*Cristina Manzano Porteros**

LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN GLOBAL TRAS LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN

El orden global establecido después de la Segunda Guerra Mundial, basado en la bipolaridad, se desmoronó al poco de caer el Muro de Berlín. Tras un breve periodo de hegemonía estadounidense, el mundo se ha tornado más complejo y multilateral. Europa también tuvo su momento de éxito: su modelo de estado de bienestar parecía el mejor situado para enfrentar los retos del futuro. Pero la crisis económica, entre otros factores, destruyó tal ilusión. En paralelo, la globalización ha ganado velocidad de crucero, añadiendo nuevos desafíos y complejidades a un equilibrio de poderes que inclina paulatinamente su eje de rotación hacia Asia.

Palabras clave: globalización, Unión Europea, orden global, desafíos globales, multilateralismo, multipolaridad.

Clasificación JEL: F01, 022.

1. Introducción

Pocos momentos en la historia simbolizan de un modo tan claro un cambio de era como la caída del Muro de Berlín. Pocos, entre los que compartieron la euforia colectiva aquel 9 de noviembre de 1989, podían pensar que en muy poco tiempo acabaría por derrumbarse el orden global establecido después de la Segunda Guerra Mundial, aunque los síntomas venían manifestándose desde hacía varios años (Villapadierna, 2014).

No es este el lugar para repasar las múltiples causas que llevaron a tan histórico acontecimiento y que han sido ampliamente analizadas a lo largo de este último cuarto de siglo: empezando por las económicas —con regímenes que negaron cualquier expectativa de prosperidad a sus ciudadanos—, las políticas o la presión exterior. En

cuanto a sus consecuencias inmediatas, las más relevantes fueron sin duda la reunificación de Alemania, y la descomposición de la Unión Soviética y del antiguo bloque comunista, lo que a su vez supondría un fuerte impulso al proceso de globalización y en última instancia un cambio en el juego de equilibrios del poder global. Este documento busca hacer un repaso a cómo se ha ido produciendo dicho reordenamiento hasta el momento actual, en general y cómo ha afectado a la configuración de Europa y de la Unión Europea, en particular; así como apuntar los principales desafíos que tales cambios suponen para el futuro inmediato.

2. Del fin de la bipolaridad al triunfo de la globalización

Durante más de 40 años, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el mundo pareció encontrar un, aunque frágil, equilibrio en la política de ▷

* Directora de *esglobal*.

Versión de febrero de 2015.

bloques de las dos grandes potencias: por un lado, Estados Unidos, con sus aliados de la Europa occidental, con la democracia y el capitalismo por bandera; por otro, la Unión Soviética, con su influjo directo sobre un buen número de países situados entre la Europa del Este y los confines del Asia central, con el comunismo como doctrina. Ese orden bipolar se basaba en el enfrentamiento ideológico de los dos poderes y sus acólitos, y en la disuasión nuclear, bajo el paraguas de la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia respectivamente, como garante de la seguridad (Sigal y Steinbruner, 1983). Pero la solidez de todo ese entramado se desmoronó como un castillo de naipes tras la caída del Muro de Berlín. Paradójicamente, el desarrollo de los acontecimientos en Ucrania desde fines de 2013 y la nueva agresividad rusa hacia el exterior a lo largo de 2014 han llevado a algunos a añorar «la estabilidad» de la guerra fría, a echar de menos un mundo dividido, sí, pero con reglas conocidas y compartidas, sin considerar el peso permanente que la amenaza nuclear tenía sobre la vida de los ciudadanos.

En cualquier caso, después de 1989, y en los años inmediatamente posteriores, se llegó a pensar en el triunfo casi absoluto del capitalismo y la democracia liberal como únicos modelos válidos y de éxito para el gobierno de los pueblos. No en vano, el mundo occidental gozaba de unas cotas de progreso económico y libertades desconocidas hasta entonces, muy lejos, desde luego, de la calidad de vida en su más amplia acepción alcanzada en el bloque comunista. Fue el famoso «fin de la Historia», acuñado por el politólogo norteamericano Francis Fukuyama (Fukuyama, 1992) y repetido posteriormente hasta la saciedad: tras el triunfo del orden occidental, el mundo, ya sin bloques y guiado por la democracia, podría seguir avanzando en paz y prosperidad.

La bipolaridad dio así paso a la unipolaridad, con un poder hegemónico e indiscutible, Estados Unidos, al frente.

Mientras el orden global se reacomodaba y parecía girar definitivamente hacia Occidente, se

estaba desarrollando simultáneamente otro proceso que había comenzado años, décadas antes, pero que también se vio acelerado por la descomposición del bloque soviético y la incorporación de sus miembros al mercado global: la globalización.

En realidad, no se trata de un fenómeno nuevo; forma parte de la evolución del ser humano, en su sentido más amplio, y constituye un movimiento continuo, con sus diferentes oleadas, en la historia. Lo que estamos viviendo ahora es lo que muchos consideran la tercera gran etapa de la globalización. La primera tendría su momento clave en el descubrimiento de América y la expansión de los imperios español, portugués y británico. La segunda se vio impulsada por el tremendo proceso de colonización de las potencias europeas, que ocuparon o pasaron a dominar de un modo u otro prácticamente todo el territorio mundial (Crespo, 2012). La tercera y actual cobra fuerza en el último cuarto del siglo xx, gracias a una serie de factores.

