

Crisis y redistribución del poder mundial

Crisis and redistribution of world power

Juan Gabriel Tokatlian

Director de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Di Tella
(Buenos Aires, Argentina)
jtokatlian@utdt.edu

Resumen: El propósito fundamental de este ensayo es abordar el estado actual y la proyección de corto plazo de la política mundial, así como observar un aspecto central como es el alcance político de la crisis económica-financiera de 2008-2012 y algunas tendencias principales que, antes de aquella y hacia el futuro, se divisan como notas sobresalientes del escenario contemporáneo. Cabe remarcar que este escrito pretende introducir una lectura de lo mencionado desde el ángulo de las relaciones internacionales y mediante una perspectiva crítica. Asimismo, es importante indicar que se busca combinar una mirada histórica y una lectura comparada, al tiempo que se intenta analizar tanto la dinámica estructural como la contingencia coyuntural. Adicionalmente, se apunta a subrayar la complejidad del entorno global; en este sentido, no se pretende enunciar una dirección determinada de la situación presente.

Palabras clave: política mundial, crisis económica, multipolaridad, orden internacional

Abstract: *The main aim of this essay is to examine the current state and short-term influence of world politics, as well as observing a central aspect, namely the political scope of the economic-financial crisis of 2008-2012, and some main trends which, above and beyond the crisis and looking toward the future, can be viewed as salient elements on the contemporary stage. It is worth noting that this article attempts to introduce an examination of the aforementioned areas from the standpoint of international relations, and through a critical perspective. Likewise, it is important to point out that the author seeks to combine a historical view and a comparative interpretation, at the same time as attempting to analyse both the structural dynamics and the situational contingencies. Furthermore, the essay highlights the complexity of the global milieu; in this respect, the author does not attempt to present any specific suggestions as to how to manage the current situation.*

Keywords: world politics, economic crisis, multipolarity, international order

«La teoría crítica (...) no da por sentadas las instituciones ni las relaciones sociales y de poder; por el contrario, las cuestiona y se ocupa de estudiar sus orígenes y la posibilidad de que entraran en un proceso de cambio (...) El enfoque crítico lleva a la construcción de un cuadro más extenso de la situación total (...) La teoría crítica es teoría de la historia, en el sentido de que no solo se ocupa del pasado sino también de un proceso continuo de cambio histórico (...) la teoría crítica, en tanto en cuanto aborda una realidad cambiante, debe ajustar permanentemente sus conceptos a ese elemento en transformación que pretende comprender y esclarecer (...) La teoría crítica permite una elección normativa a favor de un orden político y social distinto del prevaleciente (...) Así, la teoría crítica puede servir de guía para la acción estratégica en la producción de un orden alternativo».

Robert Cox. *Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory*, 1981.

Una interpretación de la crisis

Para comprender mejor el sistema global y algunas de sus principales manifestaciones resulta imperativo remitirse a la crisis económico-financiera del último lustro. A pesar de que para algunos esta crisis ha cedido –al menos en Estados Unidos– y, en consecuencia, la percepción de que esta generaría una fuerte depresión y tendría efectos dramáticos en la economía política mundial ha perdido fuerza, lo cierto es que esta interpretación es excesivamente optimista: nada indica que las economías más importantes de Occidente se hayan estabilizado; que las tradicionales locomotoras del comercio internacional se hayan recuperado; así como que los ajustes adoptados en Estados Unidos y la Unión Europea estén resultando ser sostenibles, y que Washington y Bruselas tengan sus casas en orden tanto en términos productivos e institucionales como sociales. En esencia, esta crisis –esta evidente «Gran Recesión» que se vive en las principales economías industrializadas– expresa y dinamiza una redistribución del poder internacional que, precisamente, es su característica política más relevante.

En efecto, nos encontramos ante la constatación del traslado del centro del poder de Occidente a Oriente, de un reacomodo de la influencia desde el Norte hacia el Sur y de un reequilibrio de fuerzas en el corazón de Europa. Asistimos, asimismo, a un Asia resurgente con sus ejes primordiales –aunque no exclusivos– en China e India; a un Sur con varios puntos de poderío significativo en América Latina y África, por ejemplo, y a una Alemania cada vez más potente en el epicentro europeo. Si nos detenemos en el

auge de Asia, ello ya constituía una tendencia observable y previsible por la reaparición de China e India como actores dinámicos en la economía global de inicios del siglo XXI. Este resurgimiento asiático se comprende mejor si se tiene en cuenta que en el siglo XI Asia detentaba más del 70% del Producto Interior Bruto mundial. Este gradual y decisivo tránsito del *locus* de poder –¿un nuevo reequilibrio o un viraje decisivo?– está acompañado de ciertos procesos específicos que conviene subrayar.

Desde mediados del siglo XX la dinámica demográfica más significativa se ha localizado en Asia. Al repasar los indicadores, se observa cómo el factor demográfico ha ido ubicando a Oriente en un lugar destacado y, particularmente después del fin de la Guerra Fría, se ha ido haciendo evidente que también la dinámica geopolítica se ha trasladado a esa dirección. Ello significa que Europa, el antiguo escenario de potencial gran confrontación en el marco de la bipolaridad soviético-estadounidense, resulta menos preponderante y los asuntos centrales de Asia y del Pacífico empiezan a cobrar más trascendencia, ya que lo que allí ocurre en términos de paz y guerra tiene un efecto sistémico y no solo regional o continental. Así, el eje principal de la geopolítica ha pasado a ubicarse en Asia. En los últimos años, a esta situación se le ha unido el crecimiento económico y la capacidad científica, tecnológica y productiva del continente. Frente a un (Nor)Occidente cada vez más ocioso, especulativo y despilfarrador, que ha ido perdiendo su dinámica creativa, ha surgido con gran fuerza un Oriente industrial e industrial; aunque, simultáneamente, el declive de uno y el ascenso del otro se haya producido en clave ruinosa para el medio ambiente planetario.

