

Capítulo primero

El futuro de Occidente en el orden global

Ricardo López-Aranda Jagu

Resumen

Históricamente Occidente ha tenido al menos dos dimensiones: una universalista, con vocación de proyectar sus valores internacionalmente, otra cohesiva, como sello distintivo de un grupo de naciones con una historia y una tradición filosófica común. Esta ambivalencia explica el doble papel que juega la idea de Occidente en el orden internacional actual.

En primer lugar, Occidente ha contribuido de forma decisiva a la conformación de este orden. De hecho, a contracorriente del pesimismo ambiente, cabe pensar que la «agenda occidental», aun cuestionada, constituye el punto de referencia del orden internacional actual, es la que define los términos del debate. En ese sentido el occidentalismo tiende a fundirse en una agenda global más amplia en la que pierde sus contornos occidentales y en la que necesariamente deben participar actores extraoccidentales e incluso antioccidentales. Este primer enfoque nos sitúa ante la paradoja de que, en la medida en que los «valores occidentales» triunfan y se universalizan, dejan de ser propiamente occidentales.

EE. UU., impulsor inicial de esta agenda universalista, parece ahora desengancharse de ella, creando desconcierto entre sus

socios y aliados, y colocándolos en el trance de avanzar en dicha agenda sin EE. UU. en un abanico de cuestiones que van desde el comercio internacional hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la propia preservación de un marco institucional multilateral.

En segundo lugar, Occidente designa a un grupo de Estados que se reconocen en raíces comunes y en los valores e intereses que comparten. En este sentido la idea de Occidente opera, o debe operar, como elemento aglutinador de esas naciones, por ejemplo en el marco de la OTAN, o de la UE. Este es un occidentalismo que podríamos llamar militante u organizado. Si el occidentalismo universalista tiende a ampliarse hasta desaparecer, su vertiente organizada requiere de una fuerte dosis de cohesión entre sus integrantes.

Pero el peso relativo, económico, demográfico, tecnológico, de este grupo de países disminuye, mientras que entre ellos se observan fisuras que afectan a su coherencia y por ende a su eficacia a la hora de influir en las grandes líneas de la agenda internacional. En este ámbito pesa particularmente la doble interrogación acerca del estado de salud de la OTAN, a quien se diagnostica incluso «muerte cerebral», y de la capacidad de la UE para adaptarse al nuevo entorno global.

Frente a un pasado primero bipolar y luego, brevemente, de hegemonía estadounidense, nos adentramos en la actualidad en una época de menores certezas, en la que las condiciones de socio o de rival varían en función del escenario, militar, jurídico, económico, tecnológico, y del momento político. Una época en la que Occidente, en su vertiente universalista, se enfrenta al desafío de desarrollar el orden multilateral que contribuyó a engendrar, y en su aspecto cohesivo, al de preservar las condiciones para que organizaciones como la OTAN o la UE continúen respondiendo a sus respectivas necesidades estratégicas.

Palabras clave

Occidente, orden mundial, Unión Europea, Estados Unidos, China, OTAN, valores, derechos humanos, normas internacionales, seguridad europea.

The future of the West in the global order

Abstract

Historically, the concept of the West has had at least two dimensions: a universalist one, aiming at projecting its core values internationally, and a cohesive one, where it functions as the hallmark of a group of nations with a common history and philosophical tradition. This ambivalence explains the double role it plays in the current international order.

Firstly, the West has contributed decisively to the conformation of this international order. In fact, contrary to the current prevailing pessimism, the «western agenda», even if it is under pressure, still constitutes the reference point of the current international order, as it defines the terms of the debate. But in doing so the Western agenda tends to merge into a broader global one where it loses its specific Western contours and in which extra-Western and even anti-Western actors must necessarily participate. This first approach confronts us with the paradox that, to the extent that «Western values» triumph and universalize, they cease to be properly Western.

The US, founder of this universalist agenda, now seems to disengage from it, creating confusion among its partners and allies, who are faced with the quandary of having to advance in that agenda without the US in a range of issues, including international trade regime, the struggle against climate change, or more generally the preservation of a multilateral institutional framework.

Secondly, «the West» refers to a group of countries which share common roots, values and interests. In this sense, it operates, or should operate, as a cohesive force between those nations, for example within the framework of NATO, or the EU. This is a militant or organized West. Whereas the Universalist West tends to expand to disappearance, its organized aspect requires a strong dose of mutual loyalty among its members.

But the relative, economic, demographic, technological weight of this group of countries is decreasing, while among them there are divisions which affect the coherence of the group and therefore its effectiveness in influencing the main lines of the international agenda. In this area both NATO's health and EU's ability to adapt to the new global environment are questioned.

After bipolarity and the American « unipolar moment », we are currently entering a more uncertain time, in which the status of partner or rival vary depending on the different levels of international reality (political, military, economic, technological). It is a time in which the West´s universalist dimension faces the challenge of developing the multilateral order it help create, whereas its cohesive aspect should strive to preserve the conditions for organizations such as NATO or the EU to continue to respond to their respective strategic needs.

Keywords

The West, World Order, European Union, United States, China, NATO, values, human rights, international law, European security.

Introducción

Es, de entrada, llamativo que un asunto como «el futuro de Occidente» haya pasado del ámbito de la filosofía de la historia al de la actualidad política. ¿Se está verificando pues ante nuestros propios ojos la profecía spengleriana de la decadencia occidental? Sería desde luego paradójico, pocos años después de haberse proclamado «el fin de la historia» y la definitiva victoria de las idas occidentales¹. En todo caso, hay que empezar por señalar que la cuestión de cuál puede ser la operatividad futura de Occidente en el orden global contiene la cuestión previa de a qué Occidente nos estamos refiriendo.

La doble naturaleza de Occidente

A este respecto resulta tentador limitarse a identificar sus contornos geográficos, esto es, a determinar qué países u organizaciones internacionales pueden identificarse como parte de este conjunto, de acuerdo con consideraciones culturales, para analizar cómo les va ante los desafíos que plantea el mundo actual.

Pero quedarse en este enfoque sería ignorar una dimensión que históricamente ha formado parte de la idea de occidentalidad: que, más allá del espacio geográfico y cultural, se trata de un sistema de valores y de normas de convivencia.

Al abordar el papel actual de Occidente se plantean pues dos problemas distintos. Por un lado, hacia adentro, el de saber si ese grupo de naciones con intereses compartidos y valores comunes pueden actuar en el futuro de forma cohesionada, y en ese caso cuál sería el contorno de ese grupo y cuál su eficacia en el nuevo contexto internacional. Por otro lado, hacia afuera, el de la vigencia global de las normas y valores de origen occidental.

Occidente como grupo de Estados

Para tratar de dilucidar hacia dónde va Occidente conviene preguntarse primero de dónde viene. Y la respuesta es obvia: por contraste, de Oriente, esto es, en la era moderna, de la contraposición del Islam otomano a la Cristiandad. De esta primera aproximación cabe notar que Occidente ha sido desde muy pronto un

¹ FUKUYAMA, Francis. «The End of History and the Last Man». *Free Press*. 1992.

concepto combativo, excluyente, con respecto a otras realidades ideológicas y políticas, y que al mismo tiempo ha tenido siempre una *vis expansiva*, incluyente, que acaba desparramándose primero en Europa, y luego en América de la mano de España y Portugal, que dieron al primer orden global su carácter occidental.

Con la Ilustración, bebiendo de las fuentes iusnaturalistas, Occidente va adquiriendo sus contornos doctrinales y jurídicos contemporáneos, pero este es un universalismo reservado a una parte de la humanidad, del que es heredera la idea de «naciones civilizadas» utilizada durante el siglo XIX por las nuevas potencias europeas y americanas en contraposición a los territorios ultramarinos que apetecen. Si el catolicismo es el primer Occidente, desde esta época los pensadores, sobre todo anglosajones, presentan al protestantismo² como su nueva esencia.

Ser conscientes de esta ramificación identitaria y utilitaria resulta esencial para comprender la resistencia a la idea de un Occidente universal por gran parte del mundo que fue considerado en su momento «por civilizar», que ahora se autodenomina el «sur global», y que continúa sospechando que tras esa agenda supuestamente universalista puede esconderse de nuevo una forma disfrazada de colonialismo, esta vez intelectual y económico. Y así, por ejemplo, no es posible entender la actitud de China hacia Occidente sin la referencia histórica a las guerras del opio.

En todo caso, a partir de la Segunda Guerra Mundial, Occidente se define contra un nuevo Oriente: la Unión Soviética y la ideología que lleva aparejada. Durante los cerca de 50 años de Guerra Fría se fragua lo que podríamos llamar un Occidente militante, que se plasma en una organización política y de defensa, la OTAN, y una de integración política y económica, la UE, que proclaman su fidelidad a los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley como esencia de su existencia misma³.

En esa época este Occidente en sentido estricto se encarna en Naciones Unidas en el Grupo Europa Occidental y otros (conocido como WEOG por sus siglas en inglés), que es el único grupo de NN.UU. que no es puramente geográfico, sino también cultural. Abarca a todos los miembros de la UE, los escandinavos, Sui-

² Para un ejemplo contemporáneo véase, FERGUSON, Niall. *Civilization: The West and the Rest*. Allen Lane, 2011.

³ Preámbulo del Tratado de Washington: «Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley».

za, Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda, Turquía⁴ y EE. UU. (como observador).

Con todo, cabe una interpretación más amplia de la idea de occidentalidad. Así, como ha explicado Emilio Lamo de Espinosa⁵, en contra de los planteamientos de Samuel P. Huntington⁶, Latinoamérica forma parte esencial de Occidente, por religión, por historia, por cultura, pero también por compartir valores y normas fundamentales (separación entre autoridad espiritual y temporal, Estado de derecho, individualismo) por mucho que en ella, como en el resto de Occidente, no hayan faltado excepciones a estos valores y reglas, que palidecen por ejemplo ante las aberraciones ocurridas en la muy occidental Europa, como el nazismo o el fascismo. Además, a partir de mediados de los años 70 del siglo pasado, como parte de la «tercera ola» democratizadora (según formulación acuñada también por Huntington⁷), en Iberoamérica se inicia una etapa en la que, con altibajos, la norma en la región pasa a ser la democracia y la excepción los regímenes autoritarios de uno u otro signo.

Pero es posible incluso ir más allá y llevar a cabo una actualización de la idea de occidentalidad, no en torno a una cultura, sino a esos valores y normas de aplicación al ser humano y a la relación entre Estados (prohibición del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, no agresión, respeto de las fronteras y de la integridad territorial de los Estados, resolución pacífica de las controversias, libre elección por los pueblos de su forma de gobierno, libre comercio y cooperación económica) cuyo origen puede trazarse en Occidente, pero que tienen vocación de universalidad. En ese sentido amplio de espacio de valores compartidos, Occidente tendería a abarcar también a democracias consolidadas en Asia, de distinto tronco cultural, pero que han asumido dichos valores, como Japón o la República de Corea.

⁴ Turquía también está incluida en el grupo asiático, pero a efectos de candidaturas solo en el WEOG.

⁵ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. «¿Es América Latina parte de Occidente?». DT 18/2018. Real Instituto Elcano, 2 de octubre de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/126c117f-c7f0-4f18-930e-c09e4ad-8b0f5/DT18-2018-LamodeEspinosa-Es-America-Latina-parte-de-Occidente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=126c117f-c7f0-4f18-930e-c09e4ad8b0f5>.

⁶ HUNTINGTON, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, 1997.

⁷ HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

En paralelo, a partir de los años 60 del siglo pasado, la descolonización, en particular de África, plantea la cuestión de la conexión de las nuevas naciones con los valores occidentales. Tras un periodo marcado por la reafirmación en el poder de las nuevas élites, siguiendo a menudo un modelo autoritario, propiciado por el contexto de la Guerra Fría, en las últimas décadas, sobre todo a partir de 2005, hemos asistido aquí también a un movimiento democratizador. Aunque es cierto que en los últimos años este movimiento se ha estancado, e incluso en algunos casos ha retrocedido, hoy la democracia y los derechos humanos son asumidos como valores propios por las organizaciones regionales africanas (en particular UA y CEDEAO), que en ocasiones, como en la reciente crisis post-electoral de Gambia, en 2017, han actuado eficazmente para verlos restablecidos. Por su parte Túnez es muestra de la no incompatibilidad de la democracia con la tradición cultural y religiosa del mundo árabe y musulmán.

En definitiva, aunque existe un núcleo de «países occidentales» de raíz europea, la influencia de las ideas de las que son portadores hace que los valores asociados al concepto de occidentalidad se extiendan más allá de unas fronteras precisas y tengan incluso vocación de universalidad. En la medida en que Occidente se reclame portadora de unos ideales universales más que culturales su frontera se convierte en móvil y difusa.

Sin duda cabe objetar que una concepción tan amplia de «Occidente» vacía de contenido su sentido primero e intuitivo, el que abarca solo a los países de cultura y población europea. Y en efecto es así, pero precisamente lo que se quiere poner de relieve es que en la medida en que Occidente universalice sus ideas, en forma acultural y laica, la occidentalidad como elemento identitario, y por tanto aglutinante, pierde fuerza. Así las cosas, como veremos, la vuelta a lo identitario en Occidente toma como referente en la actualidad, no el espacio de la civilización occidental, sino el del repliegue nacionalista, dificultando con ello la cohesión entre las naciones que se consideran a sí mismas occidentales.

Impronta de Occidente en el orden global (valores y normas)

Además de como espacio geográfico, cabe entender Occidente como un sistema de valores⁸ y de las normas que de estos va-

⁸ BARBER, Lionel y CHAZAN, Guy. «Entrevista a Angela Merkel». *Financial Times*. 16 de enero de 2020. <https://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3c3ba4>.

lores se desprenden, que se aplican a las relaciones entre seres humanos y entre Estados.

En cuanto a los valores, en su centro se sitúa el concepto de derechos humanos, que se fragua en Occidente, y cuya piedra angular contemporánea es la Declaración de los Derechos Humanos, de 1948, y sus Protocolos adicionales. A pesar de la polémica sobre su contenido de acuerdo con las líneas de fractura Norte/Sur y Occidente/bloque soviético propias de la Guerra Fría (prevalencia de los derechos económicos y sociales o de los civiles y políticos), lo cierto es que se configuran hoy como una referencia, universal, que trasciende su origen occidental. La Conferencia de Viena de 1993 proclama su universalidad, indivisibilidad e interdependencia y sienta las bases para la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El Occidente universalista ha jugado un papel crucial en la creación de un corpus de convenciones y un entramado de instituciones y procedimientos especiales en esta materia en el marco de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, cuyas sesiones anuales, con todas sus imperfecciones, constituyen la plasmación visible de que no son una cuestión que concierna a una parte, sino a la sociedad internacional en su conjunto.

