

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI

The World Order and Hegemonic Reconfiguration in the 21st Century

Alfonso Sánchez Mugica*

Recibido: 11 de junio de 2016

Aceptado: 21 de marzo de 2018

Introducción

[...] *el desorden está incluido
en el concepto de orden*

Robert Cox

El concepto de “orden mundial” ha sido una de las referencias más comunes, utilizado por los estadistas y los funcionarios internacionales, así como lugar común en los medios de información, pero incluso ha constituido un importante debate académico. Su significado se equipara, generalmente, al de relaciones internacionales, sociedad internacional o sistema mundial. También está asociado con el orden jurídico internacional, el derecho internacional, el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el funcionamiento de otros organismos internacionales que han creado una determinada estructura –generalmente visible–, en las distintas esferas en las que actúan, como puede ser el sistema financiero internacional construido por las

instituciones emanadas de los acuerdos de Bretton Woods, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en donde también la Organización Mundial de Comercio ha tenido más recientemente un papel crucial en el desarrollo del libre comercio; o también el sistema de seguridad internacional conformado por el Consejo de Seguridad de la ONU, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y otros acuerdos regionales de orden militar. Resulta así que, por su continuo uso, el término de “orden mundial” casi carece de un sentido o carácter específico, es decir, de contenido significativo y, por lo tanto, a pesar de su empleo frecuente, no ha sido objeto de mayor análisis o de una atención analítica o teórica más profunda.

Para el análisis que se propone aquí, empezaremos con apartados de carácter teórico y conceptual. Primero mencionando algunos debates actuales sobre el “orden mundial”, para enseguida tratar ciertas polémicas de la disciplina sobre este concepto y el de modernidad,

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <asanchez@politicas.unam.mx>.

llevando la idea más allá de la coyuntura hacia un sistema de larga duración y su posible fin. Estos debates darán sentido a un apartado breve sobre otras precisiones conceptuales. Una vez establecidas las herramientas de trabajo podremos pasar a señalar las formas del orden mundial y cuáles corresponden al momento que denominaremos de transición hegemónica.

La segunda parte del artículo irá analizando los elementos que componen el “nuevo orden mundial” del siglo XXI: la esfera económica, las potencias que intervienen, los temas de la agenda internacional y el sentido múltiple y diverso del momento actual, que puede derivar en distintos escenarios, dependiendo de cómo se desenvuelva la crisis múltiple actual. Finalmente, se presentan algunas modelos que pueden ser catastróficos, pero también algunas rutas para resolver todos estos desafíos.

Algunos debates sobre el concepto de orden mundial

En un escenario convulso, como el de las relaciones internacionales actuales, carecemos de términos que nos ayuden a encontrar sentido y orientación sobre su devenir. En este contexto, el concepto de “orden mundial” parecería ambiguo, pero lo cierto es que se puede considerar un constructo de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En ese escenario destaca, entre otras obras, el libro de Hedley Bull (2005), publicado en 1977, donde logra sobrepasar la aparente contradicción conceptual de la anarquía al orden y explica

cómo la sociedad internacional tiene una naturaleza anárquica, al carecer de un órgano central de poder y gobierno, pero mantiene un orden que se ha ido desarrollando desde el medioevo cristiano hasta la el siglo XX. Así, el vasto libro de Bull se propone explicar cómo se crea, opera y funciona el orden en medio de un proceso anárquico.

No ha ocurrido así con otro concepto muy cercano, pero que se caracteriza por expresar un interés político más explícito. El constructo de “nuevo orden mundial” adquiere un significado totalmente distinto cada vez que es utilizado, puesto que se refiere principalmente a la existencia de un cambio sistémico, así como al advenimiento de un periodo inédito de la historia mundial.

Las transformaciones internacionales a las que está asociado el concepto de “nuevo orden mundial” pueden darse tanto en el campo de las ideologías políticas como en la configuración del poder planetario; incluso, más a menudo se refiere a que un número mayor de estudiosos coinciden en que ocurre al cambiarlas ideas que se tienen sobre el mundo. El término aparece cada vez que hay un acontecimiento internacional de gran relevancia o al que se le quiere dar un significado particular. Su primera mención histórica aparece en el discurso del presidente estadounidense Woodrow Wilson, en ocasión de presentar el documento de los Catorce Puntos, con los que pretendía reorganizar a la sociedad internacional después de la Primera Guerra Mundial. Desde la perspectiva de Estados Unidos, su participación activa al final de la guerra era un punto clave para la reconfiguración mundial, que advendría en

1919, y merecía considerarse como un hecho único en la historia.

De nueva cuenta, la expresión fue usada hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la creación de la ONU, como institución que iba a substituir de manera definitiva a la Sociedad de Naciones cuya actuación no había podido construir el escenario de equilibrio de poder, paz y justicia internacionales que las potencias se habían propuesto desde el Tratado de Versalles. Con mayor énfasis fue enunciado posteriormente, al final de la Guerra Fría, tanto por el presidente George H.W. Bush, como por el presidente Mikhail Gorbachov. Su principal contenido tenía que ver con el espíritu de concordia y cooperación que las dos superpotencias se comprometían a establecer de 1991 en adelante. Además, se asoció con la imagen del triunfo del orden liberal sobre el mundo socialista, conforme la idea del fin de la historia que planteó Francis Fukuyama.¹ También se relacionó este concepto con el orden globalista cuyas definiciones se debatían en aquellos años; si bien, la guerra del Golfo Pérsico-Arábigo, que tuvo lugar en 1991, dio al traste con esta idea de estabilidad y dejó entrever un tipo de desorden mundial que iba a continuar por cuando menos una década más. Parecía que la historia demostraba nuevamente que la guerra era ubicua y representa una realidad permanente en todo tipo de órdenes internacionales; incluso se confirmaba la paradoja

¹ El propio Francis Fukuyama, después de publicar su artículo "The end of history?" (1989), escribió un libro intitulado precisamente *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI* (2004).

de la cooperación que se daba de manera contundente en el contexto de las propias guerras. Lo que sí fue novedoso fue la forma como Estados Unidos, en el escenario de la Posguerra Fría, encabezó una nueva forma de supremacía que llegó a ser denominada la era de la "superpotencia solitaria".² Su influencia se acercó a las fronteras globales y traspasó los límites que se le habían marcado durante la confrontación de la era bipolar.³

Existen otras ideas asociadas con la novedad de esta era de la Posguerra Fría; incluyen temas de la nueva agenda internacional o enfoques teóricos actualmente vigentes. Así, se considera la variable ambiental y la emergencia de las organizaciones no gubernamentales con intereses y enfoques globales. También se vincula con la idea de gobernanza global, que implica un sistema de reglas no formales que respetan no solamente los actores estatales, sino también los privados, como empresas, sociedades filantrópicas, fundaciones, etc., lo que se conoce como el enfoque de los regímenes internacionales. Otros analistas incorporan la idea de gobierno global, en el sentido de que puede existir una autoridad política de carácter mundial, o también la teoría de sistema-mundo, de Immanuel Wallerstein (2010). Y, por último, otros enfoques relacionados con el novedoso concepto son

² El otro gran ideólogo de este nuevo orden mundial, Samuel Huntington, expresó el sentido de configuración mundial de fines del siglo XX, en un breve texto intitulado "La superpotencia solitaria", publicado en español en *Este País* (1999).

³ Al respecto, resulta interesante el libro de Robert Kagan (2003), que analiza la relación entre ambos poderes internacionales y su papel en el equilibrio del sistema internacional.

el neorrealismo o realismo estructural y la teoría de la estabilidad hegemónica.

Polémicas recientes: otro fin de la modernidad

En el debate de carácter teórico, resulta por demás ilustrativa la polémica generada alrededor del libro de Henry Kissinger, *World Order* (2014b). Como ha ocurrido con otras de sus obras, ésta expone también algunas afirmaciones contundentes sobre el orden mundial, entendido en una larga temporalidad histórica, desde sus antecedentes en la guerra de Treinta Años hasta el momento actual. Esto y otras afirmaciones, que señalaremos más adelante, han generado diversas reacciones muy relevantes hacia el concepto, sobre las que reflexionamos (Micklethwait, 2014; Tapia, 2014).

Aunque todas esas afirmaciones pueden ser polémicas –y en buena medida es el efecto que busca su autor–, lo que ha causado más revuelo es su apuesta por el futuro de una *realpolitik* regional y no mundial. Como ya lo había planteado en un libro anterior (2011), Kissinger sostiene que China y Estados Unidos son las mayores potencias mundiales, por su peso económico, político, cultural y militar, e incluso cibernético. Pero el verdadero dilema radica en la capacidad de coordinarse o enfrentarse, lo que tendría consecuencias geopolíticas parecidas a las de la Guerra Fría. Quienes, al final del orden bipolar y tras la guerra del Golfo Pérsico-Arábigo se preguntaban sobre la estructura del orden mundial hicieron

una apuesta por el esquema regional y sugirieron un escenario en el que Estados Unidos tendría el liderazgo americano, en tanto que Alemania regularía Europa y Asia estaría bajo la dirección de Japón. A este modelo triple se sobreponía uno ampliado a cinco, con la inclusión de Rusia y China. Ahora, en el debate introducido por Kissinger, debemos evaluar las posibilidades de un escenario de orden regional o de un nuevo orden global.⁴

Pero lo que nos parece más interesante y sugerente del libro de Kissinger es su señalamiento de que: “The concept of order that has underpinned the modern era is in crisis” (Kissinger 2014a: 1). Esta afirmación coincide con la problematización de la noción de “nuevo orden” que planteamos aquí y con la necesidad de repensarlo a la luz de diversos elementos. Kissinger señala que este concepto, de herencia europea, surge a partir de la idea de equilibrio de poder y fue enriquecido por el interés estadounidense por la democracia y el libre comercio. De acuerdo con Kissinger, las sociedades occidentales han buscado este orden, pero hoy en día enfrenta su obsolescencia, en un contexto en el que crece la importancia de regiones como el Medio Oriente y Asia, basadas en valores distintos a los principios del equilibrio de poder europeo tradicional, poniendo en entredicho el mismo concepto de orden (Kissinger 2014b: 9).

⁴ Así, en su análisis del libro de Kissinger, Ian Bremmer se pregunta, “¿tiene sentido olvidarse de la dimensión global?” (Bremmer, 2014).

Fin del orden y nuevos órdenes mundiales

También hay otros elementos que ponen en entredicho la vigencia de este término, por ejemplo, la confrontación entre el sistema económico de carácter global, con la estructura política mundial basada en el Estado-nación y las interrelaciones que se dan entre estas unidades de poder, que se expresa en la paradoja entre la prosperidad internacional –que depende en buena medida del éxito de la globalización– y la reacción política que conspira en contra de esa misma globalización. Señala, además, algunos datos que dificultan la imposición de un orden mundial: la conformación de Europa, el avance del mundo islámico, la desintegración de naciones-Estado como Siria e Irak, el papel de China como actor global, una interdependencia sin precedentes entre los estados, la propagación de armas de destrucción masiva, el desastre ambiental, genocidios, nuevas tecnologías, todo ello aunado a los conflictos geopolíticos tradicionales. Para Kissinger existe un poder multipolar, que enfrenta realidades contradictorias y ello representa un desafío estructural, principalmente para el papel mundial de Estados Unidos, que cada vez tiene menos voluntad de mantener su liderazgo internacional y enfrenta la pérdida gradual de su capacidad de acción e influencia en el mundo.

Ahora bien, en los planos tanto teórico como de análisis de un nuevo orden mundial resulta muy interesante la propuesta de Robert Cooper sobre el Estado posmoderno y el orden mundial (Cooper, 2000). Este

autor hace una descripción del viejo orden mundial, que concluye con la Guerra Fría. Posteriormente, describe el nuevo orden mundial como un puente de convergencia histórica del mundo premoderno, al moderno y al posmoderno, que se caracteriza por la debilidad del concepto de soberanía y por los procesos que van diluyendo la distinción de los asuntos nacionales y los externos, entre otros rasgos novedosos (Cooper, 2000: 22). Este mundo posmoderno está fundamentado en un Estado posmoderno y habitado por realidades que pertenecen a estos órdenes, enmarcados en dos instrumentos jurídicos internacionales que sirvieron para organizar al mundo después de una gran guerra. El mundo premoderno, un sistema de dispersión de la unidad de autoridad, concluye con los tratados de Westfalia, que dan término a la guerra de Treinta Años y aseguran un orden mundial basado en el concepto de la soberanía del Estado-nación; este orden es el moderno. Cooper equipara el periodo bélico que va de 1914 a 1945 como una segunda guerra de Treinta Años que da inicio al orden posmoderno, actualmente vigente. Así explica cómo existe una gran desestabilidad en el orden actual, en el que la desconstrucción del Estado moderno no se ha completado aún, pero está ocurriendo rápidamente (Cooper, 2000: 31). Su descripción se presenta de una manera contundente:

It may be that in Western Europe the era of the strong state –1648 to 1989– has now passed, and we are moving towards a system of over-lapping roles and responsibilities with governments, international institutions and the

private sector all involved but none of them entirely in control. Can it be made to work? We must hope so, and we must try (Cooper, 2000: 41).

Precisiones conceptuales

Todas estas referencias nos conducen a hacer una mínima precisión del concepto de “orden mundial”, con el fin de situar la reconfiguración del poder internacional y la hegemonía global en un cierto marco estructural. Al respecto, se ha dado un amplio debate sobre la configuración del poder internacional y la mayor parte de las veces –desde las ópticas realistas o liberales– se resume en el término “anarquía” y su forma opuesta, que es la de “orden”, comúnmente asociado con dominación. De tal forma, el orden se compone de poderes dominantes y sujetos o actores subordinados. Pero, desde otra óptica, que queremos enfatizar, el concepto de orden se opone al de caos, que implica un cierto desorden o la falta de un cierto orden, pero no es su sinónimo absoluto. El caos es entendido aquí como una categoría de la complejidad relacionada con el concepto de “autoorganización”, que implica una dinámica de alternancia entre orden y desorden, es decir, un proceso; mientras que las referencias a la anarquía tratan acerca de una forma de orden, una estructura, en la que la autoridad no está centralizada, sino se halla difusa, aunque fundada en las unidades de poder, y la variabilidad del centro de poder es permanente, pero el total de los poderes dispersos suma cero.

En estos contextos, el concepto de orden mundial está relacionado con el recambio de una potencia por otra y con el término de “polaridad”. La autonomía de las partes que componen este sistema anárquico genera patrones espontáneos de orden que pueden incluso ser modelados, principalmente en forma de distintas polaridades.

Así, observamos una forma distinta a la que tradicionalmente ha manejado el concepto de orden y las claves de una nueva forma están dadas por la idea que está en el fondo de la identificación que hace Kissinger de orden y modernidad, que también puede observarse en la concepción del orden pos-moderno de Cooper: el orden –identificado originalmente con el equilibrio de poder– es un concepto del mundo moderno en el que la poliarquía medieval habría dado lugar al Estado-nación que poseía una dimensión demográfica, territorial y económica que lo situaba en un sistema de estados con un necesario equilibrio de poder. Después de un orden unipolar, diría Robert Keohane (2005), este equilibrio se vuelve inexistente; en buena medida porque se perdieron los objetivos buscados por aquel orden. La otra clave para entender ese “post-orden” internacional la ha planteado Robert Cox, al señalar que este término es relevante para todos los periodos históricos, no sólo para aquellos en los que ha prevalecido un sistema de estados; es decir, aun más allá de la modernidad (Cox, 2013). Incluso, Cox lo prefiere al de “sistema-mundo” de Wallerstein, ya que es más indicativo de una estructura que tiene cierta duración en el tiempo y evita las connotaciones de equilibrio que denota el término de sistema.

En esta lógica de ideas, “mundo” designa la totalidad relevante, geográficamente limitada por el alcance de las interacciones posibles.