De esta manera, si la demografía, la geopolítica y la economía se han orientado cada vez más en dirección a Asia, la presente crisis económico-financiera ha ahondado y complejizado ese proceso. Este es un dato crucial, ya que toda redistribución de poder implica una tensión: nadie pierde o gana poder de manera gratuita. Cuando el centro de poder se ha movido en el seno de Occidente, los costos han sido elevados. El fin de la hegemonía británica y el comienzo de la estadounidense generaron un difícil proceso de reacomodo y conflictividad que vino acompañado de confrontación (las dos guerras mundiales). Es de esperar, en consecuencia, que la mutación de poder de Occidente a Oriente no esté exenta de fricción y disputa. No se trata de forzar una analogía inexorable, sino de observar el pasado como modo de eludir su repetición.

El peso de Oriente

En ese contexto, hay elementos tanto inquietantes como alentadores. Por una parte, en Asia se ha producido en las últimas décadas el mayor número de casos de proliferación nuclear: el tácitamente aceptado arsenal nuclear de Israel por parte de Occidente, Rusia y China; las toleradas pruebas nucleares de India y Pakistán; el limitado programa nuclear de Corea del Norte, así como la supuesta ambición

nuclear de Irán. De persistir el fracaso de las iniciativas globales y regionales de desarme, ante las inconsistencias de las políticas de no proliferación de las potencias nucleares, y si se concreta el proyecto iraní, habrá importantes incentivos para que más naciones del continente –por ejemplo, Arabia Saudí, Turquía e Indonesia, entre otras– opten por la proliferación. Asimismo, cabe recordar el delicado entrecruzamiento de múltiples y diversos dilemas de seguridad en el área: entre las dos Coreas, entre Japón y China, entre China y Rusia, entre Pakistán e India, entre India y China, o entre diversos países de Oriente Medio, solo por mencionar algunos de ellos; muchos históricos, la mayoría latentes. Adicionalmente, es relevante observar que el principal poder (r)emergente de Asia, es decir, China, muestra en los últimos años severos problemas sociales internos: se han incrementado las protestas y el desorden público, se ha agudizado la desigualdad, ha aumentado el delito y se ha ampliado la brecha de ingresos rural-urbana; todo ello coloca constreñimientos y retos al vertiginoso ascenso de Beijing. A su vez, el papel de Estados Unidos en la zona es de enorme impacto: por ejemplo, Washington puede entorpecer el sensible equilibrio de poder en el Este de Asia; impedir un regionalismo asiático y desempeñar un papel que sea discreto o ausente; convertirse en un generador de mayor inseguridad, como lo ha sido su presencia en Irak y Afganistán; y/o provocar en el área, intencionadamente o de forma involuntaria, nuevas fricciones que deriven en más pugnacidad.

Por otra parte, sin embargo, existen factores moderadores. Si se toman en consideración los últimos 150 años, por ejemplo, se comprueba que Occidente ha sido más belicoso e inestable que Oriente. Si bien esto no significa que Oriente haya carecido de fuertes competencias interestatales, ni que Japón no haya sido, en su momento, un violento actor revisionista, ni que no hayan existido guerras de diversa intensidad entre varios países; los niveles de belicosidad, desde mediados del siglo XIX, han sido más altos y virulentos en Occidente. Cabe subrayar, en este sentido, que el ascenso de China en el último cuarto de siglo ha tenido connotaciones más pacíficas que revisionistas y no ha implicado una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. A modo de ejemplo, y como indicador de su relativo ajuste a las «reglas de juego» y de su ponderación en el uso de un instrumento diplomático de poder, China es el miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU que menos ha recurrido a su derecho de veto (la Unión Soviética/Rusia ha sido, en general, el que más lo ha usado desde 1946, y Estados Unidos el que, en particular, más lo ha hecho desde 1972 en adelante). En ese marco, los países vecinos de China han desplegado una variedad de estrategias –*bandwagoning*, *balancing*, *binding* y *hedging* en clave anglosajona– para incidir sobre dicho ascenso, no tanto para impedirlo o transformarlo, sino más bien para canalizarlo u orientarlo a fin de reducir la incertidumbre política, asegurar la flexibilidad diplomática, así como afianzar los beneficios económicos. Por último, han surgido nuevos modos

de articulación regional que, en el campo de la seguridad, pueden tener efectos provechosos. Por ejemplo, la creación en 2001 de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) –entre China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tadjikistán y Uzbekistán–, a la que se sumaron miembros observadores (India, Irán, Mongolia y Pakistán) y socios para el diálogo (Bielarús y Sri Lanka), se ha constituido en un foro significativo que pretende generar confianza mutua y estabilidad regional; lo cual, a su vez, apunta a limitar la potencialidad de una intervención estadounidense directa en los linderos de China y Rusia, en particular.

Los distintos tableros de la política mundial: unipolaridad/ multipolaridad

Otro dato fundamental en cuanto al tema de la redistribución de poder es la comprensión ingenua, o apresurada, de lo que algunos han llamado el ocaso definitivo de la unipolaridad y la consolidación incuestionable de la multipolaridad –tal como en su momento se proclamó el fin de la historia, el repliegue del Estado y el declive de las ideologías–. Esa es una visión limitada y confusa de la cuestión de la distribución de poder, ya que no da cuenta de las complicaciones y contradicciones actuales. Si se mira el sistema internacional en su dimensión militar, por poner un ejemplo, sin duda no se asiste a una condición multipolar. Un indicador de lo afirmado es el hecho de que tanto los presupuestos anuales de defensa del anterior presidente estadounidense, George W. Bush, como los del actual, Barack Obama, son idénticos: estos equivalen a la suma de los presupuestos de defensa de los restantes 192 países con asiento en Naciones Unidas. Además, esta equivalencia es, hablando estrictamente, incluso un error, pues solo contempla el presupuesto militar que corresponde al Departamento de Defensa. Si se agregan los gastos adicionales de seguridad contemplados, entre otros, en los departamentos de Estado, Energía, Tesoro y Seguridad Nacional, la cifra efectiva del presupuesto militar anual de Estados Unidos es superior.

