

¿Cuál será el orden mundial del siglo XXI?*

Graeme P. Herd

Los paradigmas del orden mundial: una genealogía del poder

Si bien es difícil medir el poder nacional (en particular si se atiende a las percepciones del poder, de suyo subjetivas y cambiantes), los elementos materiales del poder son multidimensionales e incluyen, por ejemplo, el tamaño del PIB, el territorio, la población, las fuerzas armadas y la ausencia de vulnerabilidades estratégicas.¹ En estudios recientes, se puede apreciar una interpretación del poder con más matices. Leslie Gelb, presidente emérito del Council of Foreign Relations, observa que en el último siglo “por lo general —no siempre— las preocupaciones económicas han rebasado los imperativos militares tradicionales”.² El poder de “atraer”, “cooptar”, el *soft power* —el poder de la cultura y los valores para conseguir apoyo en favor de ciertos resultados— se puede incluir en los

* Traducción de Virginia Aguirre. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

¹ Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4a. ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1967, pp. 106-144.

² Leslie Gelb, “GDP Now Matters more than Force”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, p. 36.

cálculos de la “correlación de fuerzas” o en la “canasta de capacidades” usados para medir el equilibrio de poder.³ Anne-Marie Slaughter, quien fuera hasta hace poco directora de Planeación de Políticas del Departamento de Estado de Estados Unidos, sostiene que “en este mundo, la medida del poder es la capacidad de hacer conexiones”.⁴ Al inicio de la Posguerra Fría, Estados Unidos poseía una fuerza y un poder sin precedentes y sin parangón. Como “actor hegemónico”, dictaba las reglas del juego en las relaciones internacionales: gozaba de “primacía”.⁵ En última instancia, el poder se entiende como la capacidad de lograr los resultados esperados. En el futuro, el “poder cognitivo” configurará cada vez en mayor medida el orden mundial, pero en las siguientes dos décadas los “poderes emergentes” serán el centro de atención para los analistas.

El rápido avance y la aplicación de las tecnologías estratégicas NBRIC (nanotecnología, biotecnología, robótica y tecnología de la información y las comunicaciones) ponen de relieve el nuevo “poder cognitivo”. Estas tecnologías permiten y exacerbaban la repercusión mundial de las actividades humanas, dada su mayor velocidad, menores costos y efectos multiplicadores.

³ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

⁴ Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 1, enero-febrero de 2009, p. 94.

⁵ Samuel P. Huntington, “Why International Primacy Matters”, en *International Security*, vol. 17, núm. 4, primavera de 1993, pp. 68-83; Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment Revisited”, en *The National Interest*, vol. 70, núm. 1, invierno de 2002-2003, pp. 5-17; Michael Mastanduno, “System Maker and Privilege Taker: US Power and the International Political Economy”, en *World Politics*, vol. 61, núm. 1, enero de 2009, pp. 121-154. Para un estudio reciente sobre la manera en que los analistas han medido el poder, véase Eric S. Edelman, *Understanding America’s Contested Primacy*, Washington D. C., Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010, en http://www.csbaonline.org/4Publications/PubLibrary/R.20101021.Understanding_Amer/R.20101021.Understanding_Amer.pdf.

Pensando en los Estados, ¿cuál puede beneficiarse más de estas tecnologías y cuál menos? ¿Qué tipo de desafíos, obstáculos y dilemas plantean las tecnologías NBRIC a los mercados en los Estados democráticos y en los Estados autoritarios? En el plano social, podemos preguntarnos: ¿las tecnologías NBRIC originan ganadores y perdedores, y con ello reproducen la situación de desigualdad que ya había entre las elites y las clases desfavorecidas?, o bien, ¿el orden prevaleciente está de cabeza, con una nueva elite mundial, transnacional, tecnocrática y científica, que se ubica en ciudades tecnológicas y opera en grupos y centros ingenieriles y médicos? Es decir, “¿la perspectiva actual no es más bien la de una constelación de territorios, grandes metrópolis y zonas especiales vinculadas por medio de redes de información y comunicación?”⁶ Si esto es así, ¿veremos una elite profesional científico-técnica y militar, cuyos integrantes actuarán como guardianes y custodios, permitiendo o negando el acceso a las tecnologías mencionadas?, o bien ¿el conocimiento de cuando menos algunas de estas tecnologías ya superó umbrales críticos, de modo que las ideas y conceptos inherentes a su funcionamiento permitirán su uso más allá del control de los Estados?⁷

Hoy por hoy, las consecuencias estratégicas del surgimiento de “potencias en ascenso” son un tema en boga en las relaciones internacionales. En su análisis del papel de las potencias emergentes en el sistema internacional, Christophe Jaffrelot concluyó que más que el surgimiento de un nuevo orden mun-

⁶ Jean Jacques Gabas y Bruno Losch, “Fabrications and Illusions of Emergence”, en Christophe Jaffrelot (ed.), *Emerging States: The Wellspring of a New World Order*, Nueva York, Columbia University Press, 2009, p. 26.

⁷ Graeme P. Herd y Dale A. Till, *The NBRIC Revolution and International Relations?*, Ginebra, Geneva Centre for Security Policy (GCSF Policy Brief, núm. 9), 2010, en <http://www.gcsp.ch/New-Issues-in-Security/Recent-Publications/The-NBRIC-Revolution-and-International-Relations>.

dial, la inestabilidad permanente es la principal característica de las relaciones internacionales contemporáneas: el desorden es el nuevo orden.⁸ Tres conjuntos de interpretaciones sustentan la categoría de “potencia emergente”. Para empezar, estos Estados son emergentes en lo que respecta a oportunidades de inversión para las multinacionales occidentales, pues ofrecen mano de obra barata y veloz crecimiento, aunque son economías de alto riesgo. En segundo lugar, está implícita la noción de que primero emergen los mercados, las compañías, las monedas y luego los países, y que se puede trazar una trayectoria o evolución de Estado “pobre en desarrollo” a “rico en desarrollo” a “rico desarrollado” y avanzado, o a un país de primer nivel. Hay una jerarquía implícita, con algunos Estados a la vanguardia, otros detrás y algunos en medio. Conforme los Estados evolucionan a lo largo de este continuo, una medida de su poder es su capacidad para obtener los resultados esperados de sus políticas. En tercer lugar, estos países emergen como contendientes y contrapesos de los países del G7, y son capaces de ejercer un mayor poder dentro de sus regiones. En última instancia, como el poder es relativo, su surgimiento supone un reto a la “primacía” de Estados Unidos. En consecuencia, se remodela el paisaje estratégico mundial: la nueva distribución del poder modifica las relaciones entre las grandes potencias, así como entre éstas y los demás.

En vista de que el poder y, por ende, la primacía son relativos y no absolutos, el ascenso de grandes potencias tiene consecuencias. El estatus de gran potencia se alcanza mediante una combinación de convencimiento propio y proclamación, y se confiere cuando otras grandes potencias aceptan y reconocen que los Estados con esta categoría tienen la capacidad militar y económica para desempeñar un papel decisivo en los asuntos internacionales; quizás incluso para desafiar el estatus de

⁸ C. Jaffrelot, “Introduction”, en *id.*, *op. cit.*, p. 8.

superpotencia de Estados Unidos a corto o mediano plazo.⁹ De este modo, las estrategias de seguridad nacional y los discursos sobre el tema en foros reconocidos sobre seguridad mundial indican qué Estados deben considerarse miembros del club de las grandes potencias.

En la 46 Conferencia sobre Seguridad de Munich, celebrada en febrero de 2010, por ejemplo, destacados funcionarios responsables de la formulación y la aplicación de políticas exteriores y de seguridad identificaron “centros de influencia mundial” y “nuevas potencias”. El general James Jones, asesor de seguridad nacional de Estados Unidos, señaló: “Estamos forjando nuevas alianzas con centros fundamentales de influencia, entre ellos, Rusia, China, India y Brasil”.¹⁰ De manera similar, en la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2010 se establecía la necesidad de buscar un mayor acercamiento con Rusia, China e India, potencias en ascenso o en recuperación que ya en las dos estrategias anteriores habían sido calificadas como “centros de poder mundial”.¹¹

Para Catherine Ashton, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, las “nuevas potencias” incluían a “China, India, Sudáfrica, Brasil, México y Turquía”.¹² En un informe del Consejo Europeo de 2008 sobre la implementación de la estrategia de seguridad de la Unión Europea de 2003 se identifica a Estados Unidos como “el

⁹ L. Gelb, *Power Rules: How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy*, Nueva York, Harper Collins, 2009, pp. 73-90.

¹⁰ Discurso de James L. Jones en la 46 Conferencia sobre Seguridad de Munich, Munich, 6 de febrero de 2010, en <http://www.securityconference.de/Jones-James-L.566.0.html?&L=1>.

¹¹ Véase *The National Security Strategy of the United States of America* de mayo de 2010, marzo de 2006 y septiembre de 2002, publicadas por la Casa Blanca.

¹² Discurso de Catherine Ashton en la 46 Conferencia sobre Seguridad de Munich, Munich, 6 de febrero de 2010, en <http://www.securityconference.de/Ashton-Catherine.567.0.html?&L=1>.

socio fundamental de Europa”. Al mismo tiempo, se hace notar que la Unión Europea ha “ampliado sustancialmente su relación con China”, que “Rusia sigue siendo un interlocutor importante en relación con los problemas mundiales” y que “hay margen para mejorar la relaciones con India”.¹³ De acuerdo con la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia hasta el 2020 (aprobada en mayo de 2009), aunque Rusia tratará de establecer una alianza estratégica con Estados Unidos, éste sigue siendo su principal rival estratégico. Además, se subraya la necesidad de ampliar alianzas con la Unión Europea, lo mismo que con China, India y Brasil, a fin de promover un mundo multipolar que sirva de contrapeso a Estados Unidos.¹⁴ Aunque India todavía no da a conocer su estrategia de seguridad nacional, Shivshankar Menon, asesor de seguridad nacional de ese país, ha convocado a la creación de un verdadero concierto de potencias asiáticas para garantizar la seguridad marítima en las aguas del sur y el este de Asia. Se entiende que Estados Unidos es una potencia asiática porque tiene una “presencia marítima e intereses importantes en Asia”.

Menon observa que “a medida que Asia se integre más desde el Suez hasta el Pacífico, ninguno de los mares u océanos asiáticos podrá considerarse de manera aislada. Esto implicará una empresa conjunta de gran envergadura, al igual que una prueba de la talla política de Asia”.¹⁵ Finalmente, China ha resurgido como un centro de poder mundial, con su creciente

¹³ Consejo de la Unión Europea, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (S407/08), Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf.

¹⁴ El texto (en ruso) puede consultarse en el sitio del Consejo Ruso de Seguridad: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

¹⁵ Shiv Shankar Menon, *Maritime Imperatives of Indian Foreign Policy*, Nueva Delhi, National Maritime Foundation, 2009, citado por Siddharth Varadarjan, “Global Threats and India’s Quest for Strategic Space”, en G. P. Herd (ed.), *Great*

importancia diplomática y económica en los asuntos internacionales (reforzada por la relativa velocidad de su recuperación luego de la crisis financiera mundial), su mayor integración en un mundo más globalizado y su creciente capacidad para configurar el futuro orden mundial.