De este modo, Occidente se habría adelantado a formular la respuesta a una necesidad humana universal de justicia. Se trata de un punto importante, pues reivindicarlos como esencialmente occidentales sería reconocer implícitamente la existencia de otros sistemas de valores igualmente legítimos, asiáticos, islámicos, tradicionales, etc., y por tanto hurtar a aquellos valores su vocación universal, predicable de la humanidad en su conjunto.

En cuanto a las normas, desde una perspectiva jurídica conviene hacer una distinción entre tres aspectos del orden internacional actual que a veces se confunden, y ver el papel que juega Occidente en cada uno de ellos:

- De un lado, el orden jurídico internacional, formado por el derecho considerado imperativo (por ejemplo el principio de no agresión) y los acuerdos entre Estados. Occidente ha jugado un papel esencial en la configuración de los principios sobre los que se basa ese orden —proveniente del pensamiento ius-naturalista (Vitoria, Suárez, Grocio)— y más recientemente en la configuración de la trama de acuerdos multilaterales que conforman buena parte del orden internacional actual.

Este orden jurídico internacional actual tiene su antecedente histórico inmediato en la Carta del Atlántico, firmada inicialmente por EE. UU. y el Reino Unido, y su desarrollo, en particular en la Conferencia de San Francisco, que aprueba la Carta de Naciones, y la de Bretton Woods, en la que se crean el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Como consecuencia, como han señalado Hedley Bull y Adam Watson⁹ el orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial, aún con la participación de la Unión Soviética y el G77, era esencialmente de inspiración occidental. Sin embargo durante largo tiempo se trató de un orden fracturado, percibido como ajeno en algunos de sus elementos por las potencias no occidentales. Así, la China comunista no accede al Consejo de Seguridad hasta 1971, y a la OMC, sucesora del GATT, hasta 2001, y Rusia, sucesora de la Unión Soviética, no accede al FMI y al Banco Mundial hasta 1992.

- Hoy además se trata de un orden que muestra señales de envejecimiento. Un claro ejemplo de ello es la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que refleja el peso relativo de las distintas potencias en 1945, no en la actualidad. Existe por tanto un desfase entre el orden jurídico internacional y la realidad¹⁰. Pero, por definición, también en este aspecto, para ser la base de un derecho internacional que garantice la convivencia pacífica entre las naciones, se requiere la adhesión a este orden de los Estados no occidentales e incluso de los antioccidentales.
- De otro lado, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, cobra importancia la idea de la gobernanza global, que implica una visión menos jerárquica de la forma de abordar nuevos problemas que afectan a bienes colectivos o globales, que adquieren mayor relieve en el marco del desarrollo del fenómeno de la globalización, y en la que, junto con los Estados, participan organizaciones internacionales e incluso la sociedad civil organizada. Así, para hacer frente a cuestiones como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, la migración y la situación de los refugiados, los derechos humanos, la población, la situación de la mujer, el desarrollo sostenible, etc., se celebran conferencias internacionales en

⁹ «The Expansion of International Society». OUP. 1984.

¹⁰ Sobre el actual proceso de reforma del Consejo de Seguridad véase «September 2019 Monthly Forecast». *Security Council Report*. Disponible en <https://www.security-councilreport.org/monthly-forecast/2019-09/in-hindsight-security-council-reform.php>.

las que se aprueban declaraciones que vienen a añadirse a convenios internacionales, formando un sustrato que, junto con las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se configuran como la base de un derecho emergente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, serían la culminación de esa gobernanza global que obligan a asumir compromisos de comportamiento, pero no de resultado, con amplio margen para la autoregulación por parte de los Estados, y sin forma jurídica vinculante. Con todo, aun sin ese carácter vinculante, existe una cierta presión en el seno de la sociedad internacional para conformarse a los consensos que se van creando. Se trata de manifestaciones de lo que se ha dado en llamar *soft law*. Estas conferencias en gran medida han puesto de manifiesto hasta ahora la capacidad de los Estados occidentales para fijar los términos del debate. Con todo, como se ha dicho, para tener éxito estos planteamientos deben dejar de ser percibidos —y de hecho dejar de ser— occidentales, para convertirse en globales.

También en el terreno institucional se ha pasado de la preponderancia de las organizaciones internacionales, que conforman al sistema de Naciones Unidas, a lo que cabría llamar una «institucionalidad blanda¹¹», integrada por reuniones de Estados en foros no orgánicos, de los que surgen, no normas, sino «consensos», y que va desde las citadas conferencias universales de NN.UU. hasta foros restringidos como el G-20.

La mayor parte de los debates internacionales actuales se mueven en este terreno difuso ante la dificultad de llegar a acuerdos jurídicos formales sobre materias cada vez más complejas en las que se enfrentan posiciones distintas. De hecho cabe pensar que la época de las grandes convenciones e instituciones internacionales ha pasado¹².

- En tercer lugar, cabe hablar de una «agenda liberal», formada por el conjunto de aspiraciones que los miembros de la sociedad internacional que se reconocen en los valores y normas

¹¹ LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning». DT 9/2018. Real Instituto Elcano, 25 de abril de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4ef1/DT9-2018-LopezAranda-Orden-mundial-siglo-XXI-perspectiva-policy-planning.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4ef>.

¹² La última institución significativa creada en el sistema de Naciones Unidas fue la Corte Penal Internacional. Su estatuto fue acordado en 1998 y entró en vigor en 2002.

de origen occidental y desean preservarlas y desarrollarlas. Frecuentemente estas aspiraciones son rechazadas por actores que no comparten dichos valores, en el proceso de conformación de la gobernanza global, o en la discusión de acuerdos internacionales formales. Como vehículos para el avance de esta agenda occidental puede citarse al G-7 en lo económico, la UE en la medida en que mantenga su vocación de fuerza transformadora de la realidad internacional, o la OTAN en lo que se refiere a la seguridad europea.

Este orden internacional, de sustrato occidental, ha dado muestras de capacidad de adaptación a una realidad internacional cambiante. Pero ante los importantes cambios que ha vivido la realidad internacional en tiempos recientes, se plantea la cuestión de si ha llegado a su punto de inflexión, y por tanto a un cambio de rumbo.

¿Un mundo post-occidental?

Y es que, en efecto, en el mundo de hoy se han producido cambios que permiten pensar que nos encontramos en un periodo de tránsito de un orden internacional a otro. En 2001 China accede a la OMC, con consecuencias sistémicas para la economía global, y se produce el atentado contra las Torres Gemelas, cuyas consecuencias no necesitan comentarios, en 2003 la guerra de Irak, que resultaría un mazazo a la hegemonía moral estadounidense, en 2004 la gran ampliación de la UE, y sobre todo de la OTAN, que influiría en la actitud rusa hacia Occidente, en 2004 también se funda Facebook, que ahora usan 2.500 millones de personas, en 2008 tiene lugar la quiebra de Lehman Brothers y se inicia una gran recesión cuyas consecuencias sociales y políticas todavía sufrimos.

Como consecuencia de estas mutaciones, tanto el orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial, como la «agenda liberal» defendida hasta ahora por el conjunto de países occidentales, se encuentran bajo tensión. En muchos aspectos existe un creciente desfase entre el esquema teórico del orden internacional y una realidad más compleja e incierta. A ello se suma, por un lado, una crisis de confianza interna que parece generalizada entre los miembros del antaño llamado «campo occidental», que se traduce en crecientes desencuentros entre ellos y, por otro lado, la emergencia de Asia, y en particular China, que pugna por que su nueva preeminencia se vea reconocida.

Lo extraño es que el cuestionamiento del orden pasado parece provenir no tanto de las potencias emergentes o emergidas, que lo que buscan es aumentar su peso relativo en el sistema, sino de EE. UU., que ya no parece ver el orden multilateral como un multiplicador de su influencia, sino una rémora a su capacidad de acción.

Crisis de Occidente

Existe en efecto una sensación difusa pero extendida de una crisis occidental, y ello a pesar de que Occidente asistió hace pocos años al colapso de su rival existencial, y de que el orden internacional actual, aun sometido a tensiones, corresponde principalmente a planteamientos occidentales. Lo cierto es que la crisis es también una crisis interna cuyo tratamiento como tal resulta más complicado que la respuesta a una amenaza externa¹³.

Declive relativo

Según los datos del *World Population Index* de Naciones Unidas de 2019¹⁴ los países de raíz occidental (Europa, toda América, Australia, Nueva Zelanda) conocerán en el conjunto en este siglo XXI un «declive demográfico» en términos relativos, en relación con el salto demográfico de África subsahariana y el crecimiento de Oriente Medio y Asia meridional. Las poblaciones de países así definidos como occidentales han pasado del 35 % del total mundial en 1950, al 23 % en la actualidad, y de continuar la tendencia serán probablemente un 16 % en 2100.

Ahora bien, estas proyecciones, en particular el declive de Europa, que tendría lugar incluso en términos absolutos, no son automáticas y requieren de una matización importante: ya en el pasado se ha vaticinado un desplome demográfico en algunos países europeos, que no se ha producido. Por un lado las políticas natalistas han dado frutos (véase el ejemplo de Francia). Por otro

¹³ IKENBERRY, G. John. «The End of Liberal International Order». *International Affairs*, 94: I. 2018. <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/7/4762691>.

MUÑIZ, Manuel. «La implosión del orden liberal», en VV.AA. *Gobernanza futura. Hiper-globalización y Estados menguantes*. Cuadernos de Estrategia 199. Madrid: CESEDEN/ Ieee, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6831583.pdf>.

¹⁴ Ver datos históricos en <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> y proyecciones en <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>.

lado, la inmigración actúa como un factor corrector que puede resultar decisivo (la evolución demográfica reciente de España es buen ejemplo de ello). En realidad el problema al que se enfrentan algunos países occidentales, que necesitan inmigración para continuar prosperando, no es tanto la inmigración en sí, como la manera de hacer compatible este fenómeno en el contexto de la crisis de valores interna que luego abordaremos.

En paralelo, en las próximas décadas resulta previsible que continúe el declive relativo de Occidente en términos «económicos». El avance de Asia, que ha sido espectacular en las últimas décadas, va a continuar, aunque a un ritmo más lento. Según *The Economist Intelligence Unit*, esta región podría representar el 53 % de la economía mundial para 2050, del 34 % en la actualidad. EE. UU. pasaría del 16 % al 12 % de PIB mundial y la UE del 15 % al 9 %¹⁵.

Pero también aquí conviene hacer una doble matización: por un lado, este declive no es debido a que Occidente decrezca en términos absolutos, sino a que los demás crecen más¹⁶. Por otro lado, si analizamos la evolución previsible de la renta per cápita, lo más probable es que los países de raíz occidental se mantengan en la cabeza de la tabla mundial, y solo rivalicen con ellos economías petrolíferas, caracterizadas por muy fuertes desigualdades. En el horizonte 2050, de los 20 primeros países por renta per cápita en paridad de poder adquisitivo según pwc¹⁷ solo 7 no son occidentales (incluido en el concepto Latinoamérica) y solo 6 no son total o parcialmente democráticos según la clasificación de la EIU. China ocupa el puesto 18 de la lista.

Este declive relativo, ha llevado a hablar de una supuesta superioridad del modelo económico asiático, y en particular chino, con respecto al occidental. En ese sentido, el economista Branko Milanovic ha explicitado la existencia de una competición global entre dos capitalismo, uno meritocrático, que sería el que se practica en Occidente, y otro político (autoritario), del que China sería el ejemplo más notorio. Mientras que la principal vulnerabilidad del primero estaría en la creciente desigualdad interna en los países

¹⁵ «Long-term macroeconomic forecasts. Key trends to 2050». *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Long-termMacroeconomicForecasts_KeyTrends.pdf.

¹⁶ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Norton & Co, 2008.

¹⁷ «The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?». PWC. <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>.

occidentales y la consiguiente desconexión entre una población sin expectativas y una élite económica que, en conjunto, tiende a auto-perpetuarse, la legitimidad del segundo dependería de su capacidad para proporcionar a la población tasas de crecimiento que está por ver si se pueden mantener en el futuro¹⁸, en una realidad china caracterizada por la desaceleración del crecimiento económico, el envejecimiento de la población, una difícil transición de una economía intensiva en inversión a una de consumo y un endeudamiento muy elevado.

En el mismo sentido en los años 90 el primer ministro de Malasia Mahathir Mohamad y el presidente de Singapur Lee Kuan Yew acuñaron el concepto de «valores asiáticos», consistentes en la aceptación de la autoridad y la preponderancia de lo colectivo frente al individualismo, pero está por ver si la clase media educada emergente (en 2030 dos tercios de la clase media mundial vivirá en Asia) acepta estos planteamientos. Las prolongadas manifestaciones en Hong Kong sugieren que en China como en cualquier lugar, cuando han probado la autonomía personal, los seres humanos prefieren mantenerla.

Además, cabe pensar que el éxito económico del modelo chino se ha debido en el pasado en gran medida a que ha tenido lugar un proceso de *catch up* de su economía desde posiciones muy retrasadas, mientras que las occidentales han seguido manteniéndose en la cúspide económica. Si hay un «modelo chino» o asiático, este ha funcionado en un contexto económico, demográfico y tecnológico concreto, y no parece que sea universalizable. Parte de la falta de confianza de Occidente en sí mismo estriba en no llegar a interiorizar que el auge de los demás no es equivalente al declive de lo propio, sino un proceso económicamente natural, y moralmente positivo, pues quiere decir que gran parte de la humanidad ha salido de la situación de pobreza en la que se encontraba apenas hace unas décadas.

Crisis de valores

En paralelo al relativo declive demográfico y económico de Occidente hay quien ve actualmente un declive de la democracia en el mundo, y el profesor de Stanford Larry Diamond, con datos

¹⁸ MILANOVIĆ, Branko. *Capitalism, Alone*. Harvard University Press, 2019.

de *Freedom House*, habla incluso de «recesión democrática¹⁹», mientras que el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)²⁰ considera que nos encontramos en un periodo de «erosión democrática». Sin embargo, conviene tomar cierta perspectiva histórica: desde que a mediados de los 70 comenzara la mencionada tercera ola democratizadora, en conjunto puede constatarse que su avance ha sido claro.

Algunas de estas democracias se encuentran además entre los países que previsiblemente van a conocer un crecimiento económico más fuerte, en particular la India. Esto no significa ni mucho menos que exista un «bloque económico democrático», pero sí cuestiona la idea de una «marea autoritaria global» tanto en lo político como en lo económico.