“Orden” es utilizado en el sentido de cómo las cosas ocurren normalmente (*no* la ausencia de turbulencia); por tanto, el desorden es incluido en el concepto de orden. Un sistema interestatal es una forma histórica del orden mundial. El término es usado en plural para indicar que los patrones particulares de relaciones de poder que han durado en el tiempo pueden contrastarse en términos de sus características principales como órdenes mundiales distintivos. (Cox, 2013: 132).

En este sentido, la “forma histórica del orden mundial” también puede ser entendida en el enfoque gramsciano como “bloque histórico” y es la clave para entender su concepto de “hegemonía”. Resuelve las contradicciones existentes entre lo estructural y lo superestructural, entre lo orgánico y lo ocasional o aparente.

[L]a estructura y la superestructura forman un “bloque histórico”, o sea que el conjunto complejo, contradictorio y discordante de las superestructuras es el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción. (Gramsci, 1986: 48).

Significa que sólo un sistema totalitario de ideologías refleja la contradicción de la estructura y representa la existencia de las condiciones objetivas que permiten el cambio, pero también que en un momento histórico dado, “un estado de cosas” puede significar

un corte significativo en el que se reúnen los elementos que permiten explicar el vínculo de los grandes procesos de larga duración con características particulares y coyunturales, muchas veces contradictorias, que no se habían dado previamente y que no se darán en el futuro. Esta definición, además, coincide con los enfoques de la complejidad en los que el concepto de caos implica tanto orden como desorden y su dinámica de determinación mutua. Así es entendido aquí el concepto de “orden mundial” y no sólo implica la idea de una normalidad sin conflicto o riesgo –sin turbulencias–, sino una realidad compleja, múltiple y dinámica, que ocurre históricamente y que presenta bifurcaciones.

Las formas del orden mundial

Una vez entendido el sentido de orden, cabe hacer un breve análisis de los distintos órdenes que han tenido lugar en las últimas décadas, entendiendo que no es lo mismo el modelo que sus expresiones históricas. El mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial fue configurado a partir de diversos acuerdos que tuvieron las potencias vencedoras (Yalta, Potsdam), de la constitución de la ONU, y del sistema financiero y monetario internacional (a partir de los acuerdos de Bretton Woods). Su estructura visible fue un modelo bipolar, en el que Estados Unidos y la Unión Soviética se repartieron el mundo en dos grandes zonas de influencia en las que proyectaron su expansión. A cada zona le correspondió un proyecto político-ideológico, principalmente, pero también un proyecto de desarrollo. Este

orden mantuvo un carácter de amenaza nuclear y alcanzó momentos de enfrentamiento muy encarnizado, como fue la guerra de Vietnam y la llamada crisis de los cohetes de Cuba, en 1962. Más tarde, este orden dio lugar a momentos de insólitos acuerdos, como los de limitación de armas estratégicas, en 1972. Por otra parte, esta era no estuvo exenta de amenazas de otra índole y experimentó profundas crisis económicas que marcaron la agenda internacional con temas sobre desarrollo, deuda, devaluaciones, etc., y otras crisis de orden político acabaron por disolver el bloque socialista.

A este orden bipolar le siguió otra etapa (1989-2001) cuyo carácter fue algo más optimista, y que es conocida como la era de la unipolaridad o de la superpotencia solitaria, según Huntington (1999). Aunque el periodo inició con la guerra del Golfo Pérsico-Arábigo, tras la *realpolitik* de la Guerra Fría, diversas instituciones globales, como la ONU y la Unión Europea, tuvieron más confianza en la paz y en la posibilidad de resolver los conflictos internacionales por medio de consensos y diversos mecanismos de cooperación; tales fueron los casos de la intervención humanitaria en Somalia y de la OTAN en Kosovo, en 1999. Estas nuevas modalidades se tradujeron en un incipiente desarrollo del derecho internacional contra los genocidios y en favor de las intervenciones humanitarias que actuaran con efectividad y legalidad. Después de Kosovo empezó un cuestionamiento internacional, no tanto sobre las finalidades de la intervención humanitaria, sino sobre los mecanismos de cómo debería ser puesta en marcha. Este impulso se traduce

en varios documentos internacionales que buscan un orden basado en la intervención de la comunidad internacional, como el *Informe Brahimi* (AGCS ONU, 2000) y el informe sobre *La responsabilidad de proteger* (AGCS ONU, 2001).

Empero, este optimismo concluyó después del 11 de septiembre de 2001, con los ataques a Nueva York y Washington, tras los cuales se abandonó la idea de constituir un marco jurídico internacional más acabado y legítimo. Derivado de ello, la guerra contra Irak marcó la línea de una nueva *realpolitik*, caracterizada por la construcción de la amenaza del terrorismo y por un nuevo concepto sobre la guerra, que no distingue entre aliados y enemigos ni entre población civil y militar. Esta pérdida de los límites, que formaba parte de la definición misma de la guerra, ha tenido efectos perversos; en primer lugar, al vulnerar profundamente los derechos civiles y las libertades públicas de las que gozaron los estados democráticos durante el siglo xx. En este contexto, la paradoja que tiene lugar hoy es que mientras que los derechos ciudadanos en los países con democracias consolidadas se están viendo reducidos, con riesgo de vulnerar el Estado de derecho, en ciertos estados periféricos se han dado importantes movimientos políticos y sociales para ampliar esos derechos y procurar estados más democráticos, en donde se garanticen y protejan los derechos humanos y las libertades ciudadanas. Tal es el caso de los movimientos políticos y sociales, a los que algunos han llamado la Primavera Árabe (Mesa, 2012), que sorprendió al mundo, por producirse en países que parecían no tener

ninguna salida democrática posible en un plazo inmediato.⁵

El nuevo “nuevo orden mundial”: la transición hegemónica

Este es el contexto general en que se plantea el problema de la reconfiguración del poder mundial, por lo que podemos afirmar que en los últimos años hemos venido enfrentando el advenimiento de un nuevo orden mundial y de una transición hegemónica. Para evaluar los alcances de un análisis de este carácter prospectivo y sobre la coyuntura actual podemos plantear los siguientes problemas: a) consideramos que existe un declive relativo de la hegemonía estadounidense, que inició en la última década y se puede ir acelerando en los próximos años; b) frente a este vacío relativo de poder, ¿qué potencia o potencias emergentes cuentan con la capacidad para convertirse en potencia hegemónica?; c) ¿cuál es el tipo de estructura que constituye el orden mundial actual y cuál estructura tendría un próximo orden mundial, en el horizonte de nuevas potencias y del desplazamiento de poderes formales a poderes fácticos y de entidades estatales o semiestatales a otras formas de organización del poder? En este sentido, exis-

ten diversas aproximaciones que reconocen ciertos elementos de análisis con los que se puede evaluar el papel hegemónico de Estados Unidos y la posibilidad de su declive relativo, así como visualizar una transición hegemónica para los próximos años; éstos serían, entre otros, el factor militar, el diplomático, el económico, el tecnológico y el cultural.