Los paradigmas de la seguridad internacional revisten una utilidad real y pueden servir como instrumento para los responsables de la formulación y la aplicación de políticas. Los paradigmas son marcos conceptuales con los que se intenta captar la complejidad del mundo que nos rodea. Los paradigmas del orden mundial tienen el propósito de trazar un mapa mental que nos permita distinguir de un vistazo los principios organizadores de la estabilidad mundial. Actualmente no hay un consenso sobre cuál es el paradigma del orden mundial contemporáneo, lo cual quizás indica que es más fácil identificar la lógica central de un orden mundial en retrospectiva que en el momento de su creación. El proceso de construir paradigmas es tan importante como su valor predictivo: al permitirnos integrar la complejidad, las realidades contrarias a la intuición y las percepciones discrepantes en nuestro pensamiento, los paradigmas nos enseñan a adquirir una mayor conciencia estratégica.

A medida que el mundo se vuelve más interconectado y complejo, resulta más difícil elaborar un paradigma dominante: a diferencia del periodo de la Guerra Fría caracterizado por la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hoy “sería imposible trazar una línea divisora única, encontrar un denominador común para todas las fracturas que dividen el mundo contemporáneo”.¹⁶ En los últimos 20 años, no todos los paradig-

Powers and Strategic Stability in the 21st Century: Competing Visions of Global Order, Londres, Routledge, 2010, p. 168.

¹⁶ Henry A. Kissinger, “Power Shifts and Security”, discurso, 8th IISS Global Strategic Review, Global Security Governance and the Emerging Distribution of

mas del orden mundial han girado en torno a la centralidad de los Estados. De hecho, los primeros tres paradigmas que surgieron en los años noventa, después de la Guerra Fría, destacaban como factores determinantes del orden mundial: el papel de los principios ideológico-políticos y económicos, la religión y las identidades, lo mismo que las desigualdades en el mundo.

En 1989, Francis Fukuyama abrazó el determinismo ideológico al sostener que el “triunfo de Occidente”, primero sobre el fascismo en 1945 y luego sobre el comunismo, había puesto en marcha la inevitable conquista mundial del universalismo democrático. El futuro del sistema internacional habría de caracterizarse por la gradual democratización y consolidación de instituciones, políticas, cultura y valores característicos de la democracia de mercado.¹⁷ En 1993, Samuel Huntington señaló que después del fin de la Guerra Fría, no nos aguardaba un futuro de “paz democrática” y cooperación en un sistema mundial en el que el triunfo de la modernidad occidental crearía una civilización universal, sino un futuro de guerras continuas y prolongadas entre “bloques civilizacionales”.¹⁸ Por su parte, en 1994, Robert D. Kaplan, en lugar de ver el choque entre civilizaciones como el motor de la inseguridad y los conflictos, opinó que el crecimiento demográfico, la urbanización y el agotamiento de los recursos erosionaban el poder de los gobiernos débiles del mundo en desarrollo “la ‘era de la anarquía’ resultante

Power, Ginebra, 10 de septiembre de 2010, en <http://www.iiss.org/conferences/global-strategic-review/global-strategic-review-2010/plenary-sessions-and-speeches-2010/keynote-address/henry-kissinger/>.

¹⁷ Francis Fukuyama, “The End of History?”, en *The National Interest*, núm. 16, verano de 1989, pp. 3-18; *id.*, *The End of History and the Last Man*, Harmondsworth, Penguin, 1992.

¹⁸ S. P. Huntington, “The Clash of Civilizations”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, verano de 1993, p. 53; *id.*, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996.

representaría una amenaza para el mundo desarrollado”.¹⁹ En el nuevo siglo, después del 11 de septiembre, Thomas Barnett sostiene que la globalización es un proceso dual, en el que algunos Estados forman parte del núcleo o “centro funcional” (*functioning core*) y se benefician de la “globalización profunda” y las fuentes de estabilidad que le son propias, mientras que otros Estados, a los que ubica en la zona o “el espacio que no se integra” (*non-integrating gap*), se ven socavados “a causa de la globalización superficial” y sus consiguientes vulnerabilidades. Los “Estados de enmedio” (*seam states*), como Grecia, México, Brasil, Indonesia y Pakistán, se encuentran entre el espacio que no acaba de integrarse y el centro funcional, por lo que su estabilización resulta crucial para contener y luego reducir la distancia entre los primeros y los últimos.²⁰

En la última década, los cambios en el poder se han incorporado a los paradigmas sobre el orden mundial. En 2007, Robert Kagan sostuvo que habría un “retorno de la historia” a un orden mundial bipolar, estructurado en torno de una intensa lucha ideológica entre dos constelaciones de grandes potencias: el Occidente democrático ampliado que incorpora a la “nueva Europa” y un “nuevo Segundo Mundo”, encabezado por Rusia y China, ambos capitalistas autócratas. Las dos coaliciones entrarán en disputa, o ya lo están, por el control de los recursos.²¹

¹⁹ Véanse, Robert D. Kaplan, “The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet”, en *Atlantic Monthly*, vol. 273, núm. 2, febrero de 1994, pp. 44-76; *id.*, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, Nueva York, Random House, 2000.

²⁰ Véanse las obras de Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 2004, y *Great Powers: America and the World after Bush*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 2009.

²¹ Robert Kagan, “End of Dreams, Return of History: International Rivalry and American Leadership”, en *Policy Review*, núm. 144, 2007, pp. 17-45.

En 2008, Parag Khanna dirigió nuestra atención al olvidado “Segundo Mundo”. Khanna señala que China y la Unión Europea, junto con Estados Unidos, formarán un mundo con tres “centros de influencia relativamente iguales”. Cada centro de poder tiene su propio estilo diplomático: Estados Unidos trabaja eficazmente por medio de “coaliciones” (de acuerdo con la máxima de Donald Rumsfeld de que “la misión determina la coalición”), China opera mediante “consultas” y Europa busca “consensos”. El orden mundial resultante, dice Khanna, está determinado por la manera en que el llamado “Segundo Mundo” o los “Estados con capacidad de inclinar la balanza hacia uno u otro lado” (*tipping-point states*) se alían con alguno de esos tres polos en competencia o les ponen resistencia. Como resultado, en el nuevo siglo, el “Segundo Mundo” mantiene el equilibrio del poder dentro del “mercado geopolítico”:

El mapa de las superpotencias mundiales se está reequilibrando, pero no hay un centro único. Al desafiar la posición de Estados Unidos en la jerarquía mundial y asegurarse de contar con aliados y lealtad en todo el mundo, la Unión Europea y China han planeado un cambio palpable hacia tres centros de influencia relativamente iguales: Washington, Bruselas y Beijing.²²

De acuerdo con el diplomático singapurense Kishore Mahbubani, India surge como una potencia que tiende un puente entre los ricos y los pobres (el Norte y el Sur globales), así como entre Estados Unidos y China, pues es el hemisferio asiático el que posee las claves del liderazgo mundial.²³ Mahbubani identifica

²² Parag Khanna, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*, Nueva York, Random House, 2008, p. xv.

²³ Véase el artículo de Kishore Mahbubani, “End of Whose History?”, *The New York Times*, 11 de noviembre de 2009, en http://www.nytimes.com/2009/11/12/opinion/12iht-edmahbubani.html?_r=1&ref=global y, del mismo autor, *The New*

los alcances estratégicos de este cambio de poder y sostiene que las sociedades asiáticas experimentan un exitoso crecimiento gracias a su eficaz aplicación de las mejores prácticas occidentales en ámbitos que van desde el libre mercado hasta la ciencia y la tecnología. Los proyectos de modernización incluyen las prácticas meritocráticas, el pragmatismo, la cultura de la paz, el Estado de derecho, el libre mercado y la ciencia y la tecnología, pero no el liberalismo político —por tanto, la modernización asiática fomenta, de algún modo, un proceso de “desoccidentalización”—. El “fin de la historia” no anuncia el triunfo de Occidente, sino su repliegue y la incapacidad de la mayoría de los intelectuales occidentales para reconocer el inminente “retorno de Asia”, aunque es claro el dilema que enfrenta Occidente: aceptar el ascenso de Asia y trabajar a su lado o intentar evitarlo. Fareed Zakaria no está de acuerdo con los paradigmas de Kagan, Khanna y Mahbubani. En su opinión, el de Kagan es una vuelta al paradigma de la Guerra Fría; el de Khanna pasa por alto el papel cada vez más importante de Rusia, India y Brasil como centros de poder mundial, y el de Mahbubani es demasiado geopolítico y competitivo. En contraste, Zakaria sostiene que el ascenso de Brasil, Rusia e India, al igual que el de China, refleja un cambio radical en la distribución del poder y las actitudes mundiales. Un orden mundial postestadunidense, dominado por el ascenso de “los otros”, fomenta el acomodo de todos y la creación de una amalgama rica y globalizada de Oriente y Occidente, en la que Estados Unidos conserva su papel de “actor fundamental”.²⁴

Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East, Nueva York, Public Affairs, 2008.

²⁴ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton, 2008, p. 219. Para un análisis de los paradigmas de Khanna, Mahbubani y Zakaria, véase Christopher Layne, “The Waning of US Hegemony—Myth or Reality?”, en *International Security*, vol. 34, núm. 1, verano de 2009, pp. 147-172.

En esta introducción hemos sostenido que no hay un consenso sobre lo que constituye un paradigma convincente del orden mundial que dé cuenta de los efectos estratégicos de la primacía militar estadounidense, así como de los cambios en el poder en un mundo económicamente multipolar y de creciente interdependencia. En la primera parte de este artículo examinaremos la naturaleza de esta dinámica competitiva y de cooperación. En la segunda, nos centraremos en la respuesta retórica de la administración de Barack Obama a este desafío, mediante un discurso que enfatiza el trabajo con socios, la cooperación y la búsqueda de soluciones que beneficien a todos. En la tercera, identificaremos y analizaremos retos, obstáculos y dilemas que afectan la acción colectiva y minan la armonización de visiones, políticas y recursos.²⁵ Por último, en la conclusión veremos que la suma de los cambios en el poder y la interdependencia, dos procesos que avanzan en direcciones opuestas, se combinan para producir un efecto estratégico contrario a la intuición: sí se puede sostener la primacía relativa de Estados Unidos.