Los cálculos en gastos en defensa de la Administración Obama para el período 2010-2017 son de aproximadamente 5 billones de dólares, lo cual significa que, si los promedios anuales de los presupuestos del Departamento de Defensa fueron de 380.000 millones de dólares durante Clinton y de 582.000 millones durante Bush (hijo), ahora serán de 601.000 millones durante Obama. Otro indicador que refuerza la capacidad de proyección de poder de Estados Unidos es el número de bases que posee en el extranjero: en la década de los noventa del siglo pasado tuvo entre 720 y 725; más tarde, en los años 2000, el total había aumentado a 770, y para 2008 esta cifra ya ascendió a 826 bases de diferentes tipos, entre pequeñas, medianas y grandes. A ello hay que añadir que, además de la existencia de cuatro comandos funcionales y otros cinco geográficos, se agregó en 2007 el United States

Africa Command¹. Ninguna otra potencia o coalición de poderes tiene este dispositivo de despliegue y presencia. Con frecuencia, a la hora de analizar la cuestión de la polaridad en la política internacional, estos indicadores militares no se toman en cuenta o se confunden con la aptitud de alcanzar metas, lo que es desmentido por los ejemplos de Irak o Afganistán. El mayor dispositivo bélico no siempre conduce a la obtención del mejor resultado político. Sin embargo, en términos estrictamente militares, nadie tiene todavía la capacidad de contrabalancear en solitario o mediante una alianza cohesiva a Estados Unidos ni tampoco hay coalición explícita alguna que lo pretenda. Es probable que esta situación se mantenga un tiempo más, porque el desequilibrio entre el componente militar y el componente diplomático en la política exterior de Estados Unidos se ha ido alterando: el poder institucional, recursivo, burocrático y administrativo que tienen hoy las fuerzas armadas en Estados Unidos es de excepcional magnitud².

Cabe remarcar que lo indicado no implica que se asista a un escenario unipolar pertinaz y prolongado, sino que se debe tener claridad acerca de los distintos *tableros* –militar, diplomático, económico, tecnológico, cultural, entre otros– que se despliegan y entreveran en la política mundial contemporánea. Es, por lo tanto, necesario matizar y afinar la idea de unipolaridad o de multipolaridad para no exagerar la velocidad, la trayectoria y el alcance de la declinación de Estados Unidos. Ello también estuvo muy presente, y con mucha fuerza, en la década de los setenta. En aquel entonces muchos observadores, en Washington y otras capitales, aseguraban que se estaba produciendo el inminente declive de Estados Unidos y la eventual consolidación del poderío de la Unión Soviética. El error –conceptual y político– fue mayúsculo. Es de subrayar, en consecuencia, la capacidad que ha tenido Estados Unidos de recomponer su poderío, de volver a articular estrategias ambiciosas, de resurgir como un referente incuestionable del sistema internacional. Washington ha emergido y reemergido en diferentes

-
1. A lo anterior hay que sumar las nuevas bases (la mayoría clandestinas) para vehículos aéreos no tripulados (*unmanned aerial vehicles*), los denominados «drones», que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) ha ido abriendo en África y la península arábiga. Cabe añadir que, según el *The Economist* del 12 de septiembre de 2011, el Departamento de Defensa es el mayor contratante del mundo con 3.200.000 empleados.
 2. Como otros mandatarios estadounidenses, Barack Obama ha abrazado lo que el sociólogo estadounidense C. Wright Mills describió y explicó (cinco años antes del famoso discurso de despedida de Dwight D. Eisenhower en el que denunciaba la existencia de un «complejo militar-industrial») en su renombrada obra de 1956, *The Power Elite*, como la «metafísica militar»; es decir, la creencia extendida entre la alta dirigencia estadounidense de que la guerra es la condición constante y normal de la vida internacional y que la paz es un intervalo o aberración momentánea.

ocasiones; por lo tanto, lo que se considera la erosión inminente de su poderío parece ser una fase particular de una parsimoniosa decadencia. Su progresiva pérdida de poder será, probablemente, un proceso dilatado y difícil, y sus efectos serán formidables y globales. Tampoco se puede aventurar cómo será su modo de *aterrizaje* en materia de declinación: una cosa fue el crepúsculo del Reino Unido, que no tenía armas de destrucción masiva, y otra el de un competidor como la Unión Soviética, que vivió una implosión relativamente benigna para el sistema mundial. Estados Unidos, por su parte, se autoconcibe como una nación excepcional, con un destino extraordinario, que vive cruzadas periódicas y perennes, por lo que su eventual caída es imprevisible.

En todo caso, si se distingue el poder militar de la influencia política, la condición de unipolaridad no está acompañada de una plena hegemonía. Si además se hace una distinción entre lo estable y lo legítimo, es evidente que la unipolaridad militar reafirma una precaria estabilidad y no brinda más legitimidad al ejercicio del poder por parte de Washington: las acciones y los discursos de Estados Unidos no son hoy más deseables, justificados y consentidos que en los inicios de la posguerra fría por parte de un buen número de actores que, con creciente poderío, buscan más autoridad en la política mundial. Estados Unidos no es hoy el mayor proveedor de orden en el terreno político-militar ni el gran estabilizador en el campo económico-financiero. Sin embargo, pocos avances en seguridad y prosperidad se pueden llevar a cabo sin alguna participación de Washington. A diferencia de lo que señalaba la secretaria de Estado Madeleine Albright, para quien Estados Unidos era la «nación indispensable» cuyo aporte en todos los ámbitos era indiscutible, en la actualidad esta potencia es la «nación fastidiosa» cuya contribución en varias áreas es importante.

Ahora bien, los límites de la unipolaridad no pueden, a su vez, llevar a sobredimensionar las virtudes y el alcance de la multipolaridad; esta no es, naturalmente, sinónimo de paz y estabilidad. El pasado enseña, otra vez, que ha habido momentos de multipolaridad con mucha confrontación. Buena parte de la experiencia europea entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX es una muestra de ello. La relación multipolaridad, estabilidad y paz no denota paridad en la distribución de poder, ni certidumbre o armonía; en consecuencia, la superposición de ámbitos de unipolaridad con tendencias a la multipolaridad ofrece un escenario incierto y peligroso. De allí la importancia de la precaución y la buena lectura de las tendencias internacionales. Por ejemplo, un argumento muy difundido, concebido para subrayar la consumación de la unipolaridad y la materialización de la multipolaridad, consiste en que el denominado Consenso de Washington en materia económica ha sido sustituido por el llamado Consenso de Beijing. Es indudable que la ortodoxia que caracterizó al consenso estadounidense se ha erosionado significativamente, pero el nuevo consenso chino –con su mayor acento en el desarrollo (en vez del crecimiento) económico, el papel central del Estado (y no solo del mercado), cierta ligera regulación (en vez de la

total desregulación) de los mercados y mayor atención (en vez de un marcado desdén) por las cuestiones sociales— no expresa una innovación categórica y sostenible. Si existe un tenue «Consenso post-Washington», este se concibe en el marco de la globalización vigente, acepta parámetros básicos del capitalismo actual y no afecta a intereses críticos de los sectores más poderosos en los ámbitos doméstico e internacional. En todo caso, las ambigüedades y restricciones que ha mostrado hasta el momento el G-20, frente a la regulación profunda de los flujos financieros, demuestran que un nuevo consenso alternativo como pilar de un multipolarismo efectivo y alternativo está aún distante. Por ahora, tampoco hay fuerzas sociales, políticas y estatales suficientemente poderosas como para modificar la globalización imperante: todo parece transcurrir *dentro* de la globalización; no hay todavía un proyecto de sustitución de la misma³. En este contexto, cabe subrayar que la globalización no constituye un proceso uniforme e inexorable. Es posible que factores contingentes produzcan frenos e incluso regresiones en el terreno de la globalización. De hecho, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX el mundo conoció un incremento acelerado e intenso de la globalización, que posteriormente se detuvo y reversionó hasta mediados del siglo pasado. A partir de ese momento, y hasta comienzos del siglo XXI, la globalización fue avanzando nuevamente y de manera acentuada e irregular. En esencia, la globalización vigente debilita las instituciones estatales y fomenta una dinámica capitalista que hace difícil llegar al compromiso social: se ha quebrado el equilibrio histórico entre el mercado, el Estado y la democracia que constituía el proyecto de la modernidad occidental.

¿Crisis del capitalismo?

Un tercer, y último, dato de la redistribución del poder internacional que se debe mencionar exige también una mirada al pasado distante y cercano, tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo. Prevalece en ciertos círculos una lectura algo simplista de la crisis económica-financiera actual. Así, se sugiere que el capitalismo está herido de muerte, que algunas de las medidas de estatización adoptadas indican una tendencia alentadora y sólida en la política mundial y que, por lo tanto, las posibilidades de cambio y de nuevas alianzas sociales y políticas superadoras se están abriendo paso por igual en el centro y la periferia. Los interrogantes y

3. Más aún, para algunos autores la globalización actual es fuente de fenómenos como el extremismo. Según Gray (2003: 14), «apenas hace unos años un consenso universal proclamaba que la globalización forzaba un movimiento hacia el centro en el terreno político. En realidad, como es evidente, alimentó el extremismo» (traducción del autor).

cuestionamientos frente a este tipo de argumento –particularmente extendido en algunos sectores de América Latina– surgen a partir de una lectura comparativa e histórica: las salidas de los dos últimos momentos críticos no fueron precisamente progresistas.

La crisis de 1929-1930 ya estaba parcialmente resuelta en su dimensión financiera en 1937-1938 cuando a finales de esa década se produjo la Segunda Guerra Mundial. En la década de los setenta se produjo otra crisis importante, cuando se cuadruplicó el precio del petróleo, hubo altas tasas de inflación y Estados Unidos abandonó el patrón oro. La salida de esta crisis fue conservadora: se generaron y consolidaron alianzas sociales conservadoras, particularmente en los países centrales (preservando la democracia), aunque también en los países de la periferia (con distintas variantes autoritarias), al tiempo que se inició el desmantelamiento del Estado de bienestar (inicialmente acotado en las naciones del Norte y más exhaustivo en las naciones del Sur). De alguna manera, la *Reaganomics* y el Thatcherismo simbolizaron, a lo largo y ancho del sistema global, dos expresiones de este reajuste de fuerzas, aunque ello no implicó la imposibilidad de experiencias socialdemócratas en Europa. Sin embargo, la adopción del recetario económico convencional por parte del progresismo europeo minó, casi fatalmente, su aptitud para el cambio y la renovación: cada vez fue más elocuente el desmantelamiento del Estado de bienestar, la retracción estatal, así como la ampliación del papel de un mercado escasamente regulado. La actual crisis enfrenta al mundo progresista convencional con una notable carencia de horizonte. Quizás ello explique el persistente avance de las derechas en Europa, esto es, de partidos conservadores, movimientos reaccionarios, grupos populistas y fuerzas extremistas⁴. Al mismo tiempo, la victoria de Obama en Estados Unidos no