El primero de los indicadores que puede servir para evaluar la capacidad de una potencia es el referente al poderío militar y a la reconfiguración conceptual y estratégica de la seguridad. Es un elemento básico para entender las relaciones internacionales y el problema central de la guerra y la paz (Moscuza, 2015: 54). Según la doctrina militar convencional, el uso de la fuerza y de las armas sirve principalmente para cuatro tipos de acciones: defender, disuadir, obligar y ostentar (*swaggering*) (Art y Waltz, 1993: 3-6). En ese sentido, son considerados los siguientes elementos: la geopolítica, el arsenal nuclear, las armas convencionales y los efectivos militares, el gasto en defensa y la estrategia de seguridad, que incluye los complejos de seguridad, según la conceptualización de la Escuela de Copenhague, a partir de la obra de Buzan y Hansen (2009). Con el análisis de estos elementos, Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia militar en el mundo. Su presupuesto anual de defensa no muestra diferencias de George W. Bush a Barack Obama, y se mantiene como el primer lugar; es equivalente a la suma de los presupuestos de defensa del conjunto de los siguientes ocho países con mayor gasto militar. En 2016, el presupuesto militar de Estados Unidos fue de 611 mil millones de dólares, casi tres

⁵ Algunos analistas han llamado a este marco paradójico el de la “poslegalidad” cuya referencia emblemática es Guantánamo, como espacio en el que no opera ninguna legalidad y, por tanto, está lejos de cualquier vía de responsabilidad. Asimismo, otra característica de este fenómeno es su desterritorialización, por medio del uso cada vez más generalizado de drones para el combate al terrorismo y la operación de las guerras actuales (Tokatlian, 2012).

veces más que el gasto militar de China, el segundo más alto, con 215 mil millones de dólares (SIPRI, 2017a: 1). En términos porcentuales representa 36% del total del gasto para la defensa a escala mundial; en segundo lugar, se encuentra China, con 13%; en tercero, Rusia, con 4.1%, seguido de Arabia Saudita (3.8%), India y Francia (3.3% cada uno), Reino Unido, con 2.9%, y Japón (2.7%). Si consideramos, como propone Cooper (1996), que vivimos una etapa de un orden posmoderno y que la Unión Europea es un modelo de esta era, el porcentaje del dato agregado para la defensa de toda la Unión es de 20% (SIPRI, 2017a: 1; 2017b: 2), lo que lo convierte en un segundo lugar muy relevante, más del 50% superior a su siguiente competidor. Para medir la capacidad de proyección del poder de Estados Unidos podemos utilizar el número de bases militares que posee en el extranjero. En un comparativo histórico, tenemos que en la década de 1990 tenía entre 120 y 125 bases; la siguiente década aumentó a 770 y, en 2008, a 826 bases (Tokatlian, 2012: 29). Otro elemento es la llamada guerra cibernética, sobre la cual alertó el Council on Foreign Relations hace unos años (CFR, 2010) y en la que compiten Estados Unidos, China y Corea del Norte.

Un indicador importante (que no siempre corresponde con los del presupuesto, efectivos militares, acuerdos y coaliciones internacionales, número de cabezas nucleares o de armas convencionales) es la eficacia de su aparato militar y de las acciones bélicas en el resto del mundo. Se debe considerar que el mayor

dispositivo militar no siempre consigue el mejor resultado y que no todo buen resultado militar equivale necesariamente a un buen resultado político. En ese sentido, Irak y Afganistán representan puntos débiles para Estados Unidos como principal potencia militar, especialmente por los factores de desestabilización política y social de la zona que sucedieron a la expedición armada. Aun así, la estrategia, la planeación y el control cibernético de este elemento militar, que constituye el poder institucional de las fuerzas armadas de Estados Unidos, son de excepcional magnitud, porque mantienen la idea realista de lo que Wright Mills llamó “la metafísica militar” (Mills, 1987: 197); es decir, la creencia que tiene la clase política estadounidense de que la guerra es la condición permanente de la vida internacional; más claro aún, la creencia en la anarquía como componente originario de lo internacional. No obstante todo lo anterior, con respecto a la capacidad de inteligencia militar, Robert Cox destaca que:

Los conflictos de la posguerra fría (guerra del Golfo, en los Balcanes y en Afganistán) pudieron suprimir amenazas y disturbios dentro del orden global. [Pero] Estados Unidos requirió del apoyo económico, militar y político de sus aliados (Cox y Schechter, 2002: 35, traducción del autor).

En razón de esto último, a pesar del potencial de los primeros factores, una debilidad importante, que se suma a la del dispositivo estratégico, la representa su incapacidad para enfrentar un conflicto no convencional de

tipo asimétrico, como han sido los ataques terroristas (Moscuzza, 2015: 106).

La relevancia de la economía

Por lo que se refiere a la dimensión económica, tenemos que el sistema de Bretton Woods fue la última etapa del traspaso hegemónico del imperio británico para favorecer a Estados Unidos. No obstante, este esquema ha tenido un costo muy alto para la comunidad internacional, que ha terminado financiando a la potencia mundial. En su momento, durante las décadas de 1970 y 1989, la mayor crítica a la hegemonía estadounidense –muchas veces efectuada en clave de antiimperialismo– se basó en el argumento de la llamada “crisis general del capitalismo”, que combinaba diversos elementos, tales como la recesión económica, la devaluación del dólar y el abandono del patrón oro, así como la debilidad energética producida por la crisis del petróleo de 1973. Asimismo, tuvo lugar una crisis político-militar representada por la guerra de Vietnam, que se convirtió en un emblema del fin del imperio. Empero, esta crítica, que se extendió por casi dos décadas, se vio descalificada posteriormente por los hechos, en cuanto que Estados Unidos pudo recuperarse en el plano económico y energético, e incluso mejorar en los aspectos políticos y diplomáticos. En esta recuperación resulta significativo que el país no solamente tuvo una mejora económica, sino que también esta experiencia histórica sirvió para dar lugar a una forma

ampliada de su supremacía. Al respecto, puede observarse su posición actual, no solamente en materia de energéticos, como el gas y el petróleo, sino de otros recursos minerales de primera importancia para la industria, como tierras raras y otros recursos estratégicos (Herrera, 2015: 269).

En los recientes años, la situación ha vuelto a dar un giro, hay un declive significativo del llamado Consenso de Washington, que representó la ortodoxia de la política económica de recuperación desde la década de 1990, y hoy en día se vislumbra un nuevo modelo económico, impulsado por China, con énfasis en el desarrollo económico, el regreso a la primarización de corte extractivista, un papel más participativo del Estado –no sólo del mercado– y una cierta regulación, en vez de la desregulación neoliberal. A todo ello se añade la crisis financiera y la del euro, que han generado una fuerte depresión en los centros de mayor desarrollo económico, impactando fuertemente en las estructuras sociales de estos países. Hoy en día se afirma que la crisis ha perdido fuerza y que ya se está en un proceso de recuperación. Lo cierto es que no hay indicios claros de que las mayores economías europeas o Estados Unidos hayan estabilizado su situación económica y ello haya mejorado los aspectos de seguridad social, educación, empleo y salud. Más allá del carácter coyuntural de las crisis, que por una parte limita el crecimiento y, por otra, depura los procesos, estas crisis expresan y dinamizan una redistribución del poder internacional que es, precisamente, su característica política más relevante. De ahí que, en este sentido, lo más interesante para la reconfiguración del

poder mundial sea observar cómo las crisis económicas afectan al subsistema político, aunque en el subsistema productivo logren un diseño de mayor racionalidad costo-beneficio.

Cuando atendemos la dimensión político-diplomática del poder, entendemos que la reconfiguración del orden mundial es una redistribución de poder (Orozco y Gallegos, 2013). La conflictividad europea a partir de 1648 procuró conservar el precario equilibrio de las potencias que competían entre sí e impedir que alguna de ellas obtuviera suficiente poder para eliminar a las otras o impedirles cualquier acción significativa. La Guerra Fría, con su estructura bipolar, fue considerada la reducción máxima de la competencia política internacional y, por ello, el equilibrio más precario. En ese sentido, resulta revelador que algunos instrumentos actuales de coordinación política, como el Foro Económico Mundial de Davos, el Consejo de Seguridad de la ONU, el G-8, el G-20 o los BRICS, no hayan podido ejercer un efectivo papel de equilibrio en la economía y el poder mundiales. Algunos analistas han considerado que, en el contexto de una eventual transición de Occidente a Oriente, las instituciones y los regímenes internacionales que sostienen el equilibrio mundial no presentarán la suficiente flexibilidad y atención a los cambios como para producir por sí mismos una nueva estabilidad.

