrutinio y confrontación con los Gobiernos de los países donde tienen una posición predominante. Los tiempos han cambiado y México puede ser una llamada de atención que anticipa lo que puede llegar dentro de una geopolítica diferente donde el sur global se emancipa con nuevas estructuras organizativas como los BRICS ampliados y otras.

Del mismo modo, en Medio Oriente el actual príncipe heredero desde 2017 y primer ministro desde 2022, Mohammed Bin Salman (MBS) lanzó reformas sociales, así como una política exterior y una agenda económica ambiciosas. Uno de los instrumentos para lograr esos objetivos fue revitalizar el Fondo Soberano de Arabia Saudita (PIF) que se ha convertido en el sexto mayor del mundo (después del noruego, dos fondos chinos, el de Abu Dhabi y el de Kuwait) y que en 2023 manejaba 776.000 millones de dólares. En su página web (<https://www.pif.gov.sa/en/Pages/AboutPIF.aspx>) el PIF se define como el instrumento más importante del país para apoyar la Visión 2030 con el crecimiento de sectores nuevos, de empresas y la creación de nuevo empleo dentro y fuera del país. Con el objetivo de diversificar la

economía saudita y reducir su dependencia del petróleo, sus inversiones son globales: desde Accor en Francia, Softbank en Japón, hasta las americanas Uber, Blackstone y las indias Jio y Reliance, entre otras. En septiembre de 2023, la compañía de telecomunicaciones saudita (STC) aprovechando la baja valoración bursátil de Telefónica, se convirtió en su mayor accionista con un 9,9%. Hasta entonces, los mayores accionistas habían sido BBVA con un 4,87% y el fondo americano BlackRock con un 4,48%. El PIF posee el 64% de STC. A finales de 2023, el Gobierno español no tardó en reaccionar con el anuncio de que adquiriría un 10% de Telefónica a través de la Sociedad Estatal de Participaciones de Inversiones (SEPI, que actúa como un fondo soberano) para contrarrestar la adquisición de STC. Si STC/PIF lograra el control de la compañía nos encontraríamos con la enorme contradicción de que una empresa privatizada española se convirtiera (salvando las distancias) en una empresa estatal saudita. Esto ha sucedido en Brasil, donde la china State Grid Corporation of China (SGCC), la empresa eléctrica más grande del mundo y propiedad del Estado chino, controla empresas de electricidad brasileñas privatizadas como CPFL.

En el caso de Telefónica, el Gobierno español ha entrado a rescatar la propiedad de una empresa emblemática, no necesariamente como resultado de una política activa sino reactiva en este caso. De todas formas, la geopolítica de nuevo acude al rescate (ofensivo o defensivo) en este nuevo panorama donde la política interviene y prima sobre los negocios.

7. Conclusión. Mirando al futuro

Después de una época neoliberal (1989-2008), los Gobiernos, y con ello la geopolítica, están de vuelta en los negocios. Podríamos considerar la caída del Muro de Berlín en 1989 con lo que Francis Fukuyama llamó el fin de la historia y lo que supuso el triunfo de un capitalismo «a la americana» donde los mercados debían ser los que organizaran el patio común.

La crisis financiera global de 2009 marcó el fin del paradigma neoliberal, revirtió la tendencia y puso el mundo patas arriba. Los Gobiernos tuvieron que entrar al rescate para apuntalar el servicio financiero mundial que se caía. Primero fue en Estados Unidos y, a partir de 2014, en Europa. A partir de 2018, otros acontecimientos han acelerado la tendencia como: *i)* el auge de las empresas chinas que compiten directamente con las empresas tecnológicas punteras americanas. Hemos empezado a ver algunas de estas peleas de titanes entre la china Huawei y las americanas Cisco y Apple, la americana Intel versus la taiwanesa TSMC y Detroit versus las empresas automotrices chinas. La competencia continúa en la energía verde, inteligencia artificial, etc; *ii)* La pandemia COVID-19 en 2019-2020, cuando los Gobiernos tuvieron que controlar y financiar la distribución de pruebas y vacunas y pusieron el dedo en la llaga señalando las deficiencias de las cadenas globales de valor. Se pasó del *outsourcing* al *onshoring*; *iii)* La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, de favorecer las inversiones, los Gobiernos pasaron a obligar a las empresas a desinvertir de Rusia (de FDI a FDD); y *iv)* se incorporaron nuevos términos como *friendshoring* y *allyshoring*.

Todo ello ha hecho que la fragmentación económica y los vaivenes de la geopolítica presidan las decisiones de las empresas como no había sucedido desde los 90. La necesidad de una aceleración de la transición energética verde y un mayor escrutinio en las prácticas sociales y de gobernanza de las empresas se mantienen en el fondo de este contexto⁵.

El panorama global ha cambiado con el auge de China y las empresas emergentes que están tomando la delantera en industrias de punta. En un escenario de constantes cambios, las empresas se enfrentan a nuevos riesgos en un entorno económico en evolución donde la *geopolítica* ha llegado para quedarse como un factor determinante en las decisiones de inversión y estrategia empresarial.

⁵ La tecnología, la digitalización y la inteligencia artificial que no hemos cubierto en este artículo suponen otro gran reto para las empresas.

Referencias bibliográficas

- Casanova, L., & Miroux, A. (2016). *Emerging Market Multinationals Report 2016: The China Surge*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. ISBN: 978-1-7328042-0-3. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/xs7h-ab42> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2017). *Emerging Market Multinationals Report 2017: Emerging Multinationals in a Changing World*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. ISBN: 978-1-7328042-1-0. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/3dnm-0a74> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2018). *Emerging Market Multinationals Report 2018: Emerging Markets Reshaping Globalization*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. ISBN: 978-1-7328042-2-7. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/29yb-6p17> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2019). *Emerging Market Multinationals Report 2019: Emerging Markets: Building Constructive Engagement*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. ISBN: 978-1-7328042-3-4. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/jvad-h887> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2020). *Emerging Market Multinationals Report 2020: 10 Years that Changed Emerging Markets*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. 6 November. ISBN: 978-1-7328043-4-1. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/cvhn-dc87> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2021). *Emerging Market Multinationals Report 2021: Building the Future on ESG Excellence*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. 4 February. ISBN: 978-1-7328044-4-1. ISSN: 2689-0127. <https://doi.org/10.7298/y6j0-wd64> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2022). *Emerging Markets Report 2022: Reinventing Global Value Chains*. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. 4 November. Cornell S.C. Johnson College of Business. <https://doi.org/10.7298/9j27-ng36> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953> Second version <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/112770.2>
- Casanova, L., & Miroux, A. (2023). *Emerging Market Multinationals Report 2023: Risks and Realignment*s. eCommons Cornell University. Emerging Markets Institute Annual Reports. 03 November. Cornell S.C. Johnson College of Business. <https://doi.org/10.7298/aqwm-7z64> and <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/66953>
- Dunning, J. H. (1993). *Multinational Enterprises and the Global Economy (International Business Series)*. Addison-Wesley.
- European Commission. (2019). Joint communication (JOIN/2019/5 final), 12 March 2019, to the European Parliament, the European Council and the Council. *EU-China – A strategic outlook*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005>
- Hinrich Foundation. (2023, August 22). How states use subsidies to impede trade. *Hinrich Foundation-Advancing sustainable global trade*. <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-distortion-and-protectionism/how-states-use-subsidies-to-impede-trade/>
- World Bank. (2023). *The Business of State*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1998-8>

Irene Blázquez Navarro*

TECNOLOGÍA Y GEOPOLÍTICA: SOBRE UNA TEORÍA DEL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El avance tecnológico es el principal vector de cambio actual. Impacta en la propia concepción de la subjetividad internacional, la naturaleza y el equilibrio de poder en una carrera por la supremacía tecnológica, define los presupuestos de prosperidad de las sociedades e incluso muta el concepto de humanidad. La tecnología es el paradigma del cambio de las relaciones internacionales y la seguridad global. Bajo esta premisa, se aborda el estado de evolución de esta tendencia en un contexto de «desglobalización», se pone el foco en el ensayo de autonomía estratégica (tecnológica y abierta) europea y se reflexiona sobre la agenda de la gobernanza global de la tecnología, así como las estrategias de diplomacia tecnológica que adoptan Estados y organizaciones al efecto y cuanto subyace a esta agenda, la tensión tecno-democracia versus tecno-autoritarismo.

Technology and Geopolitics: on a theory of change in international relations

Technological progress is the main vector of change today. It impacts the very conception of international subjectivity, the nature and balance of power in the race for technological supremacy, defines societies' assumptions of prosperity, and even alters the concept of humanity. Technology is the paradigm of change in international relations and global security. Under this premise, this article addresses the state of evolution of this trend in a context of 'de-globalisation', focuses on the trial of European strategic autonomy (both technological and open), and reflects on the agenda of global governance of technology, as well as the strategies of technological diplomacy adopted by states and organizations to this end. Additionally, it examines the underlying tension between techno-democracy and techno-authoritarianism.

Palabras clave: desglobalización, desacoplamiento/reducción de riesgos, diplomacia tecnológica.

Keywords: deglobalisation, decoupling/de-risking, technological diplomacy.

JEL: F01, F02, F51, F52.

* Directora - Center for the Governance of Change (IE University).

Contacto: irene.blazquez@ie.edu

Versión de mayo de 2024.

<https://doi.org/10.32796/ice.2024.935.7797>

1. Introducción

El cambio innato que comporta el avance tecnológico, en ocasiones disruptivo, se puede entender como una «macrotendencia» transnacional. Por la mutación que opera la tecnología en el equilibrio de poder y el mantenimiento de la paz y seguridad en la escena internacional, su determinación de las condiciones de bienestar, prosperidad y progreso de la sociedad, así como su influencia en la forma en que se preservan y ejercen los derechos de la ciudadanía o la manera en que influye en la propia idea de humanidad.