Interdependencia y cambios en el poder

¿De qué manera la crisis financiera mundial ha modelado nuestra interpretación sobre los cambios en el orden internacional? De acuerdo con Richard Haass, la transición de la bipolaridad de la Guerra Fría al momento unipolar de la Posguerra Fría ha conducido a una era de no polaridad, en la que el poder es difuso: “Un mundo dominado no por uno o dos o varios Estados, sino por decenas de actores que poseen y ejercen varios tipos

²⁵ Stephen D. Krasner, “An Orientating Principle for Foreign Policy: The Deficiencies of Grand Strategy”, en *Policy Review*, núm. 163, octubre de 2010, en <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/49786>.

de poder”.²⁶ Al destacar el surgimiento de lo que él denomina un mundo “interpolar” —definido como “multipolaridad en una era de interdependencia”—, Grevi señala que la clave consiste en manejar la interdependencia en un mundo multipolar inestable.²⁷

En general, se considera que la crisis financiera mundial ha acelerado un desplazamiento centrífugo del poder financiero, económico y moral de Estados Unidos y Europa hacia Brasil, Rusia, India y China, países en desarrollo con un veloz crecimiento que, de acuerdo con previsiones de 2003 (cuando en conjunto representaban menos de quince por ciento del PIB total combinado de las seis mayores economías [Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia e Italia]), formarían un poderoso agrupamiento económico que hacia 2050, si no es que antes, rebasaría la participación de las seis economías más grandes en el PIB mundial.²⁸ Goldman Sachs también puso de relieve el potencial del siguiente grupo de Estados, a los que llamó los Próximos Once (Next Eleven, en inglés, o Estados N-11), que se volverían las mayores economías de este siglo.²⁹ La categoría de “potencia emergente” denota aceptar y reconocer que un elevado crecimiento económico y grandes poblaciones en crecimiento son centrales para recibir este apelativo. Aho-

²⁶ Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance?”, en *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 3, 2008, pp. 44-56.

²⁷ Giovanni Grevi, *The Interpolar World: A New Scenario*, París, European Union Institute for Security Studies (Occasional Paper, núm. 79), 2009.

²⁸ Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICS: The Path to 2050*, Nueva York, Goldman Sachs (Global Economics Paper, núm. 99), 2003.

²⁹ Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Viet Nam constituyen los N-11. Véanse D. Wilson y Anna Stupnytska, *The N-11: more than an Acronym*, Nueva York, Goldman Sachs (Global Economics Paper, núm. 153), 2007; Jim O’Neill y A. Stupnytska, *The Long Term Outlook for the BRICs and N-11 Post-Crisis*, Nueva York, Goldman Sachs (Global Economics Paper, núm. 192), 2009.

ra los BRIC reemplazan la categoría de países recientemente industrializados (NICS, por sus siglas en inglés): los “tigres asiáticos” (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur), los “dragones” (Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas) y los “jaguars” latinoamericanos (Brasil y México), de los años setenta y ochenta.³⁰

De hecho, en 2010, China, “la fábrica del mundo”, superó a Estados Unidos como el mayor consumidor de energía y fabricante de automóviles del mundo, a Japón como la segunda mayor economía y se convirtió en el principal exportador mundial. Además, posee la supercomputadora más veloz del orbe. Aun en la esfera militar, donde la supremacía de Estados Unidos es abrumadora (en 2009 representó 46.5% del gasto militar mundial), China ocupa ya el segundo lugar (6.6%), y en seguida Francia (4.2%), Reino Unido (3.8%) y Rusia (3.5%).³¹ Dos tercios del crecimiento económico mundial de la primera década del siglo XXI se debe a Asia, y casi la mitad de la población del mundo vive en India y China. El presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, identifica dos indicadores contundentes del cambio en la distribución del poder económico: en primer lugar, las bolsas de valores asiáticas representaron 32% de la capitalización de todos los mercados del mundo, lo que las coloca por encima de Europa y Estados Unidos; en segundo lugar, mientras que en 1978 la participación asiática en la economía mundial fue de 7%, en 2008 ascendió a 21% (medida en términos de paridad de poder de compra).³²

³⁰ J. J. Gabas y B. Losch, *op. cit.*, p. 17.

³¹ Sam Perlo-Freeman, Olawale Ismail y Carina Solmirano, “Military Expenditure”, en *SIPRI Yearbook: 2010*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 203.

³² Lesley Wroughton, “‘Third World’ Concepts No Longer Relevant: Zoellick”, *Reuters*, 14 de abril de 2010, en <http://www.reuters.com/article/2010/04/15/us-worldbank-zoellick-idUSTRE63E02S20100415>.

Esta evidente redistribución del poder es especialmente visible en el contexto de la crisis financiera mundial y el declive relativo de Estados Unidos y Europa. En Bruselas, Javier Solana señaló: “La crisis está acelerando el cambio de poder de Occidente a Oriente. Esto es verdad en lo que respecta tanto a recursos materiales (militares y económicos) como a fuerza ideológica”.³³ En Moscú, Fyodor Lukyanov, influyente director de la revista *Russia in Global Affairs*, respalda esta opinión al comentar que “los cambios en la balanza económica mundial han debilitado el monopolio occidental sobre lo que constituye la modernización del mundo. Por vez primera, el tema de la modernización no está vinculado exclusivamente con Europa, sino que incluye los modelos de desarrollo chino, surcoreano y singapurense”.³⁴ En Washington, un informe del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, titulado *Global Trends 2025: A Transformed World*, pronostica un sistema internacional multipolar e incierto, a medida que nuevos actores ganan un asiento en la mesa de honor internacional a la que llevarán nuevos intereses y reglas del juego.³⁵

³³ Javier Solana, *Discours du Haut Représentant de l’Union Européenne pour la Politique étrangère et de Sécurité commune*, conferencia anual del European Union Institute for Security Studies, París, 26 de septiembre de 2008.

³⁴ Fyodor Lukyanov, “Tapping into West’s Modernization Reservoir”, *The Moscow Times*, 16 de diciembre de 2009, en <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/tapping-intowests-modernization-reservoir/396223.html> (consultado el 19 de octubre de 2010); Ronnie Chan, “The West’s Preaching to the East Must Stop”, *Financial Times*, 3 de enero de 2010, p. 11.

³⁵ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D. C., National Intelligence Council, 2008, en http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html. Este informe es tanto más sorprendente cuanto que en el informe anterior, publicado en 2004, se predecía que Estados Unidos seguiría manejando los hilos del poder mundial y descartaba los contrapesos. Véase *id.*, *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project*, Washington, D. C., National Intelligence Council, 2004, en <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

¿Cuáles son los efectos estratégicos de estos cambios en el poder? El estadounidense Stephen Walt, destacado teórico realista de las relaciones internacionales, sostiene que el ascenso económico de China hará que la competencia con Estados Unidos en el ámbito de la seguridad sea “prácticamente inevitable”, como lo muestra la rápida expansión de la capacidad militar china, en particular la naval, “una manifestación clásica del estatus de gran potencia”: “Beijing está tratando de edificar su economía, para luego expandir su capacidad militar, lograr una posición de dominio regional y excluir a otras grandes potencias de su cercanía inmediata”.³⁶ En cuanto a la relación Estados Unidos-China, Minxin Pei reafirma este discurso de conflicto, al señalar que “dadas las diferencias profundas e insalvables entre ambos países en lo concerniente a valores políticos, concepciones del orden internacional e intereses geopolíticos, las fricciones constantes, incluso los conflictos menores, habrán de ser la regla”.³⁷ Martin Jacques entiende las fricciones como una consecuencia de los cambios en el poder:

Google y el cambio climático son controversias relativamente nuevas, pero no nos deben sorprender. El ascenso de China significa que ahora interviene en áreas del mundo y en asuntos en los que antes tenía poco o nada que perder. A medida que se con-

³⁶ Stephen M. Walt, “China’s New Strategy”, en *Foreign Policy* (Blogs), 26 de abril de 2010, en http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/04/25/chinas_new_strategy. Para un análisis más detallado de las motivaciones de China en política exterior, véase Linda Jakobsen y Dean Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, Solna, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Policy Paper, núm. 26), 2010, en <http://books.sipri.org/files/pp/sipripp26.pdf>; Zhu Liqun, *China’s Foreign Policy Debates*, París, European Union Institute for Security Studies (Chaillot Paper, núm. 121), 2010, en <http://www.iss.europa.eu/nc/actualites/actualite/news/back/article/chinas-foreign-policy-debates/>.

³⁷ Minxin Pei, “The Tension is Overstated”, *International Herald Tribune*, 17 de febrero de 2010, p. 6.

vierte en una potencia mundial, China está destinada a entrar en pugna con Estados Unidos en varios temas.³⁸

Paul Krugman presenta la imagen de una “superpotencia económica rebelde, que no está dispuesta a respetar las reglas” del juego y, como prueba de ello, se refiere a “la política china extremadamente proteccionista en materia de tipo de cambio”.³⁹

Si estas tendencias continúan podríamos plantear la hipótesis de que surgirá un orden mundial hobbesiano (parecido a un juego suma cero), jerárquico y de equilibrio de poderes, donde la competencia entre las grandes potencias no tendrá límites y las conductas de “sólo veo por mí mismo” estarán a la orden del día. Las grandes potencias consolidarán su papel rector y generador de orden en sus respectivas áreas de influencia. Esto arrojará como resultado la formación de bloques geopolíticos. De ser necesario, las potencias hegemónicas podrán recurrir al uso de la fuerza, pero lo más probable es que primero recurran a una política de zanahoria y garrote, en la que se ofrezcan o no concesiones comerciales, asistencia para el desarrollo y acceso a los mercados. En las décadas de 2010 y 2020 una nueva división del mundo en regionalismos múltiples creará una variante del orden regional mercantilista y competitivo del siglo XIX.⁴⁰

De acuerdo con este escenario de “regionalismos múltiples”, las regiones constituidas por unidades políticas diversas se consolidarán en torno a las potencias hegemónicas regionales: sólo cuando los beneficios sean muy evidentes habrá una

³⁸ Martin Jacques, “Crouching Dragon, Weakened Eagle”, *International Herald Tribune*, 17 de febrero de 2010, p. 6.

³⁹ Paul Krugman, “Rare and Foolish”, *The New York Times*, 17 de octubre de 2010, en <http://www.nytimes.com/2010/10/18/opinion/18krugman.html>.

⁴⁰ H. A. Kissinger, “The Chance of a New World Order”, *The New York Times*, 12 de enero de 2009, en <http://www.nytimes.com/2009/01/12/opinion/12iht-edkissinger.1.19281915.html>.

cooperación limitada entre las regiones; las potencias hegemónicas regionales organizarán y estructurarán la cooperación intrarregional.⁴¹ En este paradigma de competencia, el principio de la autoridad legítima encarnada por los Estados coexiste con el principio del intercambio caracterizado por la eficiencia de los mercados descentralizados y dominados por las empresas transnacionales. El principio de solidaridad estará subordinado y representado por amplios movimientos de participación de la sociedad civil, cada vez más transnacionales y globales. En tales condiciones, la otrora larga y tolerable hegemonía ejercida por un solo Estado, Estados Unidos, es vista como “cada vez menos sostenible”.⁴²

Interdependencia: un imperativo para la cooperación

Sin embargo, a la par de estos cambios en el poder, se acelera la profundización de la interdependencia económica, demográfica, ambiental y energética. Se trata de un proceso revolucionario, con una velocidad y una intensidad semejantes al ritmo de cambio experimentado en el periodo de guerra de 1940 a 1945. Niall Ferguson ha definido la crisis financiera mundial como un “eje de convulsión”, con consecuencias geopolíticas impredecibles y no deseadas, pues coincide con el agotamiento de las fuentes de energía no renovables, punto de inflexión para el cambio climático, y con la turbulencia asociada al declive de una potencia hegemónica: Estados Unidos.⁴³ La capacidad de los Estados

⁴¹ Sanjeev Khagram, “Possible Future Architectures of Global Governance: A Transnational Perspective/Prospective”, en *Global Governance*, vol. 12, núm. 1, 2006, pp. 97-117.