Potencias y regiones en juego

En la recomposición hegemónica de Estados Unidos, la aparición de nuevas potencias

globales o la reaparición de otras resulta un factor clave. Así, se observa la emergencia de países de poderío regional significativo, tanto en América Latina como en África, y también vemos una Alemania cada vez más poderosa en la Unión Europea. No obstante, se manifiestan más claramente tres elementos de la transición de Occidente hacia Oriente. En primer lugar, la dinámica demográfica, que en Asia ha sido mucho más pujante que en otros continentes, cuyo carácter es contradictorio, pues, por una parte, representa un potencial de empleo, mercado y capital humano, pero por la otra, implica un reto sobre los servicios que deben proporcionar los estados. En seguida encontramos el gran auge económico de la región y su crecimiento tan significativo –especialmente en China–, que a principios de 2014 superó a Estados Unidos como potencia comercial. Cabe señalar que India presenta una situación de crecimiento demográfico y económico similar. El tercer punto de esta emergencia es la dinámica geopolítica cuyo eje parece ubicarse actualmente también en Asia, tal como lo previeron los geopolíticos de mediados del siglo xx. Mientras que Europa fue durante la Guerra Fría el escenario potencial de la gran confrontación Este-Oeste, en el horizonte actual los asuntos de Asia y del Pacífico empiezan a cobrar más trascendencia sistémica, global y no sólo regional, como se observa en la idea de la que parte el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. En contraste, Europa y Estados Unidos han ido perdiendo su dinámica creativa, tanto de innovación productiva como geopolítica.

Resulta sorprendente que el ascenso de China durante los últimos 25 años se haya

dado en un contexto pacífico, no habiendo significado una amenaza real para la paz y la seguridad internacionales. Esto puede constatarse por su comportamiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, al haber recurrido a su derecho de veto en menos ocasiones que la Unión Soviética o Rusia, o Estados Unidos, desde inicios de los años setenta. Los países vecinos de China han intentado incidir sobre su ascenso, no tanto para impedirlo, sino para orientarlo a fin de reducir la incertidumbre política de la región y de su futuro, así como para asegurar la flexibilidad diplomática y afianzar sus beneficios económicos.

En ese mismo escenario, es interesante observar las acciones de la Organización de Cooperación de Shanghái, que se ha constituido con el fin de limitar la posible intervención estadounidense en las fronteras de China y Rusia, los dos actores más importantes en esta organización, que representa un foro para generar confianza mutua y estabilidad regional. Un hecho que puede dar idea del interés hegemónico de estas u otras potencias es el acercamiento que hagan a la región de Medio Oriente. En este horizonte, estamos más claramente frente al traslado del centro de poder del mundo occidental al mundo asiático, de un reacomodo de la influencia desde el Norte industrializado hacia el Sur tecnologizado, con dos ejes primordiales, China y la India.

Los temas de la agenda de la transición hegemónica

En el contexto de la transición hegemónica hay elementos que preocupan y otros que llevan a pensar que el estado de cosas también puede mejorar. El primer elemento es el armamentismo. En las últimas décadas, la proliferación nuclear se ha producido en el continente asiático. Rusia y China son potencias nucleares, además de India y Pakistán; el mundo está pendiente del programa nuclear de Corea del Norte y, al parecer, se ha llegado a un arreglo internacional en el caso de Irán. La forma como ha evolucionado el caso de Irán es importante, porque puede servir de modelo para el comportamiento de otros países, como Arabia Saudita, Turquía o Indonesia, respecto de su elección de la opción nuclear. Este escenario armamentista se complica frente a la situación de diversos dilemas de seguridad cruzados en dicho continente; existen las rivalidades entre las dos Coreas, entre Japón y China, entre China y Taiwán, entre China y Rusia, entre Pakistán e India, entre India y China, o entre los diversos países del Medio Oriente. Seguramente, por su peso específico, India jugará un papel de elemento de equilibrio regional, pero la decisión no será fácil, pues tendrá el dilema de elegir entre la proximidad e importancia económica de China o el poderío de Estados Unidos y sus fuertes vínculos con Gran Bretaña. En este sentido, habrá que atender durante los próximos años las consecuencias del giro nacionalista del actual gobierno indio, pues puede ofrecer elementos para imaginar un escenario con mayor incidencia regional

y global. La competencia por recursos que enfrentarán esos dos países, los más poblados del planeta, hace pensar en un escenario futuro de grandes riesgos.

En un panorama así, el papel de Estados Unidos es crucial, ya que tiene diversas opciones: entorpecer el equilibrio de poderes en Asia, intentar impedir un regionalismo asiático, desempeñar un papel discreto o ausente, o convertirse en un generador de mayor inseguridad, como ha sido su experiencia en Irak y Afganistán. Otro escenario es que, de manera intencional o involuntaria, provoque nuevas fricciones en el área, favoreciendo a unas potencias y desfavoreciendo a otras (Pérez, Gutiérrez y Arroyo, 2011).

También, como un elemento perturbador sistémico y regional está el hecho de que, en los últimos años, China vive severos problemas sociales y se han incrementado las protestas a favor de las libertades y los derechos civiles, como el descontento de los jóvenes de Hong Kong y las demandas de conectividad a las redes sociales internacionales. Además, se ha agudizado la desigualdad del ingreso, ha aumentado el delito y se ha ampliado la brecha social de la dinámica rural-urbana, a lo que se suman las consecuencias sociales de los problemas de contaminación ambiental y la escasez de recursos energéticos y estratégicos.

En estos escenarios globales, el papel de ciertas regiones es más limitado que el de otros actores estatales u otras fuerzas sistémicas. En ese sentido, cabe mencionar algo sobre el papel de la región latinoamericana en el reacomodo de fuerzas a nivel mundial. Aunque América Latina ha sido considerado un subconti-

nente de grandes avances en el desarrollo económico y logros en la estabilidad política desde modelos democráticos, hoy en día, la característica más relevante y novedosa de la región es que presenta más diversidad que antes, no solamente en la esfera nacional de su, cultura y política, y su gran polarización económica, sino también en sus relaciones internacionales, regionales y globales, así como en sus opciones de integración. Por la gran participación de casi todos los países del área en los procesos de globalización y por la vinculación tan estrecha con la hegemonía de Estados Unidos, América Latina se ve más afectada por los cambios del sistema internacional –tal como el declive hegemónico, como ocurrió, por ejemplo, con la crisis de 2008–, en comparación con otras regiones, como África (Piñón, 2014). La relación con la potencia dominante sigue siendo como de aliada o enemiga, como durante la Guerra Fría, pero siempre protagonista central de la realidad latinoamericana. De todas formas, pareciera que, en cualquier escenario geopolítico próximo, el papel del subcontinente latinoamericano será siempre secundario, como afirman algunos expertos (von Klaveren, 2012: 148-149), y aunque expresara un mayor interés por intervenir en las direcciones globales, no tendrá mayor presencia ni capacidad para influir sobre la forma como se dé el recambio de poder mundial, en un sentido positivo. Pero, en otro sentido, América Latina y el Caribe tampoco representan un foco de desestabilización sistémica o regional; los conflictos previsibles estarían relativamente acotados a efectos locales.

En ese mismo sentido de una visión panorámica de los grandes cambios mundiales, la revisión de las regiones no deja fuera al continente africano. África, como una región particular, no debe ser excluida del análisis, aunque no se visualice como factor decisivo en la reconfiguración del poder mundial. Ciertamente, presenta varios elementos que permiten prever su potencial. Su peso territorial, sumado a la existencia de grandes fuentes de recursos estratégicos, ha vuelto a este continente muy importante para potencias como China e India, pero también para Brasil y, en general, para las economías en expansión. La dimensión de la población también es muy relevante, sobre todo por el llamado “bono demográfico”, que la sitúa como una de las regiones más jóvenes del mundo y, por lo tanto, con mayor capacidad laboral. Este valor debe ser considerado tomando en cuenta su relevante componente étnico y cultural. Empero, el principal problema para evaluar su peso y contribución al próximo orden mundial estriba precisamente en la gran diversidad política, social y cultural que representa; así como en las consecuencias derivadas de la pérdida de los liderazgos de Libia y Egipto, y las relaciones diferenciadas de los países que componen la región con Sudáfrica. Además, su proceso de integración a través de la Unión Africana, al que se le ha apostado mucho, se ve todavía lento e indeciso.