En este artículo se reflexiona sobre la primera derivada de esta «macrotendencia», el impacto de la tecnología como vector de cambio y componente crucial de las relaciones internacionales y el juego y alianzas de poder entre Estados y actores no estatales, algo que se hace en el apartado 2.

Con este bastidor que sujeta un orden global conectado, pero progresivamente fragmentado, se analiza el contexto actual de evolución de la tendencia centrado en el debate acerca del impacto de la tecnología en el proceso llamado «desglobalización», cuestión que se aborda en el apartado 3.

Con este bastidor que sujeta un orden global conectado, pero progresivamente fragmentado, se analiza el contexto actual de evolución de la tendencia centrado en el debate acerca del impacto de la tecnología en el proceso llamado «desglobalización», cuestión que se aborda en el apartado 3.

Estas son las bambalinas de fondo para enfocar un escenario concreto en este mapa, el de la Unión Europea, tema que se trata en el apartado 4.

Se cierra este artículo con el apartado 5, donde se vuelcan algunas consideraciones sobre la manera en que Estados y organizaciones afrontan en sus estrategias de acción exterior el cambio que la tecnología impone a su dimensión internacional, algo que incide en la manera en que pueden influir en la definición y el liderazgo de la agenda de gobernanza global de las nuevas tecnologías.

Esta agenda refleja el enfrentamiento geopolítico actual en esa rivalidad por la frontera tecnológica a la que subyace la tensión «tecnodemocracia versus tecnautoritarismo». El desafío es evitar un orden global que, en vez de incorporar las ventajas de la ciencia, tecnología e innovación, quede gobernado por su uso

inadecuado, un nuevo orden internacional del mundo digital que desplace los derechos y libertades fundamentales de la persona.

2. Tecnología y geopolítica: «conectografía», cartografía y cambio

El orden mundial está cambiando a una velocidad sin precedentes.

Antes de la crisis de la COVID-19, la «hiperglobalización», la globalización desregulada, que se ha apuntado como incompatible con las democracias nacionales (Rodrik, 2011; Roberts y Lamp, 2021), fue paradójica¹, y produjo externalidades de gran calibre. Fenómenos de fragmentación política, proteccionismo económico, extremismos ideológicos de exclusión, hablaban de un movimiento de desglobalización y globalismo tensionado (Buzan y Lawson, 2015), corrientes que permeaban igualmente el discurso sobre la seguridad².

Por un lado, la conectividad generaba mayores niveles de intercambio, movimiento y circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, configurando un espacio funcional diferente del puramente geográfico, una «conectografía» basada en la digitalización de las infraestructuras y la tecnologización de la economía y sociedad (Khanna, 2016)³. Por otro lado, tales redes e infraestructuras de conectividad acentuaban las vulnerabilidades y, por ende, dependencias colectivas en las cadenas globales de valor (García Herrero, 2019; McKinsey Global Institute, 2019).

Crisis de diferente morfología se convertían en sus distintas manifestaciones en constantes de nuestro

¹ Califica esta tensión globalización/fragmentación como la «paradoja de los opuestos» la Estrategia de Seguridad Nacional de España 2017, publicada en el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, BOE núm. 309, de 21 de diciembre de 2017.

² Loader y Walker (2007), autores de *Civilizing Security*, sobre la seguridad como un *thick public good* y un bien público global de provisión principalmente por el Estado sometido a los cambios que comporta la globalización.

³ Relacionado con este particular, ver Chakravorti (2023).

tiempo⁴. La nueva normalidad era el cambio profundo y constante. Expresiones de esta dicotomía «globalización/fragmentación» a nivel político, económico y social —siempre con la tecnología como vector principal de la transformación— se conformarían como señales de una tendencia progresiva de fractura del orden mundial.

Desde el prisma político y de gobernanza multilateral, era entonces este y sigue siéndolo un sistema muy distinto del westfaliano, pues se ha configurado un nuevo concierto de actores en red, un *world of web actors* (Slaughter, 2016 y 2017) muy plural, en el que participan actores estatales y no estatales. La profunda globalización causada por la disrupción tecnológica explicaba la «conectografía» antes referida y esta cartografía diversa de la comunidad internacional.

Se producían así, por una parte, grandes transformaciones en los centros de poder estatales clásicos en un camino hacia lo multipolar —en ocasiones apolar— y, por otra parte, la propia difusión del poder entre las corporaciones y los individuos⁵, tendencias que siguen vivas.

En este sentido, la rivalidad viene siendo creciente entre los actores estatales con diferentes visiones de la seguridad y del papel de las instituciones multilaterales. Potencias como China y Rusia han adoptado paulatinamente un papel más activo y asertivo en la escena internacional con una proyección de su poder y esfera de influencia —término renacido en las relaciones internacionales— más allá de sus regiones. Epítome de lo anterior ha sido la agresión rusa a Ucrania iniciada el

24 de febrero de 2022. En el caso de China, la intensificación en el gasto en defensa y la modernización de las capacidades militares eran señales relevantes⁶. La rivalidad y confrontación entre grandes potencias subyace al desarrollo de tecnologías militares emergentes, carrera armamentista-tecnológica que requiere marcos de regulación global⁷.

La globalización aceleró la interdependencia, pero este proceso no fue acompañado por un fortalecimiento de las organizaciones multilaterales, para enfrentar con legitimidad y *auctoritas* cohesiva e inclusiva los desafíos transnacionales⁸. En particular, imperó la unilateralidad en la seguridad y el recurso a acciones individuales para resolver disputas. Aun cuando nuevos foros y grupos regionales o sectoriales *ad hoc* pueden representar ejemplos positivos de cooperación, también pueden implicar un alejamiento sin retorno y de ruptura de los mecanismos establecidos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

Además de la transición del poder a nivel estatal, desde hace años es relevante el fenómeno del desplazamiento del poder hacia actores no estatales, debido a la tecnología y la creciente conectividad. Los individuos, grupos y corporaciones empresariales emergen como actores relevantes, ganan influencia y cambian el sistema tradicional dominado por los Estados. Las relaciones internacionales y los procesos de transmutación no se pueden entender hoy sin dimensionar debidamente el papel de una sociedad civil muy poliédrica, movilizadora y con capacidad de influencia a través de las redes sociales⁹, como tampoco se pueden aprehender sin la ponderación adecuada del papel del ecosistema corporativo empresarial y grandes tecnológicas, especialmente en el espacio del

⁴ Copenhagen Institute for Future Studies (2020), en el capítulo «The Animal Kingdom of Unexpected Events», donde se refieren las discontinuidades en seguridad: desde los canónicos cisnes negros de Taleb (2008) que describen eventos raros de gran escala; medusas negras que ilustran riesgos normales que conocemos pero que inesperadamente resultan ser más complejos; elefantes negros que ejemplifican desafíos visibles y palmarios que se ignoran y procrastinan en su toma en consideración y resolución por improbables hasta que se manifiestan; leopardos blancos que simbolizan riesgos ocultos o camuflados de posible gran impacto; o rinocerontes grises que señalan riesgos obvios que son ignorados. Ver, también, Atlantic Council (2023).

⁵ Una referencia de un clásico: Nye (2011).

⁶ Sobre el incremento en el gasto de defensa, ver Stockholm International Peace Research Institut (2023).

⁷ En este sentido y ligado al incremento durante los últimos años en el gasto de defensa por parte de Estados Unidos y China, ver Cantafio Apitz y Marijan (2023).

⁸ Un sumario de este contexto con propuestas de avance en Jones *et al.* (2019).

⁹ Aborda el empoderamiento que el ciberespacio concede al individuo Choucri (2012).

diseño y uso de las nuevas tecnologías, así como de su misma gobernanza (Bremmer, 2021).

Tales circunstancias de mayor competencia geopolítica —promovida por la tecnología y participada por diversos actores y agentes—, que en la actualidad es pauta exacerbada, afectan al orden internacional establecido y ya no solo difuminan, sino que quebrantan, los límites entre paz y conflicto, un conflicto que además sigue adquiriendo formas diferentes a las puramente militares, aun cuando estas asolan en la actualidad el mapa geopolítico como muestra la agresión de Ucrania o el conflicto en Gaza a raíz del ataque terrorista de Hamás a Israel el 7 de octubre de 2023 con la extensión reciente por la involucración de Irán.

Un aspecto destacado es, en esta línea, la latencia y el acrecentamiento exponencial de las amenazas híbridas. Este tipo de acciones involucran tanto a Estados como a actores no estatales y debido a las nuevas tecnologías se han tornado capilares y endémicas¹⁰. Combinan el uso de medios militares convencionales, ataques cibernéticos, elementos de presión económica o campañas de influencia y desinformación en las redes sociales¹¹. De manera evolutiva incorporan la guerra cognitiva¹². Los conflictos por debajo del umbral marcado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de prohibición del recurso al uso o amenaza de la fuerza son constantes y este límite establecido por el artículo 2.4 de la Carta se ve reiteradamente vulnerado, así como el principio de no intervención y el elemento de coerción que lleva implícita su vulneración según la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto relativo

a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 1986.

En este contexto, los espacios comunes globales, como el ciberespacio y los espacios marítimo, aéreo y ultraterrestre, caracterizados por una escasa regulación cuando no incipiente, son teatros de confrontación. Tal y como apuntaba, el conocimiento avanzado que permiten las nuevas tecnologías de la mente humana la convierten en un sexto inédito campo de batalla.

La tecnología continuará cambiando el carácter del conflicto máxime en este contexto de hibridación y zona gris perpetua; el caso de Ucrania es arquetipo (Rickli y Mantellassi, 2024; Franke y Söderström, 2023). Los esfuerzos para diseñar un sistema de gobernanza efectivo de estas nuevas tecnologías serán clave para la seguridad internacional, nacional y la preservación de los derechos fundamentales del particular.

