

In a multipolar world, it is not the strongest who will survive, but those who know how to adapt best

Abstract:

The transition from multilateralism to the new multipolar order places all international actors before a dilemma. On the one hand, it seems necessary to make the positions and strategies that were valid in the previous situation more flexible in order to reposition itself according to the new rules of the game. The other option would be to try to maintain the previous status at all costs. According to the British naturalist Charles Darwin, the most intelligent decision would be to adapt to the new global scenario, because the change of era is inevitable. Renew or die.

Keywords:

Multilateralism, multipolar order, transition, pragmatism.

Cómo citar este documento:

DACOBÁ CERVIÑO, Francisco José. *En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse*. Documento de Análisis IEEE 84/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA84_2022_FRADAC_Multipolar.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Las especies que sobreviven no son las más fuertes, sino aquellas que se adaptan mejor al cambio.
C. DARWIN, 1859

Hace ahora dos años, a finales de 2020, publicábamos en esta misma tribuna del Instituto Español de Estudios Estratégicos un análisis en el que, bajo el sugerente título de «¡Salvar al soldado West! El declive de Occidente»¹, poníamos de manifiesto las dificultades a las que se enfrentaba el orden internacional basado en reglas, expresión de la preponderancia del modelo de gobernanza mundial según los parámetros occidentales, vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La OTAN y la Unión Europea, las dos grandes instituciones occidentales, pasaban por momentos de zozobra: la primera, aquejada de una ya larga desorientación estratégica, a la búsqueda de su razón de ser tras la desaparición de la URSS; la UE, aturdida por la salida del Reino Unido y por las discrepancias internas a la hora de afrontar los retos a su seguridad que planteaba un vecindario revuelto, desde el Sahel hasta su flanco este, pasando por la cuenca del Mediterráneo.

Por aquel entonces las potencias revisionistas ya ponían en duda la vigencia de un sistema diseñado a imagen y semejanza de los Estados Unidos. La República Popular China retaba la hegemonía comercial y tecnológica norteamericana con sus iniciativas de la Nueva Ruta de la Seda y de liderazgo tecnológico. Rusia lo hacía a fuerza de asertividad en su entorno inmediato: en Georgia y en Bielorrusia, en Crimea y el Donbás, con extensión a Oriente Medio mediante su intervención decisiva en Siria e incluso en la ribera sur del Mediterráneo, en Libia. Y no hay que olvidar la siempre latente amenaza del terrorismo yihadista, que, si bien parecía haber relegado sus ataques en suelo europeo, no dejaba de expandirse en el continente africano. Todo ello aderezado por una pandemia que paralizó el mundo de manera hasta entonces desconocida. En este panorama de incertidumbre se observaba con expectación, por distintas razones, la llegada de la recién elegida Administración Biden.

¹ DACOBA CERVIÑO, Francisco J. «¡Salvar al soldado West! El declive de Occidente» (Documento de Análisis, n.º 41). IEEE, 2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA41_2020FRADAC_Occidente.pdf

El complejo escenario de finales de 2020 sigue vigente y los protagonistas son los mismos. Pero en estos dos años han sucedido acontecimientos de tal relevancia que merece la pena plantear una nueva aproximación a la deriva desde el multilateralismo anterior hacia el nuevo orden policéntrico. En este breve lapsus de tiempo, los talibanes han retomado el poder en Kabul después de una retirada de Estados Unidos y de sus aliados que merece, como poco, el calificativo de caótica y que ha supuesto un duro golpe a la credibilidad de dicha nación como principal valedora para otros países en otras regiones del globo. Rusia ha desencadenado una guerra total contra Ucrania que, si no le ha granjeado una rápida y total victoria sobre el terreno, tampoco la ha condenado al ostracismo internacional; una guerra que, por otra parte, está provocando unos realineamientos globales nada halagüeños para las democracias occidentales.

Por si todo esto no fuera suficientemente significativo, la controvertida visita a Taipéi de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi, ha dado la penúltima vuelta de tuerca a la situación, extremadamente tensa, en las aguas del estrecho que separa la China continental de Taiwán. Estos y otros acontecimientos, pero sobre todo las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, han dado la puntilla definitiva al viejo orden internacional. El corolario inevitable es que habrá que reconstruirlo, o tal vez diseñar uno completamente nuevo.

El rumbo de colisión en el que se encuentran empeñadas las dos grandes potencias suscita profundas preocupaciones en el resto de los actores internacionales, invitados involuntarios a una riña económica y comercial, tecnológica, cultural, geopolítica e incluso militar entre los Estados Unidos y China que no augura nada bueno. Es mucho lo que está en juego; poco o nada lo que se puede ganar de mantenerse esta dinámica confrontacional. Cuando dos elefantes se pelean, es la hierba la que sufre.

Estados Unidos: para no morir, renovarse (cuanto antes, mejor)

El objetivo (norteamericano) deber ser gestionar la colisión de la vieja geopolítica con los nuevos desafíos, para actuar con disciplina en lo que se busca y construir acuerdos o, mejor aún, instituciones internacionales con suficiente consenso. Para hacer todo esto, Washington tendrá que priorizar el establecimiento de un cierto orden mundial sobre el fomento de la democracia en el extranjero, al mismo tiempo que trabaja para apuntalar la democracia en el interior del país.

R. HAASS, 2022²

El momento unipolar y la Pax Americana que pusieron, en su momento, un feliz colofón a la Guerra Fría duraron apenas una década, la de los años noventa. Los Estados Unidos se vieron empantanados a continuación en sendas *endless wars* en Afganistán e Irak, sufrieron su crisis financiera, eligieron a Donald Trump como presidente y dieron una imagen lamentable con la apresurada retirada de Kabul en agosto de 2021, todo lo cual supuso un duro baño de realidad. En el momento más decepcionante para el prestigio internacional norteamericano, el fracaso de la invasión rusa de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, ha proporcionado, entre otras muchas cosas, un respiro y una oportunidad para que la primera potencia mundial enmiende errores pasados y aproveche el flanco descubierto que le ofrece Moscú para reafirmar su liderazgo, al menos entre las democracias liberales. Fijada y debilitada Rusia en el callejón sin salida en el que ella misma se ha metido, podrán los Estados Unidos poner todo el interés en el desafío que realmente les preocupa: la República Popular China. Para ello, Washington ha de reconocer que, pese a su innegable poder y preminencia, necesita a sus aliados tradicionales. Por muchas razones y porque el coloso norteamericano, por sí solo, difícilmente podrá hacer frente a China con éxito. Ni el unilateralismo ni mucho menos el aislacionismo son una opción para la primera potencia global.

Y algo se está moviendo ya en esa dirección. De la nueva estrategia de seguridad norteamericana publicada el pasado 12 de octubre de 2022 se puede decir que es continuista en muchos aspectos con su predecesora, firmada por el entonces presidente Donald Trump en 2017. El elemento común más evidente entre ambas es la identificación

² HAASS, Richard. «The Dangerous Decade. A Foreign Policy for a World in Crisis», *Foreign Affairs*. Septiembre-octubre de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass>

de la República Popular China como el mayor desafío para la hegemonía de los Estados Unidos. Pero hay también considerables diferencias. Una significativa novedad, por ejemplo, la constituye cierta humildad al reconocer que ya no es razonable esperar que el resto del mundo deba constituirse a imagen y semejanza de Norteamérica: «We do not, however, believe that governments and societies everywhere must be remade in America's image for us to be secure»³. Por otro lado, la estrategia⁴ insiste en la idea tantas veces repetida por el presidente Biden de que nos encontramos ante una batalla entre democracias y autocracias. Este enfoque, aunque certero en su formulación, puede pecar de inoperante, pues no es compartido por el resto de la comunidad internacional, al menos no por la mayoría, y porque, en todo caso, no sirve para evitar la confrontación, sino todo lo contrario⁵.



No pintan mejor las cosas en el ámbito interno de los Estados Unidos. La radicalización política y el cuestionamiento del propio sistema democrático y de los resultados electorales, así como la fragmentación social, han llevado a destacados pensadores

³ THE WHITE HOUSE. US National Security Strategy 2022. 12 de octubre de 2022, p. 8. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

⁴ Para un estudio detallado de la estrategia de seguridad norteamericana recién aprobada, cfr. LABORIE, Mario. «La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2022: el punto de inflexión de la década decisiva» (Documento de Opinión, n.º 102). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO102_2022_MARLAB_Estrategia.pdf

⁵ Este análisis crítico del axioma democracias versus autocracias se encuentra en el artículo de Philip Zelikow «The hollow order. Rebuilding an international system that Works», de julio de 2022 (Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-06-21/hollow-order-international-system>).

norteamericanos a encender todas las alarmas. Ian Bremmer ha llegado a calificar a su país como «el miembro más disfuncional y políticamente dividido del G7»⁶. Algo habrá que hacer, pues, para sobreponerse a esta situación y adaptarse al nuevo escenario mundial antes de que sea demasiado tarde. Una visión más pragmática, menos maximalista, es la que propone Richard Haass: en su opinión, es más útil dar prioridad a un orden internacional mínimamente consensuado (basado en el respeto a la integridad de los Estados y en la colaboración ante los retos globales) frente a la insistencia en exigir democracia a toda costa. O todavía mejor, curar y reforzar la democracia dentro de los «Disunited States of America», antes que empeñarse en imponerla fuera⁷.

Europa, renovarse o morir

Nosotros hemos delegado nuestra seguridad en Estados Unidos. Ha llegado la hora de que nosotros mismos asumamos más responsabilidades en defensa. Estados Unidos se ocupaba de nuestra seguridad, mientras que China y Rusia propiciaban la base de nuestra prosperidad: este es un mundo que ya no existe.

J. BORRELL, 2022⁸

La arquitectura de seguridad europea, diseñada en Helsinki en 1975, hace tiempo que ha sido ampliamente superada. Uno de sus principales signatarios, la Unión Soviética, ya no existe; el equilibrio geopolítico se ha modificado de manera sustancial con la desaparición del Pacto de Varsovia y la ampliación de la Alianza Atlántica y, si quedaba una mínima esperanza de salvar los muebles de algún tipo de cooperación con la Federación Rusa, esta saltó por los aires con la invasión de Ucrania. Hay que construir una nueva arquitectura de seguridad en el Viejo Continente. Y lo malo es que no podrá hacerse con Rusia, como sería deseable, sino precisamente para afrontar la agresión que ese país ha desencadenado.

El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Madrid en junio de 2022, señala explícitamente a Rusia como amenaza directa. En esta cumbre atlántica se materializó

⁶ BREMMER, Ian. «The united states is the most politically divided and dysfunctional country in the G7». Twitter, 3 de mayo de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/ianbremmer/status/1521317474418892800>

⁷ HAASS, Richard. *Op. cit.*

⁸ BORRELL, Josep. «EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech». The Diplomatic Service of the European Union, 10 de octubre de 2022. Disponible en: [EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell | EEAS Website \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/eeas/ambassadors-annual-conference-2022/opening-speech-by-high-representative-josep-borrell_en)

la solicitud de ingreso de dos nuevos aliados, Suecia y Finlandia. Alemania ha anunciado un giro decisivo en su tradicional política de defensa, con un incremento espectacular de sus gastos militares⁹. La Alianza se ve fortalecida y recupera su primigenia razón de ser. Pero el impulso a la identidad de la Unión Europea como actor responsable de su propia seguridad, contemplado en la Brújula Estratégica de marzo de 2022, choca con la tozuda realidad de la profunda dependencia de capacidades militares que solo los Estados Unidos están en condiciones de proporcionar¹⁰. Alcanzar una cierta autonomía militar en la Unión Europea se ve todavía lejos, lo que no debe llevarnos, por supuesto, a concluir que no haya que persistir en el intento. Ahora más que nunca.

No solo en el ámbito de la seguridad y de la defensa se enfrenta la Unión Europea a la necesidad de adaptarse o morir. El reto que las consecuencias de la guerra plantean para la cohesión y para la integridad del proyecto europeo pone de manifiesto la obsolescencia del sistema de toma de decisiones en las instituciones de la Unión. La unanimidad entre 27 Estados con visiones tan distintas, a menudo dispares, es casi imposible cuando se ponen sobre la mesa intereses contrapuestos. En este sentido, el alto representante y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, ha afirmado que cree necesario reformar los tratados¹¹. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, reconoce sin matices que es momento de convocar una nueva convención para revisarlos¹². Tan contundentes afirmaciones no anticipan, sin embargo, que esto sea algo que vaya a ocurrir mañana. Todavía duele el fracaso de iniciativas anteriores, como la nonata Constitución europea, y hay mucho, mucho temor a abrir esta caja de Pandora.

⁹ SCHOLZ, Olaf. «The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era», *Foreign Affairs*. Enero/febrero de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-06-21/hollow-order-international-system>

¹⁰ En palabras de Sanna Marin, primera ministra de Finlandia: «I must be very honest, brutally honest with you, Europe isn't strong enough right now. We would be in trouble without the United States» (DW. «Ukraine updates: Finnish PM says war shows Europe's weakness». 2 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/en/russia-ukraine-updates-finnish-pm-says-war-shows-europes-weakness/a-63961110>).

¹¹ «Por una parte, estoy absolutamente convencido de la necesidad de reformar los tratados y, por otra, sé lo difícil que es» (MOLTÓ, Áurea. «Josep Borrell: “¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?”», *Política Exterior*, n.º 208. 1 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habriamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/>).

¹² «Es el momento de una nueva convención» (SERBETO, Enrique. «Von der Leyen asegura que Rusia está diezmada y que no es tiempo de apaciguamiento con Putin», *ABC*. 14 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/leyen-asegura-rusia-diezmada-tiempo-apaciguamiento-putin-20220914103951-nt.html>).

La agresión a Ucrania ha desatado una ola de solidaridad que ha llevado a algunos socios a proponer su ingreso «por la vía rápida» en la UE, iniciativa desmedida dadas las circunstancias concretas en las que se encuentra el país, el agravio a otros aspirantes de largo recorrido previo y la perturbación que una nueva ampliación supondría para la gobernanza de las instituciones europeas. Con la sana intención de buscar una alternativa que permita a Ucrania, y también a otros vecinos, estrechar sus relaciones con la Unión sin tener que llegar necesariamente al pleno ingreso, el presidente Macron pronunció un discurso ante el Parlamento Europeo, en mayo de 2022, en el que propuso la creación de una comunidad política europea: «Un espacio de cooperación en distintos ámbitos en el que puedan participar Estados como Ucrania, que comparten los valores de la Unión Europea, aunque de momento no formen parte de ella»¹³. La idea fue bienvenida por el canciller Scholz en su intervención en la Universidad Carolina de Praga, en agosto de 2022¹⁴, y asumida por Bruselas. Superando las expectativas más optimistas, la propuesta cuajó apenas unos meses después y la primera cumbre de la Comunidad Política Europea se celebró en la capital checa en octubre del mismo año. Asistieron todos los países de Europa, incluidas Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, con la sola ausencia de Rusia y Bielorrusia.



¹³ EUROPA PRESS INTERNACIONAL. «Macron propone crear una “comunidad política europea” para cooperar con Estados no miembros de la UE como Ucrania». 9 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-macron-propone-crear-comunidad-politica-europea-cooperar-estados-no-miembros-ue-ucrania-20220509161852.html>

¹⁴ SCHOLZ, Olaf. «Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022». Disponible en: [Speech Prague "Europe is our future" | Federal Government \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de/bundesregierung/speech-prague-europe-is-our-future)

No le va a ser fácil a la Unión Europea tomar decisiones de calado en su adaptación al nuevo escenario global. A las dificultades inherentes a sus limitaciones internas, especialmente en el ya citado proceso de decisiones por unanimidad, se añade que los desafíos externos no provienen únicamente de los rivales revisionistas, sino también del gran aliado norteamericano. Para muestra, un botón. La Casa Blanca va a implementar la Inflation Reduction Act (IRA), que otorgará subsidios y exenciones fiscales tanto a sus empresas como a los consumidores para que utilicen preferentemente equipamiento y componentes locales, lo cual será especialmente relevante en el desarrollo de tecnologías verdes, como la del coche eléctrico. Esta industria, la de la automoción, tiene un peso notable en Europa. La IRA ha provocado eso, ira, en Bruselas, tal y como ha manifestado diplomática pero contundentemente la presidenta de la Comisión: «La nueva política industrial asertiva de nuestros competidores requiere una respuesta estructural»¹⁵. La UE, hasta ahora vigorosa garante del libre comercio, empieza a considerar que el proteccionismo es una herramienta a la que no se puede renunciar por completo en este escenario de *great power competition*.

Y el resto, ¿qué?

El recientemente celebrado 20.º Congreso del Partido Comunista Chino ha apostado por reforzar el poder de Xi Jinping hasta límites casi olvidados y por fijar la atención en los temas relativos a la seguridad, con la vista puesta en Taiwán. Más que optar por la renovación, la decisión es hacerse más fuerte, el «gran salto atrás», como señaló muy acertadamente Fernando Delage en un artículo reciente para el Instituto Español de Estudios Estratégicos¹⁶. Rusia está en esta misma onda, con los resultados fatales que hoy son evidentes. A pesar del axioma darwiniano que aconseja adaptarse a los ecosistemas cambiantes y del consejo del sabio refranero popular de renovarse o morir,

¹⁵ VON DER LEYEN, Ursula. «Speech by President von der Leyen at the College of Europe in Bruges». European Commission, 4 de diciembre de 2022. Disponible en: [Speech by the President: College of Europe in Bruges \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_1137)

¹⁶ DELAGE, Fernando. «El gran salto atrás de Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista» (Documento de Opinión, n.º 97). IEEE, 2022. Disponible en: [El Gran Salto Atrás de Xi Jinping: China tras el XX Congreso del Partido Comunista \(iee.es\)](https://www.ieee.es/Publicaciones/Documentos%20de%20Opinion/2022/97/97.pdf)

tanto la China de Xi como la Rusia de Putin han optado por la fuerza, no por adaptarse al mundo globalizado.

El denominado Sur global¹⁷ prefiere no tener que elegir bando y mantener las mejores relaciones posibles con unos y con otros, pasando, por ejemplo, del no alineamiento de décadas pretéritas al multialineamiento¹⁸ puesto de manifiesto en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas a tenor de la invasión rusa de Ucrania. En el núcleo duro de quienes están decididamente comprometidos con el vecino agredido, mediante apoyo militar y sanciones a Rusia, apenas se cuentan una cuarentena de Estados miembro de la OTAN y de la UE, las democracias del Pacífico y algún país más. El resto ha adoptado una postura ambigua, nadar y guardar la ropa, que les permite escabullirse de las restricciones energéticas que sí sufre Europa e incluso hacer un buen negocio adquiriendo los hidrocarburos rusos a precios de saldo.

Conclusiones

Corren tiempos de evaluar la situación con pragmatismo. Las democracias han de aceptar, con una pizca de humildad, que los viejos buenos tiempos del mundo basado en reglas occidentales han pasado. Los Estados Unidos podrían comenzar por poner la casa en orden, para luego pasar a ejercer un liderazgo más compartido con sus aliados naturales y abrir cauces de diálogo y colaboración con regímenes que, aunque no respondan milimétricamente al modelo liberal, sí comparten el deseo de cohabitar en un mundo razonablemente regulado. El mes de diciembre de 2021, Biden convocó una Cumbre de las Democracias, en formato virtual, que contó con un centenar de participantes. Más recientemente, en diciembre de 2022, se celebró en Washington una cumbre¹⁹ con los líderes de una cincuentena de países africanos —la casi totalidad— para tratar de contrarrestar la creciente presencia china en este continente.

¹⁷ Para profundizar en las posturas de los países englobados en el Sur global, cfr. PARDO DE SANTAYANA, José. «La guerra de Ucrania y la rebelión del Sur global» (Documento de Análisis, n.º 63) IEEE, 2022. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA63_2022_JOSPAR_Ucrania.pdf

¹⁸ JAGTIANI, Sharinee L. y WELLEK, Sophia. «In the Shadow of Ukraine: India's Choices and Challenges», *Survival*, vol. 64, n.º 3. 30 de mayo de 2022, pp. 29-48. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2022.2078045?journalCode=tsur20>

¹⁹ KALEDZI, Isaac. «US-Africa Leaders Summit: Forging a better partnership?», *DW*. 12 de diciembre de 2022. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2022.2078045?journalCode=tsur20>

Evidentemente no son, en ambos casos, todos ellos *full* democracias. Ni mucho menos, pero es que, de fracasar en este intento de mantener el mayor número posible de canales abiertos, serán otros los que tomarán ese liderazgo con el objetivo, no disimulado, de confinar a las democracias en un rincón del orden internacional.



La Unión Europea tendrá que adoptar, más pronto que tarde, decisiones existenciales. Reformar los tratados es inevitable, aunque provoque lógicos temores. La autonomía de la Unión, no solo en lo relativo a seguridad y defensa, no tiene vuelta atrás a pesar de las diferentes sensibilidades estratégicas en su interior. No se trata, desde luego, de hacerlo contra los Estados Unidos, sería suicida, pero sí de buscar un camino propio en materia de comercio e industria, el ejemplo más evidente, y en otros ámbitos en los que los intereses a uno y otro lado del Atlántico no convergen. La mejor contribución que Europa puede hacer a su propia seguridad (y para, de paso, facilitar a los EE. UU. el giro hacia el Indo-Pacífico) es reforzar sus capacidades militares, ejercer un rol militar más ejecutivo y hacerse cargo sin complejos de su convulso entorno geográfico.

Después de perder la preminencia de la que la comunidad euroatlántica ha disfrutado en las últimas décadas es hora de asumir la nueva realidad. La apuesta revisionista, principalmente de China pero también de Rusia o Irán, no se puede gestionar ya con criterios de hegemonía o superioridad occidental. Es hora de adaptarse o morir..., aunque duela.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IE EE
@fran_dacoba