4. Cabe destacar que la actual crisis europea no sería comprensible observando solamente el último lustro y la economía. En realidad, una parte no irrelevante de las decisiones de la UE después del fin de la URSS ha sido equivocada: entre otras, aisló a Rusia, se subordinó más a Estados Unidos y siguió cobijada bajo el paraguas de la OTAN sin procurar autonomía militar; prefirió expandirse en número antes que profundizar cualitativamente su proceso integrador; en aras de asegurar una voz en Occidente –que resultaba cada vez menos audible– careció de una estrategia coordinada hacia China y los países emergentes; burocratizó sus estructuras institucionales en vez de democratizarlas; se concentró más en los negocios que en los ciudadanos; confió en exceso en las virtudes del mercado en desmedro del Estado; abandonó políticas industriales activas y toleró burbujas temporales nada productivas; proyectó una política exterior y defensa común que jamás existió en los temas sustantivos; creó una moneda, el euro, pero en el marco de esquemas políticos tradicionales; se lanzó –en la mayoría de los casos sin suficiente consenso interno– a aventuras militares (unas belicosas, otras humanitarias) equívocas de las que viene pagando costos domésticos, humanos, diplomáticos, simbólicos y geopolíticos; y pretendió limitar (especialmente Francia) un redespiegue de una Alemania asertiva después de la unidad derivada del derrumbe del bloque soviético, y descubrió tardíamente que el eje económico europeo no pasa por muchas capitales sino por Berlín. Nadie le impulsó a Europa esas decisiones; Europa se las autoadministró.

significó una recuperación firme de sectores demócratas, grupos liberales y fuerzas alternativas: los neoconservadores y fundamentalistas siguen en el centro de la escena política y delimitan la agenda interna y externa del Gobierno. China no es hoy tampoco un *faro* de nuevos postulados emancipadores: si resulta atractiva para algunos movimientos es por la combinación de alto crecimiento y férreo autoritarismo, no por ser paradigma superador que combina socialismo y democracia.

Se hace necesario disponer de un diagnóstico suficientemente realista para obtener una política preventiva y propositiva desde el lado de las fuerzas progresistas. En efecto, la gran mayoría de los análisis coinciden –ya sea en su versión optimista o pesimista– en que los resultados de la presente crisis serán bajas tasas de crecimiento global a corto plazo, un mayor grado de concentración derivado de fusiones de conglomerados financieros y más niveles de desigualdad social como producto, entre otros, del desempleo. Entonces es posible preguntarse: ¿por qué ha de ser progresista la salida a esta crisis? En realidad, asistimos a un escenario bifurcado que puede conducir a un progresismo defensivo o a un avance reaccionario. En todo caso, una u otra alternativa serán el resultado de fenómenos y fuerzas sociales y políticas que se nutren de experiencias del pasado que las condicionan, pero no lo sobredeterminan.

El orden deformado

Lo expuesto anteriormente, por su parte, remite a dos cuestiones esenciales: cómo manejar y moderar el *power shift*⁵ de Occidente a Oriente y cómo estimular y establecer un mejor orden global. Frente a lo primero, parece indispensable contar con regímenes mundiales densos, instituciones internacionales efectivas y acuerdos moderadores entre los actores principales. Por el momento, ello no parece muy próximo. Las resistencias de diverso tipo a modificar el Consejo de Seguridad de la ONU son un ejemplo elocuente de lo afirmado. Las sugerencias acerca de nuevas opciones de gobernabilidad internacional al estilo del Concierto de Europa del siglo XIX –desde el limitado G-2 (Estados Unidos y China), el G-5 (Estados Unidos, UE, Japón, China e India), o el G-20 actual, a «conciertos regionales» (en América, Europa y Asia, siempre con la presencia clave de Washington)– ponen en evidencia la dificultad de gestar pactos legítimos y viables, de avanzar en la construcción de regímenes más consensuales y eficaces, así como de robustecer instituciones transparentes y plurales.

5. Véase, entre otros, Layne (2012) y Shambaugh (2005).

En materia de orden, después de los atentados terroristas del 11-S, el gran desafío fue la construcción de un orden que superase las deficiencias más importantes de la Guerra Fría y de la posguerra fría. El interrogante básico giraba (y de hecho aún gira) en torno a cómo establecer un orden que combinase y armonizase las lógicas de la política, el derecho y la moral. La lógica política, sustentada en la eficacia del poder, y la lógica del derecho, basada en la validez de las normas, deben apoyarse en una sólida ética capaz de brindarles legitimidad. Prácticas, reglas y valores se entrelazan y refuerzan: legitimidad, legalidad y eficacia no pueden estar desligadas.

Durante la Guerra Fría primó el código pragmático de la *realpolitik* que llevó a consecuencias indeseables. En la posguerra fría sucedió algo semejante: la incipiente legitimación jurídica –la *idealpolitik*– de las intervenciones humanitarias a favor de la protección de los derechos humanos en el marco de las instituciones multilaterales como Naciones Unidas se fue desmoronando desde mediados de los noventa y se colapsó después de Kosovo (1999). El 11-S, la guerra punitiva contra Irak (2003) liderada por Estados Unidos, así como la crisis económico-financiera de 2008-2012 han hecho imperativo concretar un orden eficaz y legal, pero sobre todo justo. Sin embargo, lo que parece predominar es la preservación de un orden deformado (con su énfasis en el *statu quo* y la seguridad, así como su desatención hacia el cambio y la justicia). Así, entonces, una de las tantas paradojas actuales es que mientras en la periferia muchas sociedades y gobiernos intentan ampliar los derechos ciudadanos, en varios países centrales se pretende desvertebrar el Estado de derecho. En América Latina y, recientemente, en Oriente Próximo, así como también en el Norte de África con la llamada Primavera Árabe, se observan impulsos y logros importantes en la reclamación y la extensión de derechos y garantías de diverso tipo. Inversamente, en países clave de Occidente, y desde el 11 de septiembre de 2001 también en Estados Unidos, se denota un esfuerzo desde el Ejecutivo y el Legislativo (y con pocas limitaciones por parte del Poder Judicial) de recortar y suprimir derechos alcanzados con enorme esfuerzo colectivo. En ese marco, la poslegalidad⁶ tiende a imponerse: se trata de una situación en la que el derecho interno