Desde la perspectiva económica, arrastradas las consecuencias de la crisis económico-financiera de 2008, en el tiempo anterior a la pandemia de la COVID-19 hubo ya un resurgimiento del proteccionismo dentro de una economía globalizada (Pinelopi y Reed, 2023; Tooze, 2019). Las convenciones plurilaterales del sistema internacional enfrentaban perspectivas inciertas de éxito. El bilateralismo retornaba con fuerza al escenario comercial global. Mientras tanto, la desaceleración del crecimiento de la productividad de las economías avanzadas, los altos niveles de deuda y la falta de inversión hablaban de un patrón de crecimiento débil.

Vinculado en gran medida a la profunda recesión de los últimos años y desde el ángulo social, el surgimiento de grupos con visiones excluyentes fue una de las notas predominantes de este período. Además, la manipulación de la información por parte de agentes externos en sociedades de conectividad tecnológica comenzó a ejercer una influencia determinante con efectos negativos en la cohesión social y la estabilidad política¹³. En

¹⁰ En cuanto a los agentes intermediarios no estatales, *proxies*, que dirigen o contribuyen directamente a ciberoperaciones ofensivas que son habilitadas con conocimiento de causa, directo o indirecto, por un tercero beneficiario, normalmente un Estado (Maurer, 2018). Con carácter general sobre la aplicación del *ius ad bellum* y el *ius in bello* a los ciberataques, ver Sari (2023); Roscini (2014); Dinniss (2012).

¹¹ Una clarificación conceptual en Aïmeur *et al.* (2023) y Lecheler y Egelhofer (2022). Con carácter general sobre el papel de los medios de comunicación y las *fake news*, ver Aral (2020).

¹² En cuanto al concepto de guerra cognitiva, ver OTAN (2023); Morelle *et al.* (2023); Van der Klaauw (2023); Du Cluzel (2020).

¹³ Respecto de las ciberoperaciones como medio de injerencia en los procesos electorales y su vulneración del derecho internacional, ver Barela (2017).

este contexto se entiende el proceso conocido como Brexit, cuando el 23 de junio de 2016, el Reino Unido votó en un referéndum su retirada de la Unión Europea, que se ha leído como un ejemplo de ruptura populista anclada en la propaganda, el colapso de confianza en el sistema político-institucional, una patología de la comunidad política¹⁴.

En este sentido y junto a los canónicos actos como el robo, uso y la difusión de información y datos sensibles de particulares y organizaciones, proliferaron acciones hostiles que incluían actividades de desinformación e interferencia en procesos electorales, que debido al progreso y recorrido de las nuevas tecnologías como la inteligencia artificial (IA), representan un gran desafío en la actualidad tanto para gobiernos como particulares, en un año electoral único en el que se decide la gobernanza de más del 50 % del PIB mundial (World Economic Forum, 2024; International Idea, 2023; Freedom House, 2024)¹⁵. Al mismo tiempo, fenómenos como la asimetría demográfica entre regiones geográficas, las presiones migratorias y el cambio climático han adquirido aún más importancia.

3. Tecnología y desglobalización: desacoplamiento versus minimización de riesgos (*decoupling versus de-risking*)

Como se ha venido indicando en cada dimensión abordada (política-económico-social) para ejemplificar la tensión globalización/fragmentación de este último tiempo, una de las tendencias de cambio más transformadora en las relaciones internacionales y la geopolítica, que incluso afecta a la idea misma de subjetividad

internacional, es el impacto de las nuevas tecnologías, especialmente las emergentes, disruptivas y críticas. Alteran y condicionan el equilibrio y la distribución de poder —y el propio concepto y la naturaleza de poder—, la prosperidad de las sociedades sostenibles y la paz y seguridad internacionales. Se ha considerado que la tecnología y su gobernanza constituyen un nuevo dominio integral de la política exterior (Muñiz, 2023).

El desarrollo tecnológico es un trasmisor de activación económica, crecimiento y progreso, pero también exige un esfuerzo de afinación mantenido de la capacidad de Estados, organizaciones, corporaciones, sociedades e individuos para adaptarse al cambio disruptivo que conlleva. Su gobernanza no puede desconocer los riesgos sistémicos por mor de la conectividad que incorpora, algo que implica la regulación de estas tecnologías en una cadena de vida que incluye diseño, desarrollo y monitoreo de su implementación¹⁶.

El mapa internacional era plausible que evolucionara —según la combinación de dos coordenadas atinentes a distribución de poder y grado de cooperación— conforme a cuatro escenarios: multilateral, multipolar, de «red de actores» o fragmentación¹⁷. Responden los tres primeros escenarios a cuanto se ha referido como órbitas, islas y comunidades (National Intelligence Council, 2017).

¹⁶ Respecto de esta aproximación procedimental, ver IE University (2023a).

¹⁷ United Kingdom Ministry of Defence (2018). En el «multilateral», los Estados siguen siendo los actores más influyentes en el orden global; apoyan el uso de instituciones multilaterales; la competencia se gestiona cooperativamente; y el gasto en defensa es menor. En el «multipolar», las principales potencias forman bloques con otros Estados geográficamente cercanos o afines; los bloques mismos se enfrentan por el poder y la influencia; el entorno de seguridad es altamente competitivo; los conflictos se gestionan mediante disuasión y coerción fuera de las instituciones multilaterales; generalmente hay un alto gasto en defensa. En el escenario de «red de actores», el poder se comparte entre una variedad de actores estatales y no estatales; las corporaciones son uno de los principales actores; cooperan para abordar los desafíos globales; el entorno de seguridad es en su mayoría pacífico; se aprecia una reducción del gasto en defensa. En el escenario de «fragmentación», los Estados, las corporaciones y otros actores no estatales compiten por el poder; la cooperación es inusual; el entorno de seguridad es caótico y las organizaciones multilaterales son incapaces de resolver conflictos; el gasto en defensa y seguridad es alto para todos los actores.

¹⁴ Sobre los condicionantes desde una perspectiva político-sociológica, Evans y Menon (2017); Outhwaite, (2017). En clave jurídica, Fabbrini (Ed.) (2017). Un trabajo anterior a la votación del referéndum sobre la posibilidad real del Brexit en MacShane (2015). Ver Walker (2016) y Weiler (2016). Y *cfr.* Mazower (1998).

¹⁵ En cuanto al uso de la IA no solo para proteger la democracia en los procesos electorales sino para promoverla a través de procesos de participación cívica, ver IE University (2024). También sobre las alianzas a este fin, ver Stempeck (2024).

Y la pandemia de la COVID-19, desconocida por su escala en la historia más reciente, supuso un punto de inflexión. Desde entonces es habitual referirse al entorno global y de seguridad en vez de por medio del conocido acrónimo VUCA (son las siglas en inglés de volátil, incierto, complejo y ambiguo) a través del acuñado en 2020 BANI en referencia a un contexto no solo de inestabilidad, sino caótico y confuso negado de pronóstico probable y, así, de fragilidad y ansiedad, no lineal e incomprensible¹⁸.

La pandemia fue catálisis en la aceleración de algunas propensiones que se venían fraguando en el proscenio geopolítico y tecnológico en cuatro sentidos: *i)* gobernanza global: deterioro del multilateralismo; *ii)* política y sociedad: declive de la democracia; *iii)* economía y comercio: desglobalización y ajuste de las cadenas globales de suministro; y *iv)* seguridad: incremento de enfrentamientos estratégicos en particular de orden tecnológico-comercial y militar y, así, convulsiones y proliferación de crisis diversas en la combinación de estas variables.

Respecto de los tres primeros indicadores señalados, la pandemia avanzó el deterioro del multilateralismo y debilitamiento del orden democrático liberal y la economía de mercado, cuestionados frente a otros regímenes autocráticos como sistema en su conjunto óptimo de provisión de bienes públicos globales y resolución de crisis poliédricas urgidas de medidas extraordinarias, que demandaban ponderar el binomio libertad/privacidad-seguridad, nunca una suma cero en sistemas democráticos (Youngs, 2021 y 2022). En esta disyunción percute la concepción de derechos, libertades, moral y ética en el recurso a las nuevas tecnologías como instrumento de supervisión de la población.

Era este el caso de una crisis de salud y conmoción sanitaria que se tornó igualmente en un entumecimiento de un mundo hiperconectado por la tecnología y, así, una parálisis la movilidad de personas, limitación de la circulación de mercancías y servicios con el consecuente estrangulamiento en cuellos de botella del comercio internacional

y las cadenas de suministro que solo tenderían a normalizarse a partir de 2023 (Celasun *et al.*, 2022)¹⁹ y, en general, la recesión de la economía global con aumento de la deuda y el ensanche de la fractura y brecha social.

Su impacto en la interrupción de las cadenas de valor y la dependencia de aprovisionamiento de materias primas abría un nuevo frente de confrontación geopolítica sino-estadounidense (aquí el cuarto de los indicadores sugerido), una «guerra tecnológico-comercial» que evidenciaba con singularidad cómo la tecnología muta profunda y constantemente la preponderancia de poder en la escena internacional.

Una nueva terminología imperaba para ilustrar el proceso de rivalidad y desglobalización —medida ésta, principalmente, en el ritmo de los flujos comerciales y la inversión extranjera directa—. En primera línea: *decoupling* (Rogers *et al.*, 2020; *cfr.* Song y Zhou, 2023), el desacoplamiento, el debilitamiento de la interdependencia económica²⁰. Como conjugación: *nearshoring*, *reshoring*, *friendshoring*²¹.

