

# POSIBLE EVOLUCIÓN DEL «NUEVO ORDEN MUNDIAL» Y LA GEOPOLÍTICA EUROPEA

Juan CUADRILLERO PINILLA  
Vicealmirante (RR)

El pasado mes de enero el Cor. (IM) D. Enrique Fojón Lagoa presentó en el Foro de Pensamiento Naval su visión sobre la posible evolución del «Orden Mundial» y la Geopolítica Europea. A continuación se exponen aspectos esenciales de su intervención.

El ponente comenzó su intervención refiriéndose al «Orden Mundial» y su posible evolución. «Orden Mundial» entendido como «el concepto mantenido por una región o civilización sobre la naturaleza de los acuerdos considerados justos y la distribución de poder aplicable al mundo entero».

Según el profesor Kissinger el Orden Mundial tiene dos componentes. Un *conjunto de reglas*, que determinan los límites de las actuaciones que se consideran permisibles, y un *equilibrio de poder* que impide que una unidad política avasalle a otras quebrantando ese conjunto de reglas. La realidad es que el consenso sobre la legitimidad de las reglas en vigor no ha evitado las confrontaciones entre naciones, pero ayuda a mantener cierta estabilidad. El equilibrio de fuerzas, por sí mismo, no asegura la paz, pero limita el alcance y posibilidades de éxito de actuaciones transgresoras.

El modelo de Orden Mundial surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que ha sido la base del poder estadounidense desde entonces se conoce como «Orden Liberal». Sus creadores concibieron un mundo en el que las personas y estados, bajo el imperio de la ley, compartieran paz, prosperidad y dignidad. Una comunidad global, gobernada por instituciones internacionales, en la que no habría esferas de influencia ni alianzas excluyentes, donde las naciones pudieran cooperar para contener la agresión, comerciar libremente, generar riqueza y promover bienestar social. Todo ello en favor de un sistema general internacional de paz y seguridad.

Este «Orden Liberal» en la actualidad está siendo alterado por la interacción de tres factores que producen la dinámica del cambio, la demografía, el comercio y la tecnología. Las tendencias que se vislumbran sobre la evolución de estos factores son que los ricos envejecen y los pobres no. La economía global está en una fase de crecimiento débil y la tecnología acelera el proceso,

agrava las tensiones y provoca el descontento entre los que se benefician del cambio y los que no.

En la última década del siglo pasado hemos sido testigos de la antesala del cambio del Orden Liberal. Las ideas de la Escuela Realista de Hans Morgenthau, en la que el «Interés Nacional» de los estados es el factor fundamental que condiciona las relaciones internacionales, y su defensa es un deber moral de toda nación, puesto que ningún país prioriza los intereses ajenos por encima de los propios y «si no lo hace, nadie lo hará», dieron paso a un concepto de orden mundial basado en criterios utópicos. La moral como norma de las relaciones internacionales; existencia de una sólida comunidad internacional; promoción del multilateralismo; democratización de las relaciones internacionales, donde los Estados son miembros de una comunidad gobernada por los mismos conceptos de soberanía, igualdad y derechos aplicables a las personas en democracia.

En esos años se abrieron paso las ideas neoliberales de Robert Keohane, según las cuales las relaciones internacionales no dependen sólo de equilibrios de poder, sino de relaciones de confianza entre los estados, o el constructivismo de Alexander Wendt, en el que las identidades estatales hacen que los estados tengan intereses diferentes.

En la primera década del siglo XXI el repliegue estratégico de los Estados Unidos, el auge de China, la reafirmación de Rusia y la inestabilidad en muchas zonas del planeta nos señalaban una reconfiguración del poder a nivel global, en la que los estados siguen siendo la máxima expresión de poder y el interés nacional el principal impulsor de su actividad política en el sistema internacional.

Sin embargo, la crisis del año 2008 nos reveló la fragilidad de aquellas teorías de las relaciones internacionales que señalaban que las competiciones de poder serían sustituidas por la gobernanza mundial mediante organizaciones internacionales. Las organizaciones internacionales carecen de vida propia, siendo su actuación un reflejo de los intereses de sus miembros más poderosos, mientras que los miembros de menor poder corren el riesgo de que una mayor integración acabe con su autonomía política.

¿Cómo será el nuevo Orden Mundial? Aquí ya entramos en el terreno de la conjetura. En un sistema complejo, como es el internacional, es difícil predecir la conducta del resto de las piezas ante la mutación de una de ellas. La incertidumbre, producto de la complejidad, es tan grande, que la única opción es permanecer atentos al desarrollo del proceso de cambio. Sin embargo, podemos imaginar cinco escenarios teóricos, no excluyentes entre sí, que denominaremos:

- Regreso al Concierto. Los Estados Unidos promoverían una cooperación internacional menos institucionalizada — como en el siglo XIX europeo — con un conjunto limitado de normas. Esto reduciría las

competencias de la ONU y el poder recaería en un directorio de grandes potencias.

- Esferas de influencia. Esta visión es la de un mundo fragmentado en el que las principales potencias serían responsables de promover el orden y organizar la cooperación económica de su vecindario. Parecido a lo que intenta Rusia en el este de Europa.
- Fortaleza América. Una «contracción» de los Estados Unidos que reduciría sus compromisos internacionales, abdicando de su responsabilidad en el mantenimiento del Orden Mundial, con el consiguiente debilitamiento de las alianzas y la ONU.
- Liga «a medida» de los Estados Unidos que responderían en el ámbito de la OCDE al deterioro del orden liberal y auge de los autoritarismos.
- Mundo de conveniencia, donde el Occidente iría improvisando a medida que fueran surgiendo acontecimientos. Se mantendrían los grupos consultivos como el G-7 o el G-20 y las instituciones globales (ONU, FMI, OMT).

