

El orden internacional en la perspectiva de centros de pensamiento y sus expertos

Lic. Lourdes M. Regueiro Bello

MSc. Claudia Marín Suárez

Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)

Ponencia presentada a la VII Conferencia de Estudios Estratégicos: “Polos de poder, multilateralismo y dilemas de la transición hacia un nuevo orden internacional”, efectuada en La Habana los días 26-28 de octubre de 2022.

La reconfiguración en curso del sistema internacional combina:

- la crisis de la gobernanza multilateral en su actual configuración;

- el declive hegemónico de Estados Unidos;

- el tránsito de un orden unipolar a otro por definir (tanto la pandemia como la OME de Rusia han actuado como aceleradores de los ajustes en el proceso de globalización y en el rediseño de alineamientos, alianzas y asociaciones; lealtades flexibles y difusas —crisis de confianza, incluso, entre aliados y socios).

- la consolidación de nuevas potencias globales;

- la tensión entre un poder económico, que no alcanza un correlato en lo relacional;

- los nacionalismos y proteccionismos de potencias tradicionales frente a las emergentes que disputan su liderazgo en la globalización;

- la emergencia de nuevas alianzas/asociaciones asentadas más en conveniencias geopolíticas y/o geoeconómicas que en adhesiones a un proyecto político o modelo económico predefinido.

El argentino Bernal-Meza sintetiza algunas de las ideas expresadas de la siguiente manera: en los períodos de transición o de crisis

del orden internacional instituido, las normas, los estándares, así como las instituciones que lo tipifican, dejan de ser funcionales a la nueva distribución del poder que está forjándose en el sistema internacional. Mientras, las potencias que emergen no cuentan con un sistema de normas, estándares e instituciones reconocidas por el concierto internacional que avalen su nuevo papel en el mapa de poder mundial, situación que van paliando a través de la creación de nuevas instituciones, agrupaciones, megaproyectos, etc., que, sin desplazar a las del viejo orden, ofrecen espacios alternativos.

Antes de avanzar debemos hacer dos precisiones. Primero, que cuando hablamos de crisis del orden internacional nos referimos a la crisis del orden liberal internacional y de la forma de gobernanza multilateral, que si bien aceptada por la mayoría se trataba de un multilateralismo excluyente legitimador de un orden internacional basado en reglas y normas que reflejaban los intereses del Norte global.

La segunda precisión está motivada por la interpretación laxa de la relación entre multilateralismo y la forma de distribución del poder; en ese sentido, partimos de la necesidad de distinguir entre la forma que adopta el orden internacional de acuerdo a la distribución del poder a escala global (unipolar, bipolar, multipolar) y la forma o formas de gobernanza internacional, atendiendo a cómo participan aquellos actores con capacidad para definir las reglas y tomar las decisiones en diferentes esferas de las relaciones internacionales (unilateralismo, bilateralismo, multilateralismo, minilateralismo, plurilateralismo).

Hechas estas puntualizaciones, haremos una mirada rápida a las principales ideas que se mueven en centros de pensamiento o académicos muy cercanos a los policy markers de las potencias globales y emergentes

que protagonizan los cambios referidos anteriormente en el escenario internacional.

El objetivo fundamental de esta ponencia es ver un conjunto de posiciones que se mueven en torno a la reconfiguración del orden internacional, referidas al declive de Estados Unidos como potencia hegemónica y las posibilidades de recuperación de su liderazgo, y cómo desde China y Rusia se evalúa este proceso y el devenir del mismo.

El futuro del orden mundial en la perspectiva de académicos y centros de pensamiento de potenciales globales y emergentes

Las ideas fundamentales en torno a las cuales gira la discusión se resumen en:

-si el 'viejo' orden liberal será sustituido por otro, se adaptará, o avanzará, a una coexistencia con otras formas de gobernanza con la participación de potencias no occidentales. En otras palabras: posibilidad de continuidad del orden liberal;

- la reemergencia del bipolarismo;

-la emergencia de un orden multipolar;

-la reedición o no un contexto de Guerra Fría;

-la modificación de la gobernanza global.

Desde Estados Unidos

Entre los expertos estadounidenses, el denominador común de sus posiciones es la necesidad y urgencia de preservar en lo posible un orden internacional que asegure ventajas para Estados Unidos y la necesidad de construir alianzas, pero difieren en la forma de lograrlo: si bajo un formato de bipolaridad, multipolaridad o unipolaridad; o si el multilateralismo sigue siendo o no funcional a ese propósito.