⁴² Ian Clark, “Bringing Hegemony Back in: The United States and International Order”, en *International Affairs*, vol. 85, núm. 1, 2009, pp. 23-36.

⁴³ Niall Ferguson, “The Axis of Upheaval”, en *Foreign Policy*, núm. 171, febrero de 2009, pp. 56-60.

para lograr una variedad de metas entrelazadas se pone en entredicho. Por ejemplo, los Estados están comprometidos con la erradicación de la pobreza mediante el crecimiento económico. Como resultado, se estima que la demanda mundial de energía aumentará 45% para 2050 (impulsada principalmente por el rápido crecimiento de las clases medias en China e India). ¿Cómo reducir entonces 50% las emisiones de gases de efecto invernadero en el mismo periodo?⁴⁴

¿Cuáles son los efectos estratégicos de esta creciente interdependencia? El nexo entre economía, medioambiente y energía; el surgimiento de actores no estatales —ya sea la delincuencia organizada o grupos terroristas— y el colapso de los sistemas financieros dan cuenta de dos duras verdades: todos los Estados son vulnerables y ninguno puede encarar las amenazas solo. Esta dinámica apunta al surgimiento de un orden mundial en el que la cooperación se convierte en un imperativo, ya que la colaboración y la acción conjunta constituyen una respuesta racional ante amenazas comunes. Se nos presenta un paradigma kantiano del orden mundial, en el que el reconocimiento de una indispensabilidad mutua crea incentivos para la paz. Siguiendo a Adam Smith, Richard Cobden, político británico del siglo XIX, sostenía que las fuerzas del mercado actúan en el mundo moral: “El principio de gravitación en el universo, que une a los seres humanos y deja a un lado el antagonismo de raza, credo e idioma”.⁴⁵

En la tesis de la “paz capitalista” se establece un “vínculo indirecto que va del libre comercio o la apertura económica a la prosperidad y la democracia, y, en última instancia, a la paz

⁴⁴ US National Intelligence Council, *Global Trends 2025...*, pp. 41-57.

⁴⁵ Piers Brendon, “For China, Will Money Bring Power?”, *International Herald Tribune*, 21 de agosto de 2010, en http://www.nytimes.com/2010/08/22/opinion/22brendon.html?_r=1&pagewanted=print.

democrática”, y se señala que “la interdependencia comercial y económica, por sí mismas, reducen el riesgo de conflicto”.⁴⁶ La estrategia de Occidente hacia China está basada en el supuesto de que su poderosa economía del conocimiento y de mercado, alimentada por la revolución de la información y facilitada por el libre flujo de las ideas, despertará expectativas de liberalización política y democracia, que apuntalarán el ascenso pacífico de este país.

Las amenazas transnacionales y mundiales rompen dicotomías de larga data, pero falsas, entre el Norte y el Sur global, los Estados en desarrollo y los desarrollados. Lo anterior se ve reforzado por los cambios en la distribución del poder económico: “Han dejado de tener cabida las anticuadas categorizaciones de Primer Mundo y Tercer Mundo, donante y solicitante, líder y liderado”.⁴⁷ Ahora, las categorías *desarrollado*, *emergente en desarrollo* y *pobre en desarrollo* describen mejor la realidad. Aunque los Estados son los principales actores interesados en conducir estos cambios y bien puede predominar el transgubernamentalismo, la gobernanza basada en redes abarca organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación y sociedad civil, incluidas industrias, empresas y fundaciones privadas.⁴⁸ En este caso, el principio de la autoridad legítima, en el que insisten los Estados jerárquicos, en particular las grandes potencias y las potencias en ascenso, se equilibrará mediante el principio del intercambio basado en el mercado y el principio de solidaridad colectiva de la sociedad civil.

⁴⁶ Erich Weede, “The Diffusion of Prosperity and Peace by Globalization”, en *The Independent Review*, vol. IX, núm. 2, otoño de 2004, p. 181; Robert O. Keohane y J. S. Nye, “Power and Interdependence in the Information Age”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 5, septiembre-octubre de 1998, pp. 83-93.

⁴⁷ L. Wroughton, *art. cit.*

⁴⁸ P. Khagram, *op. cit.*

Mantener la primacía de Estados Unidos: la doctrina Obama

Dado que mantener su primacía conviene a sus intereses nacionales, ¿cómo ha respondido Estados Unidos a los retos y las oportunidades que plantean los cambios en el poder y la creciente interdependencia? La administración Obama ha buscado paulatinamente deshacerse de la doctrina Bush, de “Estados Unidos *über alles*”, caracterizada como un “proyecto en gran medida unilateral de renovación hegemónica y transformación mundial”⁴⁹ y una “gran estrategia encaminada a evitar el surgimiento de nuevas grandes potencias que puedan desafiar la hegemonía estadounidense”.⁵⁰ Cuando analizamos la doctrina Obama, ¿es posible aducir que su lógica de fondo propone implícitamente hallar un *modus vivendi* entre estos dos procesos contradictorios?

En virtud de sus intereses y responsabilidades mundiales, las grandes potencias enfrentan las mismas fuentes estratégicas de inseguridad, latentes, posibles y reales, de modo que tienen un interés común y una necesidad ingente de cooperar a fin de coordinar las distintas políticas nacionales contra estas amenazas. Reconocer que las respuestas unilaterales (e incluso las de pequeñas coaliciones *ad hoc*) ante problemas de inseguridad transnacionales son poco eficaces, refuerza este interés común. Así pues, la acción conjunta en la que las grandes potencias optimizan, en vez de maximizar, el poder del Estado mediante la distribución de las responsabilidades es la respuesta racional.

⁴⁹ Christian Reus-Smit, “The Misleading Mystique of America’s Material Power”, en *Australian Journal of International Studies*, vol. 57, núm. 3, 2003, pp. 423-430, citado por I. Clark, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁰ Christopher Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment”, en *International Security*, vol. 31, núm. 2, 2006, pp. 7-41.

A medida que las potencias en ascenso adquieren el estatus de grandes potencias, también ellas precisan de un sistema mundial basado en reglas y predecible, además de que usarán una serie de instrumentos comunes (regímenes, normas e instituciones) que les permitan enfrentar amenazas estratégicas en el ámbito regional o mundial. Está surgiendo un consenso mundial que apoya la noción de que no puede seguir prevaleciendo el monopolio occidental de las respuestas operativas. De manera que los procedimientos consultivos en los órganos multilaterales, formales e informales, deben conducir a un punto de equilibrio negociado que tome en cuenta las tres constantes de toda política: eficacia (enfoque y desempeño conjuntos o legitimidad por resultados), eficiencia (velocidad de respuesta, equilibrio óptimo entre costos de oportunidad y beneficios) y legitimidad (representación e inclusión de los actores interesados en la toma de decisiones y su instrumentación).

De este modo, en vez de tratar de evitar que Rusia, India, China y la Unión Europea surjan como competidores iguales e independientes en un mundo multipolar, parece que el concepto operativo de orden mundial que abraza la administración Obama es uno en el que Estados Unidos funge como *primus inter pares* —“socio indispensable” en vez de “nación indispensable”, comprometido con los intereses comunes—. En palabras de la secretaria de Estado Hillary Clinton, Estados Unidos lucha por “liderar propiciando una mayor cooperación entre un mayor número de actores [...] inclinando la balanza de un mundo multipolar hacia otro de socios múltiples”.⁵¹ En la propia Estrategia de Seguridad Nacional se señala que “el poder, en un mundo interconectado, ha dejado de ser un juego de suma cero”; ahora el desafío consiste en manejar la interdependencia mundial.⁵²

⁵¹ Discurso de Hillary Clinton en el Council on Foreign Relations, Washington, D. C., 15 de julio de 2009.

⁵² The White House, *The National Security Strategy...*, 2010, p. 3.

En esencia, el gobierno de Obama se propone adoptar un nuevo concepto de hegemonía, no como la primacía basada en el poder material (a saber, la gran base de recursos militares y económicos necesarios para liderar), sino como un “estatus conferido por otros y [que] descansa en el reconocimiento de éstos. Tal reconocimiento es el que se brinda a quien asume responsabilidades especiales”.⁵³

Estados Unidos ha reformulado los principios que orientan su visión y sus políticas con el objeto de lidiar con las amenazas estratégicas con eficacia, eficiencia y legitimidad.⁵⁴ En este marco, su primer movimiento fue replantear sus relaciones con Rusia a principios de 2009 y colaborar con China e India de manera más sostenida y exitosa. Durante una visita de Estado a China en noviembre de 2009, el presidente Obama afirmó que la “relación bilateral más importante del mundo” para Estados Unidos era con Beijing y, en una declaración conjunta, destacó la importancia de construir y consolidar una “confianza estratégica”. El Diálogo Estratégico y Económico Estados Unidos-China constituye un marco y una agenda para cooperar en una amplia gama de asuntos que incluyen el cambio en la estructura del poder mundial. Posteriormente, ese mismo mes, en la primera visita de Estado en la que el presidente Obama fungió como anfitrión, el primer ministro de India Manmohan Singh, arribó a la ciudad de Washington, lo que contribuyó a consolidar la alianza estratégica de Estados Unidos con una India

⁵³ I. Clark, *op. cit.*, p. 24. Véase también Josef Joffe, “The Default Power”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 5, septiembre-octubre de 2009, pp. 21-35.

⁵⁴ Otras potencias carecen de la capacidad para cambiar esta dinámica, entre otros motivos porque su habilidad “para adaptar sus grandes estrategias a una nueva agenda estadounidense es extremadamente limitada, lo que otorga a Estados Unidos una gran tranquilidad”. Véase Patrick Doherty y Ben Katcher, “Time to Focus on Great Powers”, en *The Washington Note*, 7 de agosto de 2009, en http://www.thewashingtonnote.com/archives/2009/08/time_to_focus_o/.

“en ascenso y responsable”, e “indispensable”, mediante una cooperación más estrecha en materia militar y nuclear. Tanto Estados Unidos como India declararon que buscarían “restaurar el crecimiento mundial, proteger el medioambiente, mejorar la seguridad energética mundial y asegurar un equilibrio de poder en Asia”.⁵⁵ El 6 de noviembre de 2010, el presidente Obama no sólo respaldó la solicitud de India de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que calificó la relación entre ambos países como una de “las alianzas definitorias e indispensables para el siglo XXI”.⁵⁶

Estas alianzas se establecen en un mundo en el que los representantes (presidentes o primeros ministros) de las grandes potencias y de las potencias emergentes se agrupan en nuevas organizaciones, más flexibles e informales, que se constituyen a partir de redes. El mejor ejemplo es el G20. Estas agrupaciones asumen las funciones de un comité directivo (*steering group*) y toman decisiones: “El trabajo en redes se traduce en poder para lograr los resultados que se desean, en colaboración con otras potencias y no a costa de ellas”.⁵⁷ Se está constituyendo una red que decide políticas de alcance global y adopta un esquema de división del trabajo. Una vez que la red que funge como comité directivo establece las políticas que hay que seguir, la instrumentación se deja en manos de organismos e instituciones internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, los órganos y agencias de las Naciones

⁵⁵ Evan A. Feigenbaum, “India’s Rise, America’s Interest: The Fate of the US-Indian Partnership”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 2, marzo-abril de 2010, p. 91.