En todo caso, aun reconociendo un cierto estancamiento de la democracia en la última década, cabe pensar que esta globalmente se ha convertido en el sistema de gobierno de referencia y, como ha mostrado Moisés Naim, hasta los regímenes autoritarios se presentan a sí mismos como democráticos para cobijarse bajo ese manto, aunque solo sea semántico, de legitimidad²¹. La otra cara de la moneda es la utilización de la etiqueta democrática como tapadera para regímenes que bajo esa apariencia ocultan estructuras económicas y políticas clientelares, que acaban desencantado a los ciudadanos de una democracia que es solo semántica²².

Además, si bien conviene ser prudentes antes de llamar movimiento democrático a toda protesta social, especialmente tras el descarrilamiento de las primaveras árabes, y aunque es cierto que muchas de las manifestaciones que se están produciendo en todo el mundo y en particular en el mundo árabe en la actualidad parecen pedir sobre todo mejores condiciones

¹⁹ DIAMOND, Larry. «Facing Up to the Democratic recession». *Journal of Democracy* 26, no. 1. 2015. https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1_0.pdf.

²⁰ <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/global-state-democracy>. «El estado de la democracia 2019: confrontar los desafíos, revivir la promesa». <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americanas-2019.pdf>.

²¹ NAIM, Moisés. «Why Do Dictators like to Appear Democratic?». *El País*. 8 de agosto de 2017. https://elpais.com/elpais/2017/11/08/the_global_observer/1510145829_920511.html.

²² AGUIRRE, Mariano. «Libros: sobre la crisis del orden liberal». *Política Exterior*. Julio-agosto 2018. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/sobre-la-crisis-del-orden-liberal/>.

de vida, y no ponen necesariamente el acento en más democracia, también lo es que es difícil lograr mejores servicios por parte del Estado y el fin de la corrupción sin mayor rendición de cuentas por los dirigentes políticos a los ciudadanos, mejor Estado de derecho y del funcionamiento de la justicia, elementos que forman parte consustancial de una democracia efectiva. En todo caso, estas manifestaciones expresan un rechazo a lo contrario a la democracia, que es el autoritarismo acompañado de corrupción.

Internamente, tras la gran recesión se ha puesto de manifiesto una «crisis de valores en los países occidentales» bajo la forma de un creciente descontento popular con el funcionamiento de los sistemas democráticos, que se ha traducido en un distanciamiento por parte de los electorados con respecto a las políticas y a los partidos tradicionales y en la búsqueda de alternativas para unas y otros. Esta tendencia va desde el Brexit en el Reino Unido a la elección del presidente Trump en los EE. UU.²³, pasando por las manifestaciones de los *gilets jaunes* en Francia y por el auge de propuestas populistas y nacionalistas en casi toda Europa.

No es posible detenerse a analizar aquí las causas de este fenómeno, baste con citar las incertidumbres que la crisis económica y el menor crecimiento subsiguiente ha generado, la conciencia del estancamiento de las clases medias y populares, su sentimiento de desconexión con las élites económicas y políticas en un contexto generalizado de creciente desigualdad interna, propiciada también por un cambio tecnológico que está comenzando a transformar profundamente el sistema productivo, en particular el papel del factor trabajo²⁴. Se trata, en palabras de Paul Collier²⁵, del motín de los excluidos, un motín que toma a menudo un sesgo sombrío cuando, en la búsqueda de chivos expiatorios para esa insatisfacción, se estigmatiza a quienes son distintos étnica y culturalmente, a la inmigración de origen racial y religiosa

²³ LUCE, Edward. «The Retreat of Western Liberalism». *Atlantic Monthly Press*. 2017.

²⁴ MUÑIZ, Manuel. «Tecnología y orden global». *Política Exterior*, n.º 193. Enero-febrero 2020. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/tecnologia-orden-global/>.

WRIGHT, Nicholas. «How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order». *Foreign Affairs*. July, 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-07-10/how-artificial-intelligence-will-reshape-global-order>.

²⁵ COLLIER, Paul. *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. Allen Lane, 2018.

diferente, un sentimiento capitalizado y alimentado por populistas y nacionalistas.

Fragmentación del «campo occidental»

El malestar en las sociedades viene acompañado de un fenómeno de erosión de la cohesión entre los países occidentales, cuyo detonante parece haber sido el acceso a la presidencia de EE. UU. de Donald Trump, pero que tiene raíces más profundas. Como hemos señalado, una de las dimensiones de Occidente es la de operar como *vis* cohesiva entre un grupo de naciones con el sentimiento de compartir valores comunes bajo amenaza. La reducción de la amenaza tras el fin de la Guerra Fría ha significado también una menor intensidad en la cohesión. Al mismo tiempo, Occidente se enfrenta a la desestructuración del mundo de ayer y la necesidad de encontrar una nueva plantilla para su interpretación, que se superponga a una complejidad difícil de aprehender.

Estados Unidos

Indiscutiblemente el centro de ese Occidente organizado tras la Segunda Guerra Mundial ha sido EE. UU. que, como nación occidental más poderosa en términos económicos y militares, ha jugado un papel fundamental en la configuración del orden internacional actual, incluidos el surgimiento de las Naciones Unidas, la OTAN o las Comunidades Europeas, ahora Unión Europea, y también en la seguridad asiática, a través de una red de acuerdos con Japón, Corea o Australia, que han situado a EE. UU. como pieza central de una suerte de sistema de seguridad global de raíz occidental.

Y, sin embargo, EE. UU. es hoy la principal fuente de tensión interna en el campo occidental, hasta el punto de que no está claro que promueva aún el orden que contribuyó a forjar²⁶. Ha pasado de líder indispensable, tanto en el plano de la agenda global como en el occidente organizado, a planteamientos basados eminentemente en un interés nacional entendido en sentido estricto e inmediato.

Este distanciamiento del orden global se observa en su salida de UNESCO, UNRWA, o el Consejo de Derechos Humanos, para lo cual se ha alegado la actitud de estas organizaciones hacia Israel,

²⁶ NYE, Joseph S. «Will the Liberal Order survive?». *Foreign Affairs*. 12/XII/2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.

pero que refleja un recelo más profundo hacia lo multilateral. El fenómeno no es nuevo, entronca con una tradición inveterada en la política exterior estadounidense de desconfianza ante los compromisos internacionales, que puede hacerse remontar a su primer presidente y que se plasmó, por ejemplo, en que EE. UU. no ingresara en 1919 en la Sociedad de Naciones, que había sido impulsada precisamente por el presidente Wilson²⁷. Con la llegada del presidente Trump se ha reforzado esta tendencia al abandono de lo multilateral y al repliegue en el nacionalismo («America First») como ideología dominante. Cabe pues preguntarse si el excepcionalismo estadounidense no opera a la postre como una barrera estructural a su adhesión al multilateralismo.

Ese desapego puede observarse en el creciente número de medidas unilaterales tomadas por EE. UU., con independencia de su legalidad internacional, lo que contrasta con la estrategia china, no menos nacionalista, y que sin embargo ha preferido una reforma gradual y desde dentro de los elementos de ese orden que le incomodan. EE. UU., o al menos la actual administración, habría llegado en cambio a la conclusión de que sus intereses ya no se encuentran mejor servidos dentro, sino fuera de ese orden del que fue fundador²⁸.

En cuanto al distanciamiento con Europa, de nuevo frente a la tentación de personalizar este giro en la figura del actual presidente de EE. UU., no hay que olvidar que le precede y obedece a causas objetivas. El pivote o reequilibrio hacia Asia ya propugnado por el presidente Obama refleja la realidad del peso relativo creciente, económico y demográfico, de ese continente y del consiguiente menor peso relativo de Europa. El presidente Obama también inició un viraje hacia el desenganche militar en varios escenarios, que su opinión pública le pedía, pero que las circunstancias no le dejaron realizar²⁹.

²⁷ Para un intento de conectar la concepción de soberanía irrestricta propia de parte del pensamiento estadounidense en política exterior con la conciencia de la necesidad de colaborar en la consecución de bienes globales véase la idea «obligación soberana» en HAASS, Richard. «World Order 2.0». *Foreign Affairs*. January/February 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20>. Un debate que desde una perspectiva europea parece bastante superado, pues la noción de soberanía compartida está ya interiorizada.

²⁸ ANTON, Michael. «America and the Liberal International Order». *American Affairs*. Spring 2017. <https://americanaffairsjournal.org/2017/02/america-liberal-international-order/>.

²⁹ KAGAN, Robert. «The twilight of the liberal world order». *Brookings*. January 24, 2017. <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>.

Con todo, tampoco se puede pasar por alto el impacto de los planteamientos del actual presidente estadounidense en política exterior, basados en la negociación competitiva, conflictual, frente a los esquemas diplomáticos a los que están más habituados los europeos, de negociación cooperativa, en la que se busca el equilibrio a base de tener en cuenta el conjunto de la relación, en lugar de cada uno de los aspectos en discusión tomados separadamente.

La brecha entre EE. UU. y sus socios europeos cubre un amplio abanico de cuestiones: OTAN, agenda comercial, cambio climático, denuncia del acuerdo nuclear con Irán, reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel, falta de consultas previas en cuestiones que afectan a la seguridad de todos, como la retirada estadounidense de Siria, etc., y refleja la existencia de visiones distintas de la realidad internacional. En estas condiciones resulta complicado identificar los contornos de una agenda transatlántica más allá de la defensa común ante Rusia.

En todo caso, el debate en la sociedad estadounidense sobre cuál debe ser la relación futura de su país con respecto al orden jurídico internacional continuará con independencia de cuál sea el resultado de las elecciones presidenciales de 3 de noviembre de 2020, y por tanto la necesidad de ajuste por parte de sus socios occidentales también.

OTAN

Donde quizá se ha manifestado con mayor claridad la fragmentación occidental ha sido quizá en el seno de la organización que supuestamente mejor representa al Occidente militante y organizado, la OTAN. Con el fin de la Guerra Fría no se pone en cuestión su continuidad, pues precisamente constituye la expresión más clara de la occidentalidad, permitiendo el mantenimiento de un vínculo transatlántico fuerte entre EE. UU. (y Canadá) y los países europeos. Aunque también en algunos casos han jugado consideraciones estratégicas, sus diversas ampliaciones se han llevado a cabo al ritmo de la democratización de Europa, especialmente intensa tras la caída del Muro de Berlín, reafirmando así el carácter central de los valores democráticos como su razón de ser. Tras el ataque del 11/S, la OTAN se redescubre a sí misma un papel en la «guerra contra el terror» en Afganistán, presencia que todavía continúa, aunque con una dimensión y mandato más limitados.

El sobresalto que para la Organización supone la elección del presidente Trump llega pues después de un periodo durante el cual la Organización se busca a sí misma. El nuevo presidente, que como candidato había hablado de abandonar la OTAN, no ayudó a mejorar las cosas, ya que partiendo de su recelo *a priori* hacia los compromisos multi o plurilaterales, primero la tildó de obsoleta, y luego puso como elemento casi exclusivo de la agenda de la Organización la asunción de mayores niveles de gasto de defensa por parte del resto de aliados, con objeto de equilibrar el reparto de la carga (*burden sharing*) y aligerar así la cuota de los EE. UU., una cuestión a debate en la Organización desde prácticamente su fundación, pero que se ha planteado esta vez con especial crudeza. El presidente estadounidense ha exigido en particular que el compromiso asumido por los aliados de que su gasto en defensa tienda hacia el 2 % del PIB en el horizonte de 2024 se materialice inmediatamente³⁰.

Desde entonces, las sucesivas cumbres de la OTAN, en lugar de escenificar la cohesión occidental, han tendido a mostrar de forma muy mediática sus divisiones. En la última, celebrada en Londres el 4 de diciembre de 2019, en su 70 aniversario³¹, se han apuntado a una serie de cuestiones hacia las que la Organización ha de enfocar su atención: Rusia, la amenaza terrorista, el citado reequilibrio en los gastos de defensa, la protección contra ciberataques y amenazas híbridas, la resiliencia de las sociedades occidentales y el mantenimiento de sus capacidades tecnológicas, la seguridad energética, el espacio (satélites) como campo de actuación de la organización y, como novedad, el reconocimiento de que la creciente influencia de China y sus políticas presenta oportunidades y desafíos a los que debe enfrentarse la Alianza. Algunos Estados (Hungría, Grecia) pidieron que entre las preocupaciones de la Alianza se incluyera también la inmigración, que finalmente no se identifica como tal, aunque sí como un producto de los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN.

³⁰ El contenido exacto sobre esta cuestión del comunicado final de la Cumbre de Gales de septiembre de 2014 sobre el asunto es el siguiente:

«Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level [2% of GDP] will:

- halt any decline in defence expenditure;
- aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;
- aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls».

³¹ Declaración final en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

La declaración final de la Cumbre sin embargo no ha podido apagar los ecos de la entrevista concedida unos días antes por el presidente Macron³² que afirmaba que la OTAN se encuentra en estado de «muerte cerebral» (esto es, sin propósito), al centrarse casi exclusivamente en la cuestión del reparto del gasto, al no compartir la misma noción de lo que es el terrorismo (en particular con Turquía) y al faltar las consultas entre los Aliados sobre asuntos clave para su seguridad (refiriéndose en concreto a la retirada estadounidense de Siria).

Pero quizá la cuestión más crítica la planteó el presidente Macron al responder «no lo sé» a la pregunta si sigue vigente el artículo 5 del Tratado de Washington, que es el que contiene el compromiso de asistencia mutua en caso de ataque armado y constituye la piedra angular de la OTAN. Esta es una cuestión fundamental para el conjunto de la seguridad europea y occidental, que conecta con la de la no proliferación y el desarme nuclear que abordaremos más tarde.

Está previsto que la próxima cumbre de la OTAN se celebre en 2021, lo cual evitará que se escenifiquen de nuevo sus diferencias internas y dará un respiro a la Organización en 2020.

Unión Europea

Por lo que respecta a la Unión Europea, su proceso de integración, que EE. UU. impulsó en su inicio, también descansa sobre una comunidad de valores que trascienden su aspecto económico y comercial. Y de forma coherente con este planteamiento, la UE ha ido ampliando el número de sus miembros a medida que la democracia se ha extendido en el continente, llevando a cabo su gran ampliación unos años después de la caída del Pacto de Varsovia y de la consiguiente ola democratizadora en Europa Oriental y Central.

Pero ese mismo proceso de ampliación, fruto de su éxito, ha reducido la cohesión interna de la Unión, algo que se ha puesto de manifiesto durante el encadenamiento de crisis que ha tenido lugar a partir de 2008 y sobre todo entre 2012 y 2016 (división entre países deudores y acreedores en torno al euro, sentimiento de vulnerabilidad frente al terrorismo, Brexit, etc.).

³² Entrevista el 21 de octubre de 2019 al presidente Macron en la revista *The Economist*, publicada el 7 de noviembre.