Estados Unidos plantea la competencia tecnológica en términos de antípodas: democracia liberal y capitalismo de libre mercado versus autoritarismo y capitalismo de vigilancia.

Ideas	Recomendaciones
<p>Preservar un orden internacional que garantice ventajas a Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Reformas en el sistema multilateral que reflejen los cambios en la distribución de poder (Nye e Ikenberry). -Involucrar a los competidores estratégicos bajo normas y estándares. (Nye e Ikenberry). -Evitar ambiente de Guerra Fría (Nye e Ikenberry). -Asegurar el liderazgo estadounidense de una coalición militar y económica en un mundo multicéntrico, como forma de lidiar con intereses en competencia y alianzas cambiantes (Cooley y Nexon–Columbia University y Georgetown University). -Cooperar con China en el enfrentamiento de problemas globales como el cambio climático, la no proliferación nuclear y las crisis sanitarias (Hass & Dollar–Brookings). -Desechar las aspiraciones poco realistas como la contención, el desacople o el cambio de régimen (Hass & Dollar–Brookings). -Dar prioridad a los valores respecto a los intereses de corto plazo. El objetivo de la política estadounidense no debe ser transformar a China sino, con sus aliados, presionar por cambios donde sean más visibles las contradicciones de la política china con los valores occidentales (Cheng et. Al–Heritage). -Aplicar un enfoque basado en normas que utilice las que ya China ha aceptado mediante acuerdos internacionales (Cheng et al., 2020–Heritage).

<p>Atribuyen el ascenso de China al abandono de la perspectiva realista (Ikenberry y Mearsheimer)</p>	<p>-No abandonar perspectiva realista de las RRII (Mearsheimer e Ikenberry).</p>
<p>Orden global liberal fue socavado por la Globalización Neoliberal liderada por EEUU (Ikenberry y Mearsheimer)</p>	<p>Internacionalismo liberal en lugar de la globalización. Internacionalismo liberal estaría orientado a gestionar la interdependencia económica y de seguridad, construir una coalición funcional de democracias (Ikenberry).</p>
<p>Pandemia y política de la administración Trump como aceleradores del colapso del orden internacional liberal (Atlantic Council, Cooley y Nexon-Columbia University y Georgetown University)</p>	<p>Reconstrucción de un núcleo de instituciones democráticas liberales de amplio espectro político —incluyendo al progresismo y la centro-izquierda— y la revalorización de la diplomacia estadounidense a través del Departamento de Estado, pero lo esencial sería asegurar el liderazgo estadounidense de una coalición militar y económica en un mundo multicéntrico (Cooley y Nexon-Columbia University y Georgetown University).</p>
<p>Relación EE.UU.–China descrita como “rivalidad cooperativa”, que incluso pudiera resultar beneficiosa (Nye)</p> <p>No vislumbra que China desplace a EEUU (Nye y Heritage), considerando sus ventajas asociadas al poder en instituciones financieras internacionales y al dólar, a dinámicas demográficas, al liderazgo tecnológico y educacional y a la supremacía militar para preservar la libertad de navegación en el Mar del Sur de China, así como al contrapeso que representan Japón, India y Australia (Nye)</p> <p>El éxito o fracaso dependerá más de la respuesta estadounidense para lograr transformaciones internas y preservar el liderazgo tecnológico (Nye, 2021)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Mejorar la coordinación y ofrecer apoyo a la participación estadounidense en órganos de decisión de los estándares internacionales (Lew et al., 2021 - CFR). -Promover las alternativas estadounidenses para la modernización digital en países subdesarrollados (Lew et al., 2021–CFR). -Evitar que los aliados acepten los sistemas 5G de Huawei (Hass & Dollar, 2021). -Re-energizar con aliados y socios el Banco Mundial para ofrecer una alternativa al BRI (Lew et al., 2021 - CFR). -Coordinar bilateralmente con aliados y socios europeos para mitigar la influencia y liderazgo chinos en organismos multilaterales (Cheng et al., 2020–Heritage). -Reformar la Corporación de Financiamiento al Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos para competir con las ofertas del BRI y asociarse a otras instituciones de financiamiento al desarrollo (Lew et al., 2021–CFR). -Presionar para aumentar el empleo de ciudadanos estadounidenses en instancias de la ONU (Cheng et al., 2020–Heritage). -Negociar nuevos TLC para consolidar el papel de Estados Unidos como hacedor de reglas (Cheng et al., 2020–Heritage). -Iniciar el diálogo sobre China dentro de la OTAN (Cheng et al., 2020–Heritage). -Alentar a los países del Five Eyes a bloquear tecnologías extranjeras que creen vulnerabilidades de seguridad (Cheng et al., 2020–Heritage). -Crear una Alianza Tecnológica Democrática entre democracias líderes para que el mundo democrático domine la carrera tecnológica y dicte sus normas y estándares (Jain, 2021–Atlantic Council; Kop, 2021–Stanford University).