Subyacente a lo anterior dos tendencias en interrelación se fraguaban, para transaccionar del *decoupling* a una minimización de riesgos, *de-risking*²². Se viraba hacia la reducción y disminución de la superficie de exposición a los riesgos por medio de, entre otros instrumentos, la diversificación en el aprovisionamiento y suministro. Estas dos inclinaciones eran: *i)* el retorno de la política industrial en el eje transatlántico (Tagliapietra y Veugelers, 2023);

¹⁹ En relación con el impacto de las nuevas tecnologías en las cadenas globales de valor, ver Hendriksen (2023).

²⁰ Sobre el desacoplamiento Estados Unidos-China como proceso que se viene fraguando una década antes de la pandemia, ver Witt *et al.* (2023). En este sentido, ver García-Herrero (2022). En cuanto al cambio de paradigma con el que China aproxima su papel en las cadenas de valor tanto por su foco en tecnología punta y su oscilación hacia el suministro interno y la apertura de nuevos mercados, ver Gereffi *et al.* (2022).

²¹ Las lecturas de las estadísticas sobre la incisión del desacoplamiento respecto de los flujos comerciales son dispares. *Cfr.* el Barómetro de Cooperación Global del Foro Económico Mundial, según el cual, si bien competencia y conflicto reemplazan las dinámicas de cooperación, con las tecnologías de frontera en el pico de esta tensión, el comercio global en alza desafía esta tendencia: Torkington (2024).

²² En cuanto al uso inédito del término *de-coupling* y su sellado posterior, ver Von der Leyen (2023) y Sullivan (2023).

¹⁸ Se debe el término al futurólogo Cascio (2020).

y *ii*) la adopción de estrategias de seguridad económica (Arnal *et al.*, 2024; Benson *et al.*, 2024) —y, en paralelo, la revisión de los posicionamientos de seguridad nacional y defensa—.

Uno y otro movimiento se vienen produciendo con distinta intensidad en ambos lados de ese eje en clave de fricción en último término/nivelación sostenida del grado de dependencia tecnológica a sostener²³. El propósito último difiere: supremacía versus soberanía tecnológica (Engelke y Weinstein, 2023). Este liderazgo o autonomía estratégica siempre con foco empero en IA, computación/comunicación cuántica, semiconductores, tierras raras y neuro/biotecnología.

4. Tecnología y autonomía estratégica (abierta): nueva visión de la seguridad económica y política industrial europeas en una nivelación de la dependencia tecnológica

En el caso de la Unión Europea y desde la COVID-19 (por su impacto en fundamentales cadenas globales de suministro interdependientes y netamente transfronterizas), imperó la necesidad de robustecer una resiliencia colectiva en la que la capacidad tecnológica resultaba crítica.

En este marco resurgía el concepto de autonomía estratégica europea²⁴, gestado en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la Estrategia Global de la Unión Europea en 2016. Se leía esta autonomía en términos, por una parte, de disponibilidad de capacidades militares para construir una «Europa de la Defensa» activa y también, por otra parte, en cuanto palanca decisional tractora y habilitadora de un posicionamiento político-militar singular y propio de

la Unión con independencia de la postura adoptada por socios y aliados u organizaciones de defensa²⁵. La cooperación estructurada permanente en materia de Defensa (PESCO, por sus siglas en inglés) y la cláusula de asistencia mutua del artículo 47 del Tratado de la Unión Europea, novedades ambas incorporadas por el Tratado de Lisboa, se pueden entender como manifestaciones de una y otra línea respectivamente.

El discurso mutó política y dialécticamente de la «autonomía» a la «soberanía» europea y se extendió más allá del dominio militar y de la defensa debido a la normalización de la ampliación del concepto de seguridad, donde ocupa un espacio central la vulnerabilidad y dependencia tecnológica. Late en el concepto la pregunta sobre el papel a desempeñar por la Unión Europea ante el retorno de la geopolítica en ese triángulo quizás escaleno con Estados Unidos y China y en un momento de viraje del protagonismo hacia el denominado «sur global» (Biba, 2024).

Esta autonomía no podía suponer para la Unión Europea un ejercicio de desprendimiento de la reconfigurada interconexión internacional. Debía ser abierta, concebida como la otra cara de la interdependencia en un compromiso activo con el multilateralismo, pero igualmente no subalterna de proveedores únicos, apoyada en un mercado interior en pleno funcionamiento, una política de la competencia modernizada, una nueva aproximación al control de la inversión extranjera directa y de la inversión europea en el exterior. Todo lo anterior en aras a la protección de los suministros, activos e infraestructuras críticos relacionados con la transición tecnológica e, igualmente, la ecológica.

Adicionalmente y por la naturaleza del proceso de integración europeo había de ser multinivel, ajustada a un modelo de fuerte descentralización vertical del poder que involucrara a la Unión y a los Estados, y de espectro

²³ Sobre cuanto se puede leer como un giro unilateral de la Unión Europea en su política comercial, ver *European Foreign Affairs Review*, número especial (Unión Europea, 2023).

²⁴ Algunos informes iniciales: Lippert *et al.* (2019); Hobbs (2020); European Parliament (2020); Groupe d'études géopolitiques (2020). Ver en el ámbito de la acción exterior de la UE, la geopolítica y geoconomía, Hoffmeister (2023); Gehrke (2022); Helwig y Sinkkonen (2022). Con carácter general, Wolters Kluwer (2022).

²⁵ Sobre el arranque de este debate y esa idea de la defensa ofensiva ya entendida como evolución del espacio económico común y concreción de la autonomía a raíz de la revisión que imprimió la Estrategia Europea de Seguridad Global y el contexto geopolítico del Brexit, ver De Castro (2018); Liñán Nogueras (2017); Roldán Barbero (2017).

igualmente horizontal con implicación del sector público institucional y privado en alianzas y partenariados de cooperación, a través de los que edificar redes rápidas de respuesta en situaciones de crisis.

Esta lectura se puede contextualizar en el marco del informe de septiembre de 2023 de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea sobre resiliencia, *Resilient EU2030*, en el que se destacan como ámbitos prioritarios la tecnología digital, energía, salud y alimentación²⁶, sin centralidad de la seguridad y defensa.

Es esta una ausencia, a mi entender, sorpresiva no solo por el origen de la autonomía estratégica en la PCSD, sino por el avance reciente hacia una «Europa de la Defensa» en un cambio de rumbo geoeconómico con desencadenante en la agresión rusa a Ucrania²⁷ (y ya antes la fragua de «un espacio Schengen o una eurozona de Defensa» a través de los proyectos PESCO), aspecto que no es el objeto de este artículo por la decisión de priorizar —al menos con un apunte— la novedosa estrategia de seguridad económica y política industrial europeas.

Para responder al contexto de ascendente tensión geopolítica, la Unión Europea ha implementado su concepción de la autonomía estratégica abierta en el terreno comercial (Poli, 2023; Schmitz y Seidl, 2023) y ha sido proactiva en la adopción de nuevos instrumentos normativos en ámbitos como los subsidios extranjeros, el control de la inversión extranjera directa, el ajuste en frontera por carbono, o las materias primas críticas y estratégicas (Kübek y Mancini, 2023). Son todas piezas legislativas que directa o indirectamente responden a ese objetivo de nivelación de la dependencia tecnológica.

²⁶ Informe de la presidencia española del Consejo de la UE, *Resilient EU2030: A Roadmap for Strengthening the EU's Resilience and Competitiveness*, septiembre 2023, en *Resilient EU2030: a roadmap for strengthening the EU's resilience and competitiveness* (europa.eu), en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/the-spanish-presidency-presents-resilient-eu2030-roadmap-to-boost-european-union-open-strategic-autonomy/>

²⁷ Declaración de Versalles, 10 y 11 de marzo de 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>. Sobre la política industrial y el mercado de defensa europeo en respuesta a los desafíos geopolíticos estructurales de naturaleza geopolítica y tecnológica y la asociada seguridad de suministro, Fiott (2024); Juncos y Vanhoonacker (2024).

En este enfoque de afrontar la rivalidad geopolítica en clave tecnológica, es de especial trascendencia la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de junio de 2023 sobre la Estrategia Europea de Seguridad Económica²⁸. Lo es por su aproximación integral a la configuración de una progresiva política industrial europea —que no es una competencia exclusiva de la Unión Europea, sino compartida con los Estados miembros— y la óptica del monitoreo del análisis de riesgos, que ha de estar acompañado de la orgánica y mecanismos de gobernanza precisos.

Recomienda la Comunicación afrontar cuatro tipos de riesgos a través de un enfoque tridimensional. Estos riesgos están relacionados con: *i)* la vulnerabilidad de las cadenas de suministro; *ii)* la seguridad física y cibernética de las infraestructuras críticas; *iii)* la seguridad tecnológica; y *iv)* la militarización de dependencia y coerción económica²⁹.

El enfoque tridimensional consiste en: *i)* la promoción de la competitividad, innovación y capacidad industrial en áreas estratégicas como semiconductores avanzados³⁰,

²⁸ Joint Communication by the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: *European Economic Security Strategy*, 26.06.2023, JOIN (2023) 20 final, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>

²⁹ Son diez las áreas tecnológicas críticas identificadas según su naturaleza transformadora, potencial de uso dual militar y civil o de afectación de los derechos humanos. Ver, *Informe Anual de Seguridad Nacional 2023*, pp. 165-169, en <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2023>

³⁰ Reglamento (UE) 2023/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de chips), DOUE-L-2023-81291 de 18/09/2023, cuya finalidad es, ante la omnipresencia y escasez de semiconductores con fuerte impacto en la economía europea, el fomento de la resiliencia de la Unión por medio de la reducción de las dependencias, la potenciación de la soberanía digital, el estímulo de la inversión, y el establecimiento de: un mecanismo de gobernanza por medio del nuevo Consejo Europeo de Semiconductores; un procedimiento de gestión de crisis frente a la eventual falta de suministro futura basado en un inventario estratégico del sector de los semiconductores; y cauces de cooperación entre los Estados miembros, la Comisión y los socios estratégicos internacionales.

computación cuántica, biotecnología, industrias de carbono cero, energía limpia, IA o materias primas críticas³¹; *ii*) la protección de la seguridad económica por medio de instrumentos existentes de defensa comercial, control de subvenciones extranjeras, inversiones extranjeras directas o exportaciones, así como a través de nuevas iniciativas como el control de la inversión en el extranjero con foco igualmente en las tecnologías emergentes avanzadas como la IA, el *quantum* o los semiconductores en sectores estratégicos que podrían aumentar las capacidades militares y de inteligencia de terceros actores en detrimento de la paz y seguridad internacional; y *iii*) el establecimiento de «partenariados» con países que compartan intereses comunes y dirigidos a sectores o tecnologías específicos en una panoplia que abarca acuerdos de libre comercio, asociaciones digitales o de materias primas, todo lo anterior también mirando a la vecindad de la UE³².