Lo unívoco y lo diverso de los escenarios mundiales

Con lo dicho previamente podemos examinar los debates que se han dado en torno al tipo

de orden mundial del siglo XXI. Estas visiones podrán ser simplistas y reducir la complejidad de la distribución de poder internacional, pero metodológicamente permiten escenificar los problemas del orden mundial. Un primer debate se dio al final de la Guerra Fría, cuando se cuestionó qué estructura internacional era la que estaba naciendo. Diversos analistas internacionales manejaron modelos multipolares y en la disciplina estuvo de moda la poliarquía, con criterios regionales y mundiales. Como ya se mencionó antes, se pensó que potencias como Alemania y Japón adquirirían una dirección regional y otras más, con influencia debido a sus dimensiones geopolíticas y sus intereses globales, como China y Rusia, se sumarían a un grupo exclusivo de superpotencias, que mantendría cierto equilibrio de poder y tomaría las decisiones mundiales. Más adelante, los estudios internacionales descartaron la posibilidad de una mutlipolaridad que pusiera en entredicho la supremacía estadounidense. En ese contexto se inscribe el modelo uni-multipolar, en el que Estados Unidos superaba, por mucho, a cualquier otra potencia en los planos económico, político y militar, pero principalmente en su capacidad de respuesta frente a los retos mundiales. No obstante, esa realidad lo dejaba en una posición de cierto aislamiento, que tenía que reforzar con un apoyo directo o indirecto de otras potencias y organismos internacionales, como la ONU y la OTAN. La respuesta a esta situación también se dio mediante un ejercicio para determinar cuáles eran los enemigos por enfrentar: los países socialistas, Cuba y Corea del Norte y las dictaduras islámicas

y del Medio Oriente. Kenneth Waltz (2005: 180) y Alexander Wendt (2005: 9) sentaron ciertas bases teóricas sobre la redefinición de los enemigos, a partir del realismo estructural y del constructivismo social en las Relaciones Internacionales. Finalmente, aparecen indicios de que esta recomposición mundial, basada en la lucha contra el terrorismo, se ha agotado y nuevos y viejos actores internacionales están preocupados por otro modelo mundial.

En ese sentido se han hecho algunas propuestas interesantes en el plano académico. Juan Gabriel Tokatlian recoge varias de ellas (Tokatlian, 2012: 36). Señala que hay quienes observan “un vacío de poder global”, como Nial Ferguson, quien habla de “apolaridad”, o Ali Wyne, que ve una “desproporcionada influencia” de fuerzas no estatales en el escenario internacional (Tokatlian, 2012: 36). Richard Haass, por su parte, afirma el advenimiento de una era “no-polar”, sin un eje clave localizado en un Estado, sino con múltiples centros de poder y diversas fuentes de desorden, no necesariamente gubernamentales (Tokatlian, 2012: 36). Mientras que, entre quienes reconocen cierta concentración de poder, Joshua Harmon recupera la propuesta de Huntington de “uni-multipolaridad”, que se caracteriza por un Estados Unidos que actúa a la par de otras potencias, en una especie de club de decisiones (Tokatlian, 2012: 36). El término de “interpolaridad” aparece para explicar el cruce entre una redistribución de poder crecientemente multipolar y un proceso de mayor interdependencia global; de tal forma combina concentración y dispersión de poder. Finalmente, el propio Tokatlian se decanta

por una “heteropolaridad”, que es un orden de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como en el no estatal, que combina sectores políticos, económicos, militares, culturales y otros, en escalas de cooperación y conflicto de alta complejidad (Tokatlian, 2012: 36). Pero no todos los analistas están de acuerdo; hay quienes cuestionan la idea misma de polaridad y ofrecen nociones como la de entropía, que da cuenta de lo difuso y diverso del sistema global actual y permite conectar este concepto con los enfoques de la complejidad y las teorías del caos y las catástrofes. Lo que destacamos de este debate es que manifiesta la dificultad de aproximación a los nuevos escenarios de poder en el mundo.

Asimismo, la discusión en torno a estos modelos confirma la impresión de que actualmente nos encontramos en un proceso de transición del orden mundial. Tradicionalmente, tanto los historiadores de las relaciones internacionales como los realistas han señalado que las transformaciones del orden mundial han tenido lugar a partir de una guerra de transición hegemónica. En cambio, hoy en día se observa una transición hegemónica sin enfrentamiento bélico, lo cual no es insólito, pues ya ocurrió antes, con la caída de la Unión Soviética. Sin embargo, ello no significa que la potencia hegemónica no haya experimentado grandes tensiones en su interior, en sus relaciones con sus áreas de influencia y con las potencias emergentes, así como una gran tensión del sistema internacional en su conjunto. Los costos de cualquier cesión hegemónica o de la emergencia de un nuevo orden mundial siempre han sido elevados. Por lo tanto, es de

esperar que el próximo cambio en el orden mundial implique fricciones y conflictos y transferencias en sus costos.

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta para reconocer cualquier transición hegemónica es la intensidad de conflicto en la coyuntura de transición con respecto a la intensidad del conflicto durante el periodo de cierto equilibrio hegemónico, o bloque histórico. Tanto la existencia de modelos de estabilidad hegemónica como sobre los procesos de transición requieren de un enfoque de larga duración. En ese sentido, conviene recordar cómo Karl Polanyi (2000: 17) ha expresado que los cien años de paz europea permitieron al capitalismo colocarse como el modelo más importante de desarrollo económico y expandirse hacia el resto del mundo, a través de una política imperialista. Estos escenarios de guerras realizadas fuera del continente europeo son lo que implicó el recambio de poder de Gran Bretaña a Estados Unidos, con un fuerte carácter turbulento. De hecho, en los últimos 150 años, el mundo occidental ha sido más conflictivo e inestable que el Oriente, sin que ello signifique que Asia haya carecido de fuertes competencias interestatales. Recordemos que en su momento Japón y Rusia tuvieron una importante rivalidad y más adelante hubo guerras de diversa intensidad, pero con efectos mundiales, como las de Corea y Vietnam. En ese sentido se debe destacar, como ya se mencionó, la posición pacífica que ha observado China durante las últimas décadas.

De este modo, si reconocemos que está ocurriendo una transición hegemónica o sus inicios, pero no se observa una espe-

cial conflictividad entre las potencias más importantes, esto puede significar que en esta ocasión una gran guerra o las guerras en general no constituyen el mecanismo de recambio de poder, lo que se explicaría parcialmente por la amenaza de una guerra nuclear. Por lo tanto, el elemento detonador de este desplazamiento no es otro que el conjunto de diversas crisis que se han ido sumando paulatinamente en los últimos años. Esta crisis sistémica (constituida por otras diversas, como la económica, financiera, ambiental, política, migratoria, institucional, multilateral) ha tomado el lugar de las guerras de transición hegemónica. De ser esto así, sería el primer recambio de poder que ocurre a través de una crisis sistémica y no de un conflicto armado, lo que podría suponer que los efectos serían transversales y más globales que en otros procesos de cambio del orden mundial.

La crisis múltiple y sus dilemas

Si podemos entender el sentido de la crisis sistémica que vivimos actualmente, podremos imaginar mejor el tipo de orden mundial venidero. Por ello, a continuación, haremos una descripción del contexto y los retos más relevantes que implica esta crisis. Este proceso de reestructuración del poder político mundial tiene lugar en un marco social más vasto. En primer lugar, está la globalización, como contexto, proceso, política e ideología, en sus formas de globalidad, globalismo y *glocalización*. En segundo lugar, tenemos el escenario de crisis sistémicas múltiples, principalmente

en el orden de la crisis financiera, ambiental, de seguridad, institucional, para relacionar las crisis con la tipología de los riesgos globales de los que habla Ulrich Beck (2008: 32), quien señala que la lógica de la teoría crítica del riesgo global se fundamenta en tres tipos: riesgos ecológicos, financieros y las amenazas terroristas. Empero, queda la pregunta de si la crisis financiera y la crisis ambiental están expresando el declive definitivo del capitalismo o solamente un momento más de regulación del sistema. De alguna manera, estos cambios no son tan perceptibles debido a que tienen lugar dentro de la globalización y ésta seguirá todavía desarrollándose en los próximos años.

No puede quedar fuera de la previsión del orden mundial que se está recomponiendo el tema de la crisis ambiental. El fracaso del consenso de Kioto y las posibilidades limitadas del Acuerdo de París demuestran la incapacidad de establecer regímenes internacionales en materia de emisión de gases de efecto invernadero, pero también la dificultad de construir un verdadero sistema de gobernanza global sobre el cambio climático o sobre el tema ambiental en general. Los compromisos y regímenes internacionales en materia ambiental están paralizados y la crisis económica no contribuye al combate de esta crisis y a promover un verdadero desarrollo sustentable; incluso, algunas políticas de rescate financiero y económico que se apliquen pueden atentar contra las acciones de protección ambiental. Por otra parte, la aparente sensibilidad de China sobre el tema está limitada por su necesidad de crecimiento y las demandas crecientes de su economía y de su población. Así, se prevé para el futuro

inmediato un escenario global con profundas incertidumbres y potenciales conflictos derivados de los problemas ambientales.

Otro factor es la acumulación de capital, ahora más inequitativa que nunca, observándose un aumento de la desigualdad económica entre el Norte y el Sur. Ocurre en América Latina, que ha sido considerado el continente con la mayor desigualdad del ingreso, pero también tiene lugar en las sociedades de los países desarrollados; también India y China enfrentan desafíos en ese sentido. El desequilibrio de la acumulación tiene una dimensión estatal, pero ocurre asimismo a nivel global y transversal, lo que ahora se reconoce como el Norte global y el Sur global. El peso de actores financieros privados es mayor que el de muchos estados y sus decisiones configuran un orden alterno de capital. La desigualdad, lo mismo que la pobreza, generan conflictos de alta complejidad y de detonación prolongada, con posibilidad de explosión social de graves consecuencias. Las respuestas a este descontento creciente pueden ser de tipo autoritario y eso escalaría la gravedad del asunto (Robinson, 2007), además de un posible escalamiento a nivel internacional.

Empero, el mayor déficit del orden mundial actual y de la gobernanza global que se pueda visualizar a futuro es de carácter político, a saber, el déficit democrático. Parece no haber democracia ni legitimidad más allá del Estado-nación. Actualmente, la capacidad de acuerdo, regulación y funcionamiento de muchos sectores mixtos en el ámbito internacional es posible a través de regímenes internacionales en los que participan actores públicos, privados, sociales, nacionales e inter-

nacionales, organismos intergubernamentales y organizaciones civiles. El marco estructural de sus acciones se encuentra en la mayor interdependencia global, en que se trabaja con resultados en temas ambientales, sociales, de derechos humanos, salud y educación; pero también donde prosperaron iniciativas como la “responsabilidad de proteger”. En un orden multipolar o de no-polaridad, la gobernanza global podría construir los consensos necesarios en determinadas políticas y acciones. Pero ciertas potencias emergentes, como China, pueden pensar que estos acuerdos amenazan sus proyectos hegemónicos (Willke, 2007), además de que, en el caso de la Unión Europea, los acuerdos globales pueden ser más débiles que los regionales.

Otra tendencia preocupante para la estabilidad mundial es el retorno del nacionalismo político como respuesta a la globalización. Mientras que autores, como David Held (1997: 320), señalaban el advenimiento del gobierno cosmopolita, que había previsto Kant, hay tendencias visibles que lo ponen en duda, como el ascenso de las ideologías de derecha en Europa, el neoconservadurismo estadounidense y otros movimientos nacionalistas y conservadores en Asia. Eso se observa en el recrudecimiento del proteccionismo económico, que está vinculado con las medidas de salvamento de los sectores financieros de los estados en crisis. Otra tendencia asociada a este fenómeno es la xenofobia, que se ha recrudecido en distintos escenarios de muros antimigrantes en las fronteras internacionales, pero también estados con minorías religiosas o étnicas. Las crisis económicas, políticas o ambientales

seguirán siendo factores que propicien migraciones masivas. El racismo se suma a la xenofobia reforzando y aumentando la exclusión y la polarización social, elementos que socaban la legitimidad de los estados democráticos. También, como ya se ha mencionado, las libertades civiles se ven afectadas por la contención de los migrantes y por la lucha contra el terrorismo.

Hay que señalar también que la crisis de las instituciones multilaterales –en esencia, las intergubernamentales– es profunda. Éstas han sido incapaces de desempeñar un papel decisivo en el marco de la estructura hegemónica prevaleciente; su arquitectura institucional y normativa, y sus capacidades materiales resultan insuficientes para la construcción de legitimidad internacional. No podrá haber una transición hegemónica que no esté obligada a entender los límites y los alcances de esta crisis y a ofrecer una salida viable al multilateralismo y a un multilateralismo más democrático. En ese sentido, la transición en este rubro está relacionada con cambios en algunas variables clave del orden mundial, especialmente relacionadas con la paz y la resolución de los conflictos globales.

En estos escenarios globales hay una presencia creciente que puede producir, ya sea regulaciones políticas o mayores conflictos internacionales. Se trata de los movimientos civiles transnacionales, a los que tendremos que prestar más atención a partir de ahora. Frente a estructuras nacionales cerradas, el activismo busca y encuentra espacios transnacionales para sus reivindicaciones. Existe una gran heterogeneidad en esta órbita política,

incluye la Primavera Árabe, movimientos indígenas, migrantes, antiglobalización, defensa de derechos humanos y muchos otros; además, están asociados con nuevas formas de acción y colaboración gubernamental y no gubernamental, como la diplomacia pública, ciudadana y cultural (Batta, 2008). En este ámbito, asimismo, se da un dinamismo especial entre lo local y lo global, en el tejido de organizaciones y redes intergubernamentales, así como en el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento.

Conclusión. El futuro próximo, entre la desesperanza y nuevas utopías

Tras la turbulenta década de 1970, Hedley Bull (2005) se planteaba si el sistema de estados que había surgido de la Paz de Westfalia era ya obsoleto o estaba en declive y se preguntaba hacia qué rumbo debería dirigirse su reforma. Ciertamente, esta observación se hacía cuando algo estaba cambiando en el eje de conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y emergía el Tercer Mundo, con sus propias demandas, haciendo más complejo y más diverso el escenario de la Guerra Fría, que se vivía entonces. En el panorama de aquella transición, afirmaba:

No podemos evitar reconocer que un cierto elemento de cooperación entre las grandes potencias es uno de los fundamentos esenciales para que se produzca el orden mundial dentro del sistema de estados [...], el orden mundial se verá más protegido si existe

armonía entre ellas que si existe conflicto (Bull, 2005: 348-349).

La gran diferencia que hay entre ese momento y el actual no radica tanto en que se trate de un modelo bipolar, unipolar o multipolar, sino en que ya no existe un sistema de estados como el que se formó hace trescientos años y tuvo su máxima expresión en el siglo xx. Hoy en día, el orden mundial depende de más actores, no sólo de las potencias que deban o puedan cooperar, sino de nuevos actores y agentes, de un marco más amplio en cuestiones relativas a las fuentes de poder, su ejercicio y los centros de decisión que tienen impactos mundiales. Mientras que algunos piensan en ejercicios de poder más horizontales que jerarquizados, otros imaginan que tienen forma de redes o de alianzas complejas. Esto mismo hace imperativo que se produzca la cooperación entre los estados relevantes en la escena internacional, pero los resultados de esa cooperación no podrán ser tan decisivos en un contexto de dispersión e incertidumbre.

Podemos pensar que, en efecto, se observa un declive relativo del poder estadounidense. Aunque no se cuenta con datos que prevean una caída súbita, como la que ocurrió con la Unión Soviética, puede afirmarse que vivimos un proceso de transición hegemónica cuya duración desconocemos, pero en el que ya se identifican a los principales actores emergentes y es posible hacer un diagnóstico de los problemas más relevantes que tendrá que enfrentar un nuevo orden mundial. El detonante clave de esta reestructuración de poder es la crisis múltiple que se ha ido agravando en los últimos años, lo cual no descarta,

por otro lado, un escenario semibélico, como de guerra fría.