El coronel Fojón continuó su intervención exponiendo su visión de la Unión Europea (UE). A tenor de lo que dice la Estrategia Global de la UE de junio de 2016, en el escenario europeo «vivimos una crisis existencial dentro y fuera de la UE. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto que ha traído paz, prosperidad y democracia, está en cuestión».

Desde el punto de vista geopolítico los rasgos más importantes de la península europea son (1) el debilitamiento de la UE y (2) la inestabilidad de su vecindario.

La mayor contribución al debilitamiento de la UE ha sido la crisis económica del año 2008. No obstante, en Europa estaban presentes unas dinámicas que han tenido unos efectos muy negativos, como el Tratado de cooperación militar entre el Reino Unido y Francia, una semana antes de la Cumbre de Lisboa, o la imposición geoeconómica de Alemania.

En cuanto a la inestabilidad del vecindario, hay que distinguir entre el Este y el Sur. Los orígenes de la crisis con Rusia hay que buscarlos en la oferta de ingreso en la OTAN a Georgia y Ucrania y en el «Eastern Partnership» de la UE. El problema es que estas iniciativas con efectos geopolíticos, fueron adoptadas por instituciones que, al no tener la cualidad de «actor estratégico», no tienen las herramientas para afrontar estratégicamente las consecuencias. Aspecto este que es mucho más evidente en la UE, que no es reconocida como tal por Rusia. En cuanto al Sur, con inestabilidades muy profundas y guerra, se produce la paradoja de que Europa sufre las consecuencias de esos conflictos sin tener capacidad de influir en ellos.

La situación geopolítica de Europa nos presenta un espacio vulnerable con inestabilidades que la rodean por el Norte, Este y Sur, donde no influye el poder de potencias europeas. Esta circunstancia no había sido prevista por los

actores europeos, por lo que se carece de preparación para influir en el desarrollo de los acontecimientos que la producen. Ni la UE, ni los países que la forman, cumplen las condiciones de «actor estratégico», por lo que no existe un plan para influir en el contexto. Ni es reconocida su influencia por otros países que si lo son, (Rusia, Turquía, Irán, Estados Unidos).

Una de las causas esenciales de la carencia de comportamiento estratégico de la UE es que los europeos, aunque se sienten amenazados, no identifican la misma amenaza. Dudan si el marco más adecuado para su defensa debe ser genuinamente europeo o el refuerzo del vínculo transatlántico. Sin embargo, la nueva administración en Washington exige a los europeos un mayor compromiso en Defensa, no sólo presupuestario. Si esto no se produce, podemos asistir a la disminución de la presencia estratégica americana en Europa que tendría que enfrentarse a las opciones de alcanzar la integración política, bastante difícil, o contribuir a la defensa colectiva con los aliados de la OTAN que no son de la UE.

La retirada del Reino Unido, deja a Francia y Alemania como núcleo de la UE. Dos países con visiones estratégicas diferentes, si no dispares. Una defensa genuinamente europea necesitaría capacidad de disuasión y el único que la aportaría sería Francia, por el armamento nuclear, lo que le atribuiría supremacía política.

La solución a esta encrucijada europea parece que pasa por revitalizar el vínculo transatlántico, más allá de una contribución económica equilibrada para obtener las capacidades que se necesiten para ejercer el poder. Es necesario compartir la misma visión del Orden Mundial que se quiere conseguir. Si a ambos lados del Atlántico se instalasen visiones diferentes respecto al Orden Mundial a establecer, el escenario sería impredecible.

Hasta aquí la ponencia del coronel Fojón. A continuación se inició un debate sobre las perspectivas de futuro de la UE en el que la tónica general de las opiniones de los intervinientes fue que la Unión se encuentra en una encrucijada, puesto que en su forma actual no puede ser un «actor estratégico» y para alcanzar ese papel debería avanzar en la integración política, aunque sólo fuera con un núcleo de países que quieran seguir por ese camino y llegar a un federalismo europeo, con una fiscalidad única y unas instituciones ejecutivas y legislativas elegidas democráticamente. Sin embargo, ese escenario no parece que sea posible a medio plazo. La falta de coordinación de los distintos intereses de los Estados Miembro y las diferencias económicas existentes, darían paso a problemas sociales, que se transformarían en confrontaciones políticas.

La UE es una unión de intereses comerciales concebida en plena Guerra Fría para crear un estado de bienestar económico que frenara el expansionismo soviético. En su origen no estaba la idea federalista. Con el paso del tiempo la realidad social que había cuando se creó ya no existe. Los estados —sobre todo Francia y Alemania— se siguen comportando como siempre,

defendiendo los intereses que consideran propios a costa de los intereses del resto.

Sin embargo, es evidente que los europeos necesitamos una Europa fuerte, por lo que es posible que la situación evolucione hacia a una «Europa de las Naciones», en la que una o varias naciones lider mantengan el grupo unido y la influencia de las instituciones de la UE sea menor.

Se planteó que tal vez el futuro pase por aceptar el liderazgo europeo de Francia, que siempre lo ha deseado y que tiene la capacidad de disuasión necesaria para proporcionar la «autonomía estratégica» en Defensa, que pretende la Estrategia Global en Seguridad y Defensa de la Unión.

Es interesante la idea surgida en el coloquio de que, independientemente de las ideologías, se debe profundizar en el acercamiento a China, para convertir a ese país en un socio estratégico de los europeos. Con esa nación confluyen intereses relacionados con el ejercicio del libre comercio y la protección medioambiental.

Hasta aquí el resumen de la sesión del foro de Pensamiento Naval.