En este avance estratégico-normativo es singular en el marco de este trabajo el régimen de las inversiones en el extranjero en tecnologías emergentes sensibles, que mira sin explicitarlo a un tipo de actor —socio, competidor y rival sistémico de la Unión Europea—.

En enero de 2024 la Comisión adoptó una Comunicación³³ con la finalidad de robustecer la seguridad económica de la Unión Europea en cinco aspectos: *i*) y *ii*) control de la inversión extranjera directa y de la exportación de tecnologías de doble uso; *iii*) proceso de consulta a Estados miembros y partes interesadas

sobre los riesgos asociados a las inversiones en el extranjero; *iv*) debate sobre la promoción de la I+D que implique tecnologías con potencial de doble uso; *v*) involucración del Consejo para su recomendación de medidas de cara al aumento de la seguridad de la investigación en estos ámbitos.

En una época de rivalidad y confrontación entre Estados Unidos y China en la carrera por la supremacía tecnológica, condicionante de la geopolítica, que es sincrónica al movimiento tectónico y profundo del «sur global» con su posicionamiento en esta pugna a la par que su consideración como objetivo estratégico de las nuevas esferas de influencia, la Unión Europea vira, para acentuar su perfil como actor geopolítico global en una definición de su autonomía estratégica abierta y ubicación como parte de ese triángulo de lados desiguales y oscilantes (Bauerle Danzman y Meunier, 2024; Batchik y Jones, 2024; Haroche, 2023).

Lo ha de hacer en reflejo de los valores democráticos que encarna, como entidad con vocación de configuración multidimensional del poder, que surgía como un nuevo ordenamiento jurídico según las canónicas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Van Gend en Loos y Costa versus ENEL, un ordenamiento constitucional³⁴, un ejemplo de Derecho transnacional, de Derecho más allá del Estado (Maduro *et al.*, 2014), que ha fundamentado las relaciones con el individuo sobre la base de los principios de libertad, protección de los derechos fundamentales, Estado de derecho, democracia y solidaridad (Von Bogdandy, 2010).

Es la preservación de estos valores y principios cuanto subyace a la confrontación geopolítica actual en la que la tecnología es el elemento crítico (Muñiz, 2019): *tecno-democracia* versus *tecno-autoritarismo* con visiones disyuntivas sobre poder, política y prosperidad (Bradford, 2023; IE University, 2023b; Hoffman, 2022; Feijóo, 2021).

³¹ En marzo de 2024 se adopta el Reglamento UE sobre materias primas fundamentales con la finalidad de establecer un marco de garantía para su suministro seguro y sostenible. Sustituye a la Comunicación de la Comisión: *Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*, Bruselas, 3.9.2020 COM(2020) 474 final y al listado de materias primas consideradas críticas que entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre control de inversiones extranjeras directas.

³² Se ha sugerido sumar la cuarta vía de la «preparación» en el análisis de las vulnerabilidades emergentes (Swieboda y Riekeles, 2024).

³³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. *Advancing European economic security: an introduction to five new initiatives*. Brussels, 24.1.2024 COM(2024) 22 final, en https://commission.europa.eu/document/download/8b5910fe-10ea-4645-8b14-162ff72ea049_en?filename=Communication%20on%20European%20economic%20security.pdf&prefLang=es

³⁴ Sobre el término y el debate relativo a si la UE precisa un texto constitucional, ver Rosas y Armati (2018).

5. Tecnología y gobernanza global: ¿hacia un nuevo régimen autónomo de derecho internacional?

Las nuevas tecnologías transforman profundamente el orden global. La alteración que imprimen es y seguirá siendo, además, continua y, en ocasiones, disruptiva³⁵.

Estados y organizaciones internacionales se adaptan a esta transformación, si bien solo de manera relativamente reciente han oscilado y abandonado en su acción exterior un modelo reactivo frente al cambio tecnológico y optado por una planificación estratégica de preparación, anticipación y prospección ante esta nueva realidad.

Su aproximación ha sido diversa (Rauchbauer e Ittelson, 2023). Se ha adoptado, como en el caso de Dinamarca en 2021, una estrategia de diplomacia tecnológica entendida esta como una incorporación de manera preferente en el diálogo de política exterior del sector corporativo y, particularmente, de las grandes empresas tecnológicas, para cuya articulación se nombró ya en 2017 al primer Embajador Tecnológico cuyo radio de acción contemplaba la triangulación Copenhague, Silicon Valley, Pekín. Por otra parte, la digitalización se incluía como uno de los ámbitos temáticos de la Estrategia de Política Exterior 2020-2023 de Suiza, marco de entendimiento de su Estrategia Sectorial de Política Exterior Digital 2021-2024 centrada en, por una parte, gobernanza internacional digital con ancla en la fundación creada en 2020 *Geneva Science and Diplomacy Anticipator* (GESDA) —un ensayo de colaboración público-privada e instrumento de diplomacia para el intercambio de conocimiento entre científicos y diplomáticos— y, por otra parte, economía digital, ciberseguridad y autodeterminación digital en la idea de que el progreso tecnológico ha de estar al servicio de las personas.

³⁵ Ver Schmidt (2023). Acerca de la investigación académica en el campo, que, como se apunta en el artículo, incrementa desde 2015, en Huskaj (2023). Ver, igualmente, Ciuriak (2023a y b); Chiappetta (2022).

En el caso de España, el patrón programático fue similar. La Estrategia Española de Acción Exterior 2021-2024, tras considerar el avance tecnológico como uno de los factores clave del cambio en el siglo XXI, mandata la adopción de una estrategia específica en la materia, la Estrategia Nacional de Tecnología y Orden Global (ENTOG)³⁶, una estrategia de diplomacia tecnológica entendida en un sentido amplio, y así superada la concepción meramente instrumental de la tecnología propia de un buen número de documentos que se ciñen a la digitalización de los servicios de la acción exterior del Estado³⁷. La ENTOG no se limitaba, además, a sumar esa conocida como *techplomacy* en una apertura a las grandes tecnológicas y al ecosistema empresarial, sino que asumía una visión de la tecnología como vertiente de la acción exterior y gran política de Estado. Se elaboró a través de un proceso ampliamente participado, que incluyó a todos los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado a través en primera instancia de una Comisión de Alto Nivel (cuyos integrantes eran titulares con carácter general de Secretarías de Estado) y un Grupo de Trabajo ministerial especular de la representación en la citada Comisión, las comunidades autónomas, los grupos parlamentarios, un Panel de Alto Nivel de Asesoramiento a la titular de la cartera ministerial, y un grupo de expertos nacionales e internacionales que reunió a más de 150 voces de la academia, los centros de pensamiento y el sector empresarial y del emprendimiento.

Quedó la estrategia, una vez finalizada y consensuada en las instancias mencionadas, pendiente de aprobación el lunes 12 de julio de 2021 ante la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, antes

³⁶ Estrategia impulsada y aprobada bajo el mandato de la ministra Arancha González-Laya, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de España Global dirigida por Manuel Muñoz, Gobierno de España, Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

³⁷ Sobre esta acepción y práctica de la diplomacia digital, ver Adesina (2017).

de su elevación al Consejo de Ministros. Y esa parálisis procedimental obedeció al cambio en la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación dos días antes. No fue finalmente aprobada esta Estrategia.

Si se relata en este trabajo este impulso estratégico para la acción exterior del Estado aun cuando no viera la luz, es porque fue un ejercicio inédito en España, para abordar de forma integral el impacto de la tecnología, de manera singular las emergentes, disruptivas y críticas, en la arena internacional y en la afectación de la política exterior de España³⁸.

Es un ejercicio que entiendo hubiera sido deseable concretar y que debiera reconsiderarse en tiempo útil, dada la manera en que la evidencia aboga por la necesidad de diseñar e implementar estrategias nacionales de diplomacia tecnológica. Es esta una cuestión que en el marco de la Unión Europea incide en competencias ora exclusivas de los Estados miembros ora compartidas con la Unión y que precisa una aproximación también colectiva.

En este necesario marco de entendimiento, por medio de la ENTOG: se realizó un diagnóstico global de la incidencia de la tecnología en poder, prosperidad, principios y política (Muñiz, 2023; Saran *et al.*, 2024); se adoptó un prisma de lectura de la «posición país» a adoptar a través de tres señas de identidad (multilateralismo, solidaridad y desarrollo sostenible tecnológico, y autonomía estratégica abierta europea); se llevó a cabo una evaluación de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades en el campo, para la fijación de prioridades y el diseño de líneas de acción; se incorporó un capítulo orgánico, para la dotación de nuevos instrumentos de acción e influencia de España al efecto. Este diseño orgánico se veía concretado en un Plan de Acción, cuya aprobación iba a ser paralela a la de la propia estrategia, como ocurriera con la aprobación en 2013 de la

Estrategia de Seguridad Nacional y de manera sincrónica el Consejo de Seguridad Nacional. Tres ejes definían ese Plan de Acción: nuevas capacidades orgánicas ministeriales *ad intra* y *ad extra*; capacitación en competencias tecnológicas; cooperación en un nuevo modelo de partenariado público-privado.