Si bien las posiciones mayoritarias reconocen que un escenario de Guerra Fría no sería el más beneficioso para Estados Unidos, autores como Haas (2021), acertadamente advierten en la política exterior de Biden más continuidades que rupturas con la de Trump, y subrayan el peligro de reforzar ese escenario a través de una política de competencia entre grandes potencias, a la que animan la práctica y el actual consenso bipartidista en torno a la política hacia China.

En resumen, Estados Unidos adhiere como concepto la teoría de orden liberal, en la que teóricamente no existen polos. La estabilidad del orden está garantizada por el liderazgo y el poder de los EE. UU., lo que lo hace unipolar en esencia (Timofeev, 2019).

Desde Rusia

Algunos expertos rusos y estadounidenses coinciden, con matices y formas diferentes de plantearlo, en que el orden liberal está siendo destruido por la nación que precisamente lo presidió en sus inicios y fuera su líder.

El análisis de los académicos rusos resulta particularmente interesante en dos sentidos: uno referido a dos perspectivas diferentes en entidades dedicadas a evaluar el estado de las relaciones internacionales y el papel de Rusia en ellas, y el otro, los cambios de matices a partir de dos momentos de inflexión: las evaluaciones sobre la reestructuración del orden global tras los acontecimientos del 2014 y las más recientes después de iniciada la OME.

Los análisis previos a la OME dan cuenta de la capacidad anticipatoria de los expertos rusos al plantear las fracturas entre lo que ellos han denominado el mundo occidental y el no-occidental, que ha tomado una forma más definida después de la OME. Algunos expertos desde ese entonces reconocían elementos de una reedición de la Guerra Fría mediatizada por las relaciones de interdependencia de muchos países del bloque no-occidental en ciernes con Occidente, que condicionarían un contexto de Guerra Fría sin las definiciones rígidas de bloques que caracterizaron su anterior edición.

Otro elemento a tener en cuenta es la existencia de al menos dos perspectivas identificables

sobre el papel de Rusia en las RRII: una más asociada al realismo y el neo-realismo, representada por el ex canciller Primakov y por Karaganov, mientras una corriente opuesta, pro-Occidental, calificada de liberal y en estos momentos minoritaria en la academia rusa, tiene como exponente a Andrei Kortunov. Ambos expertos coinciden en el declive del mundo unipolar, pero difieren en el orden internacional que lo sustituirá. Karaganov está convencido de que será la multipolaridad; Kortunov, no.

Ideas	Autores
Declive del orden unipolar	Consenso.
<p>Se avanza hacia un mundo multipolar, en el que el relato hegemónico occidental tendrá que coexistir con varios relatos alternativos</p> <p>Occidente está intentando reconducir la situación hacia un nuevo bipolarismo y aplicar de nuevo, esta vez contra Rusia y China, las recetas que en su momento tuvieron éxito contra la Unión Soviética</p>	Sergey Karaganov (realismo–neo-realismo).
<p>La multipolaridad expresa más un deseo que una realidad. No es un proceso fácil (no existen zonas exclusivas de influencia), ni deseable (no garantiza estabilidad al sistema)</p> <p>Recomendación: La solución hay que buscarla en la “multilateralidad”. “Mientras la multipolaridad enfatiza la posición privilegiada de las grandes potencias, afirmando sus privilegios sistémicos, la multilateralidad está enfocada a crear oportunidades para los que van rezagados” (2019a)</p> <p>(neoliberalismo).</p>	Andrei Kortunov
<p>No existe la multipolaridad, sino una multipolaridad político-militar que no tiene correlato en lo económico, pues Estados Unidos tiene una capacidad superior de utilizar la economía como instrumento de coerción y poder político</p> <p>Aunque los gobiernos no se sumen a la aplicación de sanciones extraterritoriales, el sector empresarial teme perder el mercado estadounidense, ser multados o privados de realizar transacciones en dólares. “Las acciones de la comunidad empresarial dejaron muy claro quién dicta las reglas del juego”.</p> <p>Cuatro Escenarios (2019):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adaptación del orden liberal (parece descartado por la realidad ulterior) - Nueva multipolaridad - Bipolaridad 2.0 (Coincidencia con Barabanov, O., Bordachev, T., Lukyanov, F., Suslov, D., 2015): La nueva bipolaridad es el escenario más ventajoso pues le permite encarar el aislamiento diplomático y reforzar considerablemente su seguridad a partir de su alianza con China - Anarquía 	Iván Timofeev.