Por una parte, el enorme avance de las tecnologías, especialmente de la información, que han dado lugar a una comunidad virtual global, en la que la red se ha convertido en el escenario de todo tipo de intercambios, ya sean de dinero, talento, mercancías o comunicación, transformando la naturaleza de múltiples negocios y diluyendo, o contribuyendo a diluir, las fuentes tradicionales de poder y organización.

Por otra, la apertura de nuevos centros de producción, gracias a la incorporación de los países del Este a las cadenas globales y, aún en mayor medida, de los países del sudeste asiático y de China, que ha propiciado una importante disminución de los costes de mano de obra. También ha sido el motor de otros fenómenos, como grandes migraciones del campo a las ciudades y de la deslocalización de un buen número de industrias con la consiguiente pérdida de millones de puestos de trabajo en los países occidentales.

Una combinación de políticas liberales y de cooperación multilateral aplicadas al comercio que superaron el marco de Bretton Woods y del GATT ▷

(Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) vigente tras la Segunda Guerra Mundial y que redujeron enormemente el proteccionismo y acabaron convirtiendo la globalización como un fin en sí mismo (Rodrick, 2011).

A la llegada masiva de productos baratos a la mayor parte de los mercados y la generalización de la comunicación global vía Internet se sumó el «acercamiento» físico que la enorme disminución de los precios del transporte, incluido el de pasajeros, y la generalización y popularización de los viajes de bajo coste, ha supuesto para amplias capas de la población que antes no viajaban.

Y, por último, pero no menos importante, el otro gran factor de impulso a la globalización reciente ha sido el regreso de China al campo internacional después de varios siglos de ausencia. Este proceso, que se inició con la introducción de medidas aperturistas en la economía por parte de Deng Xiaoping en 1978, comenzó a tener un impacto potente y real en el conjunto de la economía global sobre todo a partir de 2001, cuando el coloso asiático entró en la Organización Mundial del Comercio (Rodrick, *op. cit.*).

3. ¿Un mundo ideal?

Así las cosas, y más allá de las profecías apocalípticas del cambio de milenio, el siglo XXI iba a comenzar con un relativo optimismo en la escala global. No en vano, los datos en un buen número de aspectos generales ofrecían un mejor balance que el de la etapa de la guerra fría.

Por ejemplo, a finales del año 2000, podía considerarse que el mundo era más pacífico que nunca. A partir de 1991 se había ido produciendo un descenso en el número de conflictos armados, que alcanzaría su punto más bajo en 2004 (Hewitt, Winkenfied y Gurr, 2010). Una de las razones de dicha caída tenía su origen en la democratización de un buen número de países que había comenzado con la descolonización e independización, y que se aceleró durante los años ochenta y los

noventa, tanto por la transformación de los antiguos países de la órbita soviética en la Europa del Este, como por el fin de diversas dictaduras en América Latina y Asia. Así que también podía considerarse que el mundo, entonces, era más democrático que nunca: en 2008 se contaban 86 países democráticos, 45 regímenes híbridos y 28 autocracias (Hewitt, Winkenfied, Gurr, 2010, *op. cit.*).

Por lo que respecta a la propia existencia de las personas, en ese periodo la esperanza de vida global se duplicó, hasta una media de 70 años, y la diferencia en esperanza de vida entre países ricos y países en desarrollo pasó de 30 años en 1950 a 10 años en 2006 (Krueger, 2006). Otra variable fundamental del desarrollo humano, la alfabetización, también ha visto mejorar sus cifras de modo considerable en las últimas décadas: de un 50 por 100 alfabetizado del total de la población del planeta en 1950 se pasó al 80 por 100 en el año 2000 (Van Zanden, 2014).

Reducir la pobreza, uno de los principales desafíos de la humanidad, comenzó a parecer posible de un modo tangible también en esos años: entre 1990 y 2010, casi 1.000 millones de personas salieron de la condición de pobreza extrema, dejando en la mitad –del 43 por 100 al 21 por 100– las personas en esa situación en países en desarrollo. China es responsable de dos tercios de semejante logro: entre 1981 y 2010 logró sacar a más de 680 millones de personas de la miseria y redujo su tasa de porcentaje de pobreza extrema del 84 por 100 en 1980 al 10 por 100 actual (*The Economist*, 2013).

Reflejo de todo ello es el crecimiento del producto interior bruto per cápita, cuya media se triplicó entre 1950 y 2000, pasando de 2.405 dólares a 7.000 dólares en ese periodo (Van Zanden, *op. cit.*). La bondad de las cifras macroeconómicas no podía ocultar, sin embargo, los enormes desafíos que aún enfrentaba (y enfrenta) al mundo. En esa euforia de comienzos de siglo, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, decidió lanzar un ambicioso proyecto para abordarlos: los Objetivos de Desarrollo del ▷

Milenio (ODM), que logró devolver a la lucha por el desarrollo un lugar destacado en la agenda global. Precisamente en este año 2015 vence el plazo autoimpuesto para el cumplimiento de los ODM y se prepara ya una nueva lista de objetivos que continúen impulsando la igualdad y la sostenibilidad para todos.