En el terreno de los valores es especialmente significativo el alejamiento cada vez mayor de varios países del este y del centro de Europa del consenso ideológico eurooccidental en cuestiones como la inmigración, el Estado de derecho o la reacción ante el cambio climático, en beneficio de agendas nacionalistas e identitarias, alejamiento que ha hecho patente en diversos encuentros internacionales, para empezar en la actitud hacia el compact sobre migraciones de Marrakech.

Ivan Krastev y Stephen Holmes³³ han explicado esta evolución de Europa central y oriental, que va de la esperanza a la decepción, para acabar en el rechazo a una ideas occidentales percibidas a la postre como ajenas e impuestas, y sustituidas por la búsqueda de referencias sentidas como propias y por tanto autoafirmadoras.

La constatación de que la ampliación ha llevado a la Unión a una mayor heterogeneidad y menor cohesión ha tenido en última instancia como resultado la puesta en cuestión del propio proceso de ampliación, latente en el seno de la UE durante largo tiempo, hasta que el presidente Macron lo ha hecho explícito en el Consejo Europeo de octubre de 2019, al oponerse (apoyado por otros) al inicio de negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte, con el argumento de que la UE debe poner primero su casa en orden antes de ampliarse a socios con carencias persistentes en materia de Estado de derecho.

Puede considerarse pues que la UE sufre internamente del proceso que observamos al hablar de las relaciones transatlánticas, de competición interna entre socios propia del Occidente actual. Más que como un destino común, la UE aparece ante las opiniones públicas de sus países miembros como un tira y afloja constante de intereses nacionales contrapuestos. Esto puede ser algo evidente y positivo desde una perspectiva tecnocrática, pero no es una base muy sólida para crear la solidaridad entre ciudadanos que es la argamasa que mantiene unido el proyecto político europeo.

Al margen de medidas internas que no corresponde estudiar aquí (Europa social, avance en la arquitectura del euro, etc.), en todo caso existe la conciencia en Europa de que tanto el cambio del contexto exterior (acciones rusas, en particular en Crimea, auge de China, distanciamiento de EE. UU.) como las líneas de fractura

³³ KRASTEV, Ivan y HOLMES, Stephen. *The Light that Failed*. Penguin Random House, 2019.

interna, suponen una sacudida al proyecto europeo que obliga a plantear soluciones de calado.

Como respuesta a esta situación, la Estrategia global de la UE de 2016 adoptó el concepto de «autonomía estratégica»³⁴, mientras que el presidente Macron habla de riesgo de desaparición geopolítica de Europa y de la necesidad de desarrollar una «soberanía europea»³⁵.

En el mismo sentido, la nueva Comisión Europea ha declarado su voluntad de ser «geopolítica», su presidenta ha afirmado que la UE ya no puede descansar solo en el «poder blando», «tiene que aprender el lenguaje del poder» y fortalecer su aspecto militar³⁶. El desarrollo de la cooperación estructurada permanente (conocida como PESCO) en materia de capacidades de defensa, unida a la creación de un Fondo Europeo de Defensa de la Comisión Europea, constituirían los instrumentos concretos de la UE para avanzar en este terreno, mientras que, a iniciativa de Francia, se crea una Iniciativa Europea de Intervención, suscrita por 13 Estados miembros (también el Reino Unido), que tiene por objeto el diseño de operaciones conjuntas fuera del marco institucional de la UE.

En paralelo, la competición entre dos proyectos europeos para el diseño y construcción de cazabombarderos de nueva generación, pone de manifiesto que si Europa desea ser autónoma con respecto a EE. UU., sus planteamientos políticos e industriales no son europeos sino todavía nacionales.

En todo caso, la necesaria adaptación europea al nuevo contexto estratégico no se limita al terreno de la seguridad. Abarca una amplia panoplia de sectores que incluyen la política de la competencia (fusión frustrada entre Alstom y Siemens para crear un «campeón europeo» capaz de competir con rivales chinos y americanos, pero que fue tumbada por la Comisión por su posición

³⁴ Concepto que implica que la UE debe asumir mayores responsabilidades y ser más eficaz en el terreno de la seguridad, incluido el desarrollo de capacidades, la ciberseguridad, la respuesta a amenazas híbridas, la seguridad energética, la comunicación estratégica y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Véase con respecto a la Estrategia global de la UE: LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea», en VV.AA. *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Cuadernos de Estrategia 184. Madrid: Ieee, 2017. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5919943.pdf>.

³⁵ Discurso de la Sorbona de 26 de septiembre de 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

³⁶ Véase resumen en <https://www.german-foreign-policy.com/en/news/detail/8103/>.

monopolística dentro de la UE en algunos mercados), la defensa frente a inversiones extraeuropeas (en particular las chinas en sectores tecnológicos y en infraestructuras críticas), la creación de mecanismos financieros y jurídicos frente a las sanciones extraterritoriales de terceros (esto es, EE. UU.), el desarrollo de mecanismos financieros que permitan competir con la financiación de infraestructuras por parte de China (en particular en África), la utilización del euro como moneda internacional, etc.

Con objeto de abordar todas estas cuestiones se ha anunciado una conferencia sobre el futuro de Europa, que iniciará formalmente sus trabajos en mayo de 2020, e involucrará a las instituciones pero también a los ciudadanos europeos. Los elementos a abordar se encuentran en una propuesta franco-alemana al respecto de noviembre de 2019³⁷. También en 2020 deberán avanzar, y ya veremos si culminar, las negociaciones del acuerdo que regulará las relaciones entre la UE y el Reino Unido.

El G-7

Finalmente, el G-7 supone el intento de establecer una suerte de directorio económico entre las más grandes economías occidentales y Japón. El paréntesis de la presencia rusa, entre 1997 y su suspensión en 2014, marca los límites temporales del «momento unipolar», en el que se pensó poder hacer entrar a Rusia en la órbita occidental. El G-7 es también una metáfora de la suerte de Occidente, al haber sido superado por el G-20, que engloba a las principales economías emergentes³⁸ y es por tanto más útil (fue en el marco del G-20, en 2008 en el que se desarrolló un módico de cooperación internacional ante la crisis global). La próxima cumbre de este grupo tendrá lugar bajo presidencia estadounidense en junio de 2020, en Camp David (al haberse descartado finalmente Mar-a-Lago).

³⁷ Puede consultarse en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>. Según el *non-paper* franco-alemán, la Conferencia debería abordar todas las cuestiones en juego para guiar el futuro de Europa con miras a hacer que la UE sea más unida y soberana, como el papel de Europa en el mundo y su seguridad / defensa, vecindad, digitalización, cambio climático, migración, lucha contra las desigualdades, nuestro modelo de «economía social de mercado» (incluidos los derechos sociales, la política industrial y de innovación, el comercio, la UEM, la competitividad), el estado de derecho y los valores europeos.

³⁸ PALACIO, Ana. «El crepúsculo del orden global». *El Comercio*. Perú: septiembre 2019. <https://elcomercio.pe/opinion/crepusculo-orden-global-ana-palacio-noticia-ecpm-673027-noticia/>.

En definitiva, «la idea de Occidente como actor global homogéneo no refleja hoy la realidad», marcada más bien por la diversidad de actores que actúan de forma diferenciada en función de los diversos sectores en los que operan. Ocurre ya entre la UE y EE. UU. y previsiblemente ocurrirá entre la UE y el Reino Unido. Y además junto a esta dinámica de competición intraoccidental, la marea de la emergencia «del resto» continúa subiendo.

«El resto». Emergidos y emergentes

Además de a sus tribulaciones internas, los países occidentales se enfrentan al auge de actores que en muchos aspectos no comparten su visión del mundo. Lo que se ha podido denominar con cierto desprecio «el resto»³⁹ se configura hoy como un elemento esencial del orden internacional. China es la primera o segunda economía del mundo, según cómo se contabilice la riqueza, mientras que India podría situarse pronto en tercer lugar, e Indonesia subir al cuarto puesto. Es decir, el centro de gravedad de la economía mundial ha pasado ya del mundo occidental a Asia⁴⁰. Rusia por su parte, más descolgada económica y demográficamente, conserva un gran peso militar y diplomático. Otros poderes emergentes se muestran cada vez más asertivos a la hora de tratar de influir en las reglas internacionales comunes.

Emergidos

China y Rusia aparecen como los dos principales rivales de Occidente, por la naturaleza de sus regímenes políticos, pero también por su voluntad de independencia política e ideológica. En lo fundamental, ambas son partícipes del orden jurídico internacional actual, que consagra principios esenciales para ellas, como los de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, así como su estatuto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Sin embargo ambas rechazan la existencia de un orden liberal u occidental, que por definición las colocaría en segundo plano⁴¹.

³⁹ FERGUSON, Niall. *Op. cit.*

⁴⁰ RACHMAN, Gideon. *Easternisation*. The Bodley Head, 2016.

⁴¹ Véase por ejemplo discurso del ministro ruso de Exteriores en la conferencia de Múnich de 2017, en la que reivindica un mundo post-occidental y considera a la OTAN como un vestigio de la Guerra Fría. <https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/statement-by-sergey-lavrov-1300-18-02-2017/>.

En materia de derechos humanos, ponen el énfasis en los económicos y sociales, y los consideran como cuestiones internas. China se muestra cada vez más defensiva en este terreno a medida que ciertos asuntos que le afectan directamente cobran mayor relieve, como su tratamiento de la población tibetana y uigur, o de las manifestaciones en Hong Kong.

Ambas también coinciden en poner en cuestión sus respectivos órdenes regionales, el del mar del Sur de China y el de Europa oriental (Ucrania, Georgia, papel de la OTAN). Las dos han buscado acuerdos regionales en el ámbito de la seguridad⁴² aunque están lejos de la malla de alianzas trenzada por EE. UU.. A diferencia de Occidente, son «naciones-civilización» que no poseen, como los occidentales, una familia política o ideológica en la que reconocerse, lo cual limita su «poder blando» o capacidad de influencia cultural.

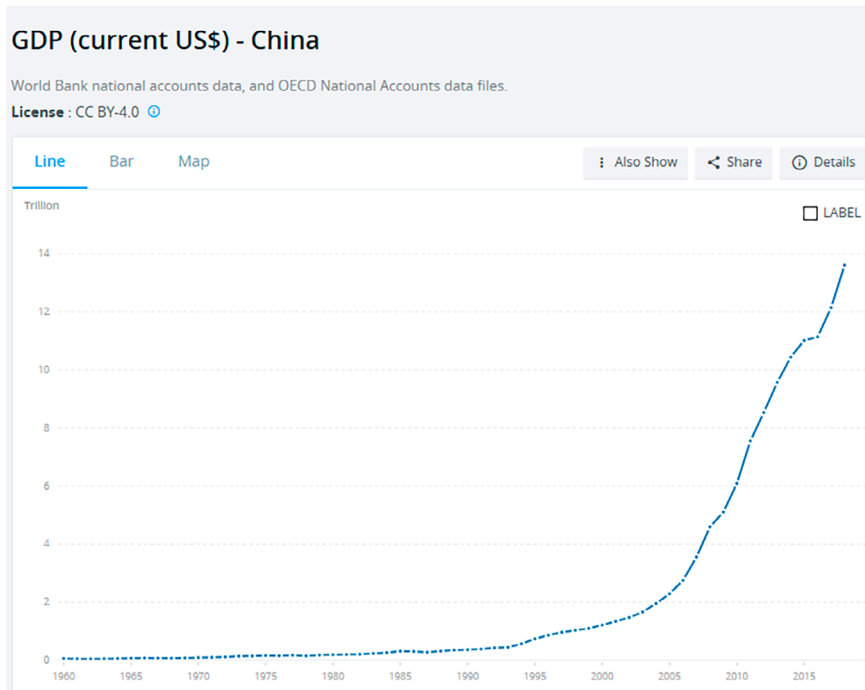
China

El auge de China constituye en sí mismo una mutación del sistema internacional. Exagerando, puede decirse que, junto con la digitalización, casi equivale a la actual globalización, y que la época en que vivimos no empieza con el fin de la Guerra Fría, sino con su ingreso en la OMC.

China muestra una gran capacidad y cada vez mayor voluntad de proyectar internacionalmente su potencia económica y política. Tiene un enfoque hacia el orden internacional esencialmente pragmático, orientado a servir sus intereses en términos de consolidación de su régimen político y de aprovechamiento de las oportunidades económicas⁴³. El éxito del modelo económico chino responde a unas circunstancias históricas económicas y tecnológicas muy concretas. No obstante, el dirigismo económico parece seguir sirviendo a China para estar a la cabeza del desarrollo tecnológico y, por ende, para evitar caer en la trampa de los países de renta media.

⁴² Organización de Cooperación de Shanghái en el caso de China, que comparte con Rusia y cuatro Repúblicas de Asia Central, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva por lo que respecta a Rusia, que en la actualidad se limita a Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán.

⁴³ GAUDEMONT, François. «China's promotion of a low-cost international order». *ECFR*. Commentary, 6 May 2015. https://www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_promotion_of_a_low_cost_international_order3017.



Crecimiento del PIB chino. Fuente: Banco Mundial

Como ejemplos de su tesón en la modificación desde dentro de situaciones que fueron creadas en el orden internacional occidental sin su participación, cabe citar su ingreso en la OMC en 2001, o el incremento de su cuota en el FMI (aún por debajo de sus expectativas). Al mismo tiempo, no duda en cuestionar los elementos de ese orden que no le convienen (por ejemplo rechazo a la decisión del Tribunal Permanente de Arbitraje de 2016 a instancias de Filipinas sobre la aplicación de la Convención del Derecho del Mar).

Además de ganar espacios en las instituciones ya existentes, China ha creado recientemente entidades financieras alternativas, mejor adaptadas a sus intereses, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB en sus siglas en inglés) o el Nuevo Banco de Desarrollo, en el marco del Grupo de los BRICS, en las que escapa a la preponderancia occidental en las instituciones de Bretton Woods.

Utiliza además su propia capacidad financiera para proyectar su influencia internacional. Su iniciativa de la Franja y de la Ruta (BRI en sus siglas en inglés), de construcción de infraestructuras

para interconectarla a nivel global es una manera de proyectar al exterior las necesidades de estímulo de su economía y de reducir su vulnerabilidad frente al control de sus vías de suministro por parte de terceros (en particular por EE. UU. por vía marítima), pero constituye también un potente instrumento de influencia en países en desarrollo o que atraviesan dificultades económicas, y por tanto necesitados de inversiones. El establecimiento de mecanismos *ad hoc*, bajo jurisdicción china, de resolución de controversias que puedan suscitarse en la aplicación de esta iniciativa no hace sino incrementar su capacidad de influencia.

Otra vía por la que busca emanciparse de la hegemonía estadounidense en el orden económico internacional actual es la promoción de su propia moneda en las transacciones financieras internacionales, una preocupación compartida con la Unión Europea a la vista de la capacidad y voluntad mostrada por EE. UU. de proyectar en la economía global sus sanciones económicas extraterritoriales (secundarias) gracias al dólar y al control de los sistemas de transferencias bancarias.