⁵⁶ Ashley J. Tellis, “Triumph in New Delhi”, en *Foreign Policy*, 16 de noviembre de 2010, en http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/16/triumph_in_new_delhi?page=full.

⁵⁷ J. S. Nye, “The Future of Power”, *The Moscow Times*, 13 de octubre de 2010, en <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/the-future-of-power/419906.html>.

Unidas), junto con organizaciones, instituciones y regímenes regionales basados en reglas y normas (por ejemplo, la ASEAN, la UA, la UE y el TLCAN),⁵⁸ al igual que con la sociedad civil. La instrumentación ocurre de maneras apropiadas, asequibles y aceptables para las regiones.

Cuestionamientos a los supuestos del “imperativo de la cooperación y la competencia”

¿Cuáles son las suposiciones que entraña este paradigma del orden mundial, en el que se comparte el control, pero que dirige Estados Unidos? Podemos identificar dos. En primer lugar, que la transición hegemónica no será violenta ni es inminente. En segundo lugar, que las amenazas compartidas generan la necesidad de una acción colectiva que se traduzca en políticas comunes. En consecuencia, el liderazgo estadounidense en la búsqueda de este tipo de respuestas conjuntas no hace más que reforzar su primacía relativa en este siglo. ¿Podemos poner en tela de juicio estas suposiciones? ¿Tienen las grandes potencias un interés común en afrontar las amenazas compartidas mediante la colaboración para la acción común?

Con unas cuantas excepciones, históricamente, la transferencia de la primacía de una potencia hegemónica a otra (transición hegemónica) ocurre cuando la acumulación gradual de poder político-ideológico, militar y económico llega a un punto de inflexión y se produce un cambio de paradigma por la vía de un derrocamiento violento. Las transiciones hegemónicas han sido intrínsecamente desestabilizadoras. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, la proliferación de armas de destruc-

⁵⁸ ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; UA: Unión Africana; UE: Unión Europea; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

ción masiva entre los posibles contendientes hegemónicos —en especial los que cuentan con capacidad para dar un contragolpe seguro— vuelve improbable una transición violenta: las ambigüedades sobre los costos de la guerra se han reducido.

La transición hegemónica parece una tarea imposible. El sistema occidental de instituciones y alianzas multilaterales, regionales y bilaterales tiene amplia aceptación y alcance, está basado en reglas, normas e instituciones que favorecen la no discriminación, la apertura de mercados y la formación de coaliciones con todos los Estados democráticos. Por este motivo, se considera que el sistema es legítimo, accesible y duradero, y su carácter integrador —al igual que su capacidad para asumir compromisos y encontrar acomodos— lo vuelve resistente a posibles contendientes.⁵⁹ Además, China, India y Rusia se benefician del *statu quo*. Todos intentan modernizarse mediante una integración más profunda al sistema mundial y, por tanto, todos necesitan mantener su acceso a los mercados, la tecnología y las inversiones estadounidenses. Tanto es así que la crisis financiera mundial puso de relieve los intereses económicos mutuos, la interdependencia y la capacidad de las grandes potencias para beneficiarse de un mundo regulado sin recurrir directamente a la fuerza. En resumidas cuentas, las grandes potencias comparten un claro interés en el funcionamiento del comercio mundial y del sistema financiero internacional, y no

⁵⁹ G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive?”, en *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 1, enero-febrero de 2008, pp. 23-37. Véase también Azar Gat, *Victorious and Vulnerable: Why Democracy Won in the 20th Century and How It Is Still Imperiled*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2010; Carla Norloff, *America’s Global Advantage*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; Lawrence Freedman, “A Subversive on a Hill”, en *The National Interest*, mayo-junio de 2009, en <http://nationalinterest.org/article/a-subversive-on-a-hill-3096>; Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

en el caos que ocasionaría su derrumbe. Si acaso aspiran a la primacía, es a la del orden mundial vigente.

Para que haya una transición hegemónica pacífica, los contendientes deben estar dispuestos a intentarla y ser capaces de lograrla. No obstante, quienes son capaces no están dispuestos (todavía) y quienes están dispuestos no son capaces (todavía). ¿Ha surgido un nuevo desafío ideológico, por ejemplo, un consenso de Moscú, Bruselas, Beijing, Yakarta o Nueva Delhi? ¿Los modelos de estos países son reproducibles en otros lugares? ¿O, en realidad, los contendientes no tienen ni la capacidad ni la voluntad de poner a prueba su potencial en virtud de que el capitalismo de mercado se acepta, sin más, como el sistema mundial existente?

China: ¿puede pero no quiere?

Veamos el ejemplo de China. La proyección del poder militar chino no sólo es insuficiente para amenazar los intereses cruciales de Estados Unidos en materia de seguridad o para afectar su capacidad de disuasión, sino que, como observó Minxin Pei:

A quienes piensan que los avances de Asia, en términos de “poder duro”, es decir, de poder coercitivo, inevitablemente conducirán a su dominio geopolítico, tal vez les convendría considerar otro ingrediente fundamental del poder: el de las ideas. La *Pax Americana* se hizo posible no sólo gracias al abrumador poderío económico y militar de Estados Unidos, sino también a una serie de ideas visionarias: el libre comercio, el liberalismo wilsoniano y las instituciones multilaterales. [En cambio,] la confianza en uno mismo no es una ideología y el modelo de desarrollo asiático, tan promocionado, no parece ser un producto exportable.⁶⁰

⁶⁰ Minxin Pei, “Think Again: Asia’s Rise”, en *Foreign Policy*, núm. 173, 2009, pp. 32-38. Para un análisis distinto y más reciente, véase Elizabeth C. Economy,

China concede una gran importancia a la cooperación bilateral y multilateral en el marco de los principales organismos internacionales y el derecho internacional, pues considera que éstos son los mecanismos más apropiados para mediar en los desafíos a la estabilidad global y regional dentro de un “orden mundial democrático”. Lo que le preocupa ahora son las amenazas y los retos “nacionales” o “internos” a sus capacidades como Estado, por ejemplo: la corrupción, la contaminación y la escasez crónica de agua, la discordia social, las enormes disparidades en la distribución de la riqueza, los flujos masivos de migración interna y la satisfacción de las expectativas de una clase media urbana en expansión.⁶¹ El ingreso per cápita, en vez del PIB total, “ofrece un mejor parámetro del avance de la economía” y con base en él se debe evaluar el poder chino.⁶² Debemos considerar la calidad del poder al analizar si puede traducirse en los resultados esperados. La estructura demográfica china —con su problemática del 4:2:1 que refleja la relación de personas dependientes (cuatro abuelos, dos padres, un hijo), lo que significa que en 2050 los adultos mayores representarán una quinta parte de la población— es más importante que el tamaño de su población total.⁶³

“The Game Changer: Coping with China’s Foreign Policy Revolution”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, pp. 142-152.

⁶¹ Discurso de Jiechi Yang, en la 46 Conferencia sobre Seguridad de Munich, Munich, 5 de febrero de 2010, en <http://www.securityconference.de/Jiechi-Yang.565.0.html?&L=1>. Yang señaló que el avance chino se compensa si se reconoce que China enfrenta “debilidades y retos [...] Grandes ciudades como Beijing y Shanghai de ningún modo representan la totalidad de China, y muchas zonas rurales y remotas siguen siendo muy pobres. Ciento treinta y cinco millones de personas viven con menos de un dólar al día y 10 millones no tienen acceso a energía eléctrica”.

⁶² J. S. Nye, “The Future of American Power”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, pp. 2-12.

⁶³ E. S. Edelman, *op. cit.*, p. 57; Nicholas Eberstadt, “The Demographic Future. What Population Growth —and Decline— Means for the Global Economy”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 6, noviembre-diciembre de 2010, pp. 54-64.

Rusia: ¿quiere pero no puede?

El modelo de gobernabilidad ruso parece estar en crisis, pues ha demostrado su vulnerabilidad ante la crisis financiera internacional. En un artículo de notable sinceridad, el propio presidente Medvedev criticó la “humillante” dependencia rusa de las materias primas, así como “su economía ineficiente, una vida social semisoviética, una democracia inmadura, tendencias demográficas negativas y un Cáucaso inestable”.⁶⁴ En su mensaje a la Asamblea Federal del 12 de noviembre de 2009, Medvedev señaló que Rusia tenía la alternativa de modernizarse o deteriorarse, y sostuvo que la modernización ofrecería una piedra de toque: “Cómo superar nuestro rezago crónico, la dependencia de las exportaciones de materias primas y la corrupción”.⁶⁵ De hecho, en el índice de percepción de la corrupción del año 2010 de Transparencia Internacional, Rusia ocupa el lugar 154, entre Papua Nueva Guinea y Tayikistán.⁶⁶

En las relaciones de Rusia con los Estados Miembros de la UE y la OTAN, una fuente fundamental de tensión es la falta de confianza. Interpretaciones divergentes de la realidad subrayan este hecho. En la Estrategia Europea de Seguridad de

⁶⁴ Dmitry Medvedev, “Forward, Russia!”, en *Gazeta.ru*, 10 de septiembre de 2009.

⁶⁵ Discurso de D. Medvedev ante la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, Moscú, 12 de noviembre de 2009, en <http://eng.kremlin.ru/transcripts/297>. Véase también Alexander Goltz *et al.*, *Russia in the 21st Century: Vision for the Future*, Moscú, Institute of Contemporary Development (Abridged Report), 2010, en http://www.riocenter.ru/files/INSOR%20Russia%20in%20the%2021st%20century_ENG.pdf; G. P. Herd, *Russia's Strategic Choice: Conservative or Democratic Modernization?*, Ginebra, Geneva Centre for Security Policy (GCSP Policy Paper, núm. 2), 2010, en <http://www.gcsp.ch/International-Security/Recent-Publications/Russia-s-Strategic-Choice>.

⁶⁶ Transparencia Internacional, “Corruption Perception Index 2010 Results”, en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

2003 se califica a Europa como “estable, en paz y libre”, pero la crisis de Georgia de 2008 despierta serias dudas sobre esta caracterización. Rusia no calla su insatisfacción con el *statu quo*, al sostener que prevalece la mentalidad del dominio centrado en la OTAN y el equilibrio de poder característico de la Guerra Fría, y que en los últimos 20 años, Rusia ha tenido escasa influencia en la toma de decisiones estratégicas sobre el Atlántico europeo. El distanciamiento de Occidente que manifiesta la elite política rusa y la oposición interna de los intereses creados a la modernización de la economía y la sociedad rusas —puesto que supone un orden político diferente— explican la utilidad del discurso del “cerco estadounidense” y de la “vuelta a la contención”. Como consecuencia, desde la perspectiva rusa, la arquitectura actual de la seguridad europea es frágil y poco adecuada para contrarrestar de manera eficaz y conjunta las amenazas comunes y abordar las causas fundamentales de la crisis. La propuesta rusa de un Tratado de Seguridad Colectiva Europeo y la forma en que fue recibida dejan entrever que el diálogo de sordos va a continuar: los Estados de la UE y la OTAN sostienen que hay que consolidar y aprovechar mejor el marco de las instituciones, las estructuras y los mecanismos vigentes —incluidos la OSCE, el Consejo OTAN-Rusia y el Consejo de la Asociación Euroatlántica—, trabajando para reformarlos en vez de sustituirlos con un tratado omnicompreensivo y jurídicamente vinculante.⁶⁷

La UE: ¿ni puede ni quiere?

