

Orden Internacional y Órdenes Regionales: elementos para un análisis del cambio internacional después de la Guerra Fría

Javier Alcalde Cardoza
Pontificia Universidad Católica del Perú

Contenido

<i>1. El análisis a partir del sistema internacional</i>	<i>2</i>
<i>2. La perspectiva del orden internacional</i>	<i>3</i>
<i>3. El primer orden: el Concierto de Europa (1815-1854)</i>	<i>4</i>
<i>4. De la Guerra de Crimea a la emergencia de Alemania (1856-1914)</i>	<i>6</i>
<i>5. El fallido orden de Versalles (1919-1939)</i>	<i>7</i>
<i>6. El orden de la Guerra Fría (1945-1991). El regionalismo</i>	<i>10</i>
<i>7. Continuidad y cambio en el Orden de la Guerra Fría</i>	<i>14</i>
<i>8. De la unipolaridad norteamericana a la emergencia de China</i>	<i>17</i>
<i>9. La pugna por un nuevo orden internacional</i>	<i>21</i>
<i>10. La reconfiguración de los órdenes regionales</i>	<i>23</i>

1. El Análisis a partir del Sistema Internacional

Para abordar la tarea de entender los cambios provocados por la implosión de la Unión Soviética y reflejados en la aparición de un nuevo escenario mundial, resultan útiles, en primera instancia, algunos desarrollos teóricos sobre el sistema internacional y su evolución realizados antes de 1991.

Entre las categorías convencionales de análisis del sistema internacional que parecen relevantes para este ejercicio encontramos las de Estabilidad y Cambio (1) y Distribución de Poder (2)¹.

La *estabilidad* se relaciona con la probabilidad de que el sistema retenga sus principales rasgos en el proceso de cambio, en particular que se mantengan o no el statu quo y el orden internacional. Se relaciona también con la supervivencia de los principales integrantes del sistema en el proceso; con la posible adquisición de predominio por un estado; y con la adaptación al cambio sin la ocurrencia de una gran guerra².

De manera más general, Robert Gilpin señalaba, en 1981, que el equilibrio o la estabilidad del sistema depende de que los estados más poderosos se encuentren satisfechos con los arreglos económicos y políticos existentes y que ninguno de ellos esté tan insatisfecho con el statu quo como para considerarlo ilegítimo y desarrollar una política exterior revolucionaria. En este sentido, podemos entender que la consolidación del cambio depende de su aceptación por los estados mayores³.

Por otro lado, la *distribución de poder* o polaridad dentro del sistema, es sin duda la categoría más importante, que además, se asume, condiciona la estabilidad del sistema. Recordemos que para los neorrealistas, los principales hechos internacionales se derivan de la estructura de poder del sistema antes que de las características internas de los estados.

Aunque se postula que pueden darse básicamente dos escenarios de distribución de poder: la de un solo estado dominante (un desequilibrio de poder) o la de un equilibrio de poder entre varios estados o polos, se considera que el equilibrio de poder ha sido la norma histórica.

Se distinguen también, fuera de la posibilidad de la unipolaridad de un solo centro dominante, posibles situaciones de bipolaridad o de multipolaridad (tres o más polos de poder).

En la historia internacional, entre 1648 y 1945 se considera que el sistema fue multipolar; de 1945 a 1991 fue bipolar. En todos los casos los polos de poder estuvieron constituidos por estados individuales o por alianzas.

En conexión con la distribución de poder, se han forjado tres conceptos de carácter general que pueden servir para el análisis de la situación actual del sistema internacional: la hegemonía, los ciclos hegemónicos y las transiciones de poder.

La hegemonía, de manera general, es un grado de preponderancia que permite a un estado, o a unos pocos estados, dominar las normas y arreglos que conducen las relaciones internacionales⁴. Este concepto sugiere que históricamente el funcionamiento del sistema internacional ha dependido críticamente del rol jugado sucesivamente por uno o más estados centrales, que han sido responsables de la dirección y mantenimiento del sistema⁵.

¹ Joseph Frankel, *International relations in a changing World* (1979)

² Spiegel et al, *World politics in a new era* (2004)

³ Gilpin, *War and change in World politics* (1981), pp. 9, 11, 12

⁴ A base de Goldstein, *International relations* (2004), p. 99

⁵ I. Clark, *The hierarchy of states* (1989)

Hay que observar que no resulta fácil reconciliar a priori las nociones de hegemonía (un solo estado dominante) y de equilibrio de poder (entre varios estados), ambas como situaciones prevalecientes en la evolución del sistema internacional. La solución pasa por tomar en cuenta la posibilidad de conjunción de un estado dominante dentro de un arreglo general de equilibrio de poder, como fue el caso de Inglaterra en el siglo XIX.

En realidad, aunque no involucran el concepto mismo de hegemonía, los aportes más esclarecedores en este aspecto han sido los de Martin Wight. El señaló que el tema más destacado en la historia internacional ha sido la serie de esfuerzos de una potencia tras otra por ganar dominio del sistema de estados, convirtiéndose en potencia dominante, e ilustró el proceso desde el siglo XVI, con el dominio de España, hasta el ascenso de Estados Unidos en 1945⁶. En tanto que Wight distinguía entre potencias dominantes terrestres y marítimas, autores como Joseph Nye se han referido a “estados líderes” en todos los ámbitos (véase tabla)⁷

Por otro lado, autores como G. Modelski y W.R. Thompson⁸ han postulado la existencia de ciclos largos, seculares, de liderazgo o hegemonía, con rasgos comunes, en tanto que A. Organski (1958?)⁹ ha argumentado que las responsabilidades de la hegemonía crean desgaste en las potencias hegemónicas, el cual permite a otros estados desafiarlas y eventualmente provocar una gran guerra, todo ello enmarcado en situaciones características de transición de poder.

Estados Líderes siglos 16 a 20

España (siglo 16)

Holanda (siglo 17)

Francia (siglo 18)

Inglaterra (siglo 19)

EEUU (siglo 20)

(Joseph Nye, *Bound to Lead*)

2. La Perspectiva del Orden Internacional

A nuestro juicio, no obstante los alcances que permite la perspectiva de distribución del poder y la utilidad del concepto de hegemonía (especialmente como ha sido enriquecido por el análisis de Robert Cox y que retomaremos más adelante), ninguna de las categorías de análisis que asumen como punto de partida, estrictamente, el concepto

⁶ Wight, *Power Politics* (1978)

⁷ Nye, *Bound to lead* (1990)

⁸ G. Modelski y W.R. Thompson, *Leading sectors and world powers* (1996)

⁹ A. Organski, *World Politics* (1958)

de sistema internacional puede echar tantas luces sobre la actual escena mundial como la noción de orden internacional planteada por Hedley Bull (1977)¹⁰.

Bull, en la tradición de la Escuela Inglesa, afirmó que el orden internacional es un patrón estable de actividades que sostiene las metas primarias de la sociedad internacional (que nosotros preferimos denominar “de estados” para reflejar mejor su significado)¹¹. Conectando esta noción con conceptos que ya hemos presentado, se trata de las normas y arreglos que conducen las relaciones internacionales y que resultan fundamentales para la estabilidad del sistema internacional.

El punto de partida de Bull es la existencia de una sociedad o asociación de estados, concientes de ciertos intereses y valores comunes. Esta sociedad de estados presupone un sistema internacional; aunque se han dado sistemas internacionales que no han sido a la vez sociedades de estados (como, por ejemplo, el sistema internacional de alcance mundial del siglo XVIII, que incluía a China y Japón).

Un primer aspecto de utilidad del concepto de orden internacional para el análisis de la situación actual consiste en que permite distinguir aquello que está cambiando en la escena internacional, es decir, ciertas normas y arreglos sustanciales, aunque se mantengan más o menos iguales formalmente los principales estados integrantes, estructuras y procesos, en el sistema.

El orden internacional se refiere, entonces, a las sucesivas transformaciones en las normas y arreglos que rigen el sistema internacional. Desde una óptica un poco diferente, R. Rosecrance examinó también estas transformaciones, señalando que cada vez que se da un significativo cambio en los objetivos o las técnicas de la diplomacia se produce un cambio sistémico¹².

De manera panorámica, podemos anticipar una visión histórica hasta el orden de la Guerra Fría. El primer intento de orden internacional se dio con el Concierto de Europa. Este orden vio su consenso debilitado a partir de la guerra de Crimea y la configuración de su equilibrio de poder seriamente alterada con el resultado de la guerra Franco-Prusiana.

La Primera Guerra Mundial y la intervención de EEUU dieron la remecida final a los fundamentos del orden europeo del siglo XIX pero no consiguieron reemplazarlo con componentes viables, lo cual recién fue posible cuando después de la Segunda Guerra Mundial, EEUU se encontró con una capacidad aun mayor y tuvo la voluntad necesaria para construir, con el contrapeso de la URSS, un orden duradero.

Aprovechando la declinación de la influencia europea y el surgimiento de numerosas nuevas naciones, EEUU fomentó, como parte de este nuevo orden la creación de órdenes regionales subordinados que se convirtieron en bastiones en su confrontación con el bloque comunista.

3. El Primer Orden: el Concierto de Europa (1815-1854)

Una década después de la propuesta de Bull, Ian Clark (1989) contribuyó sustancialmente a elaborar el contexto de la emergencia histórica de la noción de orden internacional¹³.

¹⁰ H. Bull, *The anarchical society*, 1977

¹¹ Los fines fundamentales que Bull atribuye a la sociedad de estados son los siguientes: (1) preservación del sistema internacional y de la sociedad internacional; (2) mantenimiento de la independencia de los estados; (3) mantenimiento de la paz, como ausencia de guerra; (4) limitación de la violencia, con los estados ejerciendo un monopolio; (5) respeto a los acuerdos y tratados; (6) reconocimiento mutuo de la soberanía y propiedades de los estados.

¹² Rosecrance, *Action and reaction in world politics* (1963)

¹³ Clark, *op. cit.*

Bull había destacado el rol del Congreso de Viena (1814-1815) así como los designios que tenían las grandes potencias tanto de prevenir cualquier nuevo intento de dominio (y anulación) imperial del sistema, como de frenar los avances del liberalismo y el nacionalismo.

En realidad, se puede apreciar que después de cada gran guerra, desde fines del siglo XVIII, las grandes potencias realizaron esfuerzos, cada vez más importantes, de reconfigurar el sistema internacional, de manera que les permitiera evitar una nueva conflagración.