En el terreno comercial, el ingreso de China en la OMC no significa que su economía sea plenamente abierta y liberal. Al contrario, son recurrentes las acusaciones occidentales de violaciones de la propiedad intelectual, subvenciones encubiertas a través de las empresas estatales y restricciones a las inversiones extranjeras. Por ello no deja de resultar paradójico que, ante el creciente bilateralismo comercial estadounidense y su frecuente uso de los aranceles con fines punitivos, China haya podido presentarse como una campeona del comercio internacional.

Lo mismo cabe decir del cambio climático, terreno en el que el anuncio de retirada de EE. UU. del Acuerdo de París ha podido dar la imagen de China como campeón en este asunto, cuando la realidad es que su posición está muy vinculada a sus prioridades para garantizar el crecimiento de su economía, y un uso todavía masivo del carbón como fuente de energía⁴⁴. En definitiva, China comprende y maneja cada vez mejor el espacio de gobernanza o *soft law* del actual orden internacional, tanto en términos de *lobbying* como de propaganda.

China es el segundo país en gasto militar tras los EE. UU. y lo ha aumentado significativamente en los últimos años (se sitúa

⁴⁴ «How is China's energy footprint changing?» *ChinaPower*. <https://chinapower.csis.org/energy-footprint/>.

en torno al 2 % de su PIB). Este incremento no es solo cuantitativo, sino también cualitativo, con cada vez mayores capacidades tecnológicas (aunque todavía dependiente de Rusia para algunos sistemas)⁴⁵. En 2017 estableció su primera base militar en el extranjero, en Yibuti. Además de sus reivindicaciones en el mar del Sur de China muestra un interés creciente en el control del océano Índico, un espacio de importancia estratégica (40 % de los suministros globales de petróleo transitan por él)⁴⁶.

Se especula acerca de si China y EE. UU. están abocadas a la confrontación militar al ser la primera la gran potencia emergente y la segunda el poder hegemónico actual⁴⁷. Desde luego su rivalidad económica, comercial y política es patente, pero conviene tener en cuenta que un conflicto abierto entre China y EE. UU. resultaría catastrófico para ambos países. Como veremos más adelante, la relación actual entre potencias no se configura de forma binaria entre cooperación y conflicto.

Con todo, donde el auge de China resulta más inquietante, es el de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con fines políticos. Si el modelo económico chino no es probablemente exportable, su modelo de «autocracia tecnológica»⁴⁸ sí que podría extenderse en el mundo, poniendo al servicio de regímenes autoritarios sistemas de control social que van desde el reconocimiento facial cruzado con el ADN, a la acumulación de datos sobre todas las facetas de la vida, que, junto con estrategias focalizadas de adoctrinamiento ideológico, nos colocan potencialmente ante un mundo orwelliano.

Rusia

En cuanto a Rusia, si de un lado económicamente está muy por detrás de China o EE. UU. y demográficamente está en declive, de otro lado juega hábilmente sus bazas militares y diplomáticas, que son indudables (dedica alrededor de 4 % del PIB a gastos de defensa).

⁴⁵ «What does China really spend on its military?» *ChinaPower*. <https://chinapower.csis.org/military-spending/>.

⁴⁶ LINTNER, Bertil. *The Costliest Pearl: China's Struggle for India's Ocean*. Hurst & Co, 2019.

⁴⁷ ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

⁴⁸ MUÑIZ, Manuel. *Tecnología y orden global*. Op. cit.

Cualquiera que sea la autopsia que Occidente haga del porqué de la defunción de sus relaciones con Rusia (denuncia de su pulsión imperial, o *mea culpa* por la ampliación de la OTAN) lo cierto es que la idea acariciada en la post Guerra Fría de una Rusia integrada en el mundo occidental no llegó a ser viable, y falleció en 2014 con la anexión de Crimea⁴⁹.

Las intervenciones rusas en Georgia y Crimea contradicen en efecto al ministro Lavrov cuando este afirma que la OTAN es un vestigio de la Guerra Fría y han mostrado que la política de contención no puede arrumbarse sin más reflexión. Al mismo tiempo Occidente necesita cooperar con Rusia en buen número de áreas⁵⁰, desde la lucha contra el terrorismo a la no proliferación nuclear, aunque es verdad que la agenda se va estrechando.

Por efecto de las sanciones económicas occidentales tras la anexión de Crimea, Rusia se acerca cada vez más a China. Ambos países colaboran en materia energética (por ejemplo con la construcción de un gasoducto entre Siberia y el nordeste de China), en transferencia de tecnología y de armamentos y se encuentran ligadas por un tratado bilateral de amistad. Todo ello sin menoscabo del recelo mutuo que caracteriza su relación bilateral desde la Guerra Fría. Así Rusia ve también con aprensión la iniciativa BRI en la medida en que aumenta la influencia china en Asia Central.

En su relación con Occidente, Rusia no deja de utilizar de forma oportunista las vulnerabilidades que observa en el edificio occidental, mediante la utilización de estrategias híbridas o de «zona gris»⁵¹ e incluso mediante técnicas de desinformación, en particular en periodo electoral⁵², jugando sistemáticamente su

⁴⁹ TRENIN, Dmitri. «It's Time to Rethink Russia's Foreign Policy Strategy». *Carnegie Moscow Center*. April 2019. <https://carnegie.ru/commentary/78990>.

⁵⁰ TRENIN, Dmitri. *Should We Fear Russia?* Polity, 2016.

⁵¹ FUENTE COBO, Ignacio. «Un mundo globalizado regido por la geopolítica», en VV.AA. *Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI*. Cuadernos de Estrategia 200. CESEDEN/Ieee, 2019. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7155219>.

⁵² House of Commons. Digital, Culture, Media and Sport Committee. «Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 2017-19». Report, together with formal minutes relating to the report. Ordered to be printed 14 February 2019. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmds/1791/1791.pdf>.

«Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections». https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

«Les manipulations de l'information». Centre d'analyse, de prévision et de stratégie. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/les_manipulations_de_l_information_2_cle-04b2b6.pdf.

panoplia de instrumentos militares, diplomáticos e híbridos desde Oriente próximo al Magreb (Libia), pasando por los Balcanes y el Cáucaso, y crecientemente en África subsahariana (Sahel). Finalmente, no cabe olvidar los envenenamientos perpetrados en el Reino Unido (casos Litvinenko y Skripal) o el derribo del vuelo NH17.

Por su parte, la actitud hacia Rusia de los países occidentales no es homogénea. Francia promueve la idea de *autonomía estratégica*, esto es, de fortalecer la capacidad de respuesta europea dadas las dudas que plantean unos EE. UU. que parecen en vías de desenganche, y al mismo tiempo aboga por tender puentes hacia Rusia, con quien, según el presidente Macron, habría que reabrir un diálogo estratégico sin depender de terceros que no comparten nuestros intereses (léase EE. UU.). Alemania por su parte defiende la *paciencia estratégica*, la idea de que la OTAN resistirá a los cambios de humor del presidente Trump, ya que responde a necesidades objetivas del conjunto de los Aliados. Y Polonia y los países bálticos, que perciben a Rusia como una amenaza existencial y desean mantener el vínculo transatlántico, es decir, el *compromiso estratégico* de EE. UU., a cualquier precio⁵³. Mientras, la afinidad política del presidente Trump con el presidente Putin se ha topado con los límites que impone el sistema político estadounidense.

Emergentes

Junto a estas grandes potencias, es cada vez mayor el peso económico y la presencia política de una serie de «países emergentes». Estos Estados se agrupan en distintas formaciones diplomáticas (BRICS⁵⁴, MITKA⁵⁵) o son incluidas por consultoras y *think tanks* en diferentes grupos analíticos (EAGLES⁵⁶, Next 11⁵⁷,

⁵³ DONFRIED, Karen. «3 Ways Europe Is Looking at a Fraying NATO». *Defense One*. April 2, 2019. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/04/3-ways-europe-looking-fraying-nato/155982/>.

⁵⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁵⁵ México, Indonesia, República de Corea, Turquía y Australia.

⁵⁶ Grupo definido por el servicio de estudios del BBVA que incluye a Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malaysia, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Rusia, Turquía y Vietnam.

⁵⁷ Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea, Turquía y Vietnam.

*Global swing states*⁵⁸, TIMBIS⁵⁹), y tienen la característica común de ser economías emergentes, pero muchos de ellos son también democracias, no siempre del todo homologables con el modelo occidental, con quien mantienen una relación ambivalente.

Entre ellos destaca la India que, como se ha indicado, para 2050 estará entre las tres primeras economías del mundo y, con 1.600 millones de habitantes, será el país más poblado y uno de los más jóvenes.

La actitud de la India hacia el orden internacional también está presidida por el pragmatismo. La exclusión del plan inicial la llevó a estar en el origen del movimiento de no alineados, que se presentó como alternativa al orden bipolar. Hoy busca que su nueva estatura internacional sea reconocida con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es miembro además de las principales nuevas iniciativas internacionales como el G20, BRICS, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo.

Desde el punto de vista regional, su tradicional rivalidad con Pakistán cobra una dimensión más amplia dado el alineamiento de este país con China en el marco de la iniciativa BRI y de la creciente asertividad china en el Índico, sin olvidar que mantiene una disputa territorial semicongelada con China (con un breve repunte en 2017).

Por tanto India ha buscado un acercamiento con EE. UU., siendo un elemento esencial de la estrategia estadounidense en el Índico, pero guardando una cierta distancia, y cuidando también las relaciones con Rusia.

Su concepción de la economía global es eminentemente liberal y su preocupación por la libre circulación, en particular de personal cualificado, le sitúan en trayectoria inversa a la de EE. UU.

Sobre la base de lo anterior, hay quien considera que estos países emergentes estarían tratando de desarrollar un orden internacio-

⁵⁸ Categoría acuñada por el Global Marshall Fund, que se refiere a la India, Turquía, Brasil e Indonesia como «democracias ascendentes». <http://www.gmfus.org/global-swing-states>.

⁵⁹ Turquía, India, México, Brasil e Indonesia, en torno al mismo concepto elaborado por Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/rise-of-the-timbis-turkey-india-mexico-brazil-and-indonesia/>.

nal paralelo, complementario del occidental⁶⁰, que se cifraría por ejemplo en el nuevo Banco creado por los BRICS. Sin embargo, como señala el profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Princeton G. John Ikenberry, parece más bien que lo que estos poderes emergentes pretenden es beneficiarse del conjunto de reglas del orden internacional actual, que proporcionan cierta igualdad y protección frente a actores más poderosos. Un ejemplo de ello es que estos Estados no cuestionan instituciones como el Consejo de Seguridad o el G20 como tales, sino que procuran reformarlas para reforzar su posición en ellas⁶¹. Ikenberry cita otra razón menos evidente: en un mundo de poderes emergentes, con ambiciones contrapuestas, la existencia de un conjunto de reglas supone una garantía de seguridad frente a las crecientes ambiciones de los demás, aunque este argumento presupone una autocontención por parte de los más poderosos que es precisamente lo que está actualmente a debate.

Dinámicas de cooperación y conflicto

En el orden internacional actual las relaciones entre actores son fluidas. La condición de socio o de rival varía en función del espacio geográfico y del tablero (político, militar, económico, tecnológico, etc.). Se ha aplicado incluso a la sociedad internacional el concepto de *frienemy*⁶², que encapsularía las ambivalencia de las relaciones entre Estados caracterizadas por dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto.

Subórdenes

Desde el punto de vista geográfico, cabe hablar de «subórdenes internacionales regionales», entre los que podemos distinguir, al menos: el europeo, el medio-oriental/Golfo, el asiático, el africano y el latinoamericano. Las lógicas de cada uno de ellos son diferenciadas y mientras que, por ejemplo, el orden europeo está

⁶⁰ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. 2016.

⁶¹ IKEMBERRY, G. John. «The Future of the Liberal World Order». *Foreign Affairs*, volume 90. May/June 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>.

⁶² BELLI, Benoni y NASSER, Filipe, «Coupling Multipolarity with Multilateralism» en: VV.AA. *The Road Ahead - The 21st - Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. FUNAG, 2017. http://funag.gov.br/biblioteca/download/the_road_ahead_2a_edicao.pdf.

considerablemente reglado, y guarda rasgos de la Guerra Fría, el medio-oriental se caracteriza por la volatilidad y la anomia, el latinoamericano por una creciente polarización ideológica y social entre modelos más liberales y más redistributivos, y en el africano, en sí heterogéneo, cabe destacar la situación del Sahel, marcada por la fragilidad estatal y el auge del terrorismo, mientras que el orden asiático es el escenario privilegiado de la emergencia de China, pero también de la India.

Puede hablarse además de diferentes «subórdenes internacionales sectoriales» en que los Estados y otros actores interactúan para la definición (o la disrupción) de normas comunes. Podemos subdividir estos subórdenes utilizando las «5 P» en que se agrupan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: paz (paz y seguridad internacionales), «people» (derechos humanos, lucha contra la pobreza y el hambre, igualdad de género, acceso a la salud y la educación), prosperidad (crecimiento inclusivo y sostenible), planeta (lucha contra el cambio climático, protección del medio ambiente, agua y saneamiento) y «partnership», que podríamos llamar también gobernanza (aplicación de la Agenda 2030 a través de acuerdos globales).

A un nivel mayor de detalle cabe identificar como subórdenes internacionales sectoriales el comercio, el cambio climático, la no proliferación nuclear, el ciberespacio, y la lucha internacional contra las pandemias⁶³. Otros ámbitos cobran cada vez más relieve, como el de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (cuarta revolución industrial), y el espacio asociado de la comunicación estratégica (acción y reacción frente a la propaganda). En este sentido se habla de un orden internacional multinivel o «multiplex»⁶⁴.

No hay simetría entre estos subórdenes. Si algunos presentan condiciones favorables para el multilateralismo, otros, especialmente los relacionados con la seguridad, se observa una fuerte resistencia hacia él. Del mismo modo, la relación de los distintos actores con los subsectores varía, aunque como regla general se puede estimar que cuanto más poder, menos disponibilidad a que sea sometido a limitaciones.

⁶³ MAULL, Hans W. «The Once and Future Liberal Order». *Survival: Global Politics and Strategy*. April–May 2019. <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-aprilmay-2019/612-02-maull>.

⁶⁴ ACHARYA, Amitav. *The End of American World Order*. Polity Press, 2014.