6. La poslegalidad tiene símbolos: Guantánamo y Abu Ghraib. Tiene puntos clave de construcción conceptual: las oficinas del *legal advisor* del Departamento de Estado, del *general counsel* del Departamento de Defensa y del *special counsel* de la Casa Blanca. Ahora bien, tres asuntos han puesto en evidencia el desbordamiento de la poslegalidad de Estados Unidos. Primero, el incesante uso de vehículos aéreos no tripulados (*unmanned aerial vehicles*), los denominados drones, en Asia (Irak, Afganistán y Pakistán) y África (Libia, Somalia y Yemen). Segundo, en septiembre de 2011 el Gobierno de Barack Obama fue un paso más adelante en esta materia, ya que en un «panel secreto», y con aval presidencial, autorizó dar de baja a dos estadounidenses, Anwar al Awlaki y Samir Khan, mediante misiles lanzados desde un vehículo aéreo no tripulado. En ambos casos no hubo una acusación formal, no se pretendió su arresto ni se buscó poner en marcha el debido proceso –*killings*–. Y, tercero, la Ley de Autorización de Defensa Nacional de 2012 permite que cualquier estadounidense sospechoso de terrorismo puede ser detenido indefinidamente por autoridades militares.

e internacional se manipula, se desconoce o se quiebra a expensas de un bifronte Estado gendarme que opera con escasa rendición de cuentas hacia adentro y con excesivo despliegue militar hacia afuera.

En ese contexto, algunos autores aseveran que atravesamos una condición de apolaridad con dos manifestaciones evidentes: un «vacío de poder global» (en el plano estatal) (Ferguson, 2004) y/o una «desproporcionada influencia» de fuerzas de diferente tipo (en el plano no estatal) (Wyne, 2006). Otros afirman que asistimos a una era no-polar sin un eje clave localizado en un Estado, con múltiples centros de poder y varias fuentes de desorden (Haass, 2008). Para otros la idea misma de polaridad debe ser cuestionada, y en el eventual pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad sería mejor introducir nuevas nociones como la de entropía, noción que daría mejor cuenta de lo azaroso, de lo difuso, de lo contingente y de lo diverso del actual sistema global (Schweller, 2010). Aun otros –y retomando un concepto usado en 1999 por Samuel Huntington– aseguran que hacia adelante se desplegará una situación de uni-multipolaridad, con Estados Unidos como una suerte de *primus-inter-pares* junto con varios otros poderes de envergadura simultáneos (Harmon, 2010).

Adicionalmente, algunos hablan de interpolaridad para explicar el entrelazamiento entre una redistribución de poder crecientemente multipolar y un intenso proceso de interdependencia global en el que aumentan los desafíos comunes a la comunidad internacional (Grevi, 2009). Probablemente, sin embargo, lo característico de este momento mundial, marcado por lo intrincado y lo híbrido, sea la heteropolaridad, es decir, la manifestación de un orden de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como en el no estatal, que combina niveles complicados y coetáneos de cooperación y conflicto.

De tendencias y tensiones

En este escenario de fluctuación y fricción, una de las tareas más importantes de cualquier política exterior será cómo reducir los daños, cómo no contribuir (intencional o inadvertidamente) a la inestabilidad, cómo estar preparados para un escenario disputado y tenso, y cómo aprovechar los limitados espacios y oportunidades para incrementar la autonomía exterior y satisfacer los intereses nacionales. Si por el momento se pone un paréntesis a la presente crisis económico-financiera se podrá observar que, con anterioridad a su surgimiento y despliegue, ya se percibían tendencias preocupantes, lo cual agrega más mutabilidad, mayor competencia y suficiente hostilidad al panorama mundial.

En primer lugar, antes de esta crisis ya había una elocuente conflictividad de clases en el centro y en la periferia debido al aumento de la desigualdad en el Norte y en el Sur.

Según la revista *Forbes*, en 2011 había 1.210 multimillonarios que tenían, en conjunto, un ingreso de 4,5 billones de dólares, lo cual era, por ejemplo, el equivalente al PIB de toda América Latina⁷. Según un estudio de Vitali, Glatfelder y Battiston (2011), 147 entidades controlan el 40% de las empresas transnacionales. El informe de 2011 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra la persistente y ascendente tendencia a la inequidad entre sus 34 miembros⁸. Otro estudio de Attanasio *et al.* (2012) que examina la inequidad en Estados Unidos demuestra cómo esta ha ido creciendo significativamente entre 1980 y 2010. Por su parte, China e India, dos de las principales potencias en auge, enfrentan desafíos notables en materia de desigualdad⁹. La brecha social en Europa muestra signos de empeoramiento que se han exacerbado en la última década¹⁰. A pesar de ciertos logros en la superación de los índices de pobreza y de las elevadas tasas de crecimiento económico de América Latina, en los años recientes la región sigue siendo la más desigual del mundo¹¹. Así, entonces, con independencia de la crisis y sus efectos a corto plazo, el sistema internacional está cruzado por agudos niveles de tensión clasista, difíciles de revertir aun con políticas ligeramente heterodoxas. A su vez, Occidente se ha ido acostumbrando a la pérdida de equidad, al mismo tiempo que muchos países de Oriente tienen serios problemas para reducir la desigualdad existente. Un corolario político de lo anterior es evidente: es muy probable que a mayor desigualdad más se recurrirá a la fuerza, nacional e internacionalmente, para preservar el *statu quo*.

En segundo lugar, antes de esta crisis ya era visible el retorno del nacionalismo político, la defensa de lo propio y una actitud cada vez más refractaria ante la globalización: se trata de la inclinación a proteger lo que ha quedado de un Estado menos robusto, de reconstruir un leviatán cojo y de recohesionar a las sociedades. La herencia de los noventa ha sido, en muchos países, el gobierno de unos pocos y un Estado para pocos: de allí los reclamos cada vez más masivos de un mejor gobierno y más Estado. No se observa, a principios de este siglo XXI, una marca ideológica o geográfica determinada en relación con el resurgimiento del nacionalismo. Se observa, por ejemplo, que una parte de la derecha europea, una porción de la izquierda latinoamericana, sectores neoconser-

7. Véase: <http://www.forbes.com/2011/03/08/world-billionaires-2011-intro.html> (consultado el 10 de julio de 2012).

8. Véase: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/12/49170449.pdf> (consultado el 10 de julio de 2012).

9. Véase: <http://www.asianscholarship.org/asf/ejournal/articles/Quan%20Heng2.pdf> (consultado el 10 de julio de 2012).

10. Véase: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/event-131/annex-1-programme_en.pdf (consultado el 10 de julio de 2012).

11. Véase: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/> (consultado el 10 de julio de 2012).

vadores estadounidenses, así como movimientos variados en Asia, cuestionan casi con la misma fuerza la globalización mientras reactivan mitos nacionales de aglutinación, ya sea en clave política, religiosa, secular o étnica, ya sea bajo regímenes autoritarios o democráticos. La idea medular es recapturar la nación/lo nacional como un estandarte. Pero este no parece ser siempre un nacionalismo prudente; tiende a ser más bien, en algunos casos, un nacionalismo anticosmopolita, inclinado al ensimismamiento interno y al descontento externo. Otro corolario político puede derivarse de lo anterior: un nacionalismo insatisfecho es un nacionalismo más proclive a la violencia.

En tercer lugar, antes de esta crisis ya estaba instalado el proteccionismo económico. El estancamiento de la Ronda Doha era palpable, y los acuerdos entre, por ejemplo, la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur) ya mostraban su dificultad de materialización. La tentación proteccionista estaba latente y está presente: no se vislumbra en lo inmediato un proteccionismo *tout court* y ofensivo, pero sí uno parcial y defensivo. Si, como resultado de la enorme inyección de recursos, la recuperación económica se asienta solo en el salvamento del sector financiero, entonces, más temprano que tarde, los incentivos para el proteccionismo perdurarán y se podrían multiplicar. Si, por el contrario, se conciben formas de regulación inteligente al sistema financiero, al libre mercado y a la apertura indiscriminada, los estímulos a un intervencionismo más agresivo se reducirán. En todo caso, la protección ya se había instalado en varias economías importantes, y mostraba la creciente tensión entre intereses, concepciones nacionales, compromisos y retóricas internacionales. Un corolario político adicional en este caso podría ser: cuanto menos funcione la «mano invisible» del mercado, mayor será la tentación de recurrir al puño presto de la fuerza militar.

En cuarto lugar, antes de esta crisis se había extendido de manera alarmante la xenofobia social. La construcción de muros desde Oriente Medio hasta la frontera entre México y Estados Unidos, así como la aprobación de legislación migratoria restrictiva –como la de la Unión Europea respecto a América Latina– indicaban una tendencia preocupante que será difícil de revertir en las actuales condiciones. Distintos indicadores ilustran los factores subyacentes a este fenómeno. Por ejemplo, el gradual avance musulmán en distintos países europeos y el de diversas minorías (afroamericanas, asiáticas e hispánicas) en Estados Unidos están generando hondas transformaciones en las sociedades y provocan demandas de voces y sectores recalcitrantes. Como corolario de ello, la movilidad de las personas se ve afectada, el racismo se refuerza y la polarización social aumenta. Así, ciertas elites se sirven de aquellos reclamos chauvinistas para propósitos electorales y objetivos de política interna. Mientras tanto, en vez de aclimatar un gradual ajuste doméstico ante los cambios producidos por la transnacionalización y el multiculturalismo se facilita, *de facto*, el auge de la xenofobia; una xenofobia que adquiere contornos cada vez más alarmantes. Por lo tanto, se puede agregar otro corolario político: a medida que crezca la exclusión, más se agrietará el ejercicio del poder legítimo en el plano doméstico.

En quinto lugar, antes de esta crisis se detectaba un repliegue de la democracia. El ímpetu y la dinámica democratizadora, que habían mostrado signos promisorios con el final de la Guerra Fría, han ido cediendo y a partir de 2008, en particular, muestran señales inquietantes de declive. Con antelación, y desde el 11-S en adelante, se fue esbozando el languidecimiento del ciclo de ampliación de los derechos que se había iniciado a mediados de la década de los setenta, y adquirió más intensidad el intento de justificar, desde el plano político, jurídico y militar, el recurso a la fuerza. En la sutil y compleja ecuación libertad/seguridad, algunas democracias se han inclinado –con el respaldo tácito o la aquiescencia pasiva de las sociedades– por limitar varios derechos fundamentales en pos de una eventual mayor protección. No al azar la alemana Bertelsmann Foundation¹² ha señalado recientemente la retracción de la democracia en el mundo, mientras la Freedom House¹³ en Estados Unidos ha indicado la baja de democracias electorales en el último lustro. A su vez, dos publicaciones diferentes –*The Economist* y *The American Interest*– dedicaron simultáneamente números de enero de 2011 al tema del auge de las plutocracias: del gobierno de los ricos, en especial en Estados Unidos. Todo lo anterior apunta al preocupante deterioro de la democracia, en particular, en (Nor)Occidente. Consecuentemente, es posible destacar otro corolario político: cuanto más se menoscabe la democracia mayor es el daño al Estado de derecho.