Jolyon Howorth señala que la UE es capaz de “poner en práctica un multilateralismo eficaz basado en normas” para lograr

⁶⁷ Pál Dunay y G. P. Herd, “Redesigning Europe? The Pitfalls and the Promises of the European Security Treaty Initiative”, en *OSCE Yearbook 2009*, Baden-

“influencia y repercusión” en un contexto multipolar.⁶⁸ Sin embargo, es muy fácil ver a la UE a través de un prisma distinto, no como un posible contendiente de las grandes potencias, sino como un socio cada vez más débil de Estados Unidos, incapaz de transformar su poder colectivo en resultados. ¿La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, representa un hito en el camino de regreso después de la marginación estratégica de la UE que comenzó a medida que se desarticulaba el paradigma de la Guerra Fría? El nombramiento de Herman van Rompuy y Catherine Ashton como nuevos presidente del Consejo y alta representante de Relaciones Exteriores de la UE —candidatos con una escasa proyección internacional, lo que refleja su falta de experiencia en materia de diplomacia, defensa o relaciones exteriores— indica que los Estados Miembros de la UE quieren dejar la coordinación de las políticas vigentes en manos de “burócratas honrados” y no de políticos deseosos de desplegar un liderazgo activo y desarrollar “una visión”: “Los procedimientos e instituciones mejorados del Tratado de Lisboa sólo pueden complementar —no sustituir— la voluntad y el liderazgo políticos”.⁶⁹

Algo más importante, la crisis del euro ha demostrado que la “distancia entre la retórica de una Europa unida e integrada y la realidad de los intereses y la política nacionales” puede ser letal.⁷⁰ La crisis financiera mundial contribuye a este ma-

Baden, Instituto para la Investigación sobre la Paz y la Política de Seguridad-Universidad de Hamburgo (IFSH)/Nomos, 2010, pp. 77-98.

⁶⁸ Jolyon Howorth, “The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?”, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, núm. 3, junio de 2010, pp. 455-474.

⁶⁹ Anthony Luzzatto Gardner y Stuart E. Eizenstadt, “New Treaty, New Influence? Europe’s Chance to Punch Its Weight”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 2, marzo-abril de 2010, p. 118.

⁷⁰ Simon Tilford, “Closing the Gap Between Rhetoric and Reality Is Key to the Euro’s Revival”, en Centre for European Reform Blog, 10 de mayo de 2010,

lestar, al debilitar como lo hace la posición de Estados Unidos y Europa como modelos creíbles, mientras que las autocracias acreedoras ejercen ahora una mayor influencia en las democracias deudoras, son más independientes de ellas y están menos limitadas en sus decisiones de política exterior y de seguridad. El camino hacia la creciente marginación estratégica de Europa en la próxima década está claramente anunciado: la voluntad política para impulsar una reforma institucional que permita una mayor ampliación y una mejor integración está menguando.

En la esfera militar, los recortes de siete por ciento al presupuesto de defensa en Reino Unido legitimaron una mayor cooperación anglofrancesa en esta materia. Como Reino Unido y Francia representan 50% del gasto militar de la UE, y dentro de este rubro 65% del gasto en investigación y desarrollo, es probable que la cultura estratégica de la UE siga comprometida con una visión amplia e incluyente de la seguridad.⁷¹ No obstante, sigue siendo altamente improbable el surgimiento de un libro blanco para defensa y doctrina militar de la UE, un ejército europeo unificado y un ministro de Defensa de la UE.

¿Las amenazas comunes del siglo XXI generan un imperativo de cooperación?

Convincente en el plano abstracto, esta lógica es una promesa que no se cumple en la práctica. En 1913, el economista británico sir Norman Angell hizo una afirmación memorable: que la integración económica entre los Estados europeos había vuelto

en <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2010/05/closing-gap-between-rhetoric-and.html>.

⁷¹ Alessia Biava, Margriet Drent y G. P. Herd, "Characterizing the EU's Strategic Culture: An Analytical Framework", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, núm. 6, noviembre de 2011, pp. 1227-1248.

vana, y por tanto obsoleta, la guerra entre ellos.⁷² Aunque la racionalidad económica indica que la mayor conexión aumenta los costos de romper las relaciones simbióticas, la Gran Guerra (1914-1918) ocurrió y tuvo consecuencias devastadoras. Un siglo después, al examinar las respuestas a la crisis financiera mundial, observamos que existe un acuerdo general de que es necesario reparar las fallas sistémicas, incluida la falta de mecanismos creíbles para la coordinación de políticas, la regulación financiera inadecuada y el insuficiente suministro de liquidez. También existe el consenso de que las respuestas deben ser incluyentes, equitativas, creíbles, eficientes y eficaces. Pese a lo anterior, hasta ahora no se ha acordado, ni siquiera entre los países del G20, un plan estratégico para evitar la siguiente crisis. La falta de una respuesta conjunta ante un inminente colapso del sistema financiero y económico contemporáneo, así como los desequilibrios mundiales que dieron pie a las guerras de divisas en 2010, indican que las relaciones entre Estados carecen del vigor y la solidaridad para enfrentar la crisis como una empresa común.⁷³ ¿Cómo explicar esto?

Los BRIC: ¿la suma es menor que sus partes?

Quizá por su génesis como construcción analítica artificial y herramienta mercadotécnica de Goldman Sachs, el grupo BRIC ha mostrado poca capacidad para agruparse de manera coherente y ser un contrapeso para Estados Unidos, ya no digamos coordinar políticas favorables para todos. Aunque Brasil, Rusia,

⁷² Norman Angell, *The Great Illusion*, New York, G. P. Putnam's Sons, 1913, pp. x-xi.

⁷³ La reunión de líderes del G20 en Seúl, celebrada los días 11 y 12 de noviembre de 2010, fue ruidosa en cuanto a la retórica de la cooperación mundial, pero silenciosa respecto a objetivos numéricos claros para enfrentar los desequilibrios globales. Véase "G20 & South Korea", en *Financial Times Special Report*, 11 de noviembre de 2010.

India y China tienen en común la experiencia de un elevado crecimiento económico, un relativo subdesarrollo económico y sus grandes dimensiones, abundan las diferencias entre ellos: cada uno tiene su propia trayectoria cultural e histórica, al igual que su propio sistema político, estructura económica, desarrollo, ubicación e intereses.⁷⁴ Joseph Nye observa que en lo relativo a oportunidades económicas, la moneda subvaluada de China perjudica las economías de India y Brasil, y que “tendría más sentido si Indonesia reemplazara a Rusia”.⁷⁵ Además, predominan la desconfianza y la rivalidad estratégicas, como las demostradas durante 2009 mediante las vigorosas reivindicaciones chinas sobre el estado indio nororiental de Arundchal Pradesh, que buscaban hallar un contrapeso para la alianza estratégica entre Estados Unidos e India.⁷⁶ ¿Acaso se sumaría algún día China a Estados Unidos para apoyar a India en sus aspiraciones para ser un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

En vez de un deseo de ganancias absolutas, una lógica de ganancias relativas y de suma cero está minando la coherencia de los BRIC. Cuando China expresó su interés en unirse al foro de

⁷⁴ Andrew Hurrell, “One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Relations”, en *International Affairs*, vol. 83, núm. 1, 2007, pp. 151-166; Rosemary Foot, “China and the United States: Between Cold War and Cold Peace”, en *Survival*, vol. 51, núm. 6, 2009-2010, pp. 123-146; Clive Cookson, “Huge Shift in BRIC’s Scientific Landscape”, *Financial Times*, 26 de enero de 2010, p. 3.

⁷⁵ J. Nye, “What’s in a BRIC? Not as Much as Many Observers Imagine”, *The Daily Star*, 14 de mayo de 2010, en http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=10&categ_id=5&article_id=114822#; C. Raja Mohan, “East Asian Security: US Wants Bigger Indian Role”, en *RSIS Commentaries*, núm. 129, 12 de octubre de 2010, en <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1292010.pdf>.

⁷⁶ R. D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the Indian Ocean”, en *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 2, marzo-abril de 2009, pp. 16-32; Bill Emmott, *The Rivals: How the Power Struggle between China, India and Japan Will Shape Our Next Decade*, Nueva York, Harcourt, 2008, pp. 1-16.

India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) —para crear un grupo CHIBSA (China, India, Brasil y Sudáfrica)—, el primer ministro indio Manmohan Singh se encargó de subrayar las coincidencias políticas y económicas del IBSA (a los que llamó una incipiente “liga de democracias sureñas”), lo que excluía la participación de China.⁷⁷ Al igual que el derrumbe de la Unión Soviética representó una ganancia estratégica para China al eliminar a uno de sus principales rivales estratégicos, el ascenso continuo de China implica el desplazamiento de Rusia mediante su marginación de la toma de decisiones en los ámbitos regional y mundial.⁷⁸ Para India, el colapso de la Unión Soviética también tuvo un profundo efecto, al permitir la reinención del Estado:

De una economía socialista anquilosada a una capitalista más dinámica; de una política exterior definida por la desconfianza hacia Estados Unidos a una definida por intereses comunes e incluso afecto mutuo, y de actitudes públicas que no veían con buenos ojos el individualismo, el consumismo y la ambición, a una nación que hoy exalta esas mismas cualidades.⁷⁹

Multipolaridad sin multilateralismo

Si bien las grandes potencias y las potencias en ascenso pueden identificar desafíos estratégicos comunes, aún no pueden llegar

⁷⁷ Nikolas Gvosdev, “IBSA Deserves Long-term US Commitment”, en *World Politics Review*, 30 de abril de 2010, en <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/5474/the-realist-prism-ibsa-deserves-long-term-u-s-commitment>.

⁷⁸ Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2008, p. 89; Paul R. Gregory y Kate Zhou, “How China Won and Russia Lost. Two Dissimilar Economic Paths”, en *Policy Review*, núm. 158, diciembre de 2009-enero de 2010, en <http://www.hoover.org/publications/policyreview/72997307.html>.

⁷⁹ Akash Kapur, “India’s Path Was Paved by Soviet Fall”, *The New York Times*, 19 de noviembre de 2009, en <http://www.nytimes.com/2009/11/20/world/asia/20iht-letter.html>.

a un acuerdo sobre respuestas conjuntas y sostenibles. Los resultados de los foros multilaterales son magros. Como ha señalado con contundencia Moisés Naím:

Se han incumplido las fechas límite; no se han cumplido los compromisos y promesas financieros; se ha estancado la ejecución, y la acción conjunta internacional ha sido muy inferior a la ofrecida y, lo que es más importante, a la requerida. Estas deficiencias reflejan no sólo la ausencia perpetua de consenso internacional, sino también una obsesión errónea por el multilateralismo como la panacea para todos los males del mundo.⁸⁰

Thomas Wright sostiene que las instituciones multilaterales no están funcionando porque existen auténticos desacuerdos “sobre cómo enfrentar los retos comunes”: “Dar prioridad a una mayor participación e inclusión probablemente aumente la parálisis, con lo que se debilitaría, en vez de fortalecerse, la arquitectura de cooperación”.⁸¹

Tomemos como ejemplo de esta aseveración la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también conocida como Conferencia de las Partes (COP) y su Cumbre de Copenhague, celebrada en diciembre de 2009 (COP15), en la que se reunieron 192 Estados para hablar del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague fue un documento de tres páginas en el que se “tomó nota” de las metas en cuanto a emisiones, pero no se adoptaron compromisos jurídicamente vinculantes. Aunque el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon recibió con agrado el Acuerdo de Copenhague, al

⁸⁰ Moisés Naím, “Minilateralism”, en *Foreign Policy*, vol. 173, 2009, pp. 136-137.