Bajo estas premisas, estos académicos refieren que lo más deseable es la coexistencia de dos grupos de poder que siguen sendas diferentes de desarrollo bajo un formato bipolar, sin que la bipolaridad implique una carga de conflictividad similar a la de la Guerra Fría; es la aceptación de la coexistencia de dos órdenes, donde las narrativas agresivas en ambas direcciones formarían parte de una nueva cotidianidad. En su concepción, agrupaciones hoy informales como el G20 podrían asumir

papeles de mayor protagonismo, que asumirían las tareas de organismos disfuncionales a la nueva realidad, como es el caso de la OMC (Barabanov et al., 2015).

Desde China

Ideas	Autores
<p>Multilateralismo como forma deseable para abordar problemas globales</p> <p>Pérdida de confianza en la institucionalidad del orden liberal</p> <p>El multilateralismo no se ha adaptado a nuevas realidades y a los nuevos actores que intervienen en las relaciones internacionales (más allá del Estado)</p> <p>La propuesta más general de “comunidad de destino compartido”</p> <p>Reconocimiento a que la globalización neoliberal como forma que asumió el orden liberal en lo económico favoreció el desarrollo de la economía china</p>	<p style="text-align: center;">Qin Yaqing.</p>
<p>No existen razones para que China desafíe un orden internacional que le ha permitido lograr sus intereses nacionales</p> <p>Pero subyace una crítica velada a la legitimidad y representatividad del orden liberal:</p> <p>“Algunos en los Estados Unidos a menudo hablan de fortalecer el orden internacional basado en reglas. La pregunta se basa en qué reglas y quién las hace. Si se refiere únicamente a las reglas hechas por los países occidentales, entonces esas reglas hechas por el 12% de la población mundial no deberían servir como reglas universales para todos”</p>	<p style="text-align: center;">Wang Yi.</p>

- Internacionalización ordenada del yuan
- Configuración económica internacional plural y estable
- Rechazo a: proteccionismo, “desacople, y la ruptura de cadenas sectoriales y de suministro”, sanciones unilaterales y políticas de máxima presión
- Cooperación global para el desarrollo, reducción de la brecha Norte-Sur y apoyo a países en vías de desarrollo
- Participación activa en la reforma y estructuración del sistema de la gobernanza global
- Concepto de gobernanza global en clave de codeliberación, coedificación y codisfrute
- Multilateralismo genuino y democratización de las relaciones internacionales
- Defensa del sistema internacional nucleado en torno a la ONU, del orden internacional basado en el derecho internacional y respeto a la Carta de la ONU
- Rechazo a la formación de bandos y de pequeños círculos excluyentes, dirigidos contra países específicos
- Buscar mayor influencia de los mecanismos de cooperación, como el BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghai
- Participar activamente en la elaboración de las reglas globales sobre la seguridad y un papel constructivo en salvaguardia de la paz mundial y la estabilidad regional
- Estructuración de una comunidad de destino compartido de la humanidad, bajo una perspectiva ganar-ganar
- Iniciativa para el Desarrollo Global y la Iniciativa para la Seguridad Global

XX Congreso del PCCh

Desde América Latina y el Caribe, las reflexiones de algunos internacionalistas sobre la crisis del orden internacional han prestado atención a la emergencia de China como actor global. En esa perspectiva abordan la idea de una globalización con características chinas (Ramon-Berjano, 2019), en cuyo centro se encuentran iniciativas multilaterales como el BRI, y plurilaterales como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) e instituciones paralelas que coexisten con las del orden internacional liberal —Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (IIAB, por sus siglas en inglés), el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, el Acuerdo de Reservas de Contingencias y el Fondo de la Ruta de la Seda, a lo que se suman otras entidades bancarias propias como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación-Importación de China— y no se proponen abiertamente su desplazamiento o sustitución (Vadell et al., 2019; Vadell & Staiano, 2020).