Este avance estratégico también se ha producido en el seno de organizaciones internacionales como el caso de la Organización de las Naciones Unidas tras la adopción del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, el 29 de mayo de 2020, de la *Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital* y el nombramiento por el secretario general de un enviado para la tecnología con competencia en el asesoramiento sobre las principales tendencias en el ámbito tecnológico que han de orientar el enfoque global de la organización en un paradigma que le configura como una suerte de punto focal y conexión con Estados miembros, industria tecnológica, sociedad civil y otros actores.

En todo caso, sigue resultando inusual que Estados y organizaciones adopten en el espacio de las nuevas tecnologías una visión estratégica de política exterior de amplio espectro, que participe a los actores y las comunidades de referencia, para definir los ámbitos que por este cambio tecnológico quedan afectados, los intereses a proteger en estos espacios y, al efecto, las líneas de acción junto a las capacidades de diversa índole a desarrollar y en las que invertir, incluidas las de corte orgánico-decisional. Esto último es relevante.

No hay planeamiento estratégico de notoriedad y con consecución huérfano de estructura orgánica que lo avance a la acción y, en este sentido, pueda instrumentar la musculatura precisa, para participar en los procesos diversos de gobernanza de las nuevas tecnologías o liderarlos, máxime si podemos entender que en algunos ámbitos, como el de la IA, se puede estar conformando un régimen autónomo de derecho internacional. En este sentido, no es plausible el posicionamiento geopolítico-tecnológico sin una base definida de colaboración público-privada.

³⁸ En mi calidad de asesora de Estrategia y Tecnología en el Gabinete del Secretario de Estado de España Global, Manuel Muñiz, asumí la responsabilidad de coordinadora de este planeamiento estratégico de la acción exterior del Estado.

Para evidenciar ambos aspectos, son de notoriedad las diversas iniciativas de gobernanza de la IA —tema que merita un estudio monográfico— sea en sede multilateral, regional, «grupal» o corporativa³⁹, ONU, UE, G20, G7, D9+, o, *ad hoc*, el AI Elections Accord⁴⁰. La UE mantiene una voz única en este espacio normativo para la protección de sus valores constitucionales y en un posicionamiento como líder normativo. Distinto es que su agenda tecnológica se vea respaldada por una estrategia integral e integradora (Blázquez Navarro, 2022).

6. Conclusión

La tecnología está reconfigurando el orden global.

La interacción entre tecnología y geopolítica se lee actualmente en clave de «desglobalización» y desacoplamiento económico.

Es esta una desunión igualmente presente en el plano de los principios y valores a proteger, que explica la disyuntiva *tecno-democracia* versus *tecno-autoritarismo*.

Es necesaria una gobernanza tecnológica global, que, sin mermar la innovación, regule y monitoree las nuevas tecnologías, para que el avance que comportan contribuya a la seguridad internacional y a la protección de los derechos humanos, en lugar de a exacerbar o crear conflictos.

Se precisa a este fin una diplomacia tecnológica enérgica y renovada. Es esta materia que en el caso de la Unión Europea y sus Estados miembros afecta competencias tanto de naturaleza exclusiva de la Unión como compartidas con los Estados miembros.

Los desafíos suscitados por el escenario descrito en estas páginas requieren un revisionismo y proactividad estratégicos en ambos planos, supranacional y estatal, que para ser eficaz ha de verse acompasado con las reformas orgánicas y de capacitación precisas.

³⁹ La bibliografía es ingente. Sobre el concepto de *new technology diplomacy* y una aproximación a la regulación cooperativa de la IA, ver Feijóo *et al.* (2020). En cuanto a la conformación del nuevo mapa geopolítico por esta tecnología, ver Chakravorti *et al.* (2023).

⁴⁰ Ver <https://www.aielectionaccord.com/>

Referencias bibliográficas

- Adesina, O. S. (2017). Foreign policy in an era of digital diplomacy. *Cogent Social Sciences*, 3(1). <https://doi.org/10.1080/23311886.2017.1297175>
- Aimeur, E., Amri, S., & Brassard, G. (2023, February). Fake news, disinformation and misinformation in social media: a review. *Social Network Analysis and Mining*, 13(30). <https://doi.org/10.1007/s13278-023-01028-5>
- Aral, S. (2020). *The Hype Machine. How Social Media Disrupts Our Elections, Our Economy, and Our Health – and How We Must Adapt*. Currency.
- Arnal, J., Feás, E., González-Agote, A., Otero Iglesias, M., Tamames, J. y Steinberg, F. (marzo de 2024). *El modelo económico europeo ante el retorno de la geopolítica: diagnóstico y propuestas de reforma*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/informes/el-modelo-economico-europeo-ante-el-retorno-de-la-geopolitica-diagnostico-y-propuestas-de-reforma/>
- Atlantic Council. (2023). *Six 'snow leopards' to watch for in 2023*. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/snow-leopards-2023/>
- Barela, S. J. (2017, January). Cross-Border Cyber Ops to Erode Legitimacy: An Act of Coercion. *Just Security*. <https://www.justsecurity.org/36212/cross-border-cyber-ops-erode-legitimacy-act-coercion/>
- Batchik, J., & Jones, S. (2024, March). A geopolitical European Commission is a must for 2025 and beyond. *Atlantic Council, New Atlanticist*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-geopolitical-european-commission-2025-and-beyond/>
- Bauerle Danzman, S., & Meunier, S. (2024, March). The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13599>
- Benson, E., Steinberg, F., & Alvarez-Aragones, P. (2024, January). The European Union's Economic Security Strategy Update. *Center for Strategic & International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update#:~:text=The%20new%202024%20strategy%20aims,the%20European%20Union%E2%80%99s%20technology%20research>
- Biba, S. (2024). The European Union's Place in United States - China Strategic Competition: How Role Dynamics Drive Brussels Towards Washington. *Journal of Common Market Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1111/jcms.13605>
- Blázquez Navarro, I. (21 de enero de 2022). Agenda Exterior: 2022, ¿año decisivo? *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-2022-ano-decisivo/>
- Bradford, A. (2023). *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford University Press.

- Bremmer, I. (2021). The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs*, 100(6), 112-128.
- Buzan, B., & Lawson, G. (2015). *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge University Press.
- Cantaño Aritz, C., & Marijan, B. (2023, October 16). On geopolitics and innovation. How the military technology race between the U.S. and China will shape global security. *Ploughshares*. <https://www.ploughshares.ca/reports/on-geopolitics-and-innovation-how-the-military-technology-race-between-the-us-and-china-will-shape-global-security>
- Cascio, J. (2020, April). Facing the Age of Chaos. *Medium*. <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d>
- Celasun, O., Hansen, N.-J., Mineshima, A., Spector, M., & Zhou, J. (2022, February). *Supply Bottlenecks: Where, Why, How Much, and What Next?* (IFM Working Paper No. 22/31). International Monetary Fund. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=nV5jEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA6&ots=uCFbk3Lv1t&sig=8eY_UWihmmuN2jjtqxyhaULw7Wc&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Chakravorti, B. (2023, May 22). The Case for Investing in Digital Public Infrastructure. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2023/05/the-case-for-investing-in-digital-public-infrastructure>
- Chakravorti, B., Bhalla, A., & Shankar Chaturvedi, R. (2023, December). Charting the Emerging Geography of AI. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2023/12/charting-the-emerging-geography-of-ai>
- Chiappetta, A. (2022). Digital Geopolitics. In R. Baikady, S. Sajid, V. Nadesan, J. Przeperski, M. R. Islam & J. Gao (Eds.), *The Palgrave Handbook of Global Social Change* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-87624-1_245-1
- Choucri, N. (2012). *Cyberpolitics in International Relations*. MIT Press.
- Ciuriak, D. (2023a, July). The Digital Revolution Has Transformed Geopolitics. Seeing can no longer be equated with believing. *Center for International Governance Innovation*. <https://www.cigionline.org/articles/the-digital-revolution-has-transformed-geopolitics/>
- Ciuriak, D. (2023b, July). La revolución digital y la transformación de la geopolítica. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/la-revolucion-digital-ha-transformado-la-geopolitica/>
- Copenhagen Institute for Future Studies. (2020). The Animal Kingdom of Unexpected Events. In *Using the Future. Embracing Uncertainty, Improving Decision-Making and Democratizing Tomorrow* (pp. 10 y ss).
- De Castro, J. L. (2018). Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 1045-1073. <https://doi.org/10.15581/010.34.1045-1073>
- Dinniss, H. H. (2012). *Cyber Warfare and the Laws of War*. Cambridge University Press.
- Du Cluzel, F. (2020, November). Cognitive Warfare. *Innovation Hub*. https://innovationhub-act.org/wp-content/uploads/2023/12/20210122_CW-Final.pdf
- Engelke, P., & Weinstein, E. (2023, June 27). Global Strategy 2023: Winning the Tech Race with China. *Atlantic Council Strategy Paper Series*. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/global-strategy-2023-winning-the-tech-race-with-china/>
- European Parliament. (2020, September). On the path to 'strategic autonomy'. The EU in an Evolving Geopolitical Environment. *European Parliamentary Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)
- Evans, G., & Menon, A. (2017). *Brexit and British Politics*. Polity Press.
- Fabbrini, F. (Ed.) (2017). *The Law and Politics of Brexit*. Oxford University Press.
- Feijóo, C. (2021). *El gran sueño de China. Tecno-socialismo y capitalismo de Estado*. Tecnos.
- Feijóo, C., Kwon, Y., Bauer, J. M., Bohlin, E., Howell, B., Jain, R., Potgieter, P., Vu, K., Whalley, J., & Xia, J. (2020). Harnessing Artificial Intelligence (AI) to increase wellbeing for all: The case for a new technology diplomacy. *Telecommunications Policy*, 44(6). <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101988>
- Fiott, D. (2024). From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market? *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13600>
- Franke, U., & Söderström, J. (2023, September 5). Star tech enterprise: Emerging technologies in Russia's war on Ukraine. *European Council on Foreign Relations*. Policy Brief. <https://ecfr.eu/publication/star-tech-enterprise-emerging-technologies-in-russias-war-on-ukraine/>
- Freedom House. (2024). *Freedom in the World 2024. The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2024/mounting-damage-flawed-elections-and-armed-conflict>
- García Herrero, A. (2019, November). China and the transformation of value chains. *Bruegel*. <https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/11/Presentation-by-Alicia-Garcia-Herrero.pdf>
- García-Herrero, A. (2022). Slowbalisation in the Context of US-China Decoupling. *Intereconomics*, 57(6), 352-358.

- <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10272-022-1086-x.pdf>
- Gehrke, T. (2022). EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics. *European Foreign Affairs Review*, 27(Special Issue), 61-78.
- Gereffi, G., Bamber, P., & Fernandez-Stark, K. (2022). China's Evolving Role in Global Value Chains: Upgrading Strategies in an Era of Disruptions and Resilience. In G. Gereffi, P. Bamber & K. Fernandez-Stark (Eds.), *China's New Development Strategies* (pp. 1-29). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-19-3008-9_1
- Groupe d'études géopolitiques. (2020, December). *European Strategic Autonomy in 2020* (Working Paper No. 10). https://geopolitique.eu/wp-content/uploads/2021/07/Working-paper_GEG_autonomy_EN.pdf
- Haroche, P. (2023). A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition. *Journal of Common Market Studies*, 61(4), 970-987. <https://doi.org/10.1111/jcms.13440>
- Helwig, N., & Sinkkonen, V. (2022). Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term. *European Foreign Affairs Review*, 27(Special Issue), 1-20.
- Hendriksen, C. (2023). Artificial intelligence for supply chain management: Disruptive innovation or innovative disruption? *Journal of Supply Chain Management*, 59(3), 65-76. <https://doi.org/10.1111/jscm.12304>
- Hobbs, C. (Ed.) (2020, July). Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry. *European Council on Foreign Relations*. https://ecfr.eu/publication/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/
- Hoffman, S. (2022). China's Tech-Enhanced Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 33(2), 76-89. Project MUSE. <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0019>
- Hoffmeister, F. (2023). Strategic autonomy in the European Union's external relations law. *Common Market Law Review*, 60(3), 667-700.
- Huskaj, G. (2023). Digital Geopolitics: A Review of the Current State. *Proceedings of the 18th International Conference on Cyber Warfare and Security*. Geneva Centre for Security Policy. <https://papers.academic-conferences.org/index.php/iccws/article/view/955/947>
- IE University - Center for the Governance of Change. (2023a, July). *Democracy-Affirming Technologies. Aligning Technology with Public Interest and Social Good* (pp. 6-11). <https://www.ie.edu/cgc/research/tech4democracy/>
- IE University - Center for the Governance of Change. (2023b, July). *Democracy-Affirming Technologies. Aligning Technology with Public Interest and Social Good* (pp. 81-86). <https://www.ie.edu/cgc/publications/>
- IE University - Center for the Governance of Change. (2024). *AI4Democracy*. <https://www.ie.edu/cgc/research/ai4democracy/>
- International Idea. (2023). *The Global State of Democracy 2023. The New Checks and Balances*. Global State of Democracy Initiative. <https://cdn.sanity.io/files/2e5hi812/production/f7b6fb692e1475af3927aff774dbc93f50771ba9.pdf> y <https://www.idea.int/democracytracker/>
- Jones, B., Feltman, J., & Moreland, W. (2019, September). Competitive Multilateralism. Adapting Institutions to Meet the New Geopolitical Environment. *Foreign Policy at Brookings*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190920_competitive_multilateralism_FINAL.pdf
- Juncos, A. E., & Vanhoonacker, S. (2024). The Ideational Power of Strategic Autonomy in EU Security and External Economic Policies. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13597>
- Khanna, P. (2016). *Connectography. Mapping the Future of Global Civilization*. Random House.
- Kübek, G., & Mancini, I. (2023). EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy. *European Constitutional Law Review*, 19(3), 518-547.
- Lecheler, S., & Egelhofer, J. L. (2022). Disinformation, Misinformation, and Fake News: Understanding the Supply Side. In J. Strömbäck, Å. Wikforss, K. Glüer, T. Lindholm & H. Oscarsson (Eds.), *Knowledge Resistance in High-Choice Information Environments* (pp. 69-87). Routledge Studies in Media, Communication, and Politics. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/54482/1/9781000599121.pdf#page=88>
- Liñán Noguera, D. J. (2017). Un nuevo discurso estratégico para la Política Exterior de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 11-24.
- Lippert, B., von Ondarza, N., & Perther, V. (Eds.) (2019, March). *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests* (SWP Research Paper, 4). Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs. https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2019RP04_lpt_orz_prt_web.pdf
- Loader, I., & Walker, N. (2007). *Civilizing Security*. Cambridge University Press.
- MacShane, D. (2015). *Brexit. How Britain Will Leave Europe*. I.B. Tauris.
- Maduro, M., Tuori, K., & Sankari, S. (Eds.) (2014). *Transnational Law. Rethinking European Law and Legal Thinking*. Cambridge University Press.
- Maurer, T. (2018). *Cyber Mercenaries. The State, Hackers, and Power*. Cambridge University Press.
- Mazower, M. (1998). *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*. Penguin.

- McKinsey Global Institute. (2019). *China and the World: Inside the Dynamics of a Changing Relationship*, section 3, China's Technology Value Chains Are Highly Integrated Globally, 62-85.
- Morelle, M., Cegarra, J., Marion, D., & André, J.-M. (2023, November). *Towards a Definition of Cognitive Warfare* [Conference on Artificial Intelligence for Defense DGA Maîtrise de l'Information]. Rennes. <https://hal.science/hal-04328461/document>
- Muñiz, M. (2019, April). The Coming Technological Cold War. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-china-technology-cold-war-by-manuel-muniz-2019-04>
- Muñiz, M. (2023, September). Diplomacia tecnológica para la era digital. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134, 91-102. <https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.91>
- National Intelligence Council. (2017, January). *Global Trends. Paradox of Progress*. <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Full-Report.pdf>
- Nye, Jr, J. S. (2011). *The Future of Power*. Public Affairs.
- OTAN. (2023, April). *Cognitive Warfare: Strengthening and Defending the Mind*. <https://www.act.nato.int/article/cognitive-warfare-strengthening-and-defending-the-mind/>
- Outhwaite, W. (2017). *Brexit. Sociological Responses*. Anthem Press.
- Pinelopi, K. G., & Reed, T. (2023, June). Growing Threats to Global Trade. Protectionism could make the world less resilient, more unequal, and more conflict-prone. *Finance & Development. International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/growing-threats-to-global-trade-goldberg-reed>
- Poli, S. (2023). Reinforcing Europe's Technological Sovereignty through Trade Measures: The EU and Member States' Shared Sovereignty. *European Papers*, 8(2), 429-445. https://www.europeanpapers.eu/it/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_013_Sara_Poli_00665.pdf
- Rauchbauer, M., & Iltelson, P. (2023). Tech diplomacy in digital foreign policy. *Diplo*. <https://www.diplomacy.edu/resource/tech-diplomacy-practice-in-the-san-francisco-bay-area/tech-diplomacy-in-digital-foreign-policy/>
- Rickli, J.-M., & Mantellassi, F. (2024, April 5). *The War in Ukraine: Reality Check for Emerging Technologies and the Future of Warfare* (GCSP Geneva Papers No. 34/24). Geneva Center for Security Policy. https://gcsp.ch/publications/war-ukraine-reality-check-emerging-technologies-and-future-warfare?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=gp%20ukraine%20reality%20check
- Roberts, A., & Lamp, N. (2021). *Six Faces of Globalization. Who Wins, Who Loses and Why It Matters*. Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton & Company.
- Rogers, J., Foxall, A., Henderson, M., & Armstrong, S. (2020, May). *Breaking the China Supply Chain: How the 'Five Eyes' can Decouple from Strategic Dependency*. Henry Jackson Society. <https://henryjacksonsociety.org/publications/breaking-the-china-supply-chain-how-the-five-eyes-can-decouple-from-strategic-dependency/>
- Roldán Barbero, F. J. (2017). La Europa de la defensa pasa a la ofensiva. *Revista General de Derecho Europeo*, 43.
- Rosas, A., & Armati, L. (2018). *EU Constitutional Law. An Introduction*. Hart Publishing.
- Roscini, M. (2014). *Cyber Operations and the Use of Force in International Law*. Oxford University Press.
- Saran, S., Alves, F., & Songwe, V. (2024, January). Technology Taming - and unleashing - technology together. In *Shaping Cooperation in a Fragmenting World* (pp. 15-18). World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Shaping_Cooperation_in_a_Fragmenting_World_2024.pdf
- Sari, A. (2023, March 24). *International Law and Cyber Operations: Current Trends and Developments*. Committee of Legal Advisers on Public International Law, Council of Europe. <https://rm.coe.int/64th-cahdi-pr-aurel-sari-presentation/1680aaaf48>
- Schmidt, E. (2023). Innovation Power: Why Technology Will Define the Future of Geopolitics. *Foreign Affairs*, 102(2), 38 y ss.
- Schmitz, L., & Seidl, T. (2023). As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy. *Journal of Common Market Studies*, 61(3), 834-852. <https://doi.org/10.1111/jcms.13428>
- Slaughter, A.-M. (2016, November/December). How to Succeed in the Networked World. A Grand Strategy for the Digital Age. *Foreign Affairs*, 95(6).
- Slaughter, A.-M. (2017). *The Chess Board & The Web Strategies of Connection in a Networked World*. Yale University Press.
- Song, L., & Zhou, Y. (2023, July 24). China is invaluable to global value chains. *East Asia Forum*. <https://eastasiaforum.org/2023/07/24/china-is-invaluable-to-global-value-chains/>
- Stempeck, M. (2024, February 29). 9 Partners Governments Can Team up With to Counter Disinformation. *Innovation in Politics Institute - Democracy Technologies*. https://democracy-technologies.org/getting-started/9-partners-governments-can-team-up-with-to-counter-disinformation/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=9-partners-governments-can-team-up-with-to-counter-disinformation-29-02-2024
- Stockholm International Peace Research Institute. (2023). Annual Review 2023 (p. 6). *SIPRI*. https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI%20Annual%20Review%202023_compressed.pdf
- Sullivan, J. (2023, April 27). *Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution*. The White House.