4. El momento de Europa

La recta final del siglo xx fue también «el gran momento» del proyecto europeo, que salió reforzado del mayor desafío que se había encontrado desde su fundación: la reunificación de Alemania. El recuerdo, inevitable, de qué había llevado a su división y la amenaza al equilibrio en el eje franco-alemán como centro y motor chocaban con la defensa de los propios valores y con la firme voluntad política del canciller Helmut Kohl, que vio clara su oportunidad de pasar a la historia. Pese a lo complejo, incluso traumático, y costoso del proceso las entonces Comunidades Europeas salieron victoriosas.

Estados Unidos seguiría siendo el referente indiscutible y la OTAN, bajo su liderazgo, el principal paraguas de seguridad ahora también para muchos nuevos candidatos procedentes del antiguo Pacto de Varsovia –sabido es que parte de los problemas actuales con Rusia tiene su origen precisamente en la ampliación «hacia el Este» de la Alianza Atlántica–; pero Europa era el lugar al que por geografía e historia muchos de los países europeos antes vinculados a Moscú querían pertenecer, y el camino para ingresar en el club tenía unas normas claras e identificables. Años después, en los intensos análisis sobre las transiciones del mundo árabe tras la primavera de 2011 se puso a menudo de manifiesto la gran diferencia entre los países del este europeo, que sabían a lo que aspiraban, y la falta de un objetivo claro al que imitar y dirigirse de los países de la orilla sur del Mediterráneo.

En el reparto en el equilibrio de poder mundial, el peso de Europa ha residido en los últimos 60

años en su potencia económica, incluso pese a la crisis: el mayor producto interior bruto del mundo, con más de 17,5 billones de dólares; la mayor potencia comercial, con un 20 por 100 de las exportaciones y las importaciones mundiales; y el mayor emisor de ayuda y cooperación internacional, con 60 por 100.

Así pues, la Unión Europea (llamada así desde el Tratado de Maastricht, de 1992) ganó confianza en sí misma. Se constataba entonces el triunfo de su modelo, que había proporcionado una paz y un progreso a sus miembros hasta entonces desconocidos. Y ese proceso llegó a su máxima expresión con la «gran ampliación» que tuvo lugar en 2004.

La euforia europeísta llevó por ejemplo al británico Mark Leonard, director del European Council on Foreign Relations (ECFR), a plantear que el auténtico líder del siglo xxi sería la UE (Leonard, 2005). Según él, más allá de la maraña de regulaciones y burocracia que trasciende, el sistema europeo era el mejor preparado para asegurar la paz mundial, la prosperidad y la extensión de la democracia.

Pero la admiración también se extendió al otro lado del océano. Parag Khanna, uno de los mayores estudiosos de la globalización, incluía Europa entre los tres grandes «imperios» del futuro, junto con Estados Unidos y China (Khanna, 2008). Su sistema social de bienestar y de gobierno bien afinado, con consumidores educados y con dinero que la hace ser el mayor mercado del mundo, la convierten en un modelo demostradamente imitable.

Otro ejemplo: el también norteamericano Steven Hill manifestaba su absoluta fascinación por el proyecto europeo en *Europe's promise* (Hill, 2010): la UE había sido capaz de reescribir las reglas de una sociedad moderna, y de ofrecer a sus ciudadanos seguridad económica, sostenibilidad medioambiental y estabilidad global.

Es en ese contexto en el que la UE, empujada por la perspectiva de la mayor ampliación desde su fundación y replanteándose su lugar en ▷

el mundo, acomete toda una reforma de sus tratados y de su institucionalidad.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, febrero de 1992) modificó los tratados fundacionales (París, 1951; Roma, 1957 y el Acta Única Europea, 1986) para traspasar el objetivo económico del proyecto y dotarle de un contenido político. En ese momento se crea, entre otros, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y se anuncia la introducción del euro. Poco más adelante, los Tratados de Ámsterdam y Niza profundizarían en la orientación política, sobre todo ante la necesidad de adaptar instituciones y funcionamiento de cara a la ampliación de 2004.

Un anexo al Tratado de Niza, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001¹, se comprometía a mejorar la democracia, la transparencia y la eficiencia y estableció el proceso para redactar una constitución que permitiera alcanzar tales objetivos. Al mismo tiempo, identificaba tres desafíos a los que se enfrentaba la Unión:

- El reto democrático de cómo aproximar las instituciones europeas al ciudadano.
- El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado.
- Respuestas a las expectativas del ciudadano en sus necesidades diarias.

Comenzó así un proceso constitucional plagado de peripecias que duró casi una década y que culminó con el fracaso de la proyectada Constitución Europea. El ensimismamiento de los líderes les había llevado a, si no despreciar, al menos no considerar todo lo seriamente que hubieran debido la creciente brecha entre su proyecto y los ciudadanos, y el rechazo por referéndum en Francia y Holanda supuso un baño de agua fría y de realidad. Pero mientras tanto, otros acontecimientos estaban cambiando también el rumbo del mundo.