⁸¹ Thomas Wright, “Multilateralism: Why Bigger May Not Be Better”, en *The Washington Quarterly*, vol. 32, núm. 3, 2009, pp. 136-137; Joseph Stiglitz, “One Small Step Forward”, *The Guardian*, 28 de junio de 2009, en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/jun/28/joseph-stiglitz-un-economic-crisis>.

que consideró un “comienzo esencial”, la mayoría de los observadores lo calificaron como un fracaso divisivo y contundente, que simbolizó las limitaciones de los foros multilaterales.⁸² En las investigaciones académicas sobre el clima, el aumento de la temperatura del mundo en el último siglo no está en tela de juicio, en cambio sus causas y consecuencias sí. Por ejemplo, cuando se considera la mejor manera de enfrentar los riesgos de un cambio climático catastrófico, los estudios indican que las negociaciones para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero han llegado a un punto muerto en parte porque hay un malentendido fundamental sobre qué constituye la equidad.⁸³ ¿Debemos concentrar la atención en las 10 principales economías del mundo, que generan 80% de las emisiones, o en el resto (las 100 economías más pequeñas que son responsables de menos de tres por ciento del total de las emisiones)? ¿Debe la contaminación calcularse en cantidades totales o sobre una base per cápita (Estados Unidos emite 20 toneladas anuales por persona y China seis toneladas)? ¿Deben los Estados que manufacturan productos y, por ende, generan gases de efecto invernadero reducir sus emisiones o deben hacerlo los Estados cuyos ciudadanos consumen esos productos? ¿Pueden las economías postindustriales, que tanto se beneficiaron de un modelo de desarrollo no sostenible, determinar ahora las rutas de modernización de las potencias en ascenso?⁸⁴ ¿Pueden los Estados llegar hoy a un acuerdo sobre lo que constituye una “responsabilidad histórica común, pero diferenciada”? ¿Debemos medir las emisiones históricas acumuladas o los niveles

⁸² “Copenhagen Climate Deal Meets Qualified UN Welcome”, en BBC News Online, 19 de diciembre de 2009, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8422133.stm>.

⁸³ Nancy Birdsall y Arvind Subramanian, “Forget Emissions, Focus on Research”, *Financial Times*, 17 de noviembre de 2009, p. 11.

⁸⁴ Jiechi Yang, *op. cit.*

actuales? ¿Deben los hijos pagar los pecados de sus padres? Cada una de estas consideraciones tiene sus particularidades, pero todas conllevan enormes implicaciones estratégicas por lo que se refiere a la forma de medir las emisiones de gases de efecto invernadero de cada país, de modo que no es difícil ver por qué no se llegó a un consenso.

Pese a su retórica sobre política exterior y de seguridad, en realidad Beijing, Brasilia, Nueva Delhi y Moscú sólo defienden la gobernanza mundial multilateral cuando así conviene a sus intereses inmediatos, privilegiando prioridades internas y organismos regionales sobre los intereses a más largo plazo de preservación de la paz mediante el apoyo a los organismos internacionales. Brasil, India y Sudáfrica impulsan su propia agenda en la ONU cuando ocupan un asiento en el Consejo de Seguridad como miembros no permanentes, en la Asamblea General o en las agencias especializadas, como el Consejo de Derechos Humanos.

Países como Brasil, China, India y Sudáfrica han mostrado poco interés en contribuir a la construcción de regímenes internacionales, prefiriendo permanecer como *free-riders*. El ex canciller mexicano Jorge Castañeda, por ejemplo, va más allá y sostiene que estos países sistemáticamente se han opuesto a las reglas mundiales en áreas que van del cambio climático al comercio internacional.⁸⁵

Podríamos caricaturizar estas ideas con el mantra: “Al G20, el estatus de la representación, los privilegios y los derechos en la toma de decisiones; al G7, el financiamiento, las responsabilidades y las obligaciones”.

⁸⁵ Dani Rodrik, “Can Developing Countries Carry the World Economy?”, *The Daily Star*, 13 de octubre de 2010, en http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=5&article_id=120288.

Al analizar la participación de las potencias emergentes en el G20 y como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, nos damos cuenta de que las artes escénicas triunfan sobre el arte de gobernar. Su estatus como miembros parece ser más importante que su participación activa en favor de resultados constructivos. Como consecuencia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no funciona como el “comité ejecutivo de nuestro sistema de seguridad colectiva en ciernes”, en palabras de Kofi Annan, o como un concierto de las grandes potencias —India, Brasil, Japón, Sudáfrica o Nigeria no están presentes y Europa tiene una representación excesiva—, sino simplemente como un foro importante para el debate y la argumentación.⁸⁶ La lógica de la reciprocidad difusa (la noción de que la cooperación distribuye los costos y beneficios equitativamente en el largo plazo) que apuntala el multilateralismo tiene cada vez menos asidero dentro de los organismos internacionales: los costos parecen estar concentrados y los beneficios ser demasiado difusos; los líderes no están dispuestos o son incapaces de pensar en términos generacionales; las propias burocracias en estos organismos pueden ser ineficientes e ineficaces, además de que no rinden cuentas, por lo que impiden la obtención de resultados prácticos.⁸⁷ En consecuencia, la adaptación institucional no va a la par del alcance y profundidad del cambio mundial.

⁸⁶ Kenneth Anderson, “United Nations Collective Security and the United States Security Guarantee in a Multipolar World: The Security Council as the Talking Shop of the Nations”, en *Chicago Journal of International Law*, vol. 10, núm. 1, 2009, pp. 55-91; Barnett Rubin y Bruce D. Jones, “Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations”, en *Global Governance*, vol. 13, núm. 3, 2007, pp. 391-408.

⁸⁷ Michael Barnett y Martha Finnemore, “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”, en *International Organization*, vol. 53, núm. 4, otoño de 1999, p. 726.

Rompimientos normativos, percepciones incompatibles

Las expectativas e interpretaciones discrepantes respecto a lo que constituye un comportamiento internacional apropiado también ayudan a explicar la falta de cooperación internacional. Como la comunidad de actores no comparte de manera universal expectativas e interpretaciones, continuamente se rompen los vínculos reales o supuestos de la confianza mutua y, por lo tanto, la reciprocidad. Vemos aparecer distanciamientos éticos y normativos entre los países desarrollados y en desarrollo, al igual que entre las grandes potencias y las emergentes. Aunque los principios de “no primer uso” (por lo que se refiere a las armas nucleares), “responsabilidad ecológica”, “justicia distributiva”, “privacidad individual”, “gobernanza democrática”, “legitimidad”, “soberanía responsable”, “zona económica exclusiva” y “responsabilidad de proteger” son normas emergentes, no siempre gozan de un apoyo universal y a menudo surgen desacuerdos sobre dónde, cómo y cuándo han de aplicarse. Cuando el nicaragüense Miguel d’Escoto Brockmann, como presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, calificó la “responsabilidad de proteger” como un “colonialismo maquillado”, se hizo eco del sentimiento de agravio y exclusión de muchos países en desarrollo presentes en la Asamblea, cuya mayoría ha sufrido la experiencia de la subyugación colonial. Las diferentes percepciones de las intervenciones humanitarias de las grandes potencias en el mundo —la acusación de que el Occidente político recurre al discurso de la virtud en busca de intereses económicos, por ejemplo— indican que puede ponerse en entredicho la supuesta convergencia normativa que sirve de fundamento a tantos paradigmas contemporáneos del orden mundial.⁸⁸

⁸⁸ Harald Müller, *Building a New World Order: Sustainable Policies for the Future*, Londres, Haus, 2009, pp. 87-111; Bruce D. Jones et al., *Power and Res-*

Cuando están en juego los intereses nacionales, las políticas, las agendas y las normas internas se imponen a las normas y reglas internacionales, lo mismo que al internacionalismo. Los Estados aún no están preparados para subordinar los estrechos objetivos nacionales al bien público más amplio. Esto vuelve aún más apremiante el desafío de la cooperación eficaz, eficiente y legítima. Shyam Saran, ex ministro de Relaciones Exteriores de India, afirma que las potencias emergentes pueden concebirse como “potencias prematuras” cuyos intereses difieren de aquéllos de las potencias establecidas. Estas potencias prematuras son relativamente poderosas a juzgar por su PIB, su participación en el comercio y la inversión mundiales, y el tamaño absoluto de su fuerza laboral profesional y técnica, pero sus índices económicos y sociales (pobreza, analfabetismo, desnutrición y salud) confirman su estatus de países en desarrollo. De manera natural surge entonces una tensión entre su papel mundial como “*stakeholders* responsables” y los imperativos de sus desafíos internos: “Por un lado se espera que asuman una mayor responsabilidad y contribuyan más a la gestión de lo que se ha llamado el patrimonio mundial común (*global commons*), pero, al mismo tiempo, siguen en busca de un régimen internacional capaz de ofrecer los recursos e instrumentos necesarios para enfrentar los importantes retos nacionales”.⁸⁹

Tanto en las potencias en ascenso como en las tradicionales, las percepciones de las elites y sociedades son maleables.

possibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2009.

⁸⁹ Shyam Saran, “An Old Master of Globalisation, India Leads Developing Nations”, *The Nation* (Tailandia), 26 de noviembre de 2010. Véase también David Shambaugh, “Coping with a Conflicted China”, en *The Washington Quarterly*, vol. 34, núm. 1, invierno de 2011, pp. 7-27, quien sostiene que algunos estrategas chinos consideran una trampa la gobernanza global y el concepto de “actor responsable”. “¿Responsable ante quién? ¿Según los estándares de quién?” (p. 18).