En sexto lugar, antes de esta crisis la proliferación militar se manifestaba con amenazadora fuerza. Desde el este de Asia hasta Oriente Medio, el tema de las armas nucleares y el incremento de los gastos en defensa en diversas regiones –incluida América Latina– estaba ya instalado. Si tomamos el total actual de ojivas nucleares que tienen los nueve países que poseen armas nucleares (China, Corea del Norte, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, India, Israel, Pakistán y Rusia) –un inventario de unas 19.000 en mayo 2012 según la Federation of American Scientists¹⁴–, se tiene una capacidad destructiva idéntica a la de aproximadamente un millón de bombas como las lanzadas en Hiroshima y Nagasaki, que produjeron unos 220.000 muertos. El peligro generado por estos arsenales ya es tal que el prestigioso *Bulletin of Atomic Scientists* acercó a la medianoche la aguja del denominado «reloj del día del fin del mundo» (*doomsday clock*). La revista inauguró el reloj en 1947 con el objetivo de alertar sobre la posibilidad de una hecatombe nuclear. La aguja –que originalmente

12. Véase: http://www.bfna.org/media_advisory/democracy-in-retreat-worldwide (consultado el 10 de julio de 2012).

13. Véase: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Electoral%20Democracy%20Numbers%2C%20FIW%201989-2012.pdf> (consultado el 10 de julio de 2012).

14. Véase: <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html> (consultado el 10 de julio de 2012).

se situó a 7 minutos de las 12– se ha movido más próxima o lejanamente de la hora infausta en varias ocasiones. Cuando en 1991 se cerró la tensa era de la Guerra Fría la manecilla se ubicó a 17 minutos de las 12, el punto más lejano de la hora trágica. En 2012 está a apenas 5 minutos de la medianoche. La eventualidad de una catástrofe mayor preocupa seriamente a la comunidad científica, que convoca a una activa movilización para evitar un desenlace apocalíptico. En ese sentido, es dable identificar otro corolario: en la medida en que se combinen pasividad ciudadana, por un lado, y una depreciación en el umbral de uso de armas de destrucción masiva por parte de los estados, por el otro, habrá menos constreñimientos para la utilización del recurso nuclear con fines militares.

En séptimo, y último lugar, antes de esta crisis era por demás elocuente el hecho de que la degradación ambiental había alcanzado grados dramáticos. Ni Kyoto antes, ni Copenhagen en los últimos tiempos, ni Río más recientemente, parecen haber tenido la fuerza para compeler a los países a cumplir rigurosamente con los estándares mínimos establecidos, ni para facilitar que el mundo en desarrollo y los poderes emergentes depreden menos el hábitat. Los compromisos y regímenes internacionales en materia ambiental están paralizados. Un último corolario remite a que en tanto la crisis económico-financiera se prolongue, es más factible que esta sirva de subterfugio para no hacer lo suficiente en materia de cuidado ambiental y un desarrollo ecológicamente sostenible.

Una breve reflexión final

En síntesis, al observar estas tendencias ya presentes en el escenario internacional antes de la crisis iniciada en 2008, es pertinente remarcar, nuevamente, que se asiste a un escenario global de profunda incertidumbre, alta zozobra y potencial conflicto. Es posible, entonces, aseverar que el tercer lustro del siglo XXI se despliega con contradicciones significativas que exigirán un gran esfuerzo y mucha voluntad para eludir tensiones inmanejables y fricciones descontroladas.

En el plano de las relaciones interestatales, en el de la política mundial (que involucra a actores y fuerzas no estatales), en el de las instituciones (particularmente internacionales) y en el interno (en especial referente a la democracia), las tendencias parecen delicadas: más tensiones diplomáticas de diverso tipo, mayor inequidad económica acompañada de mayor polarización social, creciente turbulencia en foros y ámbitos multilaterales, así como nuevas formas y expresiones de malestar en la política doméstica. Se trata, de modo sintético, de la existencia de un sistema sobrecargado cuyo desenlace es imprevisible. En ese contexto precario y complejo, y cuanto más restrictivo aparece el ambiente global para varios actores usualmente poderosos de

(Nor)Occidente, el Sur tiene ante sí un desafío excepcional: cómo maximizar los márgenes de relativa autonomía que se han generado –y que, en parte, se ha generado. Aprovechar –o malgastar– esta coyuntura es el tamaño del reto inédito que enfrenta toda la región.

Referencias bibliográficas

- Attanasio, Orazio; Hurst, Erik; Pistaferri, Luigi. «The Evolution of Income, Consumption, and Leisure Inequality in the US, 1980-2010». *NBER Working Paper*, n.º 17982 (abril de 2012) (en línea) [Fecha de consulta 10.7.2012] <http://www.nber.org/papers/w17982.pdf>.
- Ferguson, Niall. «A World Without Power». *Foreign Policy* (julio-agosto de 2004).
- Gray, John. *Al Qaeda and What It Means to Be Modern*. London: The New Press, 2003, p. 14.
- Grevi, Giovanni. «The Interpolar World: A New Scenario». *EUISS Occasional Paper*, n.º 79 (junio de 2009).
- Haass, Richard N. «The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance». *Foreign Affairs* (mayo-junio de 2008).
- Harmon, Joshua A. «Confusing the Political Compass: Shifting from Uni-Polarity to Uni-Multipolarity in the International System». *The Diplomat* (primavera de 2010).
- Layne, Christopher. «The Global Power Shift from West to East». *The National Interest* (mayo-junio de 2012).
- Schweller, Randall L. «Entropy and the Trajectory of World Politics: Why Polarity has Become Less Meaningful». *Cambridge Review of International Studies*, vol. 23, n.º 1 (2010).
- Shambaugh, David (ed.). *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press, 2005.
- Vitali, Stefania; Glattfelder, James B.; Battiston, Stefano. «The Network of Global Corporate Control» (19 de septiembre de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.7.2012] <http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>
- Wyne, Ali. «The Future of Power». *MIT Undergraduate Research Journal*, vol. 13 (2006).