En esta diversidad de espacios geográficos y sectoriales las relaciones entre los Estados occidentales y no occidentales no son solo conflictuales, sino que son también (y en algunos planos, principalmente) de cooperación. La India se acerca a EE. UU. en el Índico, y a China en el marco de los BRICS para crear un nuevo banco de desarrollo. Rusia tensa las relaciones con la OTAN y construye al mismo tiempo con Alemania el gasoducto *North Stream II*. Japón recela de las ambiciones marítimas de China, pero desea cooperar con ella en la construcción de infraestructuras en terceros países en el marco de la BRI. Rusia y China todavía dependen en gran medida de los mercados y de la inversión con las economías industriales avanzadas, aunque traten de reducir su dependencia de Occidente. Los países de la UE mantienen importantes diferencias comerciales con China, pero se han sumado al AIIB, a pesar de las objeciones de su aliado, EE. UU.. La mayoría de Estados miembros de la UE son aliados de EE. UU. en el marco de la OTAN, que ha identificado a China como un desafío, pero China y la UE, en su última cumbre declaran trabajar en pos del multilateralismo y de la reforma de la OMC, y al mismo tiempo la UE aprueba un mecanismo de supervisión de la inversiones extranjeras, dirigido principalmente a China, etc.

Contrariamente a la situación de la Guerra Fría, en que la confrontación entre los dos bloques cubría, con excepciones delimitadas, el conjunto de la realidad internacional, hoy en día, potencias en teoría rivales en el terreno ideológico y de la seguridad, como Estados Unidos y China, se caracterizan por la interdependencia económica y comercial, y lo mismo cabe decir de la relación de la Unión Europea con China, en la que las reivindicaciones europeas sobre la economía china lo que pretenden es profundizar la relación, no limitarla.

Al mismo tiempo, en contraste con su política, que data de los años 70 del pasado siglo, de contrapesar a Rusia con China y viceversa, en la actualidad EE. UU. parece tratar de aplicar una política de doble contención hacia ellas⁶⁵, mientras que la UE se debate ente la necesidad de mantener una relación estratégica con EE. UU. y la voluntad de tener relaciones en distintos planos con China y Rusia (energía, comercio, no proliferación, lucha contra el terrorismo,...).

⁶⁵ TRENIN, Dmitri. «China, Russia and the United States contest a new world order». *East Asia Forum*. May 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/05/05/china-russia-and-the-united-states-contest-a-new-world-order/>.

Con todo, esta interdependencia puede ser instrumentalizada con fines políticos. Así, China ha promovido la creación de un grupo de 17 países de Europa central, del este y suroriental (17+1, antes 16+1), tanto comunitarios como extracomunitarios, con los que traza una línea divisoria dentro de la Unión. Además sigue adquiriendo infraestructuras críticas en Europa (puertos, electricidad, etc.) y aumentando su interés en sectores tecnológicos estratégicos (5G) europeos, poniendo una interrogación sobre la autonomía industrial y securitaria de la UE (desde 2014 las inversiones chinas en Europa son mayores que las que van en sentido inverso, y en 2016 eran ya cuatro veces mayores).

Merece la pena explorar la evolución prevista en 2020 de cuatro subórdenes especialmente representativos de la actual situación de fragmentación occidental.

Comercio

«En materia comercial» la rivalidad entre el Occidente desarrollado y los países emergentes y en desarrollo se ha puesto de relieve durante la frustrada ronda de Doha, pero gana en importancia la rivalidad intra-occidental. En 2020 podría abrirse un paréntesis en las tensiones comerciales entre EE. UU. y China, gracias a un primer acuerdo alcanzado entre ellos, mientras que el panorama es menos halagüeño en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y EE. UU.: más allá de los posibles aranceles sobre coches, principalmente de fabricación alemana, alegando motivos de «seguridad nacional» y de los compensatorios por las subvenciones a Airbus, se perfila una situación de permanente amenaza de fijación de aranceles por parte de EE. UU., como mecanismo de presión negociadora en otras áreas, por ejemplo frente la imposición francesa sobre las grandes plataformas digitales (GAFA) y, a más largo plazo, sobre el establecimiento por la Comisión de medidas compensatorias en el marco del Nuevo Pacto Verde a importaciones de países (como EE. UU.) que no cumplan con condiciones de descarbonización (y quizá la fijación de criterios más estrictos en las emisiones de los vehículos que puedan circular, y por tanto ser importados, en Europa).

Con respecto a China, la cumbre con la UE prevista para finales de agosto de 2020 en Leipzig será ocasión para repasar la lista de demandas europeas en materia comercial y de inversiones que hemos visto más arriba. Habrá que ver también hasta qué punto la UE está cohesionada, teniendo en cuenta la mencionada

existencia de líneas de fractura internas, en particular en torno a las inversiones chinas en Europa en sectores estratégicos, y a la forma de reaccionar ante ellas.

En términos generales, la alternativa al actual suborden representado por la OMC, —que en 2019 ha sufrido el duro golpe del colapso de su mecanismo de resolución de disputas de la mano de EE. UU.— es una fragmentación comercial en torno a bloques cuyos centros respectivos podrían ser los EE. UU., China y la UE, con un resultado global de empobrecimiento de todos ellos, al destruir economías de escala y cadenas de valor globales, aunque este escenario no es en la actualidad el más probable.

También cabe el encuentro de un punto intermedio que colme algunas de las demandas de EE. UU., en particular en materia de reforma de la OMC⁶⁶, o bien la emergencia de un modelo plurilateral liderado por la UE que trate de colmar la ausencia de los EE. UU. (ejemplificado en los acuerdos UE-Japón, el CTPP trans-Pacífico, y el RCEP, que agrupa a los países del ASEAN, China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda⁶⁷). En esta estrategia de búsqueda de alternativas, la dinámica de cooperación y conflicto se manifiesta en un apoyo táctico de China e India a los esfuerzos europeos, frente al obstruccionismo estadounidense.

Cambio climático

Otro ejemplo de creciente cooperación y conflicto en el que las líneas de fractura no responden con la división entre Occidente y el resto es del «cambio climático». En un extremo del mundo occidental está la UE, que acaba de aprobar un Pacto Verde Europeo que tiene por objeto convertir a la economía europea en neutral en emisiones de aquí a 2050, mediante la energía renovable, la apuesta por la eficiencia energética y la innovación.

En el otro, la Administración Trump anunció su retirada del Acuerdo de París, que tras los periodos de latencia establecidos en el mismo se hará efectiva el 4 de noviembre de 2020 (un día

⁶⁶ Véase a este respecto el documento de concepto de la UE sobre la reforma de la OMC. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

⁶⁷ FEÁS, Enrique y STEINBERG, Federico. «La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante». Real Instituto Elcano. Informe, 26 octubre 2019. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6/Informe-Elcano-26-Politica-Comercial-europea-entorno-internacional-cambiante.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6>.

después de las elecciones presidenciales en EE. UU.). Aunque se trata de la retirada de un solo país, es el segundo más contaminante (tras China). Con Estados Unidos fuera del Acuerdo, el pacto ahora cubrirá solo alrededor del 80 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, frente al 97 por ciento si se incluye a EE. UU. En medio de ambos, Polonia evitó suscribir el Pacto Europeo en el Consejo Europeo de diciembre de 2019 atendiendo básicamente a las mismas preocupaciones que China: preservar la generación de energía mediante centrales de carbón, del que sigue siendo productor, y que también percibe como un medio para evitar la dependencia energética de Rusia.

Tras la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático, que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 2019 (COP 25), que cabe considerar una conferencia de transición, en noviembre de 2020 tendrá lugar en Glasgow la COP 26, que tiene singular importancia, pues en ella deben ponerse al día los compromisos asumidos por los Estados parte en la Conferencia de París.

Digitalización y ciberseguridad

El ámbito de la digitalización, la inteligencia artificial y la ciberseguridad es un suborden internacional emergente que, a pesar de los esfuerzos para avanzar realizados⁶⁸, carece de un marco jurídico global, sin embargo muy necesario. En este terreno vital tanto en términos económicos como de seguridad Europa pierde claramente terreno tanto frente a EE. UU. como a China.

Con todo, también en este ámbito se pone de manifiesto una de las fortalezas de la Unión: la de establecer las bases de una normativa internacional, partiendo de una perspectiva respetuosa con las libertades individuales. El Reglamento europeo de protección de datos es una muestra de la capacidad europea de fijar estándares en beneficio de sus ciudadanos pero también para la protección de los valores de privacidad y libertad en el resto del mundo.

⁶⁸ Recomendación de la OCDE para la gestión responsable de la inteligencia artificial, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Principios del G20 sobre el mismo asunto. <https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf>. Informes de los grupos de expertos gubernamentales sobre los avances en la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional A/65/201 de 30 de julio de 2010, A/68/98, de 24 de junio de 2013, y A/70/174, de 22 de julio de 2015.

En este ámbito la UE como tal está bien situada tanto para liderar a los países interesados en evitar una «cibercolonización» por las grandes potencias tecnológicas⁶⁹, como hallar un terreno común con EE. UU. frente a la agenda china en la vertiente ética del uso de las nuevas tecnologías⁷⁰. En efecto, como se ha indicado, la lucha por los derechos civiles se situará cada vez más en el futuro en este plano de las nuevas tecnologías y el *big data*, en el que las amenazas al orden liberal no provienen solo de regímenes autoritarios, sino del manejo de datos en el sector privado⁷¹.

China por su parte, ante las restricciones a la transferencia tecnológica emprendidas por EE. UU., está respondiendo con una política consistente en promover el desarrollo de tecnologías propias, compra de *hardware* fabricado en su propio país, y búsqueda de socios alternativos, en particular en la India⁷².

No proliferación y desarme nuclear

En el régimen internacional de «no proliferación nuclear», plasmado en el Tratado de No Proliferación (TNP), el desencuentro entre europeos y americanos se ha hecho patente con la retirada de EE. UU. del acuerdo nuclear con Irán y los subsiguientes incumplimientos iraníes, y en la ausencia de EE. UU. en la conferencia sobre el establecimiento de un Oriente Medio libre de armas nucleares en noviembre de 2019, pero los desafíos que plantea este régimen van más allá. El TNP sigue sin incorporar a todos los Estados que tienen efectivamente capacidad nuclear, mientras que Corea del Norte se ha retirado de él y no responde a las medidas internacionales para que cese en su permanente amenaza nuclear.

⁶⁹ GOWAN, Richard y DWORKIN, Anthony. «Three Crises and an Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism». *ECFR*. Policy Brief. September 2019. https://www.ecfr.eu/page/-/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism.pdf.

⁷⁰ ORTEGA, Andrés. «The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations». *CISIS*. January 2020. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200113_USChinaTransatlanticRelations.pdf?wAP_dixs27EiMwZ0E76aP5amt2AVlpAJ.

⁷¹ LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «El poder punzante, una perspectiva española y europea». Documento de trabajo 1/2019. CESEDEN, julio 2019, pp. 17-46. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET01-2019Geopoliticacomunicacion.pdf.

⁷² YANG, Yuan. «US tech backlash forces China to be more self-sufficient». *Financial Times*. January 15, 2020. <https://www.ft.com/content/c6993200-1ff3-11ea-b8a1-584213ee7b2b>.

Por otro lado, la denuncia estadounidense del acuerdo INF de fuerzas nucleares intermedias a resultas de los incumplimientos rusos, deja a los distintos actores las manos libres para desarrollar este tipo de armas en Europa y en el resto del mundo, y constituye un mal presagio en la negociación de la prórroga del Nuevo Tratado *Start* entre EE. UU. y Rusia, que expira en 2021. Dado que 2020 es un año electoral en EE. UU. seguramente en el mejor de los casos se producirá su reconducción por cinco años, que permita una negociación en profundidad, incluyendo cuestiones como los nuevos misiles de propulsión nuclear desarrollados por Rusia, o los nuevos misiles hipersónicos y las armas nucleares de baja potencia.

El fin del Tratado INF plantea además la posibilidad de *decoupling* estratégico entre EE. UU. y Europa (ya que hace posible la hipótesis de una guerra nuclear solo en Europa) y suscita algo para lo que ni las opiniones públicas ni los gobiernos europeos están preparados: el posible reestacionamiento de misiles nucleares de alcance intermedio en nuestro continente, o al menos el desarrollo de una defensa antimisiles intermedios en Europa capaz de hacer frente a su despliegue por parte rusa⁷³.

Por si fuera poco, todo parece indicar que este escenario europeo claramente insatisfactorio no se ha planteado por un deseo de mayor asertividad rusa y estadounidense en Europa, sino más bien por la voluntad de Rusia de tener las manos libres para desarrollar este tipo de armas como hace libremente China. Sería pues un nuevo síntoma del giro hacia Asia de los asuntos mundiales.

En este contexto, la incorporación de China a un régimen de control de armas nucleares es algo tan necesario como complicado, dada la distancia en puntos de vista. En particular con la crisis iraní como telón de fondo, las perspectivas para la conferencia quinquenal de revisión del TNP, que está prevista en abril-mayo de 2020, no son halagüeñas.

En definitiva, el orden internacional actual es global pero también complejo, poliédrico, caracterizado por la diversidad de espacios funcionales y territoriales, y por la ambigüedad de relaciones entre rivales pero también entre socios. Con todo, lo característico de esta época no es que ahora haya conflictos in-

⁷³ AUDENAERT, Didier. «The End of the INF-Treaty: Context and Consequences». *Security policy Brief*, 111. Egmont Institute. July 2019. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/07/SPB111.pdf?type=pdf>.

traoccidentales (las guerras comerciales entre la UE y EE. UU. no son un fenómeno nuevo), sino que ya no parece haber aliados o socios que merezcan especial consideración, ni ámbitos, como el de la seguridad, que parezcan estar a resguardo de la utilización cruzada de los diversos planos de interacción. Al contrario, la tecnología, las finanzas internacionales, e incluso las garantías de seguridad, parecen haberse convertido en instrumentos de presión para obtener ventajas económicas y comerciales en lo inmediato y caso por caso, por encima de consideraciones globales o estratégicas.

¿El retorno de la geopolítica?

Parecería pues que hemos pasado de un mundo de normas y valores a uno marcado por la política de poder en que se bordea la anomia. Se habla así de «retorno» a la geopolítica⁷⁴ y a la geoeconomía⁷⁵, esto es, a la ley del más fuerte.

Nueva hegemonía

Así las cosas, dado que el poder, como la naturaleza, tiene horror al vacío, la consecuencia más probable de un retraimiento internacional de EE. UU. sería que «los demás», singularmente China, traten de constituirse en «nuevo poder hegemónico»⁷⁶. Este es el argumento de quienes llaman a una política de neocontención estadounidense⁷⁷, tanto en el campo militar como en el comercial,

⁷⁴ RUSSELL MEAD, Walter. «The Return of Geopolitics». *Foreign Affairs*. May-June 2014. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

Rebatido en: IKENBERRY, G. John. «The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order». *Foreign Affairs*. May/June 2014. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>.