Una perspectiva desde América Latina

Desde la región, el momento geopolítico se internaliza como disputa entre China y Estados Unidos, y más recientemente en la necesidad de definir posiciones con relación a Rusia bajo la presión de Estados Unidos y la UE en dos sentidos: 1- condenar la OME, y 2- sumarse a las sanciones a ese país.

Aunque hoy Rusia está en el colimador de las potencias Occidentales, no es un secreto que la mayor amenaza al orden internacional liberal es China. En ese aspecto, los desarrollos conceptuales desde la región están relacionados con el cómo posicionarse frente a esa disputa desde un espacio que, siendo área de influencia de Estados Unidos, económicamente está cada vez más ligada a China. La mayor parte de estos desarrollos sugieren enfrentar el nuevo escenario desde la autonomía —entendida como “poder para implementar políticas y resistir presiones”—, y no desde la clásica subordinación a Estados Unidos. La recomendación común es el “no alineamiento”, que no implica la neutralidad, por lo que se ha conceptualizado como “no alineamiento activo”.

¿Qué significa el “no alineamiento activo”?

1. 1- No plantea una relación conflictiva con ninguna de las potencias;
2. 2- sugiere que la relación con ambas se sustente en los intereses y no en la adhesión a los sistemas que ellas suscriben;

Desarrollos más acabados aparecen en la noción de “diplomacia de la equidistancia” y “diplomacia de la prudencia”.

De las aproximaciones referidas, pueden inferirse enfoques sobre las relaciones internacionales y la política exterior que marcan diferencias con los de etapas anteriores:

-La demanda de un multilateralismo no unilateral en que las normas son decididas colectivamente, pero aún tolera la construcción de normas bajo los instrumentos de “disuasión” de los que lo diseñan.

-El apoyo a políticas más pragmáticas, determinadas por los intereses, y no por la subordinación a principios y valores impuestos por otros.

-En un contexto de fragmentación política, las agendas de política exterior deben conformarse por temas, que sustenten la construcción de alianzas pragmáticas no ideologizadas para lograr los objetivos en cada tema.

-La revitalización de la necesidad de una perspectiva regional construida sobre intereses compartidos y no sobre consensos ideales generales.

Si bien estos aspectos marcan una perspectiva más autónoma, es adaptativa, y en nuestro criterio, como veremos en las conclusiones, no es “el mejor mundo posible” para los países del Sur global.

Consideraciones finales

-Para América Latina y el Caribe, la multipolaridad resultaría un escenario más confortable, pero no sería suficiente si no viene acompañado de un nuevo multilateralismo multinivel (global y regional). El multilateralismo bajo el que se organizó la comunidad de naciones después de la II Guerra Mundial, nunca garantizó la participación democrática; era un escenario más tolerable

que uno donde se ignoren las normas y se participe a discreción según conveniencia. De ahí que muchos países demanden restituir el orden multilateral, pero no se trata de reponer el viejo multilateralismo por uno donde las potencias, establecidas, en ascenso y emergentes, diseñen y decidan la gobernanza global. Por tanto, la gran interrogante es a qué multilateralismo se apuesta y qué actores le dan vida. En un paradigma de multilateralismo incluyente, la gobernanza no puede sostenerse en base al poder económico, en muchas ocasiones sustentado en asimetrías de carácter estructural.

-La crisis del 'momento unipolar' de Estados Unidos se manifiesta también en el surgimiento de organizaciones como el G20, integrado por potencias establecidas y emergentes, lo que amplía discretamente el grupo de naciones con voz en un ámbito donde se discuten temas globales y se toman acuerdos. Los que se incorporan a este tipo de foro lo perciben como una ampliación de los mecanismos democráticos por incluir a países del Sur Global, a diferencia del G7, pero siguen siendo espacios restringidos en los que la diversidad de intereses de los países en desarrollo está subrepresentada.

-La comunidad de destino compartido planteada por China, la que se sustenta en valores generales que suscribimos y que se materializa en el BRI, puede ser una oportunidad para la región si construye una visión propia. Se impone un balance entre resiliencia y asertividad, lo que significa tener una agenda propia que combine capacidad de negociación y una visión 'nuestroamericana' de lo que significa participar de una comunidad de destino compartido en lo regional y lo global.