5. Algo se torció en el camino

Entre los múltiples acontecimientos que dieron al traste con esa visión un tanto bucólica del

presente y del futuro hay tres, dispares en naturaleza y distantes en el tiempo, que pueden ayudar a comprender muy claramente cómo se ha ido tambaleando el orden global desde la caída del Muro de Berlín y, sobre todo, desde comienzos del siglo XXI.

En primer lugar, los ataques terroristas del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono despertaron bruscamente a Occidente de su sueño de autocomplacencia. De repente, el conflicto global cobró una nueva dimensión, con un enemigo invisible y omnipresente, el terrorismo islamista de Al Qaeda, que no respondía a las formas tradicionales de lucha armada y al que hasta entonces, pese a sus ataques previos, no se le había prestado suficiente atención. La reacción de Estados Unidos, con la invasión de Iraq sin contar con el respaldo de Naciones Unidas, y luego de Afganistán, dentro de unas fuerzas internacionales, se hizo de tal manera que no solo no ha acabado con el terrorismo islamista, sino que ha contribuido a desestabilizar tremendamente un ya de por sí inestable Oriente Medio y ha ampliado la brecha entre Occidente y una parte del mundo musulmán.

Años más tarde, la llamada Primavera Árabe vino a poner en cuestión la hipócrita actitud de Occidente ante unos autócratas corruptos a los que apoyaba en aras de la estabilidad en la zona.

Por otra parte, el capitalismo y el consumo no convirtieron a los nuevos países de la antigua órbita soviética en la tierra prometida. La transición no fue fácil, ni la de los regímenes políticos y económicos ni la de las personas. La tan ansiada libertad no se correspondió rápida ni linealmente con una mejora drástica de las condiciones de vida, pero sí logró hacer aumentar enormemente las desigualdades dentro de cada sociedad (Villena, 2014).

Pero fue el cataclismo de la crisis económica-financiera en Occidente –aunque sus efectos se hayan dejado notar, en mayor o menor medida en todo el mundo– el que puso en cuestión la validez de la hegemonía americana y dejó claramente ▷

¹ Declaración de Laeken:
<http://european-convention.eu.int/pdf/lnes.pdf>

de manifiesto los riesgos del capitalismo salvaje. Los abusos de las grandes corporaciones financieras, respaldados por la falta de regulación y amplificadas por la globalización de los mercados financieros, se trasladaron rápidamente a la economía real. La llamada Gran Recesión hizo retroceder el producto interior bruto (PIB) estadounidense en torno al 10 por 100 en 2009 y llevó el desempleo hasta el 12 por 100 en lo peor de la crisis, aunque cinco años después ya había logrado reencauzar su rumbo (Saavedra, 2014).

Pero pese a haber comenzado en Estados Unidos, la catástrofe tuvo su mayor impacto en la zona euro, dado el defectuoso diseño con que se había puesto en marcha la moneda única europea. El PIB de la eurozona llegó a contraerse un 4,5 por 100 en 2009, para recuperarse ligeramente y volver a caer en 2012 y 2013. La economía de la Unión ha quedado tan «tocada» que no es capaz de remontar más que muy débilmente, mientras el desempleo alcanza a un 10 por 100, más de 23 millones de personas.

Junto a los factores económicos, el mundo occidental ha visto cómo el atractivo de sus «valores» también disminuía, incluso dentro de sus propias sociedades, con factores como los nacionalismos, los populismos, el racismo o la xenofobia asomando de nuevo en su panorama político.

El ascenso del resto (*the rise of the rest*), que bautizara el escritor y periodista norteamericano Fareed Zakaria (Zakaria, 2008), es decir, el paso de los llamados países emergentes al primer plano del poder mundial y el correspondiente declive de Occidente fue la constatación más evidente de un cambio en el ordenamiento global.

Más cercano en el tiempo, el tercer episodio seleccionado aquí para poner de manifiesto que la unipolaridad y la *pax americana* hace tiempo que tocaron a su fin, ha sido la crisis de Ucrania, y la nueva agresividad de Rusia, con anexión de Crimea incluida. Con toda la complejidad de la cuestión, una buena parte de su origen está en el precipitado y deficiente proceso de incorporación de numerosos países del este de Europa a

la Unión Europea, pero, sobre todo, a la OTAN, algo que Rusia consideró siempre una traición por parte de Occidente; y en paralelo, en la incapacidad del Gobierno ruso de impulsar una auténtica modernización del país (Ferrero, 2013; Koscinski, 2014).

Los tres acontecimientos mencionados anteriormente —el 11 de septiembre, la crisis económico-financiera y la nueva agresividad de Rusia— no son sino origen y consecuencia de ese paulatino cambio en el orden global que estamos viendo. En dicho reordenamiento, hacia no se sabe aún muy bien dónde, cabe preguntarse hasta qué punto la Unión Europea podría haber desempeñado un papel más activo y decisivo. Pero buena parte del cambio se iba produciendo mientras sus miembros decidían qué querían ser de mayores.

Tras el fracaso de la Constitución Europea, su versión remozada, el Tratado de Lisboa, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, con nuevas figuras y funciones adaptadas para trabajar con el fin de lograr convertir a la UE en un actor global². Ello, a su vez, debía traducirse en un aumento de la visibilidad, la eficacia y la coherencia.

Detrás de tal aspiración se encontraba la constatación de que Europa, unida, podría aspirar a tener algún lugar en la nueva configuración del mundo o, si no, estar abocada a la irrelevancia. El desafío era, y sigue siendo, cómo gestionar las divergencias entre los intereses nacionales y los europeos —coherencia— y cómo utilizar los mecanismos existentes y los nuevos, partiendo de dos premisas.

1. El mundo afronta una serie de problemas inabordables individualmente: el cambio climático, la propia globalización, el terrorismo internacional, las migraciones, el acceso a los recursos naturales, la corrupción y la creciente debilidad de las estructuras estatales, entre otros.

2. Y en esa nueva configuración mundial, Europa es irrelevante, pero cada país individualmente es totalmente insignificante. ▷

² Entre todas las obras que recogen tanto el texto íntegro de los nuevos tratados (de la Unión y de su funcionamiento) como un análisis de las modificaciones que introducen en relación a los anteriores, se ha utilizado Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, Mercedes, Marcial Pons, Madrid, 2008.

Todo ello además en el contexto de un progresivo desplazamiento progresivo del centro de gravedad mundial hacia Oriente, hasta el punto de que algunos ven ya el futuro de Europa como una península en el extremo de Eurasia.

El Tratado de Lisboa recoge también uno de los principios esenciales de la Unión sobre su visión del orden global y su deseo de actuar sobre el mundo: un multilateralismo «eficaz» (Manzano, 2012). Es sabido que la UE es multilateral por naturaleza y por vocación; por su condición de actor colectivo con soberanía compartida y por su deseo de «promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza global» (art. 21.2.h TEU).

Sin embargo, su propio peso en las organizaciones multilaterales –Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional– está poniendo en cuestión la coherencia de sus principios, especialmente ante las reivindicaciones de nuevos actores que aspiran a ver reconocido su recién estrenado estatus global.

6. Características y desafíos del nuevo orden global

El mundo del siglo XXI se presenta pues cambiante con respecto al orden surgido tras la caída del Muro de Berlín y a los acontecimientos que le siguieron. A grandes rasgos, el debate sobre el orden global se centra hoy en la siguiente serie de aspectos.

– El declive de Estados Unidos como poder hegemónico, causado fundamentalmente por tres razones: dos guerras, Afganistán e Irak, que han absorbido más de 1 billón de dólares y más de 9.000 vidas (Pardo, 2012) y que han llevado tanto a la sociedad como a la Administración norteamericana a un cansancio en su deseo y capacidad de ser el policía del mundo; la crisis financiera y económica, que tuvo su origen en aquel país; y un sistema político cada vez más disfuncional, con un presidente incapaz de lograr los apoyos

suficientes para hacer aprobar leyes, y con una mayor polarización y radicalización del espectro político, especialmente en el ala más dura del Partido Republicano.

– El imparable ascenso de Asia, sobre todo de China, pero también de India, Corea del Sur, etcétera, que está trasladando el centro de gravedad del equilibrio de poder mundial hacia el Lejano Oriente. Se habla incluso de una nueva bipolaridad (el G2, China-Estados Unidos), que sería la base sobre la que oscilaría ese nuevo orden global.

– La nueva agresividad de Rusia y la vuelta, de momento teórica pero con posibilidades de materializarse, a un nuevo escenario de guerra fría, con la confrontación del oeste –Estados Unidos pero, sobre todo en este caso la Unión Europea– y el Este –la propia Rusia– (Ferrero, 2014).

– La indefinición de la UE como actor global. Pese a haber incluido en el Tratado de Lisboa la dimensión de la ambición exterior, la realidad es que la capacidad de influencia de la Unión, en su conjunto, en el tablero global no se corresponde en absoluto a su enorme peso económico.

– El indefinido (y discutible) papel de los BRICS. Después de imponerse como acrónimo en el campo de las relaciones internacionales, el término acuñado en 2001 por el entonces jefe de investigación de economía global de Goldman Sachs, Jim O'Neill para aglutinar a los principales países emergentes –Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica– parece haber ido perdiendo algo de fuerza. Por un lado, sus componentes han manifestado su intención de colaborar y de encarnar un nuevo frente Sur-Sur, cuyo proyecto más destacado es el Nuevo Banco de Desarrollo; por otro, más allá de las similitudes en su descripción inicial –tamaño, población y riqueza en materias primas–, su heterogeneidad hace a menudo difícil considerarles como una auténtica fuerza en el tablero global.

Junto a ellos, además, van apareciendo nuevos países con creciente capacidad económica y ambición política que buscan ejercer su influencia ▷

en sus respectivas regiones como Irán, Turquía, Nigeria o Indonesia.

En definitiva, de la hegemonía y la unipolaridad estadounidenses hemos pasado a un mundo multipolar, con múltiples centros de atención pero ningún poder dominante en exclusiva. Y junto a esa dispersión de los focos de poder se observan otros dos fenómenos: la creciente regionalización en las relaciones internacionales –sobre todo económicas, pero también de seguridad– y la fragmentación no solo en numerosos centros de poder, sino por medio de múltiples actores –estatales y no estatales, medios, terrorismo, ONG «minilateralismo», corporaciones, etcétera– (Naím, 2014; Torreblanca, 2011).

En este panorama, se impone revisar, aunque sea sucintamente, los principales retos a los que se enfrenta el orden global en un futuro a medio plazo; retos que se han agrupado aquí en torno a tres grandes bloques: los relativos a las personas, los relacionados con la seguridad y los que tienen que ver con la gestión de la complejidad.

Las personas

El primer desafío es, sin duda, la demografía, la propia población del planeta, que se enfrenta a una paradoja hasta ahora desconocida en la historia: el crecimiento frente al envejecimiento. Ya en 2011 se alcanzaron los 7.000 millones de personas sobre la tierra, lo que implica que el volumen mundial se ha duplicado desde 1969. La mayor proporción, un 53 por 100, se encuentra en Asia.

Las proyecciones apuntan a un crecimiento continuo hasta 2070, cuando se alcanzaría la cifra de 9.000 millones de personas, y a partir de ahí se estabilizaría. Es obvia la presión sobre los recursos que esa situación va a suponer, que supone ya de hecho; pero también sobre otras cuestiones como la fuerza de trabajo, con un progreso en continua automatización y robotización y con masas de población desocupada, especialmente jóvenes, en muchos lugares del mundo.

Pero además, el crecimiento va aparejado de un cada vez mayor envejecimiento. Europa es, desde luego, la región más avanzada en este proceso (Comisión Europea, 2012) y España, por ejemplo, ha anunciado ya que en 2015 se prevén menos nacimientos que fallecimientos (Prats, 2014). Rusia es otro caso emblemático, que coincide además con una disminución en la esperanza de vida; pero también lo es China, cuya política del hijo único ha frenado la expansión del total de la población, pero que ha visto acelerar su ritmo de envejecimiento en los últimos años. Las preguntas más obvias ante este panorama son quién mantendrá los sistemas de pensiones y cómo se abordará la dependencia, pero también hacia dónde evolucionarán sociedades más conservadoras.

Otro desafío ligado al de la demografía es el de las migraciones. En 2011 se calculaba que 215 millones de personas vivían fuera de sus países de origen, un 3 por 100 de la población mundial. Visto en perspectiva histórica, el volumen de movimientos es ahora menor que en la segunda mitad del siglo XIX, cuando grandes masas de trabajadores se trasladaron de Europa y Asia a América, un nuevo continente prácticamente despoblado y necesitado de mano de obra. En la actualidad, sin embargo, la llegada masiva de inmigrantes a Estados Unidos y a Europa ha introducido una nueva dimensión, sobre todo en cuestiones económicas y las relacionadas con la integración étnica y religiosa. Como es habitual, la crisis ha venido a exacerbar este debate en las sociedades occidentales, aunque también se ha visto descender durante este periodo los flujos migratorios. Por otro lado, el volumen de migración Sur-Sur (migración entre países en desarrollo) es mayor que el de la migración del Sur a los países de ingreso alto pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La búsqueda de oportunidades económicas, los conflictos, y las causas medioambientales son los principales motivos tanto de emigración como de desplazamientos internos. En cualquier caso, su impacto económico es considerable: en 2010, el volumen ▷

total de remesas en el mundo, 325.000 millones de dólares, supusieron más que el volumen de toda la ayuda oficial al desarrollo (Banco Mundial, 2011).

Una parte destacada de esos movimientos migratorios va a parar a las ciudades. Ya en 2010 la población urbana pasó a constituir la mitad de la población mundial; hoy ese porcentaje es del 54 por 100 y se calcula que sea el 66 por 100 para 2050. Para el estudioso de la globalización Parag Khanna, las ciudades-Estado, al estilo del Renacimiento, dominarán el mundo, en detrimento de los Estados-nación (Khanna, 2010). En cualquier caso, supone un cambio considerable con respecto a la organización y distribución de las fuentes de riqueza del pasado.

Otro fenómeno cada vez más visible, y agudizado también por la crisis económica, es el de la creciente desigualdad. En Estados Unidos, el 1 por 100 de los ciudadanos ha acumulado el 95 por 100 del crecimiento económico total posterior a la crisis del 2009; en Europa hay 122 millones de pobres; en China, el 10 por 100 más rico de la población acapara casi el 60 por 100 de los ingresos nacionales (Garrigues y Muñiz, 2014).

Por último, otro de los desafíos para el futuro inmediato es el del avance en el mundo de la igualdad de derechos para las mujeres. Después de más de un siglo de lucha activa, se ha alcanzado ya sobre el papel en las sociedades occidentales —si bien queda aún un largo trecho en la práctica—, pero también se ha producido un claro retroceso en algunas regiones.