En este sentido, son importantes el discurso, la creación de imágenes y marcas, y las interpretaciones de la realidad o las narrativas que construyen y legitiman visiones particulares del mundo y pueden generar una “indignación mundial”, porque aumentan las posibilidades de que los enredos regionales de las grandes potencias desencadenen conflictos entre ellas mismas. Las crisis generan historias e interpretaciones que refuerzan nociones prevalecientes de lo que constituye la “normalidad” y el “caos”. Por este motivo, entender las patologías estratégicas reviste una importancia crucial. Las narrativas y las memorias históricas, las tradiciones, los mitos fundacionales y las mentalidades poseen una fuerza poderosa, porque constituirán el prisma más inmediato a través del cual se refracten y, por ende, se interpreten los choques sistémicos del futuro. Los medios de comunicación pueden cambiar las reglas, al impulsar discursos del miedo: “Los medios informativos ganan al presentar noticias que son más atemorizantes, indignantes y simples que las de sus competidores, sin aportar una perspectiva histórica tranquilizadora. Si no hay peligro, éste deberá crearse, o por lo menos insinuarse de manera creativa”.⁹⁰

Aunque las futuras catástrofes mundiales podrían fortalecer la confianza del mundo en la competencia estratégica de Estados Unidos, dentro de este país, visto como el responsable de un orden multilateral benigno, también podrían exacerbar la percepción latente de su incompetencia estratégica y su arrogancia, lo que en consecuencia configuraría las relaciones de Estados Unidos con otras grandes potencias. ¿Podría la “sombra del futuro” y la inevitabilidad anunciada del surgimiento de nuevos centros de poder mundial, fomentar la soberbia, es decir, el despliegue de una prematura arrogancia del poder?

⁹⁰ Christopher J. Fettweis, “Threat and Anxiety in US Foreign Policy”, en *Survival*, vol. 52, núm. 2, 2010, p. 74.

A la inversa, ¿podrían las lecciones de la historia ser una trampa, si los responsables de la toma de decisiones aprenden las lecciones equivocadas y se vuelven prisioneros de pautas obsoletas, lo que alentaría políticas de contención prematura por parte de Estados Unidos? Uno u otro resultado exacerbaría las tendencias competitivas latentes de las grandes potencias y no las de cooperación: “En las crisis imperiales, lo verdaderamente importante no son los cimientos materiales del poder, sino las expectativas sobre el poder futuro”.⁹¹

Amenazas complejas en redes: ¿estamos cruzando umbrales críticos?

También es posible ubicar parte de la explicación sobre la incapacidad de generar respuestas conjuntas a las amenazas comunes en la naturaleza misma de las amenazas estratégicas que cada vez plantean más dudas sobre las obligaciones y responsabilidades, al igual que sobre el papel de las redes transnacionales. Hoy por hoy, hay ejemplos de acciones conjuntas contra amenazas estratégicas comunes —el reconocimiento del daño a la capa de ozono, el rápido mejoramiento de la cooperación contra las pandemias mundiales y el manejo de accidentes nucleares—, ¿pero qué nos depara el futuro? Estas redes transnacionales —ya sea de proliferación de armas nucleares, terrorismo, cibernéticas, de infraestructura crítica (como transporte y energía), de producción alimentaria o de migración— integran a Estados desarrollados y en desarrollo, al igual que las fronteras funcionales y temporales. Por la proximidad geográfica, la conectividad y la participación de muchos en estas redes, todos los Estados resultan vulnerables a las crisis, las contingencias

⁹¹ N. Ferguson, “Complexity and Collapse: Empires in the Edge of Chaos”, en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 2, marzo-abril de 2010, p. 31.

y las catástrofes, en especial las potencias en ascenso y las establecidas. La mayor frecuencia y el efecto de sucesos inesperados y de enormes consecuencias (*black swan events*), que se extienden y generan efectos secundarios y terciarios, pueden ser más devastadores, y el trastorno resultante mucho más difícil de manejar que la fuente original de la inseguridad. En estas circunstancias, puede crearse un vacío de poder, que nos lleva a preguntarnos quién tiene la autoridad y el control: ¿quién es “el dueño” de la crisis, quién debe gestionarla?

En el *Global Risks 2010* se señala que:

La responsabilidad de estos riesgos sigue siendo fragmentada y poco clara, y a menudo es difícil identificar a actores capaces y dispuestos a hacerse cargo. Lo anterior, sumado a la complejidad de las interdependencias, es tal vez la razón por la que muchos de estos problemas siguen siendo endémicos y sistémicos, aunque su existencia y posibles efectos sean conocidos.⁹²

De hecho, el “ataque de cenizas” ocurrido el 10 de abril de 2010 en el espacio aéreo europeo y en el Atlántico a causa de la erupción volcánica del glaciar islandés Eyjafjallajökull ilustra plenamente esta preocupación. ¿Quién tenía la responsabilidad de prohibir los vuelos? ¿En qué medida los reguladores gestionaron el riesgo percibido en vez del real?⁹³

El tiempo no es neutral. Las relaciones internacionales siempre se han ocupado del espacio que hay entre el caos y el orden: ¿acaso estamos entrando en una era en la que la capaci-

⁹² Véase World Economic Forum, *Global Risks 2010: A Global Risk Network Report*, Ginebra, World Economic Forum, 2010, p. 36, en <http://www.weforum.org/pdf/globalrisk/globalrisks2010.pdf>.

⁹³ Alberto Alemanno, “The European Regulatory Response to the Volcanic Ash Crisis: Between Fragmentation and Integration”, en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 2, 2010, pp. 101-106.

dad y la oportunidad de la gestión mundial siempre serán insuficientes dada la magnitud y la complejidad de las amenazas? La distancia entre lo que se ofrece y lo que se necesita será la medida de “éxito” en este siglo. Desde luego que las políticas y las estrategias para el manejo de las fuentes de inseguridad están rezagadas respecto a las acciones para ponerlas en práctica y al avance de las propias tendencias mundiales que generan las amenazas, ¿pero qué tan rezagadas? ¿Será la tragedia de las grandes potencias, no sólo que estén destinadas a ser competitivas, incluso a entrar en conflicto, sino también que las acciones conjuntas legítimas, eficientes y eficaces para gestionar las amenazas comunes ocurrirán únicamente cuando la posibilidad de una gestión eficaz haya dejado de ser una opción?⁹⁴ De ser así, ¿cuáles son los umbrales críticos y los puntos de inflexión sin posible retorno? ¿Podrán acaso identificarse para ofrecer la posibilidad de una acción coordinada y eficaz? Si se acordara una respuesta conjunta a partir de un mínimo común denominador entre las grandes potencias, ¿podría tener una “legitimidad de entrada” en el sentido de que sea elaborada y aplicada por una masa crítica de Estados, pero carecer de una “legitimidad de salida” porque no logra gestionar, ya no digamos resolver, la amenaza que se propone enfrentar? ¿Debe la relación entre legitimidad de representación y de procedimientos, por un lado, y legitimidad de resultados o de desempeño, por el otro, ser inherentemente de suma cero? Las amenazas estratégicas compartidas han forjado una codependencia ne-

⁹⁴ Wolfgang Ischinger y Ulrich Weisser, “NATO and the Nuclear Umbrella”, *International Herald Tribune*, 16 de febrero de 2010, en <http://www.nytimes.com/2010/02/16/opinion/16iht-edischinger.html>; George P. Schultz, “Confronting a Nuclear Tipping Point”, Council on Foreign Relations, 12 de marzo de 2010, en http://www.cfr.org/publication/21633/confronting_a_nuclear_tipping_point.html.

gativa entre las grandes potencias que permite reconocer las amenazas comunes, pero no propicia acuerdos positivos sobre las mejores políticas comunes.

Conclusión: ¿poner en práctica la primacía basada en coaliciones?

El doble efecto de los cambios en el poder y la creciente interdependencia configura un entorno estratégico incierto y ambiguo. En la primera parte de este artículo vimos que las teorías de las relaciones internacionales planteaban dos visiones en pugna. En un extremo, un orden mundial realista hobbesiano orientado por la dinámica de competencia que se deriva de los cambios en el poder se organizaría en “múltiples regionalismos rivales”, donde predominarían el proteccionismo, el mercantilismo, las jerarquías y las relaciones bilaterales entre el poder hegemónico regional y los demás, y habría poca coordinación internacional y sistémica, apenas en una reducida serie de asuntos de interés común. En el otro extremo del espectro, un mundo liberal kantiano se caracterizaría por una “gobernanza basada en redes de cooperación” y en normas internacionales, donde los Estados colaborarían con múltiples actores interesados, en especial las instituciones internacionales que promueven la toma de decisiones a partir de reglas, de la no discriminación, del multilateralismo y de la transparencia, y enfrentarían amenazas comunes dentro de una comunidad de seguridad mundial.

En la segunda parte, nos concentramos en la doctrina Obama e identificamos los supuestos implícitos en el discurso de las coaliciones y las asociaciones, la cooperación y los resultados benéficos para todos ante las amenazas comunes.

En la tercera parte, analizamos varios desafíos, obstáculos y dilemas para la acción colectiva, que impiden el realinea-

miento de visiones, políticas y recursos de las grandes potencias, necesario para producir un orden mundial kantiano y para traducir los poderíos nacionales en resultados.

La desconfianza estratégica impide el predominio de uno u otro impulso; hoy por hoy no hay un paradigma del orden mundial posterior a la crisis financiera. ¿Pueden aprovecharse estas dinámicas de cooperación y competencia en beneficio de la paz y la estabilidad mundiales? Podemos concluir formulando la hipótesis de que la suma de los cambios en el poder y la interdependencia podrían combinarse para producir un efecto estratégico catalítico y contrario a la intuición: la primacía estadounidense se mantiene. De hecho, para plantear el argumento con mayor contundencia: si bien es verdad que los cambios en el poder y la interdependencia ofrecen al final de cuentas una plataforma para la continuación de la primacía de Estados Unidos, si llegara a predominar uno de los dos fenómenos, esta primacía terminaría perdiéndose.

Varios argumentos apoyan la idea de que Estados Unidos es capaz de mantener su primacía. Para empezar, los cambios en el poder y la percepción y las perspectivas a futuro del declive relativo fomentan que Estados Unidos se conduzca con cautela estratégica y autodisciplina, y evite la soberbia y las decisiones apresuradas. En segundo lugar, la preponderancia y la composición del poder estadounidense en todo el espectro (militar, económico, político-diplomático, histórico-cultural) confieren a Estados Unidos la capacidad para mantener equilibrios; China será quien ponga a prueba la viabilidad de esta estrategia de aseguramiento y protección. Por último, la interdependencia genera fuentes de inseguridad inesperadas y crea una necesidad internacional de coordinación y liderazgo: sólo Estados Unidos tiene tanto el poder de convocatoria en todas las iniciativas fundamentales de gestión de la seguridad estratégica como la capacidad de crear coaliciones, redes y alianzas

que aseguren una gestión eficaz, eficiente y legítima. Por estos tres motivos principales, los cambios en el poder y la interdependencia colocan a Estados Unidos en la mejor posición para traducir su poder en resultados. En estas condiciones, la primacía estadounidense será oportunista, pragmática, *ad hoc*, flexible, adaptable y, sobre todo, sostenible.

Abrazar la paradoja de la “primacía basada en coaliciones” puede evitar una situación estratégica sin salida: el dilema de perder la primacía ya sea por la lógica misma de los cambios en el poder o como resultado último de la interdependencia. Estados Unidos tiene el poder suficiente, el contexto estratégico y las habilidades diplomáticas y políticas necesarias para mantener su “primacía basada en coaliciones”, ¿pero tiene acaso la voluntad política para lograrlo? En el corto plazo, ¿podrá el presidente Obama superar la polarización política interna sin precedentes, la parálisis legislativa en el Congreso, lo mismo que las tendencias proteccionistas y aislacionistas, para concentrarse en mantener la primacía de Estados Unidos en el exterior?