

Documento de trabajo 9/2018  
25 de abril de 2018



# El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de *policy planning*

Ricardo López-Aranda



## El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de *policy planning*

**Ricardo López-Aranda** | Director de la Oficina de Análisis y Previsión, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación | @RLAranda 

### Índice

Un mundo en cambio.....	3
(1) Tendencias globales.....	3
(2) Redistribución del poder .....	8
Orden mundial.....	8
Realidades regionales.....	11
(3) Una agenda global para el siglo XXI.....	18
(a) Políticas económicas para el crecimiento y el empleo .....	19
(b) Mayor equidad (incluida la igualdad de género).....	19
(c) Cooperación en materia migratoria .....	20
(d) Acción contra el cambio climático .....	21
(e) Legitimidad internacional en la resolución de conflictos .....	22
Para concluir.....	23

## Un mundo en cambio<sup>1</sup>

Contrariamente a lo que uno podría intuir, el trabajo de lo que en el mundo anglosajón se conoce como *policy planning* y en España ha dado en llamarse análisis y previsión no es tratar de adivinar correctamente lo que deparará el futuro. Eso sería inútil e incluso contraproducente, ya que una visión prefijada del porvenir puede convertirse rápidamente en un sesgo cognitivo que impida reconocer nuevos patrones y cambios inesperados.

Su tarea es más bien la de proponer líneas de acción política que permitan prevenir evoluciones futuras. Por ejemplo, es difícil prever si tendrá lugar una carrera de armamentos nucleares, pero es posible señalar que las condiciones para que esto suceda están cada vez más presentes y, por lo tanto, se puede y debe subrayar la relevancia de las estrategias preventivas, como el acuerdo con Irán en materia nuclear. Además de tratar de resistir la tentación de ofrecer visiones del futuro sacadas de una bola de cristal, el *policy planner* se enfrenta a un segundo desafío, que es el de proponer acciones que responden a tendencias a largo plazo, cuando los operadores políticos suelen centrarse en una realidad que se desarrolla en el corto plazo.

En todo caso, aunque ya ha quedado claro que estas líneas no tienen por objeto ofrecer una foto fija del mundo venidero, sí que hay una cosa sobre el futuro que se puede anticipar de entrada sin temor a equivocarse, y es que el futuro será bastante diferente del presente que conocemos, y diferente de maneras que nos resultan difíciles de aprehender en la actualidad. En efecto, las características del tiempo presente tienden a percibirse como permanentes, pero si miramos hacia atrás, veremos que lo que consideramos ahora como normal sería considerado increíble hace sólo unas pocas décadas, y es probable que esta tendencia se acelere.

El ritmo de cambio actual es extremadamente rápido en comparación con los períodos anteriores de la historia humana, caracterizados por la estabilidad económica, política y tecnológica. En un mundo enormemente interconectado, acontecimientos conocidos como “cisnes negros”, que pueden poner la realidad patas arriba, son cada vez más probables. Y las tendencias a largo plazo, que solían ser bastante estables, también apuntan a un cambio global.

### (1) Tendencias globales

La demografía, para empezar, nos dice que la población mundial posiblemente se estabilice en alrededor de 11.000 millones de personas para fines de siglo, partiendo de 7.600 millones en la actualidad. Contrariamente a las predicciones malthusianas, esta estabilización no traerá por causa la limitación de los recursos disponibles, sino principalmente el aumento de los niveles educativos, especialmente de las mujeres, que generalmente acompaña al progreso económico.

---

<sup>1</sup> El presente documento de trabajo es parte de una obra colectiva impulsada por la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil. Las opiniones expresadas en él son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente la posición del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

Las Perspectivas de Población Mundial de las Naciones Unidas nos dan una idea aproximada de cómo será la distribución de esa población: el número de africanos se duplicará en 2050, y casi se duplicará de nuevo en 2100. Para entonces, cerca del 40% de la población mundial será africana, partiendo de un 16% en la actualidad. En cuanto a Oriente Medio y África del Norte, a pesar de tasas de fecundidad en gran medida en descenso, la inercia del crecimiento que ya conoce la población de esta región significará que superará a China en 2100, llegando a 1.000 millones de personas, por 570 millones en la actualidad.<sup>2</sup>

La población asiática, por otro lado, crecerá a un ritmo más lento en términos absolutos (con un aumento de 500 millones para el año 2100), pero disminuirá significativamente en términos de su participación en el total mundial, hasta el 43%, desde casi el 60% hoy (debido a la expansión comparativa de África y Medio Oriente).

Los europeos, por su parte, estarán menos presentes tanto en términos absolutos como relativos (cerca del 6%), mientras que el número de latinoamericanos y norteamericanos aumentará ligeramente en términos absolutos, pero disminuirán en términos relativos, a alrededor del 6,5% y el 4,5% de la población mundial, respectivamente. En conjunto, esas tres regiones, que hoy suman el 23,5% de la población mundial, representarán menos del 17% en 2100. En Europa, en particular, la población en edad laboral disminuirá significativamente, mientras que aumentará en África y continuará siendo alta en Oriente Medio. Este aumento traerá oportunidades de crecimiento a estas regiones, pero también desafíos sociales y, por lo tanto, políticos, especialmente si las oportunidades de empleo no siguen.

Otra tendencia demográfica global es la urbanización y el desarrollo de megaurbes. En 2050, el 66% de la población mundial vivirá en ciudades, por el 54% en la actualidad. La gestión de las ciudades en términos ambientales y de movilidad será cada vez más crucial.

Resumiendo, demográficamente, el siglo XXI seguirá siendo asiático, pero mucho más africano de lo que es hoy. La disminución relativa de la población y el envejecimiento en algunas regiones, y las diferencias de ingresos entre éstas y otras en auge demográfico, harán de la migración un tema crucial en el siglo XXI, una bendición o una maldición, dependiendo de cómo se gestione.

Aunque las predicciones malthusianas no están destinadas a cumplirse en su formulación original, asistimos a un nuevo tipo de maldición malthusiana: las posibles consecuencias del cambio climático en términos de agotamiento de los recursos, en particular la escasez de alimentos y agua dulce. Estos fenómenos afectarán especialmente a la población de los países tropicales, que también tienden a ser más pobres, y pueden tener efectos críticos en entornos ya frágiles, actuando como multiplicadores de amenazas con efectos desestabilizadores. Dos ejemplos destacados son la creciente desertificación en el Sahel y la difícil situación de los pequeños Estados

---

<sup>2</sup> Musa McKee, Martin Keulertz, Negar Habibi, Mark Mulligan y Eckart Woertz (2017), "Demographic and economic material factors in the MENA region", Working Paper, nr 3, October, [http://www.iai.it/sites/default/files/menara\\_wp\\_3.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/menara_wp_3.pdf).

insulares en desarrollo en el Pacífico, que se enfrentan a la desaparición debido al aumento del nivel del mar, un fenómeno que también puede afectar a ciudades y aglomeraciones costeras (75% las grandes urbes del mundo están ubicadas en las costas). Además, el cambio climático puede afectar al crecimiento económico a través de los efectos destructivos de los desastres naturales, mientras que tiene también implicaciones financieras a través del aumento de las primas de seguros.

En cuanto a la economía mundial, en poco más de un siglo, el PIB global se ha multiplicado por 20, después de milenios de relativa estabilidad. En los últimos 50 años, en particular, la globalización ha traído niveles de crecimiento sin precedentes a los países en desarrollo y ha sacado a cientos de millones de personas de la pobreza.