La seguridad

El principal desafío de seguridad que pesó sobre el mundo de la guerra fría fue el de la amenaza nuclear. El desmantelamiento de su arsenal por parte de algunos de los países de la antigua órbita soviética como Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia supuso un enorme avance y un alivio para el resto del mundo. Aunque quedan aún focos de preocupación como Corea del Norte, o Pakistán, la proliferación

nuclear no parece ser el principal desafío a la seguridad en estos momentos.

Sí lo es, sin embargo, la expansión del extremismo islamista, en sus diferentes formas y evoluciones: desde Al Qaeda, bajo sus distintas siglas en múltiples territorios, hasta el Estado Islámico en Irak y Siria o Boko Haram en Nigeria. La brutalidad de sus ataques y un magnífico dominio de los medios y la propaganda han logrado extender el terror en buena parte del mundo.

La expansión de todo tipo de tráfico ilícitos (Naím, 2006), que están penetrando en las propias estructuras de los Estados —México, Centroamérica— así como en las propias organizaciones terroristas (Mesa, 2014), supone otro desafío importante.

En otro orden de cosas se encuentra todo lo relacionado con el cambio climático —en cuanto a vulnerabilidad—, pero también en cómo va a afectar a los recursos y al agua. El reto de la sostenibilidad va mucho más allá de cuestiones medioambientales.

Lo mismo ocurre con las pandemias, cuya facilidad para traspasar fronteras es hoy mayor que nunca. También lo es la capacidad de luchar contra ellas, aunque la amplificación y la celeridad de la información puedan provocar pánicos colectivos con gran velocidad. Solo un ejemplo: la gripe española de 1918 acabó con entre 20 y 40 millones de personas en todo el mundo; el brote actual de ébola ha causado algo más de 8.000 víctimas.

La seguridad financiera ha saltado a primer plano tras la crisis económica.

Pero sin olvidar el resto, la que es concebida hoy como el principal desafío es la ciberseguridad, en todos sus aspectos. No en vano, los países han incluido ya los ciberataques como parte de sus medidas defensivas.

La gestión de la complejidad

El último gran grupo de desafíos que se abordan aquí tienen que ver con las dificultades, ▷

¿la incapacidad? para gestionar el enorme volumen y la complejidad que este nuevo entorno plantea.

Como es bien sabido, las instituciones establecidas después de la Segunda Guerra Mundial –la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional– que han tratado de organizar desde entonces el orden global, no son capaces de responder a los problemas de la nueva realidad, pero tampoco lo son de reinventarse a sí mismas para aspirar a conseguirlo.

La principal «nueva» institución, el G-20, no acaba de obtener la legitimidad global. Además, la experiencia ha demostrado que depende totalmente de la voluntad coyuntural de los Gobiernos: así, por ejemplo, las buenas intenciones plasmadas en sus primeras reuniones tras el estallido de la crisis económica han quedado en la mayoría de las ocasiones en un puñado de buenas intenciones.

Existe sin embargo la certeza generalizada de que los desafíos globales solo pueden ser abordados con soluciones globales y de la necesidad de seguir avanzando en la institucionalidad de la globalización.

También en términos nacionales la gestión de la complejidad encuentra nuevas dificultades.

Por una parte, la democracia, supuestamente el sistema político más atractivo para la mayoría de los países tras la caída del Muro de Berlín, se ve cada día más cuestionada, tanto por el aparente éxito de otros modelos –el chino, por ejemplo, en donde el capitalismo de Estado se fusiona con el férreo control del Partido Comunista Chino– como por las propias debilidades internas. Tal vez el caso más emblemático sea el de la propia democracia estadounidense (como se ha mencionado anteriormente), pero la polarización, las acusaciones de falta de legitimidad, y el renovado empuje de populismos y nacionalismos planean como amenazas sobre el futuro de los sistemas democráticos.

El otro campo de batalla de la gobernanza del futuro es, precisamente, el de uno de los entornos que han propulsado la globalización: Internet. Por

una parte, será necesario garantizar la libertad de expresión, pero también encontrar los medios para frenar sus amenazas y todos los tráfico ilícitos que en ella se desarrollan; por otra habrá que aprender a gestionar el ruido. Por último, hay que abordar la propia gobernanza global de la red, cuando el debate actual está entre introducir instituciones de gobernanza o seguir con la autonomía, la libertad y la creatividad que la han caracterizado hasta ahora.

7. Conclusiones

Una de las consecuencias directas de la caída del Muro de Berlín fue la aceleración del proceso de globalización, al incorporar un nutrido grupo de países, los de la antigua órbita soviética. Pese a los retrocesos que la crisis ha podido provocar, se trata de un movimiento imparable que, sin embargo, no se ha visto aún acompañado por el necesario acompañamiento de unas instituciones sólidas, legítimas y capacitadas para gestionar los desafíos que el nuevo orden global supone.

La Unión Europea, también acuciada por la crisis, ha perdido en los últimos años buena parte de la ambición global que tuvo en su mayor momento de expansión, a raíz, precisamente, de la llegada de los países del Este. Mientras, Asia, con China a la cabeza, va ganando cada día más peso en la balanza del poder mundial.

En las últimas décadas se ha pasado de un sistema bipolar «estable», a una breve unipolaridad hasta llegar a la multipolaridad actual, marcada además por la regionalización y la fragmentación.