Los retos que enfrenta esta transición son los de un modelo con más tensiones diplomáticas, mayor inequidad económica y polarización social, debilitamiento de la coordinación multilateral, fuertes problemas ambientales y nuevas formas de malestar político en el mundo. Se requerirá, por tanto, de una acción decisiva de las potencias y de los actores con mayor capacidad de acción para ejercer un liderazgo coordinado y legítimo, que produzca equilibrio y garantice un mínimo de estabilidad y seguridad regionales y globales, frente a las amenazas del poder estatal, pero también difusas y semiestatales, como el terrorismo, el paramilitarismo o el crimen organizado. No obstante, este imperativo, la búsqueda del incremento de poder, que es un objetivo de cualquier potencia, hace difícil que podamos confiar en un escenario no conflictivo.

Más aún, desde una óptica crítica, que se apoye en ciertos supuestos del enfoque de la complejidad, la idea de la transición hegemónica se complementa con la del caos, un cierto desorden mundial permanente. Un

desorden que proviene de la descomposición del orden actual y que se transforma en nuevas formas ordenadas, pero donde la estabilidad o el equilibrio de poder entre estados no pueden ser garantizados; menos aún si se considera que cierta entropía del sistema provoca, en el reordenamiento actual, cierta pérdida de orden, de manera irreversible. Las turbulencias políticas de un sistema de este tipo persistirán, a pesar de la voluntad de las potencias hegemónicas y del nivel de cooperación que alcancen. Un orden mundial que ya se está instalando contempla un papel clave de Estados Unidos en esta transición; la incertidumbre política internacional que motivará a actuar a las potencias emergentes como China y Rusia; una inmovilidad o irrelevancia política de Europa y América Latina, y las tensiones hacia direcciones diversas de nuevas formas de acción civil que tratarán de contener el impulso que los grandes capitales quieren imprimirle a la globalización, especialmente en su esfera económica. El escenario es complejo y no está exento de conflictos, pero, al menos, no pesa sobre él una amenaza de absoluta destrucción como ocurría durante la guerra fría.

Sobre el autor

ALFONSO SÁNCHEZ MUGICA es licenciado en Relaciones Internacionales y doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrito al Centro de Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son: política exterior de México, política internacional, historia de las ideas en América Latina, filosofía política, la enseñanza de las Relaciones Internacionales en México y problemas teóricos y metodológicos de las ciencias sociales. Entre sus recientes publicaciones se encuentran: “Pensamiento internacional latinoamericano” (en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, 2016); “Principios de paz y desarme: Alfonso García Robles en la política mundial” (en *Homenaje a Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz (1982)*, 2013); “Tiempo social, tiempo global: Reflexiones disciplinarias” (en *Tiempo mundial y riesgos globales: perspectiva de la crisis*, 2013).

Referencias bibliográficas

AGCS ONU (2000) “Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos” en *Informe Brahimi*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

AGCS ONU, (2001) “Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados” en *La responsabilidad*

de proteger. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Art, Robert y Kenneth Waltz (eds.) (1993) *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Lanham, Maryland: University Press of America.

Batta Fonseca, Víctor (2008) *Sociedad civil global y estado trasnacional: movimientos de resistencia contra el orden imperial*. México: Cenzontle.

Beck, Ulrich (2008) *La sociedad de riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.

Bremmer, Ian (2014) “Hacia un nuevo desorden mundial” *El País*, 26 de septiembre. Disponible en: <https://elpais.com/elpais/2014/09/24/opinion/1411554705_054704.html>.

Bull, Hedley (2005) *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.

Buzan, Barry y Lene Hansen (2009) *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

CFR (2010) *Rebalancing and Reforming Defense: Quadrennial Defense Review 2010* [en línea]. Disponible en: <<http://www.cfr.org/defense-policy-and-budget/rebalancing-reforming-defense-quadrennial-defense-review-2010/p21363>> [Consultado el 6 de febrero de 2015].

Cooper, Robert (1996) “The post-modern State and the world order” *Demos*, 19: 5-43.

Cox, Robert W. y M. Schechter (2002) *The Political Economy of a Plural World. Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. Londres: Routledge.

- Cox, Robert W. (2013) "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de Relaciones Internacionales" *Relaciones Internacionales* (24): 129-162.
- Fukuyama, Francis (1989) "The end of history?" *The National Interest* (16): 3-18.
- Fukuyama, Francis (2004) *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: B Grupo Zeta.
- Gramsci, Antonio (1986) *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. México: Juan Pablos Editor.
- Held, David (1997) *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Herrera Santana, David (2015) *Crisis de hegemonía y nuevo orden geopolítico internacional: bifurcación y espacialidad estratégica en las relaciones internacionales del siglo XXI*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, tesis de doctorado.
- Huntington, Samuel (1999) "La superpotencia solitaria" *Este País* (98): 50-55.
- Kagan, Robert (2003) *Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus.
- Keohane, Robert (2005) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kissinger, Henry (2011) *On China*. Nueva York: The Penguin Press.
- Kissinger, Henry (2014a) "Henry Kissinger in the Assembly of a New World Order" en *Wall Street Journal*, 29 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/henry-kissinger-on-the-assembly-of-a-new-world-order-1409328075>> [Consultado el 29 de agosto de 2014].
- Kissinger, Henry (2014b) *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- Mesa Delmonte, Luis (coord.) (2012) *El pueblo quiere que caiga el régimen: protestas sociales y conflictos en África del Norte y en Medio Oriente*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África.
- Micklethwait, John (2014) "As the world turns" *The New York Times* [en línea], 11 de septiembre. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2014/09/14/books/review/henry-kissingers-world-order.html>> [Consultado el 13 de septiembre de 2014].
- Mills, C. Wright (1987) *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moscuzza, Pierfrancesco (2015) *Hegemonía, imperialismo y poder: los Estados Unidos de América y la transformación del escenario político internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, tesis de doctorado.
- Orozco, José Luis y Jesús Gallegos Olvera (coords.) (2013) *Estados Unidos: ¿una hegemonía del fin del mundo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Del Lirio.
- Pérez Gavilán, Graciela; Gutiérrez del Cid, Ana Teresa y Rosario Arroyo (coords.) (2011) *La hegemonía estadounidense. ¿Recuperación o declive? Su expresión en distintos escenarios regionales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

- Piñón Antillón, Rosa María (coord.) (2014) *La crisis de la zona euro y América Latina: lecciones del pasado y del presente*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Polanyi, Karl (2000) *La gran transformación*. México: Juan Pablos.
- Robinson, William (2007) *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clases y Estado en un mundo trasnacional*. Bogotá: Desde Abajo.
- SIPRI (2017a) *El gasto militar mundial en 2016 fue de 1.69 billones de dólares* [en línea]. Disponible en <<http://visuals.sipri.org/es/index.html>> [Consultado el 13 de abril de 2018].
- SIPRI (2017b) *Trends in World Military Expenditure, 2016* [en línea]. Disponible en <<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>> [Consultado el 13 de abril de 2018].
- Tapia, Alejandro (2014) “Kissinger plantea en nuevo libro el rol paradójico de la globalización” *La Tercera* [en línea]. 10 de septiembre. Disponible en: <<http://www2.latercera.com/noticia/kissinger-plantea-en-nuevo-libro-el-rol-paradajico-de-la-globalizacion/>> [Consultado el 15 de septiembre de 2014].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2012) “Crisis y redistribución del poder mundial” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (100): 25-41.
- von Klaveren, Alberto (2012) “América Latina en un nuevo mundo” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (100): 148-149.
- Wallerstein, Immanuel (2010) *El moderno sistema mundial* [2ª ed.]. Madrid: Siglo XXI de España.
- Waltz, Kenneth (2005) *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Wendt, Alexander (2005) “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (1): 1-47.
- Willke, Helmut (2007) *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*. Frankfurt: Campus.