Pero la Gran Recesión ha generado dudas sobre la capacidad de la economía mundial para proporcionar crecimiento y empleo en el futuro como lo ha hecho en el pasado. Algunos economistas apuntan a la perspectiva de un mundo caracterizado por niveles de crecimiento más bajos que aquellos a los que estábamos acostumbrados, ya que muchas economías avanzadas experimentan una disminución en sus poblaciones en edad laboral y las emergentes se acercan a una situación de madurez que lleva a crecimientos marginales decrecientes.<sup>3</sup> En el caso de las economías avanzadas, este fenómeno se ve acentuado por un menor crecimiento de la productividad, una creciente propensión a ahorrar y una menor propensión a invertir, lo que podría dar lugar a lo que se ha calificado como estancamiento secular.<sup>4</sup> También hay indicadores que sugieren que el crecimiento del comercio mundial puede estar asentándose en una trayectoria más baja que en el pasado.

Por regiones, el crecimiento de Asia y el Pacífico, que ha sido espectacular en las últimas décadas, parece continuar, aunque a un ritmo más lento, lo que le permitirá ser el 53% de la economía mundial para 2050 (del 34% en la actualidad). Para entonces, las Américas representarían el 25%, Europa el 15% y Oriente Medio y África alrededor del 7%.<sup>5</sup> China, EEUU y la India probablemente se alzarán muy por encima del resto de economías nacionales. Para 2030, dos tercios de la clase media mundial vivirá en Asia, algo que las economías exportadoras de todo el mundo ya están teniendo en cuenta. Económicamente, el mundo será más asiático, pero Europa y las Américas seguirán representando una parte considerable y, en general, los actuales países altamente desarrollados probablemente seguirán por delante en términos *per cápita*.

Por su parte, una serie de países y regiones enteras en todo el mundo (incluida la India, la mayor parte de África y muchos países de Oriente Medio) se caracterizan por un fuerte crecimiento demográfico y, a pesar de su diversidad, comparten un cierto número de desafíos. La cuestión clave es si sus economías estarán en condiciones de ofrecer

---

<sup>3</sup> "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>.

<sup>4</sup> Concepto acuñado por Larry Summers. Véase <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>.

<sup>5</sup> "Long-term macroeconomic forecasts. Key trends to 2050", The Economist Intelligence Unit, [http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Long-term\\_macro-economic\\_Forecasting-upto-2050.pdf&mode=wp&campaignid=ForecastingTo2050](http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Long-term_macro-economic_Forecasting-upto-2050.pdf&mode=wp&campaignid=ForecastingTo2050).

un futuro prometedor, en términos de oportunidades de empleo, a las sucesivas oleadas de jóvenes que llegarán al mercado laboral. En caso contrario, viene a la mente la reciente experiencia de la “Primavera Árabe”, en la que las generaciones de jóvenes, muchos de ellos con niveles de educación elevados, tradujeron su frustración con el desempleo y el estancamiento económico y social en protestas callejeras, con resultados conocidos. Un entorno económico caracterizado por niveles de crecimiento más bajos y un cambio tecnológico que ya no recompensa tanto los bajos salarios como las infraestructuras, las tecnologías avanzadas y las habilidades, parece apuntar a que el modelo de desarrollo que permitió el milagro económico de Asia Oriental no se puede extrapolar a la evolución futura de otras regiones.

Este posible menor crecimiento y las mejoras tecnológicas, como el *fracking*, también tendrán un impacto en las economías basadas en las exportaciones de productos básicos, que no deberían esperar que los altos precios impulsen su desarrollo como lo hicieron en el pasado, durante el superciclo de las materias primas. En el caso del petróleo, esta tendencia se debería verse reforzada por el cambio gradual hacia las energías renovables.

Por otro lado, aunque la globalización ha aumentado la igualdad entre los países, ha exacerbado la desigualdad dentro de las sociedades, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo.<sup>6</sup> Algunos economistas señalan como causa que los retornos de capital tienden a acumularse mientras que los ingresos laborales se estancan o disminuyen.<sup>7</sup> La desigualdad a su vez limita el crecimiento potencial, ya que la concentración del ingreso en un pequeño grupo de personas reduce la demanda agregada con respecto a su potencial.

Además, si la globalización, en forma de mayores intercambios, en particular el comercio, ha contribuido a sacar a millones de personas de la pobreza en el mundo en desarrollo, probablemente también haya generado un deterioro de las expectativas económicas de las clases medias en las economías desarrolladas y una creciente desigualdad en estas sociedades, ya que sus empleos poco cualificados han sufrido la competencia de los países en desarrollo, o se han deslocalizado allí, generando desempleo. En muchos países del mundo desarrollado, el ingreso de los hogares medios en general ha disminuido. La sensación de estancamiento, unida a cuestiones identitarias que luego veremos, tienden a generar tensiones sociales que contribuyen al auge del populismo y del nacionalismo, e incrementan la probabilidad de conflictos internos e internacionales.

El cambio tecnológico que está experimentando la humanidad también parece estar exacerbando las desigualdades dentro de las sociedades. En la era digital, algunos trabajadores altamente cualificados tienen mejores perspectivas, pero otros se enfrentan al paro o salarios menguantes.<sup>8</sup> El impacto potencial de las nuevas tecnologías en el futuro no se limita, sin embargo, a la desigualdad y a la cuestión de

---

<sup>6</sup> Branco Milanovic (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

<sup>7</sup> Tomas Picketty (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Seuil.

<sup>8</sup> Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee (2014), *The Second Machina Age*, W.W. Norton and Company.

cómo se reparte el crecimiento que generan. Al contrario, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, junto con la biotecnología, son el factor que tiene más probabilidades de cambiar de forma más radical no sólo la economía, sino la sociedad y la cultura. Afectará (ya está afectando) también a la esfera política, creando nuevas ágoras para el debate público, pero también nuevos riesgos de manipulación y control social por parte del poder político y de intereses privados. De hecho, actualmente está proporcionando a actores no estatales, desde empresas hasta grupos terroristas, la posibilidad de influir directamente en las opiniones públicas internas. Probablemente estamos en la víspera o en un cambio de época que incluirá el alargamiento de la esperanza de vida gracias a las biotecnologías y una mutación en la relación entre el trabajo y los salarios, a medida que el uso de dispositivos robóticos y de la inteligencia artificial se generalice. Este es un desafío a gran escala al que se deberá encontrar una respuesta a medida que se desarrolle.

Finalmente, no sólo cuenta cómo es el mundo, sino también cómo lo percibimos, y nuestras ideas son las lentes a través de las cuales filtramos la realidad. Incluso pueden llegar a definir nuestra identidad.<sup>9</sup> Y en muchos lugares la percepción es sombría.

No parece ayudar el saber que desde un punto de vista objetivo que estamos viviendo en el mejor de los tiempos, en términos de esperanza de vida, alfabetización, salud, seguridad y casi cualquier otro indicador del bienestar humano.<sup>10</sup> Por el contrario, estamos siendo testigos de una ola de pesimismo, al menos en las sociedades desarrolladas.<sup>11</sup> Las ideologías nacionalistas y xenófobas van en aumento y, en muchos lugares, los migrantes se convierten en el chivo expiatorio de todos los males, especialmente en los países en declive demográfico y cuya identidad se siente amenazada. La forma sombría en que las sociedades avanzadas ven su presente probablemente tenga que ver con su futuro, ya que, como hemos visto, un futuro mejor no está garantizado. Por el contrario, el sello distintivo de nuestro tiempo parece ser la incertidumbre.

Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo están experimentando un *boom* demográfico o aún están inmersos en la onda expansiva de uno reciente. Allí, las nuevas generaciones, incluso cuando están mejor formadas que ninguna anterior, se enfrentan con la perspectiva de un aumento del desempleo y la desigualdad. En el pasado reciente, en el sur del Mediterráneo esta combinación ha llevado al conflicto: el desempleo y la falta de oportunidades engendran descontento, especialmente entre los jóvenes, que fácilmente se transforma en sectarismo y políticas de identidad. Más aún cuando las instituciones estatales que supuestamente han de brindar las condiciones de inclusión son propensas a la ineficiencia y la corrupción, es decir, en última instancia, a la injusticia.

---

<sup>9</sup> Sharun Mukand y Dani Rodrik (2018), "The political economy of ideas: on ideas versus interests in policymaking", NBER Working Papers Series, Working Paper 24467, March, [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the\\_political\\_economy\\_of\\_ideas.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_political_economy_of_ideas.pdf).

<sup>10</sup> Steven Pinker (2018), *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*, Allen Lane.

<sup>11</sup> Ipsos (2017), "Global Trends 2017", <http://www.ipsosglobaltrends.com/>.

La indignación que provoca este sentimiento de injusticia puede conducir a la rebeldía y finalmente a la violencia. Este sentimiento de descontento, en lugar de sentimientos religiosos genuinos, está a menudo en el origen de la motivación del yihadismo: su mensaje igualitario y moralizante se presenta como una alternativa a la realidad de la injusticia y la corrupción. Por ello, además de combatir el terrorismo con todos los medios legales al alcance del Estado, debemos abordar también sus causas profundas y hacer frente a esa injusticia y falta de expectativas, provocadas por instituciones corruptas, basadas en la captación de rentas y el clientelismo político.

Todo esto tiene lugar en un contexto en el que la cuna de las ideas liberales –Occidente– ha perdido parte de su brillo debido a las consecuencias de la reciente crisis económica, mientras que EEUU parece estar tomando un giro hacia el nacionalismo y el aislacionismo, y el éxito económico de China parece ofrecer un modelo alternativo de capitalismo autoritario que erosiona la noción de valores universales.

Las ideas importan, ya que impregnan todo, y la batalla por el futuro es, por consiguiente, también una batalla de ideas.

## **(2) Redistribución del poder**

Una redistribución global de la riqueza y la población implica una redistribución del poder. Es cierto que el poder está más fragmentado y, por lo tanto, es más difícil de interpretar.<sup>12</sup> Pero, a pesar del auge de nuevos actores, la esencia del “poder duro”, el monopolio de la fuerza, sigue estando principalmente en manos del Estado. El mundo de los Estados ha pasado de un sistema bipolar a un sistema multipolar más complejo, con un breve intervalo de abrumadora dominación estadounidense. En la actualidad, coexisten diferentes órdenes regionales, en los cuales EEUU desempeña un papel decisivo pero no exclusivo.

### **Orden mundial**

Antes de analizar estos órdenes regionales, vale la pena hacer una distinción conceptual entre el “orden mundial basado en el Derecho” y el “orden mundial liberal”, para luego ver cómo esos conceptos se relacionan con el mundo real. Existe una cierta tendencia a confundir ambas ideas, ya que aspiran a converger y se encarnan en las mismas instituciones: la arquitectura internacional construida después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, se trata de nociones distintas. La idea central del orden basado en el Derecho es esencialmente la de legitimidad, que descansa en el respeto al procedimiento debido: un método sobre cómo acordar las normas internacionales y su aplicación (un claro ejemplo son las condiciones regladas para el uso de la fuerza en la sociedad contemporánea). Por su parte, el núcleo del orden liberal es ideológico: las libertades individuales y los derechos humanos, la libertad de intercambio, la democracia y el Estado de Derecho.

---

<sup>12</sup> Moisés Naím (2014), *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be*, Basic Books.



Para visualizar esta diferencia uno puede imaginar un régimen perfectamente aliberal que sea completamente respetuoso del orden mundial basado en el Derecho, puesto que este orden no excluye *per se* ninguna forma de gobierno. La cuestión de si una potencia liberal puede violar el orden jurídico internacional y seguir siendo liberal es más compleja: si uno de los principios básicos del liberalismo es el respeto a la ley, al violar el derecho internacional, una nación parece situarse fuera del campo liberal. De hecho, sin embargo, hay algunos casos significativos en los que el derecho internacional se ha visto violentado precisamente en nombre de las ideas liberales.

En cuanto a lo que implican ambas ideas en términos de relaciones entre naciones, cabe pensar que mientras que el concepto de “orden mundial basado en el Derecho” es esencialmente inclusivo (todos pueden respetar una ley en cuya elaboración participan, de una forma u otra), la idea de orden liberal es esencialmente excluyente: sólo aquellos que comparten ciertos valores pueden considerarse miembros legítimos de ese orden.

El debate actual sobre la crisis del orden mundial se refiere, de hecho, a ambos órdenes, el liberal y el jurídico, pero de diferentes maneras.

Con respecto al orden liberal, varios factores parecen venir a cuestionar su vigencia: el auge de China (que parece validar un modelo de “capitalismo autoritario”), las tensiones con Rusia (que no comparte esa agenda liberal), la reticencia de un “Sur Global” –que el grupo BRICS busca personificar– a que se le imponga desde fuera una cierta visión del mundo, y la propia crisis de confianza de Occidente. Esto parece confirmarse por el hecho de que la marea de democracia, que se expandió desde 1991, parece estar retrocediendo. Según *Freedom House*, desde 2006, 113 países han experimentado un declive neto de la democracia, y sólo 62 han experimentado una mejora.<sup>13</sup>

Sin embargo, también hay razones para pensar que el orden liberal sigue vivo y coleando. En general, a pesar de su reciente bache, la democracia ha ganado un terreno considerable en el último medio siglo. Además, en muchos aspectos, poco a poco, el orden internacional se ha venido impregnando de ideas liberales. Un ejemplo significativo es el lugar que ocupan los derechos humanos en el derecho internacional, que ha evolucionado desde los tiempos en que se invocaba el principio sacrosanto de la no injerencia en los asuntos internos, para pasar, primero, al reconocimiento del *droit de regard*, después al desarrollo de una serie de mecanismos de escrutinio regional y universal, incluido el Consejo de Derechos Humanos y, más recientemente, a los debates, todavía abiertos, sobre ideas tales como la Responsabilidad de Proteger.

Por su parte, el orden mundial basado en el Derecho, formado por reglas e instituciones multilaterales encarnadas en el sistema de Naciones Unidas, opera como una malla última de protección de la comunidad internacional, ya que incluye los principios básicos de coexistencia, como los de no agresión, prohibición del uso de la fuerza, el derecho humanitario o el derecho de la guerra, que, entre otras cosas, prohíbe el uso de armas químicas, etc. Por lo tanto, su preservación debe ser una prioridad primordial de la comunidad internacional.

---

<sup>13</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>.

El hecho de compartir estos principios básicos con el resto de la comunidad internacional no significa que las democracias deban renunciar ir más allá en el desarrollo de su propia visión del mundo o su agenda de promoción y protección de los derechos humanos y apoyo a la democracia y el Estado de Derecho. Pero sí que deberían hacerlo sin poner en peligro la legitimidad de un espacio para el diálogo sobre cuestiones tales como la lucha contra el terrorismo o contra el cambio climático, el desarrollo de la Agenda 2030, el comercio internacional, etc., en las que la cooperación internacional entre actores que no necesariamente comparten la misma ideología es indispensable para tratar de alcanzar objetivos de naturaleza verdaderamente global.

En todo caso, no hay más remedio que reconocer que incluso ese orden jurídico intencional básico con vocación global está en horas bajas. En primer lugar, se trata de un orden algo envejecido. En efecto, los principales elementos del andamiaje institucional internacional datan de la Segunda Guerra Mundial, con algunos añadidos posteriores (paso del GATT a la OMC en 1995), algunos de ellos muy trabajosos de alcanzar (reforma de las cuotas del FMI para dar mayor cabida a China, que no culmina hasta 2016). En el plano jurídico, la última aportación significativa a esta arquitectura ha sido la creación de la Corte Penal Internacional en 1998, que apenas ha sido creada y ha comenzado a verse socavada. En algunos aspectos esta arquitectura institucional está algo desfasada con respecto a la evolución de la comunidad internacional contemporánea. Un ejemplo claro sería la composición del Consejo de Seguridad, que refleja la realidad internacional de 1945, no la actual.

Además, en segundo lugar, en los últimos años hemos asistido a un creciente cuestionamiento de sus elementos esenciales: del marco jurídico del comercio multilateral que proporciona la OMC; de la coordinación de respuestas internacionales a los desafíos económicos mundiales en el seno del G-20; del sistema de seguridad colectiva, al verse el Consejo de Seguridad bloqueado con frecuencia; de determinados acuerdos de no proliferación, como el suscrito con Irán y, potencialmente, del régimen de desarme y control de armas (Tratado INF); de la lucha contra el cambio climático encarnada en el Acuerdo de París; etc. Detrás de cada objeción sectorial late una enmienda a la totalidad del entramado jurídico internacional, pues la agenda nacionalista en auge soporta mal las limitaciones que el derecho internacional impone a su libertad de acción.

Finalmente, en tercer lugar, el desarrollo de la agenda internacional en las últimas décadas se ha alejado del camino inicial marcado tras la Segunda Guerra Mundial, por una institucionalidad “fuerte”, encarnada en la Carta de San Francisco y las Organizaciones que integran el Sistema de Naciones Unidas, para pasar a poner el énfasis en foros de naturaleza informal (como el G-20, lanzado a nivel de jefes de Estado en 2008). Se ha pasado de la aspiración de aprobar un entramado de convenios internacionales con vocación vinculante, a una serie de compromisos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio primero, y luego los de Desarrollo Sostenible, o el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, que para los Estados suponen obligaciones de comportamiento en función de las circunstancias, con amplio margen para la auto-regulación.

No se trata de desmerecer estos grandes acuerdos, que son otros tantos pasos de la humanidad en la buena dirección, pero sí de mostrar lo que revelan sobre el lugar del derecho en la actual comunidad internacional. En ese sentido, pueden interpretarse como síntomas de la dificultad presente para generar normas de alcance universal y obligado cumplimiento, respaldadas por instituciones específicas que respondan a los desafíos de nuestro tiempo, como las creadas tras la Segunda Guerra Mundial respondieron a los desafíos del suyo.

Con todo, si en el campo de la coordinación económica, de los objetivos de desarrollo sostenible o de la lucha contra el cambio climático puede decirse que se ha creado una nueva gobernanza o “institucionalidad blanda”, que sirve a los fines que se persiguen, en el terreno de la seguridad colectiva en panorama es mucho menos halagüeño.

En efecto, frente a los casos de parálisis del Consejo de Seguridad, surgen de forma recurrente foros *ad hoc* e iniciativas de algunos países prominentes para resolver los sucesivos conflictos internacionales, iniciativas que a veces compiten entre sí y cuyo alto perfil ante la opinión pública internacional (e interna) no es ni mucho menos proporcional con sus logros en la realidad. Y es que, aunque es verdad que Naciones Unidas tiene sus propios problemas de funcionamiento, lo cierto es que ninguna iniciativa *ad hoc*, por muy visible que sea, cuenta con el plus de legitimidad internacional que el respaldo de la comunidad internacional encarnado en Naciones Unidas proporciona. Por ello, más que en formatos *ad hoc*, la mejora de la gobernanza global en materia de seguridad colectiva debe buscarse en una reforma del Consejo de Seguridad que le otorgue mayor legitimidad y eficacia.

En definitiva, el orden mundial actual combina elementos del derecho internacional, valores liberales, presiones de ideologías rivales y la realidad del unilateralismo. Este complejo e imperfecto estado de cosas es, con todo, muy diferente de un estado de naturaleza o de un sistema puramente hegemónico. Nuestro mundo multipolar actual también abarca y coexiste con una serie de realidades regionales con sus propias complejidades.

### Realidades regionales

El siglo XX ha visto la consolidación de instituciones multilaterales y de reglas universales, pero incluso si nuestro mundo actual es menos hobbesiano, el poder (político, militar, tecnológico, económico y cultural) sigue siendo básico para que un país saque adelante sus prioridades nacionales. E incluso en un mundo más global, los equilibrios de poder regionales son aún cruciales.

En ese nuevo sistema uno no puede sino reconocer el momento difícil que está atravesando “Occidente”. Desde la primera globalización, iniciada por la expansión marítima española y portuguesa durante el Renacimiento, Occidente ha sido decisivo en la conformación de la agenda internacional. Pero, como hemos visto, ahora parece estar en declive demográfico y económico en comparación con Asia.

De hecho, especialmente en el caso de EEUU, lo que está ocurriendo no es tanto el declive de Occidente como el auge de los emergentes, y esto a su vez tiene que ver con

el hecho de que el retraso relativo de las economías emergentes con respecto a las desarrolladas todavía les otorga bastante terreno que recuperar. Por mucho que refuerce la sensación de declive, este proceso de nivelación debe ser bienvenido por los países desarrollados, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista ético, ya que significa la salida de la situación de pobreza de millones de personas y por tanto su incorporación a la economía global. También implica, políticamente, la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio, en el que todos los actores se adapten a la nueva realidad.

El relativo declive externo de Occidente refuerza la inquietud interna y el pesimismo<sup>14</sup> provocados por una combinación de diferentes fenómenos: aumento de la desigualdad y expectativas decrecientes de las clases media y media-baja, a menudo acompañadas de cuestiones de identidad: la sensación de que la mayoría cultural está perdiendo su posición dominante a favor de otros grupos raciales, étnicos o culturales, ya sean minorías negras e hispanas en EEUU o inmigrantes y refugiados musulmanes en algunos países europeos y también en EEUU.<sup>15</sup>

Dentro de Occidente, la evolución de EEUU es particularmente relevante. EEUU es la piedra angular del orden mundial actual basado en normas y, sin embargo, en algunas áreas actúa como un poder revisionista, cuestionando los beneficios del multilateralismo en nombre de una agenda marcadamente nacionalista (“América Primero”). Esto es particularmente visible en el área del comercio (retirada inicial de las negociaciones del TTP, renegociación del TLCAN, distanciamiento de la OMC, parálisis de las negociaciones del TTIP y anuncio de nuevos aranceles), pero es extensivo a otras áreas clave, como el retiro del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, o la amenaza de retirarse de la JCPoA con Irán, consagrado, no cabe olvidarlo, en la Resolución 2232 del Consejo de Seguridad.

Es demasiado pronto para saber si esta tendencia se convertirá en una característica definitoria de la política exterior estadounidense. Probablemente, EEUU ha entrado en un período de introspección después de medio siglo de intervenciones militares con éxito limitado. Está experimentando un proceso interno de adaptación a las nuevas realidades económicas y demográficas (para el año 2040 “los blancos no hispanos” representarán por primera vez menos del 50% de la población total) y podría estar en tránsito hacia una visión del mundo ya no imperial ni cosmopolita, sino puramente nacionalista.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, EEUU sigue siendo la nación indispensable cuando se trata de mantener un orden mundial basado en normas con valores liberales en su núcleo. Aunque fuera sólo por esa razón el resto de democracias debe redoblar sus esfuerzos para mantener a EEUU anclado en una agenda internacional común.

Pero, ¿estará la UE en una mejor posición para avanzar en esta agenda? La UE atraviesa su propia crisis interna e internacional.

---

<sup>14</sup> Ipsos, *Global Trends 2017*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Ronald F. Inglehart y Pippa Norris (2016), “Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash”, *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, August.

<sup>16</sup> Samuel P. Huntington (2004), *Who Are We?* Simon & Schuster.