⁷⁵ Definida como «the use of economics as an instrument of state power», en: HUDSON, Walter. «Not Waiting for Sputnik: A Call to Geoeconomics». *The American Interest*. November 2019. <https://www.the-american-interest.com/2019/11/22/not-waiting-for-sputnik-a-call-to-geoeconomics/>.

⁷⁶ POWELL, Charles. «¿Tiene futuro el orden liberal internacional?». ARI 56/2017. Real Instituto Elcano, 29 de junio de 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

⁷⁷ KAGAN, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. Knopf, 2018.

WRIGHT, Thomas. «The Return to Great-Power Rivalry Was Inevitable». *The Atlantic*, III. September 12, 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/liberal-international-order-free-world-trump-authoritarianism/569881/>.

e incluso a un acercamiento a Rusia para evitar que se alinee con China. Esta es una línea de pensamiento cada vez más presente en EE. UU.⁷⁸ Otros advierten contra el peligro de que durante el periodo de transición en el que EE. UU. abandone sus responsabilidades de liderazgo internacional y estas no sean asumidas todavía por China, se instale la anomia y por tanto el caos⁷⁹.

Orden westfaliano

Por su parte Kissinger⁸⁰ considera que si el actual orden internacional fracasa, lo que cabe esperar no es tanto una nueva guerra como una nueva división de mundo en esferas de influencia, en una puesta al día del «sistema westfaliano». Este reconocería la existencia de una multipolaridad, que involucra a EE. UU., China y Rusia, y a otros Estados con mayor o menor grado de ambición y capacidad de acción. Este orden se diferencia del multilateralismo en que está más dominado por la lógica del puro poder que por las normas que lo limiten. Pero cabe contra-argumentar que la realidad internacional contemporánea es más compleja que la de Westfalia, pues han surgido desde entonces instituciones comunes y desafíos globales, se han diversificado los actores internacionales con la emergencia de poderes intermedios y actores no estatales, y esa misma mayor diversidad parece un obstáculo de primer orden a la creación de nuevas zonas de influencia dominadas cada una de ellas por una sola potencia.

«Internacional nacionalista»

Con todo, pluralidad no equivale a pluralismo. No puede sino constatarse que tanto en EE. UU. como en China, Rusia, la India, Brasil, en varios países europeos, etc., es decir entre un número significativo de actores de la escena global, el que se está perfilando como «nuevo» principio ordenador de las relaciones

COLBY, Elbridge A. y MITCHELL, A. Wess. «The Age of Great-Power Competition». *Foreign Affairs*. January/February 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>.

⁷⁸ MEARSHEIMER, John J. «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*, Vol. 43, No. 4. Spring 2019. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342.

⁷⁹ NYE, Joseph. «The Kindleberger Trap». *Project Syndicate*, January 9th, 2017. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01/spanish?barrier=accesspaylog>.

⁸⁰ KISSINGER, Henry. *World Order*. Penguin, 2014.

internacionales es el «nacionalismo»⁸¹, en lo que el periodista británico Gideon Rachman ha llamado, paradójicamente, «una internacional de nacionalistas»⁸², que acabarían entendiéndose entre sí sobre la base de una concepción común del poder, por encima de diferencias culturales e incluso a pesar de la xenofobia subyacente en su ideología.

Los elementos esenciales de esta «agenda nacionalista» serían, en efecto, la hostilidad hacia la inmigración y la desconfianza hacia los compromisos y las instituciones internacionales, presentadas como el vehículo de una élite cosmopolita internacional, pero en el fondo sobre todo percibidas como una limitación al poder, que no casa con su concepción irrestricta del mismo⁸³. Ya nos hemos referido a las causas del éxito de estas ideas, que en Occidente hay que situar en el contexto de las consecuencias indeseadas del fenómeno de la globalización⁸⁴.

Orden liberal

Sin embargo también cabe una visión más optimista del futuro del orden internacional. En el marco de la teoría de las relaciones internacional se acuñó a finales de los 90 el concepto de «orden liberal internacional»⁸⁵, que se refiere al orden internacional basado en los valores occidentales implantado por EE. UU. tras la Segunda Guerra Mundial.

⁸¹ SANAHUJA, José Antonio. «Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1). 2019. https://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/isec_a_00342.

«Nationalism is the most powerful political ideology on the planet», en: MEARSHEIMER, John J.. *Op. cit.*

⁸² RACHMAN, Gideon. «Donald Trump Leads a Global Revival of Nationalism». *Financial Times*, 25 June 2018. <https://www.ft.com/content/59a37a38-7857-11e8-8e67-1e1a0846c475>.

⁸³ MOUNK, Yascha. *The People vs. Democracy: How our Freedom is in Danger and How to Save it*. Harvard University Press, 2018.

⁸⁴ RODRICK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Peterson Institute for International Economics, 1997.

⁸⁵ IKENBERRY, G. y John DEUDNEY, Daniel. «The Nature and Sources of Liberal International Order». *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 2. Apr., 1999.

KUNDNANI, Hans. «What is the Liberal International Order?». *Policy Essay*, n.º 17. The German Marshall Fund. May 2017. <http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order>.

Frente a esta idea, la doctrina realista ha llamado la atención sobre el hecho de que el «orden liberal internacional» en la Guerra Fría nunca fue verdaderamente liberal (no faltó el apoyo a regímenes dictatoriales, por no hablar del *apartheid*), ni internacional (se refiere solo al campo occidental), ni fue un orden al fin y al cabo (dada la pervivencia de conflictos bélicos «periféricos» que lo caracterizó, desde Vietnam a Afganistán)⁸⁶.

Del mismo modo, se recusa el término de «momento unipolar»⁸⁷ para referirse a la hegemonía estadounidense inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría, pues no describiría adecuadamente un periodo más complejo, en el que si China y Rusia actuaron con contención no fue por la aceptación de un orden liberal, sino por la necesidad de ajustar sus posiciones respectivas en ese periodo transitorio. El colapso de la Unión Soviética no significó el final de *hard power*, como pronto se comprobaría.

Con todo, lo que parece claro es que, mientras que continúe la interdependencia entre Estados propia del mundo actual⁸⁸, existe un interés compartido entre potencias emergentes y occidentales en mantener los elementos esenciales del orden internacional «liberal»⁸⁹, entendidos, no como la expresión de la hegemonía estadounidense, sino como un orden abierto y basado en reglas, que se plasma en instituciones como las Naciones Unidas y más generalmente en la idea del multilateralismo⁹⁰. Hay que recordar que el mundo en que vivimos se caracteriza por unos niveles ex-

⁸⁶ ALLISON, Graham. «The Myth of the Liberal Order, from Historical Accident to Conventional Wisdom». *Foreign Affairs*. July/August 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>.

HAASS, Richard. *A World in Disarray*. Penguin Press, 2017.

Contra un neo-hegemonismo liberal estadounidense desde una perspectiva realista: WALT, Stephen M. «Why I Didn't Sign Up to Defend the International Order». *Foreign Policy*. August 1, 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/08/01/why-i-didnt-sign-up-to-defend-the-international-order/>.

MEARSHEIMER, John J. *Op. cit.*

⁸⁷ KRATUHAMMER, Paul. «The Unipolar Moment». *Foreign Affairs*. America and the World, 1990. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>.

⁸⁸ DEUDNEY, Daniel y IKENBERRY, G. John. «Liberal World, The Resilient Order». *Foreign Affairs*. July/August 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-06-14/liberal-world>.

⁸⁹ NIBLETT, Robin. «Liberalism in retreat. The demise of a dream». *Foreign Affairs*, January/February 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/liberalism-retreat>.

⁹⁰ IKENBERRY, G. John. «The future of the Liberal World Order». *Foreign Affairs*. May/June 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>.

traordinarios de cooperación internacional, acompañados de una red de acuerdos e instituciones de una densidad pasmosa. Desde ese punto de vista, la lógica profunda del orden liberal sigue vigente⁹¹ o, parafraseando a Churchill: «China, India, Rusia y otras potencias coinciden en que el orden liberal internacional es el peor posible, con excepción de todos los demás»⁹². Cabe pues considerar que el «sistema operativo» del orden internacional actual es esencialmente occidental, y los cambios y evoluciones que se lleven a cabo, y que son necesarios⁹³, deberán hacerse a partir de él.

Pero es necesario hacer una salvedad a este planteamiento: existe una contradicción entre reivindicar la inclusividad y universalidad del orden occidental o liberal, y al mismo tiempo calificarlo ideológica o culturalmente. Como se ha indicado, el orden liberal solo podrá ser considerado como orden global si es asumido más allá de Occidente y por tanto pierde el marchamo de occidental. En este sentido, más que de «orden liberal internacional» convendría hablar de orden internacional basado en el derecho («rules based world order»).

¿Occidente *reloaded*?

La idea de «vuelta a la geopolítica» tiende a venir acompañada de cierto catastrofismo⁹⁴ que tiene algo de paralizante. Por ello conviene hacer dos observaciones: primero, que el orden internacional actual tiene sus problemas, pero tiene el mérito de existir, y la mayor parte de potencias trabajan por preservarlo, al menos allí donde consideran que sus intereses se ven protegidos por él y, segundo, que los problemas a los que se enfrenta ese orden tienen solución, aunque en algunos casos alcanzarla sea cosa compleja.

Por tanto, frente a los catastrofismos y a las soluciones milagro, conviene reivindicar el pragmatismo y los pequeños pasos que

IKENBERRY, G. John. «Why the Liberal World Order Will Survive». *Ethics & International Affairs*, 32, I. 2018. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/gji3/files/why_the_liberal_world_order_will_survive.pdf.

⁹¹ IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan*. Princeton University Press, 2011.

⁹² DUNCOMBE, Constance y DUNNE, Tim. «After liberal world order». *International Affairs*, Volume 94, Issue 1. January 2018. <https://doi.org/10.1093/ia/iix234>.

⁹³ HAASS, Richard. «How a World Order Ends». *Foreign Affairs*. January/February 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/how-world-order-ends>.

⁹⁴ Véase como ejemplos: MAALUF, Amin. *Le naufrage des civilisations*. Grasset, 2019. STREECK, Wolfgang. *How will Capitalism End?* Verso Books, 2016.

permiten caminar grandes distancias. Este pragmatismo, enlazando con la idea de las dos facetas de Occidente, universalista y militante, ha de ejercerse tanto en la configuración del orden global como en el marco del suborden europeo.

Orden global

Multilateralismo

En el «plano multilateral», hay que tener en cuenta la existencia de un interés compartido por unos y otros actores internacionales de no ser excluidos de ningún suborden, pero a la vez de que ningún otro alcance una posición hegemónica. El equilibrio de fuerzas trabajaría pues en el sentido del multilateralismo, al hacer emerger un interés común, indivisible, en contraposición con el bilateralismo, presidido por la idea tensión entre dos intereses contrapuestos, divididos. En un mundo globalizado, para la determinación de este interés común resulta crucial la capacidad diplomática para tejer vínculos en los distintos ámbitos (diplomacia verde, diplomacia científica, etc.) más allá de las afinidades regionales o culturales tradicionales.

Por otro lado, en el campo de lo que hemos llamado «gobernanza blanda» cobran relieve cumbres como las del G-20, que permiten vencer el recelo actual a los compromisos jurídicamente vinculantes y ofrecen una plataforma pública a los líderes políticos nacionales, cuya agenda internacional tiene una importante dimensión de política interior, cualquiera que sea el signo, autoritario o no, del gobierno de que se trate (hoy todos los países tienen opinión pública, la cuestión es con qué información, plural o no, es alimentada).

En esta gobernanza no hay que olvidar el papel de las organizaciones regionales, capaces de gestionar mejor los intereses comunes desde una comprensión más cercana de la realidad local y el suplemento de legitimidad que da ser percibido, no como ajeno, externo, sino como propio. Es el caso por ejemplo de la CEDEAO en África occidental. Muchos de los asuntos internacionales, como la lucha contra el terrorismo, los tráficos ilícitos, pero también la cooperación económica, monetaria y comercial, tienen como marco adecuado de discusión el regional más que (o además de) el global. En este ámbito, la UE no es necesariamente un modelo a seguir, pues precisamente el enfoque regional dicta que cada entidad obedezca a su idiosincrasia, pero sí puede ser

una fuente de apoyo en cuestiones en que ya se cuente con una experiencia previa por parte europea, y este apoyo sea solicitado.

«Agenda global»

Junto a esta gobernanza, global y regional, está lo que hemos denominado «agenda liberal», pero que cabría llamar «agenda global» para subrayar su carácter inclusivo, más allá de tradiciones históricas o culturales, y que se refiere a la existencia de valores compartidos como el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia. Esta «agenda», para ser operativa externamente, requiere también ser protegida internamente. Es decir, que la salud del orden internacional de inspiración «liberal» depende también de la buena salud de las democracias, sean occidentales o no.

El grupo de democracias a menudo llamado *like minded* probablemente requiere de una actualización, un ensanche más allá del actual esquema informal que engloba a los países occidentales, Japón y Corea, para abarcar otras democracias asentadas, latinoamericanas, asiáticas y africanas. Una «comunidad de democracias»⁹⁵, en suma, con una agenda multilateral positiva y propositiva, y no meramente reactiva y de contención.

En la pasada sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Alemania y Francia organizaron una reunión de lanzamiento de una «alianza por el multilateralismo», en la que participaron representantes de una cincuentena de países, incluida España, cuya agenda incluye en particular una regulación global de la digitalización, el desarme y la lucha contra el cambio climático.

Existen otros aspectos en que esa agenda de futuro es necesaria: comercio, cooperación financiera internacional y en materia fiscal, bienes públicos globales, continuación de la lucha contra la pobreza, lucha contra el terrorismo, no proliferación y desarme, derechos humanos, migraciones y nuevos temas como la regulación del ciberespacio y la inteligencia artificial, los sistemas de armas autónomos dentro del *ius in bello*, etc.

Desde luego un elemento central de esta agenda está ya sobre la mesa, y cuenta con el plus de inclusividad que le otorga haber sido asumido por la comunidad internacional en su conjunto: se

⁹⁵ Existe ya una organización con este nombre. <https://community-democracies.org/>.

trata de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, que conforman la Agenda 2030 y representan el consenso global para construir economías y sociedades sostenibles⁹⁶. Otro capítulo fundamental en esta agenda es sin duda la promoción y protección de los derechos humanos, en particular en el marco del Consejo de Derechos Humanos. En este ámbito para Occidente, y en particular para la UE, no se trata solo de promover los derechos actualmente reconocidos, sino de ampliar el catálogo de derechos a los llamados de tercera generación, tales como el derecho al medio ambiente, los derechos al agua y al saneamiento o a la protección de datos personales, etc.