Vivimos en un momento de transición hacia no se sabe muy bien dónde, caracterizado por el caos y por la incertidumbre. Esos, tradicionalmente, han sido los momentos más peligrosos de la historia. Pero tampoco el hombre había tenido nunca tantos medios, recursos y capacidad para poder gestionar su propio futuro. Poder aprovecharlos va a depender, en gran medida, de la voluntad política de los líderes y de las sociedades. ▷

Bibliografía

- [1] BANCO MUNDIAL (2011). *Datos sobre migración y remesas 2011*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [2] BBC MUNDO (2012). *El envejecimiento, una bomba de tiempo para China*, 25 de septiembre de 2012. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/09/120924_china_envejecimiento_poblacion_il [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2012). *Europa envejece: hay que prepararse ya*, 15 de mayo de 2012. Disponible en: http://ec.europa.eu/news/economy/120515_es.htm [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [4] CRESPO, J. (2012). *Imperios. Auge y declive de Europa en el mundo, 1492-2012*, 2ª edición. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- [5] FERRERO, R. (2013). «Ucrania, Rusia y la UE: la mujer, el marido, el amante», *esglobal*, 25 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.esglobal.org/ucrania-rusia-y-la-ue-la-mujer-el-marido-el-amante/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [6] FERRERO, R. (2014). «Depende: ¿hacia una nueva guerra fría?», *esglobal*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: www.esglobal.org/depende-hacia-una-nueva-guerra-fria/ [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [7] FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- [8] GARRIGUES, A. y MUÑIZ, M. (2014). «El reto global de la desigualdad», *esglobal*, 17 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/el-reto-global-de-la-desigualdad/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [9] HEWITT, J. J.; WINKENFELD, J. y GURR, T. R. (2010). *Peace & Conflict 2010. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland. Disponible en: http://www.cidcm.umd.edu/pc/executive_summary/exec_sum_2010.pdf [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [10] HILL, S. (2010). *Europe's Promise. Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*. Berkeley: University of California Press.
- [11] KHANNA, P. (2008). *El segundo mundo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- [12] KHANNA, P. (2010). «En la ciudad sin límites», *Foreign Policy*, edición española, octubre-noviembre 2010, pp. 68-71. Disponible en: <http://www.esglobal.org/en-la-ciudad-sin-limites/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [13] KOSCINSKI, P. (2014). «Rusia: recuperando el estatus global», *esglobal*, 13 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/rusia-recuperando-el-estatus-global/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [14] KRUEGER, A. O. (2006, abril). *The World Economy at the Start of the 21st Century*, Annual Gilbert Lecture, Rochester University. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/speeches/2006/040606.htm> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [15] LEONARD, M. (2005). *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?* Madrid: Taurus.
- [16] MANZANO, C. (2012). «Desintegración europea y crisis del multilateralismo: hacia un nuevo reparto del poder global», en *La metamorfosis de Europa, ¿triunfo de los mercados?*, Curso de verano de Eurobask, 18-20 de julio de 2012. Disponible en: http://eurobask.org/ficherosFTP/Publicaciones/METAMORFOSISEUROPA_2012.pdf [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [17] MESA, B. (2013). *La falsa yihad*. San Fernando: Editorial Dalya.
- [18] NAÍM, M. (2006). *Ilícito*. Barcelona: Debate.
- [19] NAÍM, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- [20] PARDO, P. (2012). «La factura de 11 años de guerra contra el terrorismo», *El mundo*, 11 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/11/internacional/1347352450.html> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [21] PRATS, J. (2014). «Las muertes superarán en 2015 a los nacimientos en España», *El País*, 28 de octubre de 2014. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/10/28/actualidad/1414492193_892313.html [Recuperado el 1 de febrero de 2015].

- [22] RODRICK, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- [23] SAAVEDRA, M. (2014). «Las cinco armas más efectivas contra la crisis», *esglobal*, 14 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/las-cinco-armas-mas-efectivas-contra-la-crisis/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [24] SIGAL, L. V. y STEINBRUNER, J. D. (eds.) (1983). *Alliance Security: NATO and the No-First-Use Question*. Washington DC: The Brookings Institution.
- [25] THE ECONOMIST (2013). *Towards the end of Poverty*, June 1st, 2013. Disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [26] TORREBLANCA, J.I. (2011). *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria.
- [27] VAN ZANDEN, J. L. et al. (eds.) (2014). «How was Life? Global Well-being since 2820», *OECD Publishing*, enero 2014. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/how-was-life_9789264214262-en#page1 [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [28] VILLAPADIERNA, R. (2014). «De repente fue como volar», *esglobal*, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/la-caida-del-muro-de-berlin-de-repente-fue-como-volar/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [29] VILLENA, M. A. (2014). «Del espía ruso al árabe con turbante», *esglobal*, 4 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.esglobal.org/del-espia-ruso-al-arabe-con-turbante/> [Recuperado el 1 de febrero de 2015].
- [30] ZAKARIA, F. (2008). «The Rise of the Rest», *Newsweek*, 3 de mayo de 2008.