Internamente, se encuentra en un estado permanente de tensión entre, por un lado, la determinación de los gobiernos de los Estados miembros de mantener el control de la agenda política y, por otro lado, la magnitud de los desafíos internacionales actuales, que demandan respuestas de carácter cuasi federal. Un buen ejemplo de las disfunciones que produce esta tensión es la inadecuada reacción a los efectos de la crisis económica internacional en la zona del euro. La afluencia de refugiados de 2015 es otro caso de crisis originada en los Estados miembros, pero cuyas soluciones sólo pueden encontrarse, después de muchos tiras y aflojas, a nivel europeo.

Externamente, la UE corre el riesgo de perder peso relativo en las próximas décadas. Su proporción en el PIB mundial disminuirá casi a la mitad en 2050, a medida que continúen emergiendo las economías emergentes. En asuntos internacionales,<sup>17</sup> Europa paga un precio por no ser un actor más relevante en las crisis en Oriente Medio y el Mediterráneo o en Europa del Este, que afectan directamente su seguridad. Y, aun así, a pesar de sus dudas internas y el impacto negativo de la Gran Recesión, el modelo europeo sigue siendo un poder transformador internacional. La UE tiene una voz propia en la defensa de un orden mundial basado en normas, en particular en áreas como la protección de los derechos humanos, el cambio climático, el libre comercio y la integración regional, así como el respeto de las normas y principios básicos necesarios para preservar la paz y la seguridad, como la prohibición del recurso a la fuerza o la amenaza de la fuerza, y el respeto de la soberanía y la integridad territorial de todos los Estados.

En resumen, para ser relevante en un mundo en el que su peso relativo disminuirá, la UE necesita profundizar en su integración. Aunque esto parece claro desde un punto de vista teórico, el debate interno entre los Estados miembros y entre los ciudadanos europeos está lejos de haber terminado. Los observadores externos pueden confundir este estado permanente de negociación con una crisis existencial permanente. Sin embargo, la UE es más resistente de lo que en ocasiones parece, entre otras razones porque la integración forma parte del proyecto nacional de algunos Estados miembro clave, incluida España.

La idea de Occidente sería incompleta sin América Latina. Este grupo de naciones comparte de hecho el legado del Renacimiento y la Ilustración que finalmente trajo las ideas contemporáneas de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Pero es un Occidente emergente, ya que algunas de sus economías, como la mexicana o la brasileña, se ubicarán entre las más grandes en las próximas décadas.

Al mismo tiempo, ideológicamente, muchos en la zona se consideran parte de un “Sur Global” que disputa el dominio económico e ideológico del Norte industrial. No debería existir un dilema entre el Sur y el Oeste para los países y ciudadanos de América Latina y el Caribe. Por el contrario, se benefician de la perspectiva particular que la historia les ha otorgado, una perspectiva que proporciona un valor agregado a su contribución a la gestión de los asuntos mundiales, en la que participan activamente, particularmente en Naciones Unidas y las organizaciones regionales.

---

<sup>17</sup> “Global Europe 2050”, [https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy\\_reviews/global-europe-2050-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf).

Compuesta por países caracterizados en su mayoría por el crecimiento económico y la democracia, en términos geopolíticos América Latina ocupa un lugar cada vez más relevante en los asuntos mundiales: debido al auge económico y político del Pacífico ya no está en la periferia de Occidente, sino verdaderamente en el centro del mundo globalizado, mirando a ambos lados, a Asia y Europa.<sup>18</sup>

EEUU y la UE deberían extraer de ello las lecciones pertinentes: en un mundo en el que Occidente será cuantitativamente más pequeño, el triángulo EEUU-Europa-América Latina debería reforzarse, y ampliarse a países que defienden la democracia y los derechos humanos en Asia y el Pacífico, como Japón, Corea o Australia. En última instancia, la paradoja de “Occidente” es que, cuanto más universal se vuelve el orden que propugna, menos se puede reclamar como “occidental”.

En cuanto a Rusia, su actitud hacia el orden mundial es más clara una vez que uno asume la distinción entre el orden liberal y el orden basado en normas: Rusia se declara a favor de este último y en contra del primero. Sin embargo, la realidad es más compleja –otro ejemplo del uso selectivo del derecho internacional por las grandes potencias–, como muestran la anexión de Crimea y sus actividades en el Este de Ucrania. Esas acciones son ilegales y no se pueden condonar, ni se puede esperar que la comunidad internacional permanezca con los ojos cerrados ante violaciones del derecho internacional.

Por otro lado, si EEUU es indispensable, Rusia, con un poder militar y una capacidad diplomática indudables, resulta ineludible para preservar un orden internacional digno de ese nombre. Es un interlocutor esencial como mínimo en todo el capítulo de seguridad de las relaciones internacionales: la no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo, el acceso a bienes comunes globales, etc. Rusia también tiene un gran interés en apuntalar un orden mundial basado en normas que perpetúa su condición de gran potencia, en particular en el Consejo de Seguridad.

Como consecuencia de esta doble actitud, Rusia seguirá siendo simultáneamente un poder conservador y revisionista del orden mundial. Su revisionismo continuará desafiando a Occidente, porque, como un espejo, este desafío le devuelve la imagen de sí mismo como una superpotencia. Teniendo en cuenta las fuerzas en juego: su declive demográfico, la probable relativa estabilidad de los precios del petróleo y el gas en el margen inferior de la banda de fluctuación y el creciente peso internacional de China, Rusia tendrá que esforzarse para mantener su estatus en el siglo XXI.

China representa otro ejemplo de ambivalencia hacia el orden basado en normas, comprometiéndose con él en aspectos que coinciden con sus intereses y cuestionándolo cuando no lo hace (su reacción a la reciente sentencia del Tribunal Permanente de

---

<sup>18</sup> Carlos Malamud (coord..) (2018), *¿Por qué importa América Latina?*, Informe Elcano, nº 22, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3d717678-0482-4652-ad89-675318fa4de0>.

(cont.)

Arbitraje sobre el Mar del Sur de China es un claro ejemplo). El ascenso de China se considera una característica definitoria de este siglo, en particular para la región de Asia-Pacífico. Se están avanzando diferentes hipótesis sobre dónde se encontrará el equilibrio regional como consecuencia de ello (equilibrio de poder, cooperación regional, hegemonía, etc.).<sup>19</sup> En el mundo académico hay un debate en curso sobre si China y EEUU, como potencias respectivamente emergente y supuestamente en declive, están abocadas a la confrontación militar.<sup>20</sup> Después del anuncio de aranceles unilaterales sobre las importaciones chinas por parte de la Administración Trump, parece inevitable un enfrentamiento comercial con China. Y el comercio es sólo parte de un potencial de conflicto que abarca la libertad de navegación, la influencia política en la región, la ciberseguridad, etc. Por otro lado, un conflicto abierto entre China y EEUU resultaría catastrófico para ambos países, mientras que China parece comportarse como un poder pragmático cuya aspiración a ocupar un papel más importante en los asuntos mundiales puede ser acomodada.<sup>21</sup>

Kissinger apunta a este escenario más optimista, pero también advierte sobre los peligros del aumento de la “corriente triunfalista” en la política de China, que comparte la opinión de que es inevitable una confrontación con los EEUU.<sup>22</sup>

Desde la perspectiva económica, China todavía tiene potencial de crecimiento, ya que su urbanización y el desarrollo de su sector servicios no se han completado. La reforma de las empresas estatales también podría generar oportunidades, aunque la política extremadamente defensiva de China hacia las inversiones externas limita su alcance potencial.

Pero desde una perspectiva a más largo plazo, la cuestión clave en las próximas décadas no es tanto el ascenso de China como su proceso de estabilización y los peligros que conlleva. China está inmersa en una difícil transición de una economía intensiva en inversión a una de consumo, con tasas de crecimiento en declive, niveles muy altos de deuda (se cree que es alrededor del 280% del PIB) y una población en proceso de envejecimiento acelerado (para 2050 un tercio de la población china tendrá más de 65 años). Todavía tiene que demostrar que puede evitar la “trampa de la renta media” y evolucionar hacia una economía innovadora.