96

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

También se trata de ensanchar el ámbito de la cooperación con terceros para promover esta agenda de derechos humanos. Un ejemplo de cooperación con actores no occidentales y no siempre afines en este ámbito ha sido la estrategia conjunta de la UE con la Organización de la Conferencia Islámica en el marco del Consejo de Derechos Humanos para establecer una comisión de investigación sobre la persecución de los Rohingya en Myanmar. Occidente y Europa en particular tiene que salir de la «zona de confort», de colaborar con sus *like minded*, para tender puentes con los que no lo son tanto.

En el desarrollo de esta agenda global, a la UE, por su naturaleza y por las circunstancias, le toca jugar un papel protagonista: por su naturaleza, dada su vocación como poder transformador de la realidad internacional, que todavía plasma su Estrategia Global de 2016 (aunque con muchas dudas, provocadas por su reciente crisis); y por las circunstancias, dado el repliegue estadounidense hacia la protección de sus intereses nacionales, que obliga a la UE a asumir mayores responsabilidades. De hecho, en las prioridades de la UE para el periodo 2019-2024, aprobadas por el Consejo Europeo en junio de 2019, el apoyo al multilateralismo se configura como la primera prioridad de las enunciadas en ámbito exterior⁹⁷. La cuestión es si Europa, a pesar de las divisiones internas que hemos apuntado entre un occidentalismo universalista y uno de repliegue, será capaz de tomar el testigo y de proporcionar un nuevo modelo de liderazgo global multilateral⁹⁸.

Para ello hacen falta consensos concretos entre países con valores e intereses afines, que pueden unirse en diferentes configuraciones en función del suborden de que se trate. Las cartas con las que la UE cuenta son una cierta percepción de *honest broker* en algunas cuestiones que puede darle cierta capacidad para aglutinar coaliciones multilateralistas y una reconocida capacidad diplomática⁹⁹.

Orden europeo

La agenda global se proyecta en los subórdenes sectoriales, pero también en los diversos subórdenes regionales. En ninguno de

⁹⁷ Una nueva agenda estratégica 2019-2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>.

⁹⁸ MAHBUBANI Kishore. *Has the West Lost It?* Allen Lane, 2018.

⁹⁹ GOWAN, Richard y DWORKIN, Anthony. *Op. cit.*

ellos como en el europeo se plantea con tanta claridad la cuestión de la supervivencia de la occidentalidad organizada, en particular en el seno de la UE y de la OTAN.

Unión Europea

Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2019 nos recuerdan que «La UE seguirá siendo una fuerza impulsora del multilateralismo y el orden internacional basado en normas, garantizando la transparencia y la equidad y todas las reformas necesarias. Apoyará a las Naciones Unidas y a las principales organizaciones multilaterales». Es un mensaje que repite la doctrina¹⁰⁰, pero no hay que olvidar que en un número significativo de foros internacionales, la UE, o no tiene voz propia, o no existe unanimidad entre Estados miembros en cuanto a lo que esa voz ha de expresar. Es verdad que se han desarrollado mecanismos informales de coordinación de los Estados miembros de la UE en Naciones Unidas («EU8», «EU6»), pero estos no resuelven por sí mismos las deficiencias de la alambicada institucionalidad europea. Su apoyo al multilateralismo no puede pues separarse de la cuestión de cómo puede tener la UE una voz más cohesionada. La UE no acaba de resolver el dilema de cómo ser simultáneamente un actor global con voz propia y el multiplicador de las voces nacionales —a veces contradictorias— de los Estados miembros con mayor voluntad de proyección internacional.

Se constata además que, ante la dificultad o la falta de voluntad de dar acomodo en las instituciones europeas a los mecanismos de respuesta a las sucesivas crisis a las que ha debido enfrentarse la UE, las soluciones han ido sobre todo por el camino intergubernamental y parece que esta tendencia se mantendrá en el futuro: así, por ejemplo, se ha planteado incluso la idea de la creación de un consejo de seguridad europeo que, so capa de mayor eficacia, parece dirigido a consagrar una suerte de directorio en materia de seguridad, en el que participaría la propia Alemania, Francia, el Reino Unido post-Brexit y otros por determinar¹⁰¹.

¹⁰⁰ DWORKIN, Anthon y LEONARD, Marc. «Can Europe Save the World Order?». *ECFR*. Policy Brief. May 2018. https://www.ecfr.eu/page/-/can_europe_save_the_world_order.pdf.

¹⁰¹ SCAZZIERI, Luigi. «Towards a European Security Council?». *Centre for European Reform*. 27 November 2019. <https://www.cer.eu/insights/towards-european-security-council>.

Sin embargo, hay que tener presente que esta lógica intergubernamental, aunque superficialmente pueda parecer más igualitaria, pues coloca a todos los Estados en el mismo plano, en la práctica deja mucho más margen a los grandes Estados para ejercer su influencia, al sacar de la ecuación política a instituciones como la Comisión Europea o el Parlamento más capaces y proclives a definir y defender un interés común por encima de los intereses nacionales.

En la UE gana también terreno una lógica centro-periferia, en la que los Estados «centrales» marcan la agenda y la «periferia» ha de aceptar unos planteamientos que, como ha mostrado la política de austeridad en respuesta a la Gran Recesión, no son necesariamente acertados. Veremos si la anunciada conferencia sobre el futuro de Europa da a luz un marco decisorio e institucional que permita a la Unión dotarse de una mayor coherencia interna que le permita ser verdaderamente «geopolítica», o si esa idea viene a engrosar la lista de expresiones felices pero no muy consistentes que jalonan el proceso de integración.

Una mayor coherencia institucional debería ser el instrumento para lograr una mayor coherencia de la acción exterior, de tal manera que las políticas de seguridad y defensa, cooperación para el desarrollo, competencia, comercial, financiera, de promoción del euro como moneda global, tributaria, de derechos humanos y de lucha contra el cambio climático funcionen como elementos de una misma estrategia exterior, y no como piezas dislocadas de un rompecabezas administrativo. Este es el desafío al que se enfrenta la nueva Comisión Europea en su deseo de ser más «geopolítica»¹⁰².

Existe otra dimensión en que Europa es portadora de un modelo susceptible de influir en el orden internacional. Se trata del modelo económico. Branko Milanovic, en el análisis citado, reconoce que en el actual capitalismo «liberal» perviven rasgos de lo que llama capitalismo social-demócrata, propio del siglo xx, caracterizado por una fuerza laboral organizada y una prioridad a las prestaciones sociales (Estado de bienestar). Pero más que en el pasado, el debate sobre la vigencia del modelo económico europeo se sitúa en el presente, y ha sido revitalizado por ejemplo por análisis como los del economista francés Thomas

¹⁰² BORRELL, Josep. «La geopolítica empieza en casa». Discurso ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 7 de octubre de 2019. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_Especial.pdf.

Piketty¹⁰³ que, poniendo el acento en el carácter corrosivo de las desigualdades internas, abogan por un sistema más igualitario y redistributivo y llaman a una reforma interna del capitalismo occidental como condición necesaria para su viabilidad. La supervivencia del «orden liberal» no es pues solo cuestión de valores democráticos y derechos humanos, tiene que ver también con cómo crear las condiciones para el bienestar material de las sociedades en su conjunto.

Finalmente, en el terreno de la seguridad, como se ha indicado, existe un creciente debate interno en la UE sobre su «autonomía estratégica», pero hay que ser conscientes de que, más allá del nombre, lo que se está desarrollando por el momento en el marco de la UE es una mayor cooperación intra-europea en el desarrollo de capacidades militares, y en la proyección de misiones, civiles y militares, de gestión de crisis. Por mucho que sea un debate necesario, que reaparece en cada periodo de crisis¹⁰⁴, la defensa europea no es una cuestión que se plantee en términos reales en el marco de la Unión Europea en la actualidad. Es posible que en la futura conferencia sobre el futuro de Europa se plantee, pero sería un salto cualitativo con respecto a la situación actual. El *locus* de la seguridad colectiva europea es hoy la OTAN, y dentro de ella la relación transatlántica es irremplazable.

OTAN

La OTAN es el epítome de lo que hemos llamado Occidente organizado o militante. Durante la Guerra Fría se ha construido en torno a ella el vínculo transatlántico, que es otra de las señas de la occidentalidad moderna. Es portadora también de una carga ideológica, en la medida en que constituyó un instrumento esencial para la contención de una ideología que amenazaba la libertad de Europa occidental.

La OTAN es por tanto una organización política, pero es también una organización militar extremadamente eficaz, que cuenta con una serie de instrumentos organizativos (estructura de mando integrada, procesos de generación de fuerzas, interoperabilidad, mecanismos de toma de decisiones a parir del Consejo Atlántico) que la hacen muy operativa en la disuasión, pero también en el

¹⁰³ PIKETTY, Thomas. *Capital et idéologie*. Seuil, 2019.

¹⁰⁴ JOHNSTON, Seth A. «Trump, l'Europe et l'OTAN : retour vers le futur». *politique étrangère*, 4. 2019.

despliegue de operaciones de prevención y gestión de crisis y de cooperación en materia de defensa.

Se trata de un instrumento tan potente que resulta difícil no pensar en su aplicación en los diferentes desafíos de seguridad que se plantean y que son crecientes. De hecho, desde el punto de partida de la defensa frente a un potencial ataque soviético, la OTAN ha ido ampliando su radio de acción hacia el flanco sur, en particular a través del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, y dotándose de un *hub* regional para el sur en el Cuartel General de la OTAN en Nápoles. Hoy, según el secretario general Adjunto de la Organización, Antonio Missiroli, el «sur» de la OTAN va del Mediterráneo al Sahel, el Cuerno de África, y hasta el Indo-Pacífico y Asia del Sur¹⁰⁵, sin olvidar, claro está, Afganistán y Oriente Medio.

Como hemos visto que el presidente Macron insiste en su potencialidad en la lucha contra el terrorismo, Hungría y Grecia en que se convierta en un instrumento de lucha contra la inmigración, mientras que el presidente Trump ha pedido que se articule una «NATO-ME» orientada a Oriente Medio, e incluso se menciona a China¹⁰⁶ en el comunicado de la última cumbre de la Organización. Hay quien llama a que asuma responsabilidades globales, so pena de caer en la irrelevancia¹⁰⁷.

Sin duda la capacidad de la OTAN para proyectarse y para cooperar con socios del sur puede ser aprovechada, y de hecho lo es. Ejemplo de ello son el centro regional de la Iniciativa de Estambul existente en Kuwait o la misión de adiestramiento en Irak, en la que participan 550 efectivos de las Fuerzas Armadas españolas.

Pero todo ello no puede ocultar que la OTAN está hoy atravesada, como hemos indicado más arriba, por las mismas fisuras que el resto de la occidentalidad. Hay que ser conscientes de los distintos puntos de vista de los aliados sobre Oriente Medio, algo

¹⁰⁵ MISSIROLI, Antonio. «NATO and the South». Real Instituto Elcano, April 2019. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/missiroli-nato-and-the-south.

¹⁰⁶ AGUIRRE DE CARCER, Miguel. «Retos políticos de la OTAN en su 70 aniversario». 1ARI108/2019. Real Instituto Elcano, 14/11/2019. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari108-2019-retos-politicos-de-otan-en-su-70-aniversario.

¹⁰⁷ Fundación FAES. «La Alianza Atlántica 70 años después: de la reforma a la refundación». *Papeles FAES*, n.º 229. 18/11/2019. https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20191118143745.pdf.

que se refiere no solo a Turquía, sino también a los EE. UU. y los países europeos. Una cooperación técnica sobre el terreno en el marco de la OTAN no puede por sí misma resolver las diferencias de fondo, y en momentos de crisis podría agravarlas.

En estas circunstancias, hay que llamar la atención también sobre la necesidad de que la organización, puesto que es política, responda a las prioridades políticas de sus Estados miembros. Y estas, como se ha visto, son variadas. Sin duda caben cooperaciones en cuestiones concretas, pero quizá donde existe mayor coincidencia entre Aliados en cuanto a la utilidad de la Organización, sobre todo post-2014, es en que asegure la defensa colectiva de sus Estados miembro frente a un potencial ataque en lo que se solía denominar «dentro de zona» y, cada vez más, frente a amenazas híbridas o de zona gris. Así, en desarrollo de las decisiones tomadas en las Cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) que han tomado medidas operativas que mejoran notablemente la capacidad de reacción de la OTAN en el Este de Europa, mecanismos en los que España participa. Este es el corazón de la Alianza, en cuya preservación existe un interés compartido evidente a ambos lados del Atlántico, un interés que debería ser suficiente como para evitar la tentación de utilizar las garantías recíprocas de seguridad como moneda de cambio o instrumento de presión en otros subórdenes internacionales, como el comercial.

Ello no quiere decir que las relaciones con Rusia deban ser únicamente de conflicto, y que no quepa la cooperación que ha pedido recientemente el presidente Macron. Tampoco quiere decir que la OTAN deba renunciar a enfoque de 360 grados. Pero el escenario europeo no es tan benigno como para no centrar la atención del único mecanismo de defensa colectiva del que disponemos en el continente.

Para concluir

Los valores occidentales no son ya patrimonio de occidente como cultura, mientras que como grupo, ni los Estados occidentales en su conjunto, ni ninguno de ellos separadamente, puede por sí solo hacer frente a los desafíos globales actuales.

Como alternativa, resulta sugestiva la idea de hacer operativa en el plano internacional la idea de comunidad de democracias, pero una primera dificultad es la emergencia actual de democracias

«iliberales» que no comparten, y de hecho rechazan, la agenda multilateral.

Occidente debe pues contar con «el resto». La división actualmente operativa en el ámbito internacional es la que separa a los que apuestan por el multilateralismo de los que persiguen una agenda bilateralizada, proteccionista y aislacionista. En ese sentido el impulso europeo a una «Alianza multilateralista» flexible y adaptable va en la buena dirección. De cara al futuro, las líneas de solidaridad a la hora de preservar un orden internacional abierto habrán de basarse no en la pertenencia a una cultura (occidental) sino en el hecho de compartir una agenda multilateral.

Ello no es incompatible, al contrario, con la existencia de una agenda más ambiciosa, en particular en materia de derechos humanos, entre países que con una mayor afinidad en términos de valores. En la definición y ejecución de esta agenda la Unión Europea debe recobrar la confianza en sí misma como poder transformador de la sociedad internacional, confianza que quedó algo alicaída tras las crisis de 2012-2016. Por otro lado, para ser realmente un actor «geopolítico» la UE debería llevar a cabo una reforma interna de calado, para la cual está por ver si sus Estados miembros están preparados.

Finalmente en algunos planos la idea de occidentalidad en sentido organizado y militante en la defensa de intereses concretos sigue plenamente vigente. Es el caso en particular de la OTAN, que sigue siendo indispensable a ambos lados del Atlántico, ya que las preocupaciones sobre las que se basa su existencia subsisten.