- <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>
- Swieboda, P., & Riekeles, G. (2024, February 7). Europe's make-or-break moment: Putting economic security at the heart of the EU's 2024-2029 strategic agenda. *European Policy Centre*. <https://www.epc.eu/en/Publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart~57d26c>
- Tagliapietra, S., & Veugelers, R. (Eds.) (2023). *Sparking Europe's New Industrial Revolution: A Policy for Net Zero, Growth and Resilience*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/book/sparking-europes-new-industrial-revolution-policy-net-zero-growth-and-resilience>
- Taleb, N. N. (2008). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Penguin.
- Tooze, A. (2019). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin Group.
- Torkington, S. (2024, March). Global cooperation is stalling - but new trade pacts show collaboration is still possible. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2024/03/global-cooperation-trade-pacts/>
- Unión Europea. (2023). Política comercial de la UE. *European Foreign Affairs Review*, 28(Special Issue), 1-138.
- United Kingdom Ministry of Defence. (2018). *Global Strategic Trends - The Future Starts Today*. Actualización de 2022 en <https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends>
- Van der Klaauw, C. (2023). The 21st-Century Game Changer. Cognitive Warfare. *The Three Swords*, 39, 97-101. <https://www.jwc.nato.int/application/files/7216/9804/8564/CognitiveWarfare.pdf>
- Von Bogdandy, A. (2010). Founding Principles. In A. von Bogdandy & J. Bast (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd ed (pp. 11-54). Hart, CH Beck.
- Von der Leyen, U. (2023, March 30). *Speech on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063
- Walker, N. (2016). 'Never Glad Confident Morning Again!': Europe after the Brexit Referendum. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23(4), 571-574.
- Weiler, J. H. H. (2016). Taking (Europe's) Values Seriously. In R. Hofmann & S. Kadelbach (Eds.), *Law Beyond the State. Pasts and Futures* (pp. 93-150). Campus Verlag.
- Witt, M. A., Lewin, A. Y., Ping Li, P., & Gaur, A. (2023, January). Decoupling in international business: Evidence, drivers, and implication for International Business Research. *Journal of World Business*, 58(1). <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2022.101399>
- Wolters Kluwer. (2022). Editorial Comments: Keeping Europeanism at bay? Strategic autonomy as a constitutional problem. *Common Market Law Review*, 59(2), 313-326. <https://doi.org/10.54648/cola2022026>
- World Economic Forum. (2024, January). *Global Cybersecurity Outlook 2024*. <https://www.weforum.org/publications/global-cybersecurity-outlook-2024/>
- Youngs, R. (2021). *Rebuilding European Democracy: Resistance and Renewal in an Illiberal Age*. Bloomsbury.
- Youngs, R. (2022, September). COVID-19 and democratic resilience. *Global Policy*, 14(1), 149-156. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13137>

CONTENIDOS DEL PRÓXIMO NÚMERO

Finanzas sostenibles



- La financiación de la transición hacia la sostenibilidad
- La divulgación de información sobre sostenibilidad
- El tratamiento del riesgo de cambio climático en el ámbito prudencial de las entidades de crédito
- La financiación sostenible en España: instrumentos y evolución del mercado
- El papel de la industria de la gestión de fondos en el desarrollo de un mercado financiero más sostenible
- Las capas de la financiación combinada de impacto: un enfoque de innovación financiera para el inversor institucional
- Finanzas sostenibles y banca responsable: más allá de la lucha contra el cambio climático
- El Fondo Verde para el Clima y la financiación climática internacional
- Perspectivas de la banca responsable en España

Coordinadoras: Ana Puente Pérez y Marta de la Cuesta

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

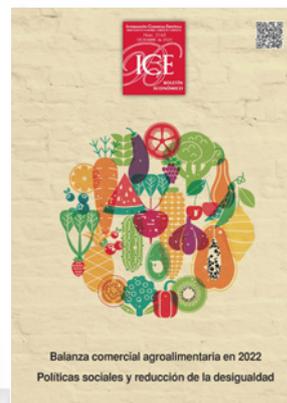
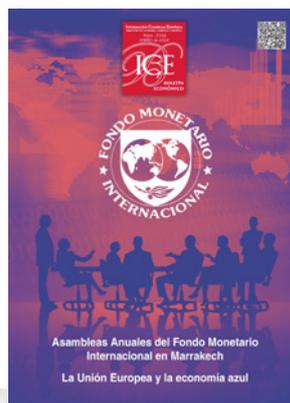


- 125 años de Revistas ICE
- Economía del desarrollo: cambio y continuidad

NÚMERO EN PREPARACIÓN

- Instrumentos de economía conductual para unas políticas públicas y regulaciones más eficientes

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS EN BOLETÍN ECONÓMICO



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (4 NÚMEROS AL AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	EUROPA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	50,00 €	50,00 €	50,00 €
Gastos de envío España	4,68 €	6,84 €	8,88 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,19 €		
TOTAL	56,87 €	56,84 €	58,88 €

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	EUROPA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	15,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	1,17 €	1,71 €	2,22 €
Más 4 % de IVA Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65 €		
TOTAL	16,82 €	16,71 €	17,22 €

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones
Paseo de la Castellana 162, planta 3. C.P. 28071 Madrid
Teléfonos: 91 603 7993 / 7245
distribucionpublicaciones@economia.gob.es



NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web de la Revista de **Información Comercial Española, Revista de Economía**, donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación (<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/about#Principios>).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico revistasice.ssc@mincotur.es. También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Solo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo **Excel editable** independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. **La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 10 páginas ni superior a 15** (aproximadamente entre 5.000 y 7.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, **interlineado sencillo** y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
 - **El título con una extensión máxima de 2 líneas** (aproximadamente 12 palabras).
 - **Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas** (aproximadamente 100 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - **De 2 a 6 palabras clave** que no sean coincidentes con el título.
 - **De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature** (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas. Si hubiera anexos, se insertarán tras las referencias bibliográficas y deberán llevar título.
9. Los encabezamientos de los apartados se numerarán en arábigos con punto, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
1. Título del apartado (1.º nivel)
Subapartado (2.º nivel)
Sección del subapartado (3.º nivel)
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en fuente Times New Roman, tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations/paraphrasing>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

• Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Editorial.

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Libro electrónico con DOI (o URL)

Apellido, A. A. (Año). *Título*. <https://doi.org/xxx>

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-xxxx>

Capítulo de libro

Apellido, A. A. & Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial.

Demas, M. & Agnew, N. (2013). Conservation and sustainable development of archaeological sites. In I. Rizzo & A. Mignosa, *Handbook on the Economics of Cultural Heritage* (pp. 326-343). Edward Elgar.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A. & Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online con DOI (o URL)

Apellido, A. A., Apellido, B. B. & Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Fernández-Blanco, V., Orea, L. & Prieto-Rodríguez, J. (2009). Analyzing consumers' heterogeneity and self-reported tastes: an approach consistent with the consumer's decision making process. *Journal of Economic Psychology*, 30(4), 622-633. <https://doi.org/10.1016/j.joep.xxxx>

Informe oficial en web

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

Ley/Reglamento

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado* n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

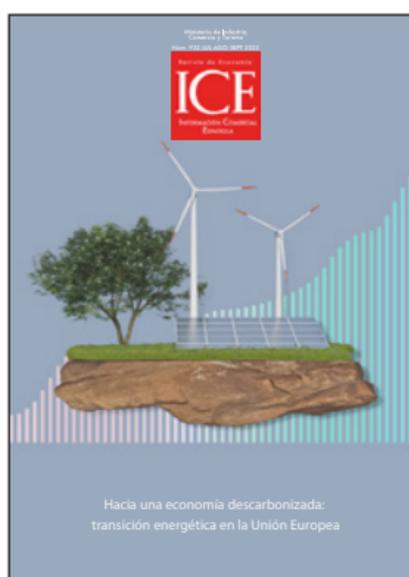
- Primero, los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por orden alfabético.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor/a y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

Últimos números publicados



Núm. 931

*La cultura de la evaluación
de políticas públicas*



Núm. 932

*Hacia una economía
descarbonizada: transición
energética en la Unión Europea*



Núm. 933

*125 AÑOS DE REVISTAS
ICE*



Núm. 934

*Economía del desarrollo:
cambio y continuidad*

Números en preparación

Finanzas sostenibles

*Instrumentos de economía conductual
para unas políticas públicas y regulaciones
más eficientes*

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Economía,
Comercio y Empresa



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA, COMERCIO
Y EMPRESA