En tiempos de crisis, no se puede excluir el recurso al creciente nacionalismo. De hecho, es un fenómeno que ya estamos presenciando en toda la región. No hay escasez de disputas territoriales e históricas con vecinos más o menos distantes para alimentar ese sentimiento, por ejemplo, en el Mar Oriental de China, el Mar del Sur de China y la frontera sino-india.

En cualquier caso, la seguridad en la región no puede representarse como un asunto puramente sino-estadounidense. Están en juego otros actores importantes –la India,

---

<sup>19</sup> Henry Kissinger (2014), *World Order*, Penguin Books.

<sup>20</sup> Graham Allison (2017), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.

<sup>21</sup> Amitai Etzioni (2017), *Avoiding War with China*, University of Virginia Press.

<sup>22</sup> Henry Kissinger (2012), *On China*, Penguin Books.

Japón, Corea, Vietnam, Indonesia y Australia—, cuyos intereses y preocupaciones deben tenerse en cuenta. El papel de las organizaciones regionales, como la ASEAN, es precisamente ofrecer un espacio de partenariatado entre los diferentes actores.

Al igual que en otros marcos regionales, la evolución de la política exterior estadounidense, ejemplificada en su retirada inicial de las negociaciones para el TPP, introduce un elemento de incertidumbre que complica el cálculo de seguridad de las potencias regionales y aumenta las posibilidades de exacerbar una carrera armamentista convencional y, combinado con la adquisición de la bomba nuclear por parte de Corea del Norte, de desencadenar una carrera regional de armas nucleares.

Con respecto a la demografía, es interesante observar que no sólo en China continental, sino también en Taiwán, Corea del Sur y Japón las tasas de crecimiento están por debajo de la tasa de reemplazo. En el otro extremo está la India. Si en el siglo XXI China tendrá que gestionar su estabilización, la India deberá domar su auge. En 2050 será el país más poblado del mundo y, por lo tanto, la democracia más grande. Probablemente se ubicará entre las tres economías mundiales de mayores dimensiones. También deberá enfrentarse a los desequilibrios potenciales que conlleva tal crecimiento: la necesidad de generar empleo suficiente como para absorber un aflujo masivo de jóvenes al mercado laboral.

En resumen, el siglo XXI será asiático, pero esto en sí mismo no garantiza la paz y la prosperidad para la región. Sigue habiendo tensiones no resueltas con potencial de recrudescimiento: el entorno de seguridad está lejos de ser estable; en muchas zonas, la población declinará, mientras que en otros se disparará; la economía crecerá, pero no como en el pasado; el nacionalismo está en aumento en toda la región; y el cambio climático plantea sus propios desafíos, en particular a las zonas urbanas costeras, que acogen a una gran parte de la economía y de la población. Asia puede prosperar en el siglo XXI, pero tendrá que tomar las decisiones correctas.

En cuanto a África, como hemos indicado, está en plena expansión demográfica. El continente africano es extremadamente diverso en términos políticos, económicos y culturales, y esta heterogeneidad probablemente se acentúe en el futuro.<sup>23</sup> Alberga a la mayoría de los países menos desarrollados del mundo, pero también a algunos de los que conocen un más rápido crecimiento. Unos tienen los peores indicadores de desigualdad, mientras que en muchos de ellos una nueva clase media está prosperando. La mayoría de sus economías dependen de las exportaciones de productos básicos y, por lo tanto, han sufrido una disminución de la inversión extranjera directa (IED) tras el fin del superciclo de los productos básicos, pero la IED ya es mayor que la financiación externa para el desarrollo.

África, las diferentes Áfricas, se enfrentan a muchos obstáculos: el riesgo de seguir siendo economías extractivas, sujetas a los caprichos de los mercados internacionales y las inversiones extranjeras, la escasez de recursos agravada por el cambio climático, la necesidad de superar deficiencias en infraestructura y servicios básicos, etc.

---

<sup>23</sup> EU ISS (2017), "African futures: horizon 2025", <https://www.iss.europa.eu/content/african-futures-horizon-2025>.



Desde una perspectiva de seguridad, grupos terroristas han surgido y desarrollado, particularmente en África Occidental (Boko Haram), el Sahel (AQIM) y el Cuerno de África (al-Shabaab), inspirados por el radicalismo y relacionados con el crimen organizado y el tráfico ilegal. El tráfico ilegal y la seguridad de la navegación en el Golfo de Guinea también son fenómenos que generan preocupación en la región y más allá.

La UE y sus Estados miembros apoyan los esfuerzos africanos contra estas amenazas (como lo atestigua un número importante de misiones de la UE sobre el terreno, en todas las cuales, por cierto, participa España). Se les está uniendo un creciente número de actores internacionales que desempeñan un mayor papel en la seguridad africana con diferentes motivaciones: la lucha contra el terrorismo (US AFRICOM) o para asegurar sus intereses comerciales (la primera base militar de China en el extranjero, en Yibuti). Algunos Estados del Golfo y Turquía también están aumentando su cooperación en este campo (junto con una diplomacia religiosa llamada “de las mezquitas”).

Pero, sobre todo, los países africanos están reforzando la cooperación entre ellos para encontrar “soluciones africanas a los problemas africanos”, tanto en el marco de la Unión Africana como de organizaciones regionales como la CEDEAO o el G-5 del Sahel. Esto incluye una coordinación emergente para proteger la democracia, por ejemplo, en respuesta a la crisis en Gambia, pero también la integración económica, ya que muchos de los desafíos que enfrentan los países africanos son transnacionales por naturaleza.

Por su parte, Oriente Próximo ha sido víctima de una profunda agitación desde 2011 que no puede ser desconectada de los cambios demográficos y sociales que hemos señalado: la llegada masiva de jóvenes al mercado laboral y la frustración por la falta de expectativas. Estos movimientos han terminado con frecuencia en conflicto e incluso en guerra.<sup>24</sup>

La crisis siria, que en sus comienzos fue esencialmente un movimiento para pedir la mejora de las condiciones económicas locales, se ha convertido en la oportunidad para que diferentes actores externos intenten ganar influencia en la región. El resultado ha sido una guerra que, según algunas fuentes, ya se habría cobrado cerca de 500.000 vidas, y el auge de DAESH, una organización terrorista cuya amenaza va más allá de la región misma.

Una ramificación de esta lucha de poder regional es el debate actual sobre el futuro del acuerdo nuclear con Irán (JCPOA). Este acuerdo, alcanzado tras un complejo proceso iniciado desde Europa en 2003 probablemente haya evitado una guerra en la región y pueda considerarse un punto de partida para construir una arquitectura de seguridad regional más amplia. Desmontarlo sin más aumentaría significativamente el riesgo de conflicto y probablemente marcaría el comienzo de una carrera de armamentos nucleares en la zona. Evidentemente, las acciones de Irán plantean preocupaciones

---

<sup>24</sup> UNDP (2016), “Arab Human Development Report 2016”, <http://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/report/AHDR%20Reports/AHDR%202016/AHDR%20Final%202016/AHDR2016En.pdf>.

legítimas a la comunidad internacional en su conjunto, en relación, por ejemplo, con lo que sucederá después de que algunas cláusulas del acuerdo nuclear caduquen en 10-15 años, así como con el propósito de su programa de misiles balísticos o su apoyo a milicias armadas en la región.

Pero una solución a estas preocupaciones sólo se puede hallar partiendo del presente acuerdo, no de sus cenizas. El método elegido para llegar a una solución es el adecuado: negociaciones diplomáticas que implican concesiones, pero también logros para la comunidad internacional en términos de paz y estabilidad. Este método diplomático debe aplicarse a los conflictos en Yemen, en Libia o en relación con Qatar, y posiblemente en Afganistán. Los intentos de soluciones militares parecen haber llegado a sus límites en todas partes. La necesidad de más diplomacia incluye al decano de todos los conflictos, entre Israel y Palestina, que parece haber quedado relegado, pero que tiene un impacto sistémico en la región.

Más allá del arreglo de disputas bilaterales y de conjuntos complejos de afinidades y rivalidades, la región necesita una arquitectura de seguridad inspirada en los mismos principios que llevaron a la creación de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa durante la Guerra Fría. Pero evidentemente, los actores regionales y extra-regionales deben estar convencidos primero de su necesidad, como fue el caso en Europa en ese momento.

Finalmente, la dimensión religiosa de algunos de estos conflictos exige una política de diálogo interreligioso e intercultural con la que España está profundamente comprometida, en particular, pero no sólo, a través de la Alianza de Civilizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, la mayoría de estos conflictos no son esencialmente religiosos, sino políticos –relativos a la asignación de poder y recursos– y, por lo tanto, deben abordarse por medios políticos. Por esta razón, la diplomacia preventiva, la mediación y el conjunto completo de herramientas para la resolución pacífica de conflictos es más necesario que nunca.

### **(3) Una agenda global para el siglo XXI**

Esta descripción del estado actual de las cosas y de su probable evolución parece proyectar una imagen inquietante del futuro: un mundo dividido entre una humanidad envejecida, movida por el miedo y los instintos proteccionistas, y otra humanidad joven, en auge, marcada por la frustración y la ira, dispuesta a librarse de un orden mundial que la margina. Las fuerzas profundas de la demografía, la economía y el cambio tecnológico pueden poner al mundo en esa senda, exacerbada por la tendencia hacia las políticas identitarias.

Pero ello no tiene porqué suceder. La identificación de las tendencias y los riesgos actuales tiene precisamente el objetivo de identificar las políticas que podrían evitarlos. Y hay al menos cinco áreas de políticas donde la acción concertada internacional puede marcar una diferencia sustancial: (a) políticas económicas para el crecimiento y el empleo; (b) mayor equidad (incluida la igualdad de género); (c) cooperación en materia migratoria; (d) acción contra el cambio climático; y (e) legitimidad internacional en la resolución de conflictos.

### (a) Políticas económicas para el crecimiento y el empleo

Como se ha apuntado, la creación de empleo a nivel global debe ser una prioridad, y esto implica crecimiento. Contrariamente a la hipótesis del estancamiento secular, las economías emergentes tienen un potencial de crecimiento suficiente como para impulsar aún más la economía mundial. Pero, para que esto suceda, se deben buscar las políticas adecuadas: un mejor entorno empresarial (Estado de Derecho y mejor financiación), junto con mano de obra calificada (educación) y una mejor gobernanza (lucha contra la corrupción y responsabilidad ante los ciudadanos). Un factor crucial es también la incorporación de nuevas tecnologías, que pueden ayudar a las economías en desarrollo a saltar a las posiciones avanzadas, ya que las tecnologías se vuelven más asequibles (esto ya sucedió con la banca a través de teléfonos inteligentes y puede ser una realidad en el futuro en sectores como las energías renovables, la impresión 3-D, etc.). La inversión internacional en infraestructuras también tiene un papel crucial que desempeñar. Por ello son bienvenidas iniciativas como la de la “nueva Ruta de la Seda”, en la medida en que generen empleos locales, no creen una dependencia financiera excesiva para los países en desarrollo y sean coherentes con otros aspectos de la agenda global, como la lucha contra el cambio climático.

Pero incluso si el sombrío escenario del estancamiento secular se materializa, todavía está en nuestras manos evitar las políticas que podrían empeorarlo. Eso significa evitar los obstáculos al comercio mundial, que ha sido fundamental para generar crecimiento mundial. Es cierto que el comercio mundial ha beneficiado a los países emergentes, pero puede haber erosionado la situación de capas vulnerables de la población en las economías desarrolladas. Pero el beneficio del comercio para las sociedades desarrolladas y en desarrollo en su conjunto ha sido espectacular y, por lo tanto, la solución no es matar a la gallina de los huevos de oro a través del proteccionismo, sino un mayor activismo estatal en las sociedades desarrolladas en la protección de los que se ven desfavorecidos.

Hay otras áreas en las que se puede hacer más, en particular en el marco del G-20: proseguir el trabajo en curso contra la erosión de la base impositiva y la transferencia artificial de beneficios; combatir la evasión fiscal; coordinar las políticas contra las fluctuaciones económicas y monetarias y limitar los desequilibrios en cuenta corriente; una política concertada de estímulo fiscal cuando sea necesario; e incluso establecer un objetivo de crecimiento global (como se discutió en la reunión del G-20 en Brisbane en 2014).

En la búsqueda del crecimiento y el empleo, las herramientas tradicionales de la cooperación para el desarrollo deben complementarse con nuevos instrumentos que ya han demostrado su eficacia económica, como los nuevos medios de financiación del desarrollo, el comercio y las remesas.

### (b) Mayor equidad (incluida la igualdad de género)

El crecimiento es esencial, pero ha de ser inclusivo, esto es, ha de integrar la aspiración humana a la justicia, la igualdad de oportunidades y a un futuro mejor, elementos que pueden agruparse en torno a la idea de equidad. Ya hemos visto que asistimos a una

creciente erosión de uno de sus aspectos, el de la igualdad. Es verdad que la igualdad dentro de los países parece esencialmente un asunto interno, pero, como hemos apuntado, es un asunto interno con cada vez mayor relevancia internacional, ya que, por un lado, limita el potencial de crecimiento global y, por otro lado, puede generar frustración, lo que combinado con políticas identitarias, puede traducirse en inestabilidad internacional.

La corrupción, la captura del Estado por grupos clientelares o de interés son otras tantas fuerzas que socavan la idea de justicia sobre la cual toda sociedad humana bien fundada se asienta en última instancia. Las herramientas de las que disponemos contra ellas son la educación y la capacitación, pero también la asistencia sanitaria y el buen gobierno en términos de respeto del Estado de derecho, igualdad ante la ley y de inclusión social. La cooperación internacional para el desarrollo puede jugar un papel clave para mejorar este capítulo de la gobernanza interna.

Equidad significa también igualdad entre hombres y mujeres. Existe, en efecto, una fuerte correlación entre la emancipación de las mujeres y la modernización económica y social,<sup>25</sup> ya que la educación de las mujeres se filtra en la sociedad en términos de tasas de fecundidad más bajas, menores tasas de mortalidad infantil y materna, y mayores tasas de inversión en educación y salud infantil.

Más allá del papel de la mujer en el desarrollo, que está bien documentado, también es crucial en las economías avanzadas.<sup>26</sup> El empoderamiento de las mujeres es una fuerza para la modernización. Llenar este vacío puede beneficiar particularmente a los países de Oriente Medio y África.

### (c) Cooperación en materia migratoria

Como se ha indicado, las tendencias demográficas actuales apuntan a un aumento de los movimientos migratorios, que tienen lugar principalmente en el mundo en desarrollo, pero también entre el Norte y el Sur. Si se gestionan correctamente, estos flujos migratorios pueden ser mutuamente beneficiosos para las sociedades de origen y destino. Con este objetivo, desde mediados de los 2000, España ha desarrollado junto con sus socios africanos un modelo de asociación basado en la cooperación integral en los campos político, de seguridad, inteligencia y desarrollo entre países de destino, tránsito y origen. Este es un modelo que la UE ha asumido posteriormente.

Pero tenemos que ir aún más lejos. Cada vez está más claro que una política migratoria basada exclusivamente en barreras genera tráfico ilegal, muertes y, en última instancia, una creciente inseguridad en ambos lados de esas barreras. Existen buenos argumentos a favor de la inmigración, en particular en Europa, como una forma de compensar el creciente envejecimiento de la población local. Al mismo tiempo, no se

---

<sup>25</sup> WEF (2017), "The global gender gap report 2017", [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf).

<sup>26</sup> European Institute for Gender Equality, "Economic benefits of gender equality in the European Union", <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality>.

puede pasar por alto la capacidad de absorción de los países receptores que, en el contexto de las crisis de identidad que algunos están experimentando, no depende sólo de datos objetivos como el PIB *per cápita* o la tasa de desempleo, sino también de factores políticos y culturales.

Por todo ello debemos confiar más en la migración regulada. La migración circular, por ejemplo, ofrece oportunidades para los migrantes, sin ejercer una presión excesiva sobre los países receptores. Se debe brindar protección especial a los migrantes vulnerables así como a los refugiados, y la comunidad internacional en su conjunto debe evitar la erosión del régimen internacional de protección de refugiados.

Naciones Unidas ha lanzado un proceso que debería culminar con la aprobación de sendos pactos sobre grandes movimientos de refugiados y migrantes en una conferencia intergubernamental que se celebrará en Marruecos en diciembre de 2018. Este proceso es una oportunidad para mejorar la gobernanza de la migración y de la situación de los refugiados, sin erosionar su estatuto, sobre la base de la confianza mutua entre los países de origen, tránsito y destino.

#### (d) Acción contra el cambio climático

Limitar el cambio climático y sus efectos potenciales, incluida la desertificación, la escasez de agua potable, las inundaciones, etc., es un ejemplo claro de un bien público mundial que exige una respuesta mundial. El Acuerdo de París encarna esta respuesta global. El Acuerdo compromete a la mayoría de la humanidad a limitar el aumento de las temperaturas promedio globales a menos de 2°C. Esto implica un esfuerzo concertado internacional para limitar la emisión de gases de efecto invernadero a fin de hacerlo compatible con el aumento masivo de la población descrito anteriormente, y con la necesidad de generar crecimiento económico y creación de empleo para hacerle frente. Es un desafío de primer orden, pues más crecimiento significa más producción industrial y desarrollo de infraestructura, más personas significa más vivienda y transporte, más bienes de consumo, más calefacción y necesidades de electricidad, etc.

Para afrontar este desafío, tanto las economías emergentes como las desarrolladas deben hacer su parte. Los países emergentes necesitan crecer más para cerrar la brecha económica con las economías maduras, pero, al mismo tiempo, muchos son más vulnerables a las posibles consecuencias del calentamiento global. Necesitan apoyo en su transición a modelos más sostenibles.

Los países desarrollados, por su parte, ya están comprometidos en un camino de disminución gradual de las emisiones de carbono, pero han de continuar liderando con el ejemplo. La dimensión financiera, para incentivar la inversión en energías limpias, también es crítica.

Tanto los países emergentes como los desarrollados pueden beneficiarse de las oportunidades que ofrece la economía verde, en términos del desarrollo de las energías renovables, en particular la generación solar y eólica, así como la captura de carbono. El vertiginoso progreso tecnológico está posibilitando la reducción constante de costos en estas industrias. La investigación y el desarrollo son clave para el futuro.

### (e) Legitimidad internacional en la resolución de conflictos

Como hemos visto, la humanidad no vive en un mundo puramente hobbesiano. Las normas e instituciones internacionales se han construido durante un largo proceso histórico; al mismo tiempo, la sociedad internacional actual es muy diferente de la que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y la arquitectura institucional internacional debe tener en cuenta esos cambios.

En particular, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que es el organismo responsable de preservar la seguridad internacional, ha de tener en cuenta la mayor relevancia de los Estados africanos y el creciente peso de las potencias emergentes, y al mismo tiempo debe garantizar una gobernanza global más democrática, responsable y legítima, que permita el acceso de todos los Estados al Consejo, y la introducción de normas que eviten su bloqueo cuando se enfrentan situaciones en las que la paz y la seguridad internacionales están en juego.

Desde una perspectiva española, esto significa más asientos en el Consejo para los Estados africanos y emergentes; que no haya nuevos miembros permanentes, ya que ello limitaría la posibilidad de que los demás Estados pueda acceder al Consejo; y que no haya vetos adicionales, ya que los vetos refuerzan el riesgo de que el Consejo no pueda tomar decisiones en respuesta a crisis internacionales. Con respecto a los poderes de veto existentes, significa restringir su uso cuando la comunidad internacional se enfrenta a atrocidades masivas. También vale la pena discutir otras ideas en este campo, como la posibilidad de exigir dos vetos en lugar de uno para bloquear una decisión del Consejo, de modo que el interés de un solo país no obstaculice las medidas consideradas necesarias por una gran mayoría de la comunidad internacional representada en el Consejo.

Estas reformas se enfrentan a numerosos obstáculos. Por ejemplo, algunos Estados emergentes aspiran a convertirse en miembros permanentes del Consejo y consideran que deberían beneficiarse de todos los privilegios que tienen los miembros permanentes actuales, incluido el veto. Para acomodar sus aspiraciones, se podrían prever escaños de mayor duración en el Consejo de Seguridad (sin poder de veto). Lo que está claro es que el objetivo general de la reforma debe ser reforzar la paz y la seguridad internacionales, no otorgar a determinados Estados un estatus especial.

Más allá del Consejo de Seguridad, el sistema de las Naciones Unidas necesita una reforma en profundidad que no es posible abordar aquí. Baste decir que el actual secretario general está impulsando esa reforma, un esfuerzo para el cual cuenta con el pleno apoyo de España. Además de las operaciones de mantenimiento de la paz, el desarrollo y una mejor gestión general de la organización, otras áreas en las que los marcos multilaterales son cruciales son la lucha contra el terrorismo, la garantía de acceso a bienes comunes globales y la regulación de un ciberespacio libre y seguro.

También vale la pena recordar que la protección de los derechos humanos, consagrada en la Declaración Universal y otros convenios internacionales, forma parte del “bloque constitucional” del ordenamiento jurídico internacional, que vincula a todos los miembros

de la comunidad internacional. Por añadidura, hay margen para profundizar en la agenda liberal internacional, una agenda que no requiere ser compartida por todos los actores, pero que es crucial para algunos de ellos. En este sentido, por ejemplo, la Estrategia Española de Acción Exterior reafirma el carácter universal e indivisible de los derechos humanos y la voluntad de España de apoyar a los países que se embarquen en su propia transición a la democracia.

### **Para concluir**

Desde la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se ha estructurado en normas e instituciones multilaterales y en conceptos que facilitaban una comprensión común de la realidad internacional. Hoy el equilibrio entre actores está cambiando, y queda por ver hasta qué punto esto afectará a estas normas, instituciones y conceptos.

La fragmentación del poder y la complejidad hacen que descifrar el presente –y no digamos el futuro– sea cada vez más difícil. Hasta cierto punto, tenemos que aceptar esta complejidad como parte de un mundo más fluido y, en muchos sentidos, más rico. Pero, al mismo tiempo, es necesario contar con una agenda estructuradora que brinde cierto sentido de dirección frente a los desafíos globales a los que se enfrenta la humanidad. La Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre cambio climático conforman, pero no agotan, esta agenda, que debe cubrir aspectos económicos, sociales (migración y equidad) y políticos y de seguridad. Sería un error concebir estos desafíos como fuerzas ciegas e imparables en lugar de verlos como los problemas solucionables que la mayoría de ellos son. El orden mundial del siglo XXI no es algo inevitable que debamos descubrir a medida que se nos desvela, sino algo que debemos construir a base de iniciativas concretas perseguidas con perseverancia.