

LA CRISIS DEL ORDEN LIBERAL INTERNACIONAL

El 24 de marzo, la Fundación Carolina, junto con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), organizó el webinar “La crisis del orden internacional liberal”. En él participaron Andrés Serbin, presidente de CRIES; José Antonio Sanahuja, director de la Fundación Carolina; Érika Rodríguez Pinzón, profesora de Sociología en la Universidad Complutense de Madrid; y Luiza Duarte, investigadora en The Wilson Center y American University. Andrei Serbin, director de CRIES, moderó el debate. El webinar inaugura un ciclo de sesiones que tiene por objeto analizar el rumbo del sistema internacional, así como la inserción de América Latina en el mismo. Esta primera edición se centró en el debate sobre el declive del orden internacional liberal y la reconfiguración de las alianzas internacionales, atendiendo al rol que juegan América Latina y el Caribe en este escenario.

El orden liberal internacional y su evolución

En su intervención inicial, José Antonio Sanahuja definió el orden liberal internacional como un conjunto de instituciones y normas que remiten a un sistema abierto, con unas reglas bien definidas. Ahora bien, según apuntó, resulta imprescindible situar este concepto en el marco histórico en el que aparece, en tanto se origina con la expansión del capitalismo de la post-II Guerra Mundial. Este orden va articulando un entramado institucional y normativo que guiará el comportamiento de los actores del sistema internacional. Sin embargo, lo que hoy se entiende por orden liberal internacional solo se consolida tras 1989, de modo que ha tenido un periodo corto de vigencia y aceptación, tanto más porque desde hace tiempo se viene atisbando su caída.

Hasta 1980 el sistema internacional se caracterizaba por la bipolaridad, si bien estaba atravesado por dos ejes: el que definía la confrontación Este-Oeste, y la Norte-Sur, que emerge con la descolonización. En este contexto, los países del Sur —principalmente, los de América Latina, liderados por México— trataron de impugnar el orden liberal vigente en ese momento a través del denominado Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Sin embargo, en 1982, al calor de la crisis de la deuda, este proyecto quedó desarticulado. Pocos años después, con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, se declara lo que Francis Fukuyama llamó el “fin de la historia”. Se inicia entonces una etapa en la que el orden liberal, liderado por Estados Unidos, se hace hegemónico, se expande globalmente y se universaliza. Con todo, este orden traía consigo las semillas de su propio cuestionamiento, y ello, principalmente, por dos factores.

En primer lugar, porque implicó la emergencia económica de un grupo de países en desarrollo (BRICS) que, paulatinamente, van a reivindicar un mayor peso internacional y a cuestionar el mantenimiento de ese orden. En segundo lugar, porque el modelo

económico en el que se sustenta el orden liberal provoca cambios sociales muy profundos. Por una parte, conllevó el ascenso de las clases medias en los países emergentes; por otra, ha generado un vaciamiento de las clases medias en los países desarrollados y un importante aumento de la desigualdad, que ha acabado manifestándose en un descontento social generalizado. De hecho, este orden internacional se ha visto contestado al interior mismo de muchos países occidentales. En suma, cabe identificar dos fuerzas que impugnan el orden internacional liberal en tanto orden hegemónico: las representadas por los países emergentes, y las fuerzas iliberales que al interior de muchas sociedades reprobaban su naturaleza abierta.

En línea con esta exposición, Andrés Serbin se detuvo en los riesgos y amenazas que derivan del declive del orden liberal. Aquello que de inmediato se ve amenazado son un conjunto de valores políticos constituidos desde una perspectiva ilustrada, actualmente en cuestión. De hecho, desde su propia consolidación, muchas voces vienen calificando dicho orden como propio de un club occidental, bajo el cual subyace una intencionalidad económicamente interesada, ajena a una vocación de progreso generalizado.



“En la reconstitución de las relaciones de poder, emergen potencias no-occidentales que plantean otras formas de organizar el orden internacional”

Andrés Serbin

No obstante, el debilitamiento de este orden genera otras amenazas. Por una parte, se encuentran las que resultan de la acción de las fuerzas internas iliberales, ya citadas: han surgido movimientos autoritarios y reaccionarios, con acceso al poder. Por otra parte, fruto de las fuerzas externas, surge una amenaza en forma de incertidumbre, puesto que el cambio de paradigma hacia otro orden nos lleva a un mundo desconocido. Al darse una reconstitución de las relaciones de poder, emergen potencias procedentes de áreas no-occidentales que plantean otras formas de organizar la estabilidad en el mundo.

En este contexto, Luiza Duarte hizo hincapié en el lugar complejo que ocupa América Latina: la región se encuentra en un momento en el que se solapan diversas crisis multidimensionales: climática, democrática, patriarcal, etc., lo que hace difícil vislumbrar su horizonte, tanto político como de inserción económica internacional.

El impacto de la pandemia y del cambio de gobierno en EE.UU.

La llegada de la COVID-19, según Andrés Serbin, ha acentuado muchas de las tendencias socioeconómicas y políticas que ya se venían observando desde 2015 y, muy particularmente, el deterioro del multilateralismo orientado hacia una gobernanza

global. La pandemia, en efecto, ha impulsado un escenario en el que las relaciones ya no se basan tanto en la cooperación —aun sustentada en los valores liberales—, puesto que los distintos actores han pasado a adoptar una actitud mucho más defensiva, fundamentada en una perspectiva realista donde priman los intereses particulares. En términos coloquiales, se está atestiguando un “sálvese quien pueda” a escala global.