Sin embargo, fue solo tras la derrota de Napoleón, en 1815, que las grandes potencias asumieron un rol claramente diferenciado, iniciaron una fase más deliberada de manejo del sistema, con el objeto de incorporar una medida de orden en las relaciones internacionales¹⁴.

El Concierto de Europa representó, por un lado, la aparición de un tutelaje de las grandes potencias sobre los demás estados europeos y, por otro lado, un medio para prevenir la guerra entre ellas.

Las grandes potencias, Austria, Inglaterra, Prusia, Rusia y Francia, se arrogaron responsabilidades y privilegios singulares para el mantenimiento de un orden internacional, señaladamente a través de dos pasos fundamentales: el establecimiento de un marco institucional de conferencias periódicas y el manejo de las normas que regían las interacciones diplomáticas.

El arreglo central del Concierto de Europa era que las cinco grandes potencias debían evitar el conflicto entre ellas y que en momentos de crisis internacionales en Europa tenderían a concertar en busca de una solución, apoyándose en un básico consenso normativo entre ellas.

El funcionamiento de este arreglo dependía del mecanismo tradicional del equilibrio de poder, el cual siguió en uso. Se trataba de manejar este, de perfeccionarlo, a través de un concierto de las grandes potencias, institucionalizando para esto los canales de comunicación entre ellas e intentando así controlar o moderar el carácter intrínsecamente aleatorio y riesgoso de la operación del equilibrio de poder.

En el Concierto de Europa es posible distinguir ya los componentes principales de un orden internacional, los cuales, con algunas variaciones en número y contenido, se mantendrán hasta nuestros días.

Podemos identificar, en primer lugar el alineamiento de la voluntad y la capacidad de cinco grandes potencias, bajo el liderazgo de Austria e Inglaterra, con el fin de formar un orden internacional.

Estas potencias establecen el orden de acuerdo con su concepción de los fines de la sociedad de estados (preocupadas especialmente por prevenir la posibilidad de su desaparición en manos de un imperio continental) y a base de algunos intereses de consenso entre ellas, en este caso la preservación de monarquías y estados imperiales frente a los avances del liberalismo y el nacionalismo. Crean también un marco formal de interacción, en la forma de un foro, un sistema de conferencias, no todavía de una organización internacional.

Una ideología conservadora cohesionaba a las grandes potencias y es la que legitima su emprendimiento. Por último, aunque resulta la pieza fundamental del orden, en el Congreso de Viena ellas reconfiguran las bases de un equilibrio de poder cuya operación, supervisada colegiadamente, asegurará la estabilidad del emprendimiento.

En esta imagen, temprana pero perdurable, del orden internacional, podemos percibirlo como una iniciativa sectorial en la sociedad de estados, como un logro que reposa

¹⁴ Clark refuerza sus argumentos con observaciones de F.H. Hinsley y K. Holbraad

primordialmente en las capacidades de las grandes potencias y como una construcción normativa que refleja fundamentalmente los valores e intereses de éstas, los cuales, sin embargo, se presentan como si fueran comunes a todos los estados.

En este sentido, el orden puede resultar de un arreglo más o menos equilibrado entre los intereses de varias grandes potencias o ser consecuencia del predominio de una o dos de ellas. Es el producto de pugnas, negociaciones, acuerdos o compromisos formales así como también de la adaptación o reconocimiento a situaciones de facto.

En un extremo, realistas como Mearsheimer llegan a ver el orden como un mero “subproducto del comportamiento interesado de las grandes potencias”, admitiendo que la rivalidad entre ellas produce a veces un orden internacional estable¹⁵. Precisemos, en este punto, siguiendo a Gilpin, que los estados más poderosos deben estar mínimamente satisfechos con los arreglos efectuados para que un orden pueda consolidarse. Aunque sea el caso, retomando la perspectiva de Mearsheimer, que continúen buscando oportunidades de aumentar su cuota de poder, aun socavando un orden estable¹⁶.

4. De la Guerra de Crimea a la Emergencia de Alemania (1856-1914)

No obstante que muchos autores, incluso el mismo Bull, refieren o sugieren la existencia de un dilatado orden internacional entre 1815 y 1914, tomando en cuenta, sobre todo, la ausencia de grandes guerras, la realidad es que hubo significativas inflexiones en las relaciones internacionales que permiten la identificación de tres órdenes, aunque de distinta consistencia, en este período.

De 1815 a 1854 hubo una distribución estable de poder sobre el que las grandes potencias pudieron basar un exitoso concierto. La Guerra de Crimea (1854-1856), que enfrenta a Rusia con Inglaterra y Francia, éstas en defensa del Imperio Otomano, desarticula el equilibrio de poder del Concierto de Europa.

El Concierto deja en realidad de operar, motivando que en adelante las grandes potencias queden utilizando simplemente las técnicas tradicionales de contrapeso, plasmadas en un sistema de alianzas altamente formalizado.

La Guerra de Crimea es el parteaguas que separa, estrictamente hablando, el orden del Concierto de Europa de un período más turbulento que podríamos denominar como un orden transitorio, desde 1856 hasta 1870, dominado por las guerras de unificación de Italia y Alemania, en las que las reglas del Concierto no funcionaron¹⁷.

La verdad, sin embargo, es que, desde antes de la Guerra de Crimea, la fe en los compromisos políticos, nacionales e internacionales, venía decayendo por los efectos de las revoluciones de 1848, creando un ambiente propicio para el desarrollo de la *realpolitik*, es decir un pragmatismo cortoplacista en la conducción de la política exterior que lograría su auge en la época de Bismarck¹⁸.

La guerra Franco-Prusiana (1870-1871), en la cual Prusia, sorpresivamente, derrota a Francia, que era la primera potencia terrestre de Europa, marca la emergencia de una Alemania unificada la cual, inusitadamente poderosa, rompe definitivamente la distribución de fuerzas que sostenía al Concierto de Europa

Medio siglo después de la victoria alemana y apenas finalizada la Gran Guerra, un historiador inglés afirmaba que este triunfo constituía, sin ninguna duda, “una de las grandes líneas divisorias de la historia moderna”¹⁹.

¹⁵ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (2001)

¹⁶ Id

¹⁷ Siguiendo la interpretación de Clark

¹⁸ Craig y George, *Force and statecraft* (1995), 31.

¹⁹ J.A.R. Marriott, *Europe and beyond* (1921), p. 2

El triunfo alemán altera en poco tiempo la naturaleza misma de los arreglos de equilibrio de poder. Se pasa de unos alineamientos poco estables hasta la década de 1870, a alineamientos más firmes y centrados en Alemania a partir de 1879. Estos arreglos fueron concebidos y mantenidos por el genio de Bismarck hasta 1890.

El tránsito fue en realidad de un equilibrio de coaliciones a un sistema basado en un equilibrio de alianzas en competencia (la Triple Alianza y la formalización posterior de la Triple Entente), el cual vino esencialmente a reflejar la pugna entre Inglaterra y su retadora, Alemania, por el liderazgo europeo.

En este segundo momento, el orden se sostenía no por la adhesión a principios de conducción acordados por las grandes potencias sino por la unilateral prosecución de situaciones más favorables en la distribución de poder.

Una diferencia más clara aun entre los dos períodos es que la guerra fue dominante entre 1856 y 1871, en tanto que la paz pudo prevalecer entre 1872 y 1914.

Tal como apunta M.S. Anderson²⁰, el Concierto, debilitado por los eventos de los años 1850 y 1860, se había vuelto poco más que un fantasma en los años 1880; se hacía referencias a él, pero ningún estado lo respetaba. Era imposible pretender después de 1871 que Francia y Alemania, divididas por la posesión de Alsacia-Lorena, pudieran tener objetivos comunes en Europa. Algo parecido sucedía en los años 1880 y 1890 entre Rusia y el imperio Austro-Húngaro, divididos por sus ambiciones en los Balcanes; o entre Rusia e Inglaterra, separadas por duras rivalidades en Persia y el Lejano Oriente. Es también digno de destacar en este período un nuevo liderazgo alemán en el terreno de las ideas que daban forma a las instituciones europeas. Bismarck fue el que inició, aunque con una ideología conservadora, la intervención del Estado en beneficio de los trabajadores.

Algunos rasgos del Concierto, sin embargo, perduraron después de Crimea y durante la emergencia de Alemania. El liberalismo y especialmente el nacionalismo, a los que se sumaba el socialismo, continuaban siendo percibidos como amenazas por las grandes potencias, particularmente tres de ellas (Alemania, Austria-Hungría y Rusia).

Las potencias seguían siendo básicamente las mismas y compartían designios imperiales. Sus pesos individuales habían variado, así como la naturaleza de sus relaciones, y había aparecido una nueva potencia, Italia, buscando un lugar en el firmamento. Estados Unidos se fortalecía notablemente pero se mantenía fuera del escenario europeo. También continuaba la práctica de convocar a conferencias de las Grandes Potencias en momentos decisivos.

El gran cambio recién vendría con la Primera Guerra Mundial y su desenlace, a través de la intervención de Estados Unidos y los acuerdos de Versalles, que intentaron, con éxito parcial, incorporar nuevos principios, ideologías y procedimientos a la conducción de los asuntos internacionales.

El advenimiento de la Gran Guerra sería en gran medida consecuencia de los importantes cambios que se dieron en la distribución de poder en Europa en el último cuarto del siglo XIX, especialmente el ascenso de Alemania, por encima de Francia, desplazando a Inglaterra del centro del equilibrio de poder e intentando arrebatarle la hegemonía, configurando una transición de poder.

En esta guerra intervino, además de EEUU, otro actor extra-europeo, Japón, marcando los inicios de la participación activa de estados no europeos en los juegos de poder relacionados con la estructuración del orden internacional.

En efecto, fuera de Europa y Norteamérica, persistía en este momento una vasta periferia de regiones constituidas por colonias y semi-colonias que jugaban un rol

²⁰ M.S. Anderson, *The ascendancy of Europe, 1815-1914* (1985), 44

pasivo en la formación y mantenimiento del orden internacional. Coexistían regiones e imperios o “regiones imperiales”.

Esta geografía se mantendrá durante la Entreguerra, tal como lo evidencia, por ejemplo, un texto de geografía económica, del británico J.F. Horrabin, el cual se refiere a cinco grandes grupos en el globo, constituidos indistintamente por regiones e imperios, a saber: América, el Extremo Oriente, y Rusia, junto a los imperios británico y francés²¹.

También es una muestra elocuente de la forma como el imperio condicionaba a la región el hecho de que los Balcanes hasta 1919 estaban considerados dentro del llamado “Cercano Oriente”, en tanto que eran, en gran medida, parte del Imperio Otomano.

5. El Fallido Orden de Versalles(1919-1939)

Con el fin de la guerra, en Versalles, se intentó crear un nuevo orden internacional, que representaba una ruptura con las fuerzas que habían moldeado los arreglos de los cien años precedentes y que incorporaba una nueva ideología, principios y procedimientos en la conducción de los asuntos internacionales.

La iniciativa provino del presidente norteamericano, Wilson, aclamado como el gran vencedor en la contienda. Wilson, al mismo tiempo que planteó una ideología y una agenda política y económica de carácter liberal y democrático, trató de responder y contrarrestar las propuestas revolucionarias que había proclamado Lenin al mundo, y sobre todo a los trabajadores, en 1917²².

El líder ruso, al asumir el poder con los bolcheviques, había planteado una cesación inmediata de la Gran Guerra, con una paz que fuera “justa y democrática”, sin anexiones ni reparaciones. Condenó la conducción secreta de la diplomacia de las grandes potencias y divulgó los acuerdos reservados de los aliados para repartirse los territorios dependientes de las potencias centrales al final de la guerra, revelando la persistencia de sus propósitos imperialistas.

En Versalles, Wilson propuso y consiguió trascendentalmente que se reemplazara formalmente el equilibrio de poder, como mecanismo para buscar la paz, con un sistema de seguridad colectiva y en este contexto se desterrara la diplomacia secreta.

Existía la percepción que la guerra había sido precipitada por un funcionamiento perverso del equilibrio de poder y Wilson, en particular, expresaba fuertes reparos morales a la concepción y práctica realistas que habían venido presidiendo las relaciones interestatales.

Con relación al imperialismo, Wilson logró asegurar la emancipación de las dependencias del Imperio Austro-Húngaro así como de las dependencias europeas del Imperio Otomano. Sin embargo, apoyó el subterfugio de los Mandatos para transferir a la administración de las potencias triunfadoras las dependencias no europeas de las potencias centrales, incluyendo la mayor parte de los pueblos del Medio Oriente.

Finalmente, como precio para sacar adelante su más caro objetivo, la Sociedad de Naciones, la cual manejaría el sistema de seguridad colectiva, Wilson estuvo de acuerdo con la imposición de exorbitantes reparaciones a Alemania.

Son ampliamente conocidas las razones del fracaso del Tratado de Versalles, así como la incapacidad de la Sociedad de Naciones de cumplir su función de preservar la paz.

²¹ J. F. Horrabin, Manual de Geografía Económica (1940)

²² Lenin había lanzado su Declaración de Paz al mundo el 8 de noviembre de 1917, en tanto que Wilson presentó en enero 1918 sus 14 puntos al Congreso norteamericano, que fueron la base de su propuesta en Versalles.

Como consecuencia de ello, el nuevo orden internacional se mostró inviable y en dos décadas se quebró finalmente, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

La abstención de Estados Unidos de participar en la Sociedad de Naciones y la profunda insatisfacción de Alemania por el trato recibido en Versalles fueron las causas principales. A ellas hay que sumar la falta de convicción de Inglaterra y Francia en el liderazgo del sistema de seguridad colectiva de la SDN.

Si procedemos a analizar someramente los componentes del orden internacional propuesto en Versalles podremos identificar y entender mejor sus falencias como también sus innovaciones y avances con relación a los arreglos del siglo XIX.

La gran potencia promotora del nuevo orden fue Estados Unidos, un nuevo actor con un peso formidable en la alta política mundial, quien mostró al principio capacidad suficiente para desempeñar este rol pero reveló muy pronto carecer, crucialmente, de la voluntad para llevar adelante su iniciativa, volviendo a una postura de aislamiento político.

Las potencias que quedaron a cargo de la SDN, eje del nuevo orden, fueron Inglaterra y Francia, que carecían de la convicción y el poder para cumplir con su responsabilidad. Estaban ancladas en una concepción del equilibrio de poder que hacía prevalecer en ellas cálculos políticos, que les impidieron realizar un manejo mínimamente adecuado del sistema de seguridad colectiva²³.

Por otro lado, potencias importantes como Alemania, Japón y la URSS no tuvieron una participación consistente en la SDN. Por el contrario, Alemania y Japón, junto con Italia, expresaron una profunda insatisfacción con el orden propuesto, publicitando internacionalmente sus reclamos como “estados desposeídos” (*have-not states*), debido a los escasos beneficios que obtenían del sistema colonial y fustigando a las potencias imperialistas²⁴.

La situación más grave era, sin duda, la de Alemania, que desde el principio consideró inaceptable las provisiones de Versalles. En contraste con esta situación, recordemos que después del Congreso de Viena, Francia fue prontamente reincorporada a la cúpula directiva de grandes potencias, en 1818.

En realidad, el estado de cosas que trajo el orden de Versalles fue objetado por varias grandes potencias, que, en poco tiempo, empezaron a desplegar comportamientos y políticas encaminados a socavar los arreglos.

Alemania, afectada por un hondo malestar interno y un honor nacional herido, fue capaz de repotenciar su base de poder, reactivar sus ambiciones, y organizar una alianza con las otras potencias insatisfechas para lanzarse a una nueva tentativa hegemónica, en la que fue finalmente derrotada.

Con relación a un segundo componente del orden internacional, Versalles, en cambio, representó un significativo perfeccionamiento del marco institucional. Creó un primer organismo de carácter universal, la Sociedad de Naciones, enriqueciendo así el tejido de la organización internacional, que había comenzado a formarse con el establecimiento de las primeras uniones públicas internacionales a partir de 1865.

En la SDN, contando con una membresía universal de estados soberanos, se formalizaron interacciones diplomáticas de carácter multilateral y con un estilo parlamentario, que tendrían una gran proyección al futuro.

Un antecedente de la universalidad de la SDN, como de su orientación al control de la guerra lo constituyeron sin duda las Conferencias de La Haya, de 1899 y 1907, que debatieron por primera vez este tema en tiempos de paz y contaron con la participación de un buen número de estados no europeos.

²³ Arnold Wolfers, *Britain and France between two wars* (1966)

²⁴ D. Rimmer, *Have-not nations: The prototype. Economic Development and cultural change* 27 (1979)

La Sociedad de Naciones representó un primer ensayo de organismo mundial que sería prolijamente revisado, corregido y ampliado veinticinco años después con el diseño de la Organización de las Naciones Unidas.

Paralelamente a la SDN, se creó la Oficina Internacional de Trabajo, con miras a mejorar la atención internacional a las demandas de los trabajadores, cuyo peso político había venido creciendo desde fines del siglo XIX y aumentó aun más con el papel que jugaron en la guerra así como con los llamados y el ejemplo de la Revolución Bolchevique.

Sin embargo, la atención a los asuntos económicos y sociales se dio también dentro de la SDN, donde se desarrolló, en los años 1930, una forma de cooperación para la mejora del bienestar de las masas afectadas por la Gran Depresión que tuvo bastante éxito y que constituyó el ejemplo que inspiró la teoría funcionalista, la cual a su vez influyó, pocos años después, en la creación de agencias especializadas de Naciones Unidas y en la formación de las Comunidades Europeas²⁵.

Las ideologías son otro componente de un orden internacional y en este sentido, en Versalles fue finalmente desplazada la ideología conservadora que había guiado a las grandes potencias durante el siglo XIX. La ideología del imperialismo, comenzó a verse amenazada por el principio de libre determinación, aunque este fue distorsionado en el Sistema de Mandatos.

Estados Unidos, como nueva gran potencia, estaba interesado en reformar los arreglos vigentes y en difundir el libre comercio y la democracia liberal, de manera que le permitieran abrir espacios y acrecentar mundialmente su influencia y sus beneficios.

La postulación universal de la democracia se hacía más fácil en un momento en que los estados más importantes del sistema habían extendido el sufragio y la misma Alemania, con la República de Weimar, había optado por la democracia.

La extensión de la democracia se llevó hasta el terreno de las relaciones diplomáticas entre los estados, en el sentido de buscar hacer partícipe a la opinión pública de la conducción y resultados de la política exterior. Se facilitó así no solo el escrutinio sino también el análisis y estudio de las relaciones internacionales, a nivel nacional como mundial.

Pero la visión de las relaciones internacionales que ganó fuerza a partir de Versalles, impulsada por el impacto psicológico de la tragedia bélica, hasta convertirse en una nueva ortodoxia, fue la de un internacionalismo liberal, que resultaba ingenuo o idealista en cuanto confundía un estado deseable, una visión óptima y, en todo caso, a futuro de la escena internacional, con una realidad presente, difundiendo supuestos que no correspondían al comportamiento de los estados.

Este internacionalismo fomentaba la fe en que la búsqueda de la democracia y el libre comercio, así como la condena a la guerra y al imperialismo, una vez adoptadas formalmente por los estados, podrían ser garantizadas a través de mecanismos como los acuerdos y normas internacionales y la educación de los pueblos.

Asumía trascendentalmente que de esta manera se lograría moderar la conducta de los estados, hacer converger sus intereses y lograr una interacción más o menos armoniosa entre ellos. Estos supuestos probaron, desde muy temprano y finalmente de manera calamitosa, estar profundamente errados. En el plano académico fue Edward Hallett Carr, con *The Twenty Years Crisis* (1939), quien esclareció la incongruencia de estas premisas con la realidad.

²⁵ David Mitrany, autor de la teoría funcionalista, se inspiró en las experiencias de cooperación de la SDN. Estas fueron especialmente exitosas en la determinación de niveles mínimos de bienestar en cuanto a alimentación y vivienda durante la Gran Depresión. Por otro lado, Jean Monnet, reputado como padre de la integración europea y primer director de la Alta Autoridad de la CECA, fue funcionario de la SDN.

6. *El Orden de la Guerra Fría (1945-199). El regionalismo.*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos contaba con un poder comparativamente mayor que en 1919 y poseía esta vez una firme voluntad de construir un nuevo orden internacional.

En un mundo devastado, controlaba la mitad de la producción industrial, 80% de las reservas de oro, 75% de la inversión y la mitad de la flota marítima y era la única potencia nuclear²⁶.

Lo animaba, como en 1919, el propósito primordial de favorecer la adopción de la democracia liberal y el capitalismo, de los que era abanderado, pero esta vez ante la perspectiva inminente de un sistema de estados de muy diversos grados de desarrollo y que se expandiría exponencialmente.

No enfrentaba ya la resistencia de un *ancien régime* aristocrático, que se había negado a morir hasta bien entrado el siglo²⁷, ni la amenaza del fascismo, que había sido derrotado, sino una nueva competencia en las manos de la otra superpotencia surgida de la guerra, que ofrecía un camino de transformación revolucionaria a las nuevas naciones y a las masas desposeídas del mundo.

Desde 1944, en la conferencia de Bretton Woods, hasta los años 1950 lo que tuvo lugar realmente fue un proceso de negociación de un orden internacional de inspiración esencialmente norteamericana y abundantemente financiado por Washington.

Dentro de esta negociación, en la cual la Unión Soviética asumió un rol de oposición más bien discreto, surgieron no solamente temas de conflicto sino también de consenso. Este fue el caso de los dos fines más importantes que en la práctica se persiguió en el orden: la descolonización y la extensión del progreso económico y técnico a todos los estados, en la forma del desarrollo económico.

En el primer caso, intereses y expectativas un tanto diferentes motivaban el respaldo de las dos superpotencias a la independencia de las colonias²⁸, mientras que en el caso del desarrollo económico pareció tratarse, desde el punto de vista político, de una aceptación implícita de competir por la preferencia de los países económicamente atrasados por el modelo capitalista o el socialista.

La preocupación norteamericana por promover el capitalismo y asegurar que su propia economía pudiera continuar creciendo se plasmó en los acuerdos de Bretton Woods, los cuales proveyeron un formidable marco de regulación y estímulo para los intercambios internacionales. Entre 1950 y 1973 se dieron tasas de crecimiento que hicieron considerar al período como la era de oro de la economía internacional.

El fortalecimiento del estado de bienestar y una nueva modernización económica en el Norte, y la prosecución del desarrollo en el Sur hicieron que los asuntos económicos ganaran una importancia sin precedentes para los estados y que las economías nacionales se orientaran cada vez más al comercio y la inversión internacionales.

El mayor peso que adquirieron los factores económicos motivó en unos años un cambio trascendental en la naturaleza de las relaciones entre los estados, así como un inédito nivel de participación de actores no estatales en la vida internacional, sobre todo en la forma de empresas multinacionales, organismos interestatales y asociaciones gremiales.

²⁶ N. Rich, *Great Power diplomacy since 1914* (2003), p 305

²⁷ A. Mayer, *The persistence of the Old Regime* (1981)

²⁸ Ambas superpotencias veían positivamente la declinación de las potencias coloniales, Francia e Inglaterra, pero mientras que EEUU, desde Wilson, defendía la libre determinación como un medio de asegurar la paz, la Unión Soviética, desde Lenin, veía en la caída del imperialismo el debilitamiento del capitalismo mundial.

Se multiplicaron los contactos y arreglos económicos entre los estados y el desarrollo internacional del comercio, la industria y la tecnología fueron las principales causas de la rápida expansión de una densa red de regímenes internacionales, que fueron regulando nuevas áreas de intercambio y cooperación y acentuando la interdependencia entre los estados.

Se modificó la dinámica tradicional de las relaciones internacionales, sobre todo entre los países capitalistas industrializados, la cual había estado caracterizada por el predominio de preocupaciones militares y la latencia del conflicto armado.

En un terreno diferente, es importante destacar que, aprovechando la declinación de la influencia europea y el surgimiento de nuevos estados, Estados Unidos participó activamente en la organización de arreglos regionales. Estos arreglos incorporaron en un rol subordinado a nuevos estados al orden internacional y se convirtieron en bastiones en la confrontación norteamericana con el bloque comunista.

En efecto, después de una inicial simpatía de Roosevelt por la propuesta de Churchill de crear una ONU regionalizada, Estados Unidos hizo prevalecer su preferencia por una organización centralizada pero optó por desarrollar, por su cuenta, una sucesión de alianzas regionales que le proveerían de un sistema de seguridad alternativo al de la ONU y articulado por el rechazo al comunismo²⁹.

Sin duda, se trató de un rasgo general del escenario de la Guerra Fría, pero su concreción puede atribuirse particularmente al comportamiento norteamericano, ya que la Unión Soviética y China mostraron una capacidad mucho menor para organizar regiones, siendo virtualmente el único caso el de Europa del Este como región satélite de la URSS.

De esta manera, Estados Unidos contribuyó decisivamente a convertir el regionalismo (entendido como un proceso en el cual los estados de una región trabajan juntos con intereses en común³⁰) en un aspecto importante de la política internacional, mas no para promover un sistema más descentralizado sino sobre todo como un instrumento de alineamiento de estados³¹.

En la mayor parte de las regiones del mundo, inclusive en el Atlántico norte (la OTAN), los arreglos de cooperación y seguridad reflejaban una sustancial participación norteamericana³². Tres excepciones notables fueron la Liga Árabe (1945), la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN, 1967) y el Grupo Andino (1969). La Comunidad Europea, el mayor ejemplo de regionalismo, fue también un caso un tanto diferente, pues estuvo formada exclusivamente por estados europeos, inspirada en gran medida por la teoría funcionalista y con un propósito de asegurar la paz con Alemania a la par que contener al comunismo.

Lo que ocurrió fue que las regiones se convirtieron en unidades fundamentales de la política internacional, pero su conformación y funcionamiento estaban poderosamente constreñidos por consideraciones políticas, ideológicas y de seguridad de naturaleza sistémica.

Hasta finales de la década de 1980, cuatro órdenes regionales con una fuerte influencia norteamericana (dos con una relativa independencia y dos básicamente subordinados)

²⁹ P. Gowan, *A calculus of power* (2010), pp. 52, 62-63

³⁰ A. J. Groom, *Integration*. En Groom y Mitchell, *IR theory, a bibliography* (1978), p. 147

³¹ Basado parcialmente en P. Katzenstein, *A world of regions* (2005)

³² Las alianzas regionales en las que participó Estados Unidos fueron: el TIAR en las Américas (1947), la OTAN (1949), el ANZUS, con Australia y Nueva Zelanda (1951), la OTASO, con Francia, Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Pakistán, Tailandia, Vietnam del Sur, Camboya y Laos (1954), el Pacto de Bagdad, con Inglaterra,, Turquía, Irak, Irán y Pakistan (1955) y su sucesor CENTO .

eran elementos centrales del funcionamiento y el equilibrio de poder del orden de la Guerra Fría.

1. La Comunidad Europea, convertida en una superpotencia económica y “civil”, dirigida por Alemania, Francia e Inglaterra (dos de ellas estrechas aliadas de EEUU) y dependiente de la protección militar norteamericana.
2. El Sudeste Asiático y Japón, región de extraordinario crecimiento económico y capacidad exportadora, bajo el liderazgo económico de Japón (aliado de primer orden de EEUU) y también dependiente de la protección militar norteamericana³³.
3. El Medio Oriente, núcleo mundial de reservas y producción petrolera, que desde la paz entre Israel y Egipto, en 1979, estaba virtualmente dominado por el entendimiento entre estos dos estados y acusaba un fuerte protagonismo del poder económico de Arabia Saudí. Estos tres estados eran profundamente dependientes de la cooperación económica o militar norteamericana.
4. América Latina, fuente de materias primas y recursos energéticos, en una relación tradicional de subordinación económica y política, a través del sistema interamericano, lazos bilaterales y relaciones especiales con Brasil y México.

La conformación misma de estas regiones mostraba la influencia de factores sistémicos como la división entre Europa occidental y oriental, la exclusión de China, Vietnam y Corea del Norte del orden regional, y la exclusión de Cuba del sistema interamericano. El funcionamiento de las regiones, particularmente las relaciones interregionales, también evidenciaba notablemente las limitaciones impuestas por el sistema.

En suma, si tomamos en cuenta una influyente definición de lo que es una región (número limitado de estados ligados por una relación geográfica y por un grado de interdependencia mutua)³⁴ apreciamos tres hechos saltantes que se dieron durante la Guerra Fría:

-que el grado de interdependencia de los estados de una región estaba poderosamente condicionado, sobre todo políticamente, por un orden bipolar;

-que en la mayor parte de los casos el condicionamiento provenía del lado norteamericano; y

-que algunas de estas regiones, en particular, jugaban un rol muy importante en el funcionamiento y mantenimiento del orden internacional.

El predominio norteamericano en este orden (que hemos denominado de la Guerra Fría porque, como vemos, esta fue su proceso más característico) tenía un poderoso componente económico y otro militar, pero también mostró una innovadora dimensión en el terreno de las ideas, la cual podemos explicar a través de la interpretación neomarxista del concepto de hegemonía³⁵.

La hegemonía como forma de liderazgo se distingue por una connotación de legitimidad. Gramsci la presentó como la forma más elevada de despertar y organizar la voluntad de un grupo. En el ámbito internacional, Robert Cox la entiende como la capacidad de un estado de conseguir una amplia aceptación de principios generales, los cuales aseguran su supremacía y al mismo tiempo ofrecen perspectivas de satisfacción para los estados menos poderosos³⁶.

³³ Katzenstein considera que Alemania y Japón tuvieron un rol clave como “core states” en sus respectivas regiones, actuando a la vez como líderes en ellas y como aliados principales de EEUU. Por nuestra parte, pensamos que este autor subvalora el liderazgo de Francia en Europa.

³⁴ J. Nye, Peace in parts (1965)

³⁵ Inicialmente planteado por A. Gramsci e introducido al terreno de las Relaciones Internacionales por R. Cox y I. Wallerstein

³⁶ The Forum: hegemony and social change. Mershon International Studies Review 38 (1994)

Knutsen la denomina “poder normativo”, el cual es instrumental para la formación de consensos³⁷. Esto significa que el estado hegemón proporciona los criterios y principios para elaborar reglas de juego colectivas. Nye ha escrito, influyentemente, sobre la existencia de un *soft power*, aunque distinguiéndolo cuestionablemente del poder económico y sin vincularlo con la ideología³⁸.

Las ideas norteamericanas tuvieron una influencia extraordinaria, no solamente en el diseño de componentes del orden de la Guerra Fría, tales como la ONU, los regímenes de Bretton Woods y órdenes regionales como el interamericano (1), sino también, de manera mucho más amplia y eficaz, a través del impacto de sus valores y prácticas nacionales, tales como el consumo y la cultura de masas, la libre empresa, y el ideal del crecimiento, valiéndose de los medios y de la diplomacia pública³⁹ (2); los programas de sus fundaciones y universidades y el direccionamiento de las ciencias sociales, por ejemplo a través de la teoría de la modernización (3); y un grado de control permanente sobre la agenda internacional (4).

La idea del desarrollo, enfatizando las metas retóricas de alcanzar la opulencia y aliviar la pobreza y la desigualdad, es un ejemplo muy claro de la forma como el estado hegemón difundió ideas que ofrecían perspectivas de satisfacción para los menos poderosos.

7. Continuidad y cambio en el orden de la Guerra Fría

Después de haber examinado los rasgos centrales del orden de la Guerra Fría y la función promotora de Estados Unidos, demos a continuación una rápida mirada a otros componentes de este orden, en cuya evolución se revelan cambios que fueron debilitando crucialmente algunos de sus arreglos y estructuras principales y con ello el sustento del orden.

Una primera línea de cambio se relacionó con la ONU, la institución que refundó la organización internacional y que se encargó de construir y administrar los regímenes del nuevo orden.

En 1945 se pensaba que el Consejo de Seguridad podría cumplir la principal función de la ONU, de preservar la paz, a través de la intervención consensuada de las grandes potencias para resolver conflictos. Con el inicio de la Guerra Fría, en 1947, se volvió virtualmente imposible que EEUU y la URSS se pusieran de acuerdo en las situaciones de conflicto internacional.

La incorporación masiva de países del Tercer Mundo a la ONU, en la década de 1960, posibilitó que, dada la frustración de la capacidad de resolver conflictos, la promoción del desarrollo económico, o “construcción de la paz” se convirtiera en la principal función de la organización hasta la década de 1980, dándole, en realidad, una nueva razón a su existencia.

De manera más o menos simultánea, desde la crisis de Suez, se fueron desarrollando también misiones de mantenimiento de la paz, que no estaban contempladas en la Carta de San Francisco. A fines de la década de 1980, gracias al acercamiento de EEUU y la URSS, las misiones de paz ganan importancia en situaciones post-conflicto en estados de la periferia.

El crecimiento de Naciones Unidas se estanca en la década de 1970, como resultado de las crisis económicas y de la frustración del Diálogo Norte-Sur. En los años 1980, surgen problemas de financiamiento, que se tornan críticos por los atrasos y la

³⁷ T. Knutsen, *The rise and fall of world orders* (1999)

³⁸ Nye, *Soft Power* (2004)

³⁹ Nancy Snow, *Propaganda, Inc.* (2002)

disminución de la contribución de EEUU, desilusionado por la transformación del voto de la Asamblea, en contra de sus intereses.

Pronto aparece un clamor de reforma integral de la institución, enfocado en sus precarias fuentes de financiamiento, la deficiente coordinación de las acciones de sus agencias y, sobre todo, la percepción de una insuficiente representatividad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Estas demandas perfilan una honda crisis de la ONU que hasta ahora sigue sin resolverse.

Una segunda línea de cambio, quizás la más importante, se relaciona con la transformación y reacomodo de la hegemonía norteamericana y su reflejo en importantes regímenes y dimensiones de la economía mundial.

En tanto que al fin de la guerra la supremacía económica y militar de EEUU era absoluta, hasta el punto que, respecto a sus aliados, se podía pensar en una relación de dependencia, en los años 1960 el crecimiento de las economías europea y japonesa y la superación de las capacidades militares soviéticas revirtieron dramáticamente esta situación.

La competitividad de Europa y Japón desvaneció el superávit de la balanza de pagos norteamericana, al mismo tiempo que el ascenso del poderío soviético aumentó los costos de mantener el statu quo internacional⁴⁰.

La respuesta de Nixon y Kissinger a esta situación fue la Doctrina Nixon, que eliminó finalmente el respaldo de oro del dólar, y la búsqueda de la distensión con China y la URSS. La acción económica de EEUU precipitó una serie de hondas crisis en los años 1970, especialmente las del petróleo y del proteccionismo, que paralizaron el crecimiento, encendieron el conflicto entre los aliados y derrumbaron los fundamentos del orden económico.

Con miras a superar la inestabilidad, la parálisis y el conflicto reinantes, EEUU aceptó cambios importantes en su liderazgo económico, acordando la creación del Grupo de los Siete (1975) y negociando roles subhegemónicos, primero con Alemania en los años 1970 y luego con Japón, en la década de 1980, relacionados con el impulso al crecimiento y el financiamiento del sistema.

Bajo la presidencia de Reagan, EEUU se recuperó en buena medida de la declinación relativa que venía experimentando desde los años 1960⁴¹. Consolidó una transformación de su hegemonía, manteniendo la primacía del dólar en un sistema de cambios flotante y convirtiéndose en el mayor captador del ahorro mundial, después de haber sido el gran financista del sistema. Pero pasó a depender del financiamiento internacional, principalmente proveniente de aliados como Japón, Alemania, Inglaterra y Arabia Saudí.

Aunque se mantuvo las estructuras del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la fisonomía y la dinámica del sistema monetario y del sistema financiero internacionales cambiaron de manera dramática.

El precio que pagó Estados Unidos por el reacomodo de su hegemonía fue un debilitamiento de su liderazgo económico, con una suerte de cogobierno en el G7 y la creación de un nuevo rol de sub-hegemón, de cuyo apoyo financiero dependían en gran medida su liderazgo y la estabilidad del sistema.

En tercer lugar, la Unión Soviética y China, el otro polo del sistema, también acusaron importantes cambios en sus actitudes y roles internacionales que afectaron la estabilidad del orden.

En los años 1960, la URSS, bajo Krushev, al haber superado a EEUU en la carrera espacial y alcanzado la paridad militar, revisa su posición de potencia revolucionaria a

⁴⁰ Gilpin, *War and change in world politics* (1981), pp. 173-174

⁴¹ D. Calleo, *The imperious economy* (1982)

nivel internacional. Decide orientar la competencia con EEUU a la mejora del nivel de vida del pueblo soviético y, en ese sentido, contempla la reforma del comunismo.

Posteriormente, la *Détente*, de los años 1970, que por el lado soviético apunta a la mejora de la economía y del bienestar de la población, suspende la Guerra Fría y pone en contacto a la URSS y a Europa del Este con las fuerzas del capitalismo, en el terreno del consumo y la producción. La experimentación de las fortalezas del capitalismo por la clase política y el pueblo soviético, estimula los deseos de reforma de un sistema que había sido diseñado para distintos propósitos económicos y políticos.

En el caso de China, la *Détente* permite su asimilación al orden político internacional, asumiendo su lugar en el Consejo de Seguridad. Este hecho, aún bajo el liderazgo de Mao, cambia la percepción de Pekín de un sistema internacional adverso y, sin duda, deja libre el camino para una mayor proyección externa.

Después de la muerte de Mao, una nueva orientación del liderazgo del Partido Comunista, basado en una revisión del significado del socialismo, comienza, en 1978, un proceso de conexión con la economía internacional.

Las transformaciones de la URSS y China, tomando distancia, de distintas maneras, de sus posiciones originales, comenzaron a atenuar la naturaleza bipolar del sistema.

En cuarto término, en el terreno de las ideologías, las crisis económicas internacionales de los años 1970 desacreditan al Estado de Bienestar y al Keynesianismo en los países industriales y rompen el consenso fundamental de un liberalismo reformado, para dar paso a un nuevo liberalismo, que rechaza rotundamente la intervención en el mercado.

Los países de la OCDE emprenden, en los años 1980, la liberalización, privatización y desregulación de sus economías, estableciendo las bases para la globalización.

El arreglo de poder del orden se legitimaba con una ideología moderada, de compromiso entre el socialismo y el capitalismo, la cual se quiebra con el nuevo consenso neoliberal de Occidente.

En quinto lugar, se dio un gran cambio con relación al proceso de desarrollo económico. Este proceso constituyó el principal factor para el apoyo de los países de la periferia al orden internacional, el que dio un nuevo sentido al papel de la ONU desde 1960 y el que posibilitó un extraordinario período signado por el consenso, la cooperación y una moderada competencia entre los países capitalistas, los países comunistas y los países en desarrollo hasta la década de 1970.

En 1973 el logro de los países de la OPEP estimuló a los países en desarrollo a buscar una radical mejora del entorno internacional para el desarrollo, planteando formalmente el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), con reformas sustanciales en regímenes como los del comercio, la ayuda, la transferencia de tecnología, el trato a la inversión extranjera, y en la administración de los organismos económicos internacionales.

La resistencia y el eventual rechazo del NOEI por los países industrializados (1980) marcó la desintegración del consenso internacional sobre la promoción del desarrollo. Pocos años después, la crisis de la deuda, propiciada por la adopción del monetarismo por la Federal Reserve norteamericana⁴² conllevó, primero, la detención del desarrollo (por el abrupto fin del financiamiento externo y la crisis fiscal de los gobiernos del Sur) y luego la adopción del ajuste y del neoliberalismo, que tornaron, respectivamente, inviables las políticas de desarrollo y cuestionables sus fundamentos.

De las cinco líneas de cambio que hemos examinado, la segunda (el paso a un liderazgo económico compartido), la tercera (la atenuación de la bipolaridad) y la cuarta (el

⁴² Cuyas políticas en 1979 hicieron subir el valor del dólar y elevaron las tasas de interés, motivando el incremento del monto de la deuda de los países en desarrollo en un contexto de crisis de sus exportaciones.

quiebre de una ideología intermedia de consenso) debilitan de manera crítica la fuerza y la estabilidad del arreglo de poder que sustentaba al orden.

Por otro lado, la primera línea de cambio disminuye sensiblemente la capacidad de acción de la organización encargada de la administración del orden (ONU) en la forma de un arreglo colectivo. La quinta línea de cambio, la declinación del desarrollo, apaga el entusiasmo del grueso de los países en desarrollo por el funcionamiento del orden y hace desaparecer un clima de cooperación por un propósito común.

Por último, durante el orden de la Guerra Fría se dieron significativos cambios en el poder de algunos estados, los cuales modificaron la estratificación internacional aunque sin alterar la polaridad del orden. Esta nueva distribución de poder vendría a ganar relevancia posteriormente, con el quiebre del sistema bipolar y el aumento de la importancia de los arreglos regionales.

Desde 1955 hubo un intento de formar una coalición por parte de los países, recientemente independizados, encabezados por India, Indonesia, Egipto y Yugoslavia, buscando consolidar una tercera posición. El movimiento de los no alineados tuvo algunos éxitos, como la articulación de una mayoría en la Asamblea de la ONU, pero no llegó a aproximarse a la conformación de un verdadero polo de poder.

El mayor beneficiario de este movimiento fue la India, la cual pudo desarrollarse con un modelo propio y, gracias a una hábil política exterior, capitalizar algunos beneficios externos sin alinearse con ninguno de los dos bloques.

Las dos mayores potencias derrotadas en la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón pudieron transformarse en grandes potencias económicas a partir del rediseño de sus estructuras estatales y del apoyo de Estados Unidos⁴³.

Alemania y Japón, transformados en sui géneris estados comerciales, se volvieron consecutivamente socios principales de Estados Unidos en la economía mundial y sub-hegemones en el orden internacional. Pero encontraron rápidamente un techo en su ascenso debido a los recortes hechos a su poder y a las sensibilidades que despertaban en su entorno.

Las potencias europeas en conjunto, a partir de una sólida base de integración económica, se convirtieron pronto en un gigante comercial y en una potencia civil que llegó a ser la tercera fuerza en el escenario internacional. Sin embargo, no pudieron llegar a articular una verdadera política exterior común ni desarrollar la voluntad política de hacerse de un aparato militar coordinado o unificado que estuviera en proporción con su poderío económico (muy superior al de la Unión Soviética).

Del mundo pentapolar que Kissinger imaginó en los años 1970, buscando disminuir las cargas de Washington (que consistía en agregar a las superpotencias los nuevos polos de la CE, Japón y China) solamente la China tuvo fuerza suficiente para ascender.

Al igual que la India, China ensayó un modelo de desarrollo propio, en su caso bajo el liderazgo férreo de Mao. Este modelo le permitió satisfacer las necesidades de alimentación, salud y educación de su pueblo, crear una base industrial y mantener altas tasas de crecimiento sin padecer los problemas típicos del proceso.

Durante la era de Mao (1949-1976), China pudo desarrollarse sin inflación, sin acumular una deuda externa, sin dependencia de ningún tipo y sin crear una brecha entre la ciudad y el campo.

Al desaparecer Mao, China estaba en pie, habiendo recuperado su extraordinaria talla y se encontraba lista para proyectarse al mundo. Contaba con una economía exitosa, aunque cerrada y sin intercambios privados, con un poderío militar de primer orden, que incluía capacidades nucleares; estaba reconocida formalmente como una gran potencia.

⁴³ EEUU presenta estos dos casos como sus mayores logros en la tarea de reconstruir estados

Algo similar, aunque en menor escala, sucedió con la India, el otro coloso poblacional que, siguiendo un modelo de desarrollo de corte socialdemócrata, basado en la planificación, la protección y la regulación, logró fortalezas extraordinarias en áreas clave de la producción, especialmente en tecnologías de la información. Comenzó a abrirse gradualmente al capital extranjero en la década del 90 y a aumentar espectacularmente sus tasas de crecimiento y su impacto en la economía mundial.

En la región latinoamericana, Brasil y México ascendieron al nivel de líderes regionales y nuevas potencias industrializadas, asociados de diferente manera con EEUU. En tanto que México optó en los años 1990 por formalizar la interpenetración de su economía con la economía estadounidense a través de la integración, Brasil decidió dejar de ser el socio menor de EEUU en la región en los años 1970 y en la década siguiente avanzó la integración con el otro gigante sudamericano, Argentina, lo cual le permitió tomar distancia económica de EEUU y potenciar sus intercambios y conexiones mundiales.

8. De la unipolaridad norteamericana a la emergencia de China

La implosión de la Unión Soviética, por las infortunadas reformas de Gorbachev que acabaron destruyendo la economía y el gobierno, hizo desaparecer finalmente el arreglo bipolar que sostenía el orden de la Guerra Fría.

En ese momento el orden se volvió de facto unipolar. Estados Unidos quedó solo en el liderazgo, por lo menos en el terreno político-militar. El más claro antecedente que podemos hallar a esta situación internacional es el Imperio revolucionario de la Francia de Napoleón, entre 1799 y 1814.

En un segundo nivel de la jerarquía internacional se podía distinguir a Alemania, Inglaterra y Francia, liderando la integración europea, una Rusia declinante, Japón y China.

Más allá de la retórica idealista de construir un nuevo orden, dos fuertes intereses de Washington eran asegurar la irreversibilidad del ocaso ruso y, sobre todo, mejorar su posición económica frente a sus tradicionales socios y competidores, Europa y Japón con el objeto de fortalecer su nuevo liderazgo.

Formalmente, el principal propósito de EEUU para el nuevo orden, que compartía con Europa y Japón, era la consolidación mundial del capitalismo, en la forma de la globalización.

Había también, desde la administración Clinton, una preocupación por un nuevo fenómeno de desgobierno y caos en estados de la periferia, que habían sido bautizados como “fallidos” y que, en los casos de Somalia y Haití darían pábulo a intervenciones humanitarias⁴⁴. El historiador Paul Johnson, desde el *New York Times*, reflejaba una visión que cobraba fuerza en Washington y que en los años siguientes se haría más influyente:

“Estamos presenciando hoy una resurrección del colonialismo, aunque en una nueva forma. Es una tendencia que debe ser alentada...en términos prácticos así como morales”⁴⁵.

Sin embargo, el sector neoconservador norteamericano encontró insuficiente la política exterior de Clinton. Criticó su limitada capacidad de controlar las turbulencias internacionales desatadas por el fin del condominio norteamericano-soviético, pese al éxito logrado con los acuerdos de Dayton. Denunció su timidez para impulsar reformas que potenciaran una gobernanza global. Estas críticas fueron formuladas desde el think-tank Project for a New American Century en 1997.

⁴⁴ Helman y Ratner, Saving failed states (Foreign Policy 89, 1992-1993) acuñaron el término.

⁴⁵ Paul Johnson, Colonialism's back- and not a momento too soon. New York Time Magazine, 18 abril 1993

Poco después de la elección de Bush hijo, el atentado de las Torres Gemelas vino a crear un clima nacional de alarma e indignación que favoreció el ascenso de los neoconservadores al control de la política exterior y la declaración de una singular guerra al terrorismo internacional.

En la estrategia de esta guerra se comenzaron a implementar los designios formulados en 1997, esencialmente los de desarrollar una avasalladora superioridad militar que asegurara la eliminación de los enemigos de los valores e instituciones democrático-liberales y capitalistas, y presionar para la adopción de los mismos a nivel mundial.

Con las acciones que realizó después del 11 de setiembre, invadiendo Afganistán e Irak y buscando el cambio de regímenes adversos en el Medio Oriente, en realidad Estados Unidos no tuvo el comportamiento esperado de un hegemon, de mantener el statu quo, sino más bien persiguió agresivamente alterarlo⁴⁶.

En los debates en el Consejo de Seguridad acerca de la invasión de Irak, la posición y la arrogancia de Washington fueron inaceptables aun para aliados históricos, tales como Alemania y Francia y, en América Latina, México y Chile.

Las acciones norteamericanas y la dudosa veracidad de los argumentos esgrimidos dieron resultados claramente contraproducentes para el propósito de Washington de establecer una primacía duradera. Tal como señaló Brzezinski, EEUU dañó severamente su legitimidad global⁴⁷.

En poco tiempo, el fracaso y el alto costo de las acciones desplegadas aumentaron el descrédito de Washington y erosionaron el apoyo del mismo público norteamericano. No se llegó a controlar Irak ni a estabilizar Afganistán; en el Medio Oriente, no se pudo cambiar regímenes en Irán ni en Siria, ni asegurar que Israel respetara condiciones mínimas para avanzar hacia la paz con Palestina.

Puede afirmarse que en 2004 comienza a notarse un serio deterioro en el orden unipolar norteamericano. La causa principal fueron las acciones de EEUU y las reacciones que estas provocaron internamente y en otras potencias, entre ellas algunas que por ese momento alcanzaron mayor visibilidad e influencia y que de alguna manera comenzaron a coordinar acciones para crear un contrapeso a la influencia de Washington.

En 2003 había aparecido un estudio de Goldman Sachs que llamaba la atención sobre el extraordinario dinamismo económico de un pequeño grupo de estados de grandes dimensiones, los BRIC, y pronosticaba que uno de ellos, China, que había cuadruplicado el tamaño de su economía desde el inicio de sus reformas, superaría a EEUU el 2039.

El avance económico de los BRIC contrastaba con la trayectoria de los más cercanos aliado de EEUU e integrantes de la Tríada, la cual hasta los años 1990 dominaba la economía mundial: Japón se había estancado desde 1991 y las economías europeas se veían aquejadas por problemas energéticos, demográficos y, en conjunto, por los costos de la expansión de la UE hacia el Este.

Aparte de China, otro de los BRIC, Rusia, aunque completamente distinto del resto de grupo por sus antecedentes, mostraba una trayectoria no solo económica sino también política de especial significado para el futuro del orden internacional.

Después de un breve período pro-occidental, entre 1991 y 1993, Moscú había comenzado a reconsiderar su alineamiento con Washington, por los pésimos resultados de las reformas económicas y por verse marginado de la discusión de los grandes temas internacionales del momento. Rusia se sintió maltratada como si hubiera sido un país derrotado militarmente. Algo similar a lo que ocurrió con Alemania en la Entreguerra.

⁴⁶ P. Golub, *Power, profit & prestige* (2010), p. 84

⁴⁷ Citado por Golub, p. 131

El mismo Yeltsin, presionado por nacionalistas y comunistas, en 1995 había demandado una mayor participación internacional de Rusia. Pero fue recién con el ascenso de Putin, en 1998, que las afirmaciones del interés nacional ruso se volvieron más claras.

En 2006, ayudada por el alza de los precios del petróleo, Rusia vuelve a comportarse como una gran potencia y contesta acciones y recomendaciones de Washington. En 2008, realiza una aplastante intervención en Georgia que solo halló una tibia reacción en EEUU y Europa.

Evidentemente, un orden unipolar norteamericano es profundamente insatisfactorio para Moscú y por ello se comporta como la potencia más interesada en socavarlo y reemplazarlo con un equilibrio de poder. Las relaciones de interdependencia de Rusia con EEUU son tenues.

Rusia utiliza el petróleo y el gas como herramientas de posicionamiento político, particularmente con Europa; es miembro fundador, junto con China, de la Organización de Cooperación de Shanghai, la cual, en principio, busca contener la influencia norteamericana en Asia Central pero encierra mayores potencialidades; desde 2009 coordina acciones y celebra acuerdos en el marco de los BRICS (a los que se ha sumado Sudáfrica), especialmente con China.

Desde 2004 se puede percibir otras señales que sugieren nuevas tendencias en la escena mundial. Comienzan a aparecer problemas en la economía norteamericana debido al alza de las tasas de interés y a los atrasos y ceses en los pagos de hipotecas. A nivel internacional, entre 2004 y 2005, surgen medidas proteccionistas en el terreno de las inversiones y el comercio, inclusive en los estados hasta entonces más comprometidos con la globalización, EEUU y China⁴⁸.

El 2007 toma cuerpo la crisis financiera en EEUU, la cual va a provocar en lo económico un trauma tan fuerte en el público norteamericano como el 11 de setiembre en el de la seguridad, haciéndolo mirar definitivamente con rechazo acuerdos económicos e intervenciones externas.

Al año siguiente, en plena extensión internacional de la crisis, la convocatoria al Grupo de los Veinte, incluyendo a las principales economías emergentes, reveló claramente que se había producido una reconfiguración del poder político-económico en el mundo.

El G20 es responsable de 85 a 90% del PBI mundial. Los miembros del grupo que se han sumado a los del G7 son los que tienen el mayor volumen de capitales de inversión, particularmente China. Del financiamiento chino, como se sabe, depende en gran medida, el déficit fiscal norteamericano, que antes se alimentaba fundamentalmente del ahorro de aliados subordinados como Japón y Alemania⁴⁹.

Por más que en los próximos años haya cambios coyunturales en las tasas de crecimiento de las potencias emergentes, estimamos que varias de ellas han tenido un despegue económico y político que les permitirá mantener o acrecentar sus ganancias relativas en la escena mundial.

Al mismo tiempo que decae la influencia de Estados Unidos, crecen los indicios de un retroceso del libre cambio, de un estancamiento de la globalización, la principal causa norteamericana, con la prolongación del proteccionismo y la amenaza de guerras monetarias, manifiesta inicialmente en devaluaciones competitivas por parte de las potencias económicas.

Se da también un reconocimiento de que entre los estados y potencias emergentes que más se han beneficiado de la globalización las políticas predominantes no han sido de índole liberal sino han estado asociadas a una suerte de "capitalismo de estado". Estas políticas se reflejan a nivel global a través de la presencia de grandes compañías

⁴⁸ Abdelal y Segal, Has globalization passed its peak? Foreign Affairs, January February (2007)

⁴⁹ Véase Cohen y De Long, The end of influence; what happens when others have the money (2010)

petroleras estatales (las nuevas “Siete Hermanas”) y de multimillonarios fondos soberanos⁵⁰. Todo esto debilita a la ideología que sustenta la globalización.

China ha venido ganando aceleradamente peso económico y político, pese a que prefiere privilegiar su accionar en el primer campo para no despertar sobresaltos con su rápido ascenso. Económicamente tiene una presencia e impacto globales. Trascendentalmente, su demanda de materias primas y alimentos ha sostenido un prolongado crecimiento y un nuevo protagonismo de varias potencias y regiones emergentes. Las perspectivas de la economía mundial se relacionan permanentemente con la posible evolución de la economía china.

Beijing concentra sus energías políticas en sus acciones en el Asia, donde, de hecho, se está configurando un nuevo orden regional que tendrá un impacto decisivo en el orden internacional. También tiene una presencia importante en Africa y un poder “blando” de mayor amplitud, aunque éste tiende a ser exagerado por algunos observadores⁵¹. A nivel global, se habla de un G2 como un nuevo directorio para referirse a las conversaciones entre EEUU y China y no son pocos los que ya divisan una transición hegemónica en el horizonte⁵²

Por estas razones, pensamos que a partir del 2008 se puede hablar de un nuevo orden internacional, de carácter transitorio (como lo fue la unipolaridad norteamericana), condicionado principalmente por la emergencia de China. Existe alguna analogía con lo que ocurrió entre 1871 y 1914 durante la emergencia de Alemania, aunque de ninguna manera se pueda adelantar, por ahora, que el ascenso chino se dirija hacia una gran confrontación con el actual hegemon.

Además del nuevo protagonismo chino, podemos apuntar también a otras posibles similitudes entre los comienzos del siglo XXI y el período 1871-1914:

1. La intensificación de la inestabilidad en la distribución internacional del poder y el ascenso simultáneo de otras potencias, además de las retadoras (en el siglo XIX, Japón y EEUU; en el siglo XXI, India y Brasil);
2. La globalización, en el sentido de una intensificación de los intercambios económicos a nivel global, que se dio entre 1870 y 1914 como a partir de 1990; y
3. La nueva ola de imperialismo que hubo a partir de 1870, como desde 1990 con la intervención en “estados fallidos”, las misiones de paz, las invasiones norteamericanas y la competencia por el control de estados y regiones, especialmente en el África, Medio Oriente y el Asia central.

9. La pugna por un nuevo orden internacional

Presumimos, a base de la experiencia histórica de dos siglos, que un nuevo orden se consolidará cuando se haga más estable la distribución de poder y se configure ya sea un orden unipolar o, más probablemente, un equilibrio de poder que no deje a ninguna gran potencia con un alto grado de insatisfacción.

Pero esta es solo una presunción; no podemos albergar ninguna seguridad de que la historia se repetirá y que, en el corto o mediano plazo, se consolidará un orden y no seguirán sucediéndose órdenes inestables, transitorios.

En todo caso, ¿cuáles son los actores principales de cuyas interacciones podría resultar un orden estable?

⁵⁰ I. Bremmer, *The end of the free market* (2011)

⁵¹ S. Halper, *The Beijing consensus* (2010)

⁵² M. Jacques, *When China rules the world* (2009)

Pensando en actores estatales, como hemos venido haciéndolo, podemos partir de la “pirámide” de poder a la que se refirió recientemente Leslie Gelb⁵³. Estados Unidos en un primer nivel, seguido, en un segundo nivel, de China, Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido, India, Brasil y Japón.

Nosotros planteamos un primer nivel con Estados Unidos, China y Rusia (por su voluntad más que su capacidad) y todos los demás en un segundo nivel, aunque también como grandes potencias de distintas características. Por supuesto, también hallamos relevante las jerarquías en el plano regional, pero a eso nos referiremos más adelante.

Con relación a los actores relevantes, a manera de digresión, parece necesario recordar que, como se señaló oportunamente, sobre todo a partir de los años 1970, varios tipos de actores no estatales han ganado relieve en el sistema internacional, los cuales ciertamente tienen y van a tener influencia en la configuración de un nuevo orden. Pensemos en los roles de asociaciones empresariales internacionales, grandes empresas multinacionales, actores financieros, grandes oenegés, y grupos religiosos, por citar algunos actores.

En realidad, una consideración adecuada de la participación de estos actores (aunque muchas veces esta se da a través de los estados) podría sugerir el empleo de una herramienta conceptual distinta a la del orden internacional que hemos elegido utilizar. En este sentido, existen concepciones como las “estructuras internacionales de poder” de Susan Strange y la gobernanza global, que permiten acomodar la participación de actores no estatales. A nuestro juicio, ambas poseen una menor capacidad que el concepto de orden para reflejar los principales aspectos de las transformaciones del sistema internacional, pero podrían eventualmente servir para ampliar o complementar la utilidad de este concepto⁵⁴.

Continuando con nuestro argumento principal, estimamos que, con fines analíticos, es pertinente visualizar los componentes principales que exhibe en la actualidad el orden internacional, utilizando para ello los antecedentes históricos, los aportes de autores como Bull y Clark, y las transformaciones que trajo el orden de la Guerra Fría.

La visión de los componentes, que ofrecemos a continuación, nos permitirá entender mejor los distintos planos en los cuales se están definiendo actualmente los perfiles de un nuevo orden.

Componentes Principales del Orden Internacional

1. La voluntad de una o varias grandes potencias de emprender el establecimiento de un orden internacional, de acuerdo con sus principales intereses;
2. La capacidad de esta(s) potencia (s) de crear un clima hegemónico, el cual significa:
 - a. preeminencia militar,
 - b. colocar su(s) economía(s) en el centro de la economía mundial, y
 - c. conseguir una amplia aceptación de principios generales, los cuales propician la supremacía de las potencias involucradas y al mismo tiempo ofrecen perspectivas de satisfacción para los estados menos poderosos;
3. Los fines específicos de la o las Grandes Potencias promotoras del orden;
4. Una organización internacional dentro de la cual los estados interactúan

⁵³ Gelb, Power rules (2009)

⁵⁴ Sobre la concepción de Strange, véase Sanahuja, J.A., ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? Sobre gobernanza global, Karns y Mingst, International organizations (2004)

formalmente sobre todo en el manejo de conflictos y desarrollo de la cooperación, facilitando la construcción y el funcionamiento del orden en la forma de un arreglo colectivo;

5. Ciertos regímenes sectoriales, que permiten a las grandes potencias, en coordinación con otros actores, regular áreas de interacción internacional de especial interés para ellas.

II Componentes Principales del Orden Internacional

6. Una o varias ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden así como sus fines;
7. Un reacomodo en los estratos superiores de la jerarquía de estados, que constituyen la base de poder sobre la que reposa el orden;
8. Una reconfiguración del equilibrio de poder entre alianzas o bloques de las principales potencias, que asegura la estabilidad del orden. (la alternativa a este requisito sería la consolidación de un orden unipolar);
y
9. La redefinición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las grandes potencias y potencias regionales, como parte central del arreglo global de poder, que se materializa en la formalización de órdenes regionales.

Es nuestra percepción que las interacciones entre las potencias involucradas en la configuración de un nuevo orden muestran, en general, las características de una pugna, aunque muchas veces desarrollada en un contexto formal de negociación (por ejemplo, la modificación de los pesos de votación dentro de la Junta Directiva del FMI, disminuyendo los de las potencias europeas y aumentando los de potencias emergentes). El carácter de contienda de poder se hace más evidente en el plano regional, donde, además, las acciones y objetivos de los principales actores no siempre pueden atribuirse a motivos puramente racionales o utilitarios (por ejemplo, las relaciones entre China y Japón).

Precisamente, queremos concluir este trabajo abordando brevemente el componente de redistribución del poder regional en la actual transformación del orden internacional.

10. La reconfiguración de los órdenes regionales

Como hemos visto, Estados Unidos tuvo un rol fundamental, a partir de 1945, en la incorporación y alineamiento de distintas regiones para efectos de la estructuración y mantenimiento del orden internacional, hasta convertir a varias de ellas en piezas centrales del equilibrio de poder que sostenía con el bloque comunista.

El fin de la bipolaridad abrió, en general, la posibilidad de un mayor grado de autonomía para las regiones. Esta posibilidad se acentuó debido a significativos cambios en la distribución y configuración del poder dentro de algunas regiones, sobre todo en los casos del Este y el Sudeste asiáticos, Europa, Medio Oriente y América Latina.

Estas regiones han funcionado, en conjunto, como aliadas clave de Estados Unidos, por lo cual, en el nuevo escenario, este se esfuerza por fortalecer o mantener los

alineamientos tradicionales o, por lo menos, contener los avances de potencias rivales o competidoras.

Además de estos rivales de EEUU, han aparecido potencias regionales que han obtenido una mayor cuota de poder en su entorno y que a través del conflicto o la cooperación van cambiando los arreglos de poder regionales. Estas potencias, como es el caso de Brasil, Irán y Turquía, ganan también contactos e influencia en otras regiones, haciendo presagiar que estamos presenciando el comienzo de una etapa de mucho mayor importancia de la política internacional a nivel regional e interregional.

En el caso del Este y Sudeste asiáticos, el ascenso de China coincidió con el estancamiento de Japón, desde 1991, y motivó que ella lo reemplazara como motor de la economía de estas regiones y pasara a convertirse, después de haber sido el gran *outsider* en Asia, en un imán y en un estado indispensable para la cooperación regional (cuyo actor principal es la ASEAN).

En realidad, con la emergencia de India en el Asia del Sur y la emancipación de los estados del Asia Central, lo que se perfila en esta parte del mundo es la gradual formación de un orden pan-asiático, proceso en el cual participan cuatro grandes potencias que son parte de la región (China, Rusia, India y Japón) y Estados Unidos. Este proceso indudablemente tendrá una incidencia decisiva en la conformación de un orden internacional.

Los alineamientos más notables en la pre-formación de un orden regional en el Asia son la alianza de EEUU con Japón, y su acercamiento a India (en busca de conseguir un contrapeso frente a China), la Organización de Cooperación de Shanghai, que incluye a China y Rusia y la cooperación bilateral entre estas dos potencias.

La pugna más visible en estas regiones parece centrarse en torno al futuro de Corea del Norte y de Myanmar, estados tradicionalmente dependientes de China.

En Europa, la caída del bloque soviético permitió la reunificación alemana y con ello un dramático cambio en la distribución regional de poder. Una fórmula de intención eminentemente política para asegurar la permanencia del compromiso alemán con la integración fue el acuerdo de una unión monetaria, cuyas exigencias se anticipaban de muy difícil cumplimiento para algunos estados, particularmente Italia.

La Eurozona probó ser un proyecto poco realista y precipitó a la Unión Europea a una honda crisis que ha llevado a repensar su significado y a dudar de su futuro como bloque. No es descabellado pensar que en este contexto y en medio de problemas económicos de larga data, algunas potencias miembros ponderen opciones de relacionamiento distintas a las comunitarias, incluso vinculadas con estados rivales de Estados Unidos. Acabada la Guerra Fría y debilitado el entusiasmo integrador, los estados afirmarán con mayor fuerza sus intereses nacionales sobre los del bloque.

En este caso particular y no obstante la importancia geopolítica que encierra el futuro de la UE, la intervención de Estados Unidos ha sido moderada, debido a la magnitud de los asuntos involucrados y el peso de los principales protagonistas.

Una situación muy diferente es la que se ha presentado en el Medio Oriente, donde Estados Unidos, a partir del 2003, con la invasión de Irak, tuvo un activo rol, intentando lograr el reemplazo de regímenes opuestos a sus intereses y buscando afincar la democracia en la región.

Desde 1979 Washington había establecido una *Pax Americana* sobre la base de sendas alianzas y extraordinarios programas de ayuda con Israel y Egipto, y el entendimiento entre estas dos potencias regionales, otrora encarnizados rivales.

La nueva política norteamericana buscaba eliminar las amenazas al statu quo por parte del Irán revolucionario y su aliado Siria, así como los intereses chinos y rusos vinculados sobre todo con ambos estados.

Con la llamada Primavera Árabe, en la cual en realidad ha habido una fuerte influencia norteamericana, Washington logró el reemplazo de la dictadura en Túnez y la caída de Gadafi en Libia, donde la labor más visible estuvo a cargo de la OTAN y el liderazgo británico y francés.

Sin embargo, en el caso de Egipto, la desgastada dictadura de Mubarak, como resultado de una orquestada campaña de revolución no violenta, cayó prematuramente, sin que hubiera tiempo de preparar un candidato de renovación aceptable para Washington, como fuera el caso en Túnez.

El desplome de la dictadura de Mubarak y el siguiente protagonismo de la Hermandad Musulmana abrieron una ancha grieta en la *Pax Americana* al poner en entredicho la alianza con Egipto y el entendimiento de éste con Israel.

La intensa desestabilización de Libia y Siria, que se dio inmediatamente después puede explicarse, desde el punto de vista de los intereses y la intervención occidental, como una consecuencia de los inciertos sucesos en Egipto.

En Libia, que exporta 80% de su petróleo a Europa y donde una dictadura vulnerable había quedado peligrosamente en medio de dos países en profunda convulsión, se buscaba asegurar los intereses occidentales. En Siria, que se proyecta sea el país de tránsito para llevar energía a Europa y que había comenzado a ser desestabilizada por EEUU desde 2005, se volvía más necesario asestar un fuerte golpe al alineamiento rival de esta con Irán, Hezbollah y Rusia. Las monarquías religiosas del Golfo daban apoyo financiero para derrocar al régimen secular de Assad⁵⁵.

El reciente derrocamiento del presidente Mursi, que restablece el régimen militar egipcio y sus conexiones internacionales, significa sin duda una victoria parcial de Estados Unidos y sus aliados europeos en la pugna por el Medio Oriente.

En las Américas, después de la creación de NAFTA (1993) se fueron desarrollando tensiones entre los intereses económicos de EEUU, que intentaba plasmar un área de libre comercio hasta Tierra del Fuego y un pujante Brasil, al frente del Mercosur (1991), que buscaba ampliar el esquema en Sudamérica.

Aparentemente fue la amenaza que percibió en el lanzamiento del Plan Colombia la que persuadió a Brasil en 2000 de la necesidad de alentar decididamente una integración de Sudamérica, como alternativa al tradicional marco de América Latina⁵⁶.

Concretada finalmente como la Unasur (2007), la iniciativa brasileña cobró la forma de un esquema de cooperación multidimensional, incorporando innovadoramente dimensiones como las de discusión y coordinación política, infraestructura, y aun coordinación en defensa.

El liderazgo regional brasileño concitó expectativas y el proceso sudamericano cosechó algunos éxitos, sobre todo durante la presidencia de Lula da Silva. Ello hizo pensar en la consolidación de una región sudamericana y en una presencia internacional de la región con una mayor independencia de Washington.

Sin embargo, el cambio de administración en Brasil y la disminución de la importancia dada a la región hicieron ver que la carta sudamericana es solamente una de las vías para el propósito de ascenso global de Brasil, entre otras vías, como la relación con Washington, con los BRICS y con otras regiones del mundo. Se entendió que existen limitaciones claras al esfuerzo y los costos que Brasil está preparado a asumir como líder de la región.

Por otro lado, la concreción de la Alianza del Pacífico (2012), ha venido a plantear, a la vez que una revalorización de la conexión norteamericana y una reinserción de México

⁵⁵ Alcalde, La intervención norteamericana en la Primavera Árabe. Política Internacional

⁵⁶ Moniz Bandeira, Argentina, Brasil y Estados Unidos (2004) . Existió el antecedente de la propuesta brasileña del ALCSA en 1993.

en la vanguardia de la integración, un esquema centrado propiamente en la dimensión comercial y de inversiones, que los mecanismos de Unasur ostensiblemente han descuidado.

La Alianza del Pacífico es un esquema comercialista, apoyado entusiastamente por el empresariado de los países firmantes, que se proyecta a los grandes mercados del Asia. Reactualiza la tradicional división de las costas pacífica y atlántica de América del Sur y separa a los países que favorecen al libre mercado de aquellos con tendencias socialdemócratas.

Frente a esta dicotomía de la integración sudamericana, podemos reflexionar que existen logros más o menos sólidos de Unasur, tales como el desarrollo de un foro político exclusivamente sudamericano y el avance de la integración física, los cuales podrían contribuir a la formación de una región sudamericana. Sin embargo, la diferente ideología de los países de la AP y su cercanía a una potencia que alberga una visión distinta del futuro de América del Sur, hacen previsible que el comportamiento de este grupo de países dificulte los avances de Unasur.

Cualquier resultado que hubiere en Sudamérica, el gran cambio que de todas maneras se produciría sería la desaparición de América Latina como región, con una América del Sur dividida entre una esfera del Pacífico, cercana a Norteamérica y Centroamérica, y otra del Atlántico, centrada en Mercosur, con una creciente autonomía respecto a Estados Unidos.

ANEXO

Ordenes Internacionales desde 1815

- Concierto de Europa, 1815-1854
- Orden de Transición de las Guerras de Unificación de Italia y Alemania, 1856-1870
- Orden de la Emergencia de Alemania, 1871-1914
- Orden transitorio de Versalles, 1919-1939
- Orden de la Guerra Fría, 1945-1991
- Orden unipolar norteamericano, 1991-2008
- Orden de la emergencia de China, 2008-