Dicha actitud se refleja en la conducta de países que, hasta hace poco, lideraban el orden liberal pero que hoy se encuentran replegados sobre sí mismos, relegando en su agenda la gestión de las preocupaciones y retos globales. Por el contrario, el mundo asiático está protagonizando un esfuerzo visible por cooperar con el resto del mundo. Y así, Rusia, China o India han proyectado exteriormente una “diplomacia de vacunas”, tratando de ofrecer provisiones a aquellos países que han quedado fuera del marco COVAX instituido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta realidad geopolítica pone de relieve la ausencia de un liderazgo moral occidental, en contraste con el mundo euroasiático.

Bajo este enfoque, Duarte apuntó cómo China ha aprovechado la situación como una oportunidad para afianzar su papel en América Latina, empleando dicha “diplomacia de vacunas” como un instrumento de poder blando, e instituyendo un espacio de cooperación alternativo. De este modo, China se ha presentado ante la región como una gran potencia, como un jugador crucial en el tablero geopolítico que es capaz de actuar y de ofrecer auxilio, contraponiéndose al proteccionismo en el que se ha mantenido EE.UU.



“China ha afianzado su papel en América Latina, empleando la ‘diplomacia de vacunas’ como un instrumento de cooperación alternativa y poder blando”

Luiza Duarte

Ahora bien, la llegada de un nuevo presidente al frente del gobierno estadounidense suscita interrogantes. Cabe preguntarse si la Administración Biden va a propiciar una mayor apertura hacia el exterior, lo que en todo caso no será inmediato, dado que —de acuerdo con Serbin— el gobierno empezará centrándose en la situación económica y social interna. Con todo, esto puede provocar repercusiones externas, en la medida en que la reorientación doméstica sugiera a los países aliados —descontentos con la Administración Trump— que es posible restaurar las relaciones. Cabe ser relativamente optimistas puesto que, de materializarse, se abriría una oportunidad para volver al multilateralismo y recuperar una agenda unitaria. De momento, los tres primeros meses del gobierno de Biden han reflejado una cierta apertura.

Este retorno al multilateralismo está en cualquier caso condicionado al escenario de rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, que no solo obedece a una disputa comercial y tecnológica. Dicha competencia está eximida de los elementos ideológicos propios de la Guerra Fría, puesto que China no proyecta la expansión de un modelo político alternativo. Sin embargo, sí que permanece una rivalidad Este-Oeste, aun ejercida de forma más diplomática por Biden, puesto que además Rusia y China han ido articulando un eje euroasiático, conformando un espacio paralelo, con instituciones propias, en el que EE.UU. y la OTAN están excluidos. A este bloque se añade además otro elemento, un tercer jugador, India, con el que se configura un triángulo estratégico euroasiático. Este triángulo resulta fundamental para comprender cómo la Administración Biden va a tratar de profundizar en la estrategia del indo-pacífico heredada del anterior gobierno, que procura afianzar una zona de seguridad e influencia con Australia y Japón, y en la que se quiere contar con India.

Por último, de cara a América Latina, el reacomodo de las relaciones con EE.UU. está ligado a varios asuntos que proceden del pasado. Uno de ellos es el de la lucha contra el narcotráfico, que a su vez conecta con cuestiones de seguridad, esto es: con la existencia de un crimen organizado que afecta a los países latinoamericanos geográficamente más próximos a EE.UU. En este punto, está asimismo por ver qué perspectiva tomará la Administración Biden. Durante el gobierno de Trump, EE.UU. mantuvo una visión clásica, estableció medidas securitarias en la frontera con México y llevó a cabo fumigaciones masivas de cultivos ilícitos en Colombia. Con Biden es previsible que la dinámica varíe y que se impulsen políticas más dialogantes y abiertas, si bien en esta materia el gobierno se encuentra limitado por las constricciones propias de su agenda interna, por lo que de momento no se detectan cambios.

La reprimarización en América Latina

Abundando en el escenario latinoamericano, Érika Rodríguez planteó el papel que, en el contexto de la COVID-19, van a ocupar los recursos naturales, y no solo en términos de posesión de recursos, sino también de gestión de los mismos. En la reorganización de las estructuras de la producción global vuelven a tomar una importancia creciente, en sintonía con la reprimarización a la que se ha asistido en la última década, y pueden volver a determinar las relaciones de los países. La pandemia ha puesto en cuestión las formas preexistentes de la distribución productiva, evidenciando la capacidad y eficiencia de la industria China —como en el caso de la producción y abastecimiento de mascarillas—. Esto ha revelado la exigencia de relocalizar industrias que se habían deslocalizado.

El debate retomó aquí la cuestión de la influencia de China en América Latina, dado que este país empezó a ganar presencia en la región durante su década de crecimiento, mientras el resto del mundo se encontraba hundido en la crisis financiera. Fue entonces, en la segunda mitad de los años 2000, cuando se produjo una fuerte reprimarización y

un fortalecimiento de los sistemas económicos basados en la extracción de materias primas.

Lo anterior aparejó varios efectos. Primero: la persistencia de las desigualdades estructurales en América Latina, dado que los déficits en la redistribución de recursos están ligados a la lógica extractivista. Además, los Estados no acometieron las reformas fiscales precisas para reforzar sus capacidades institucionales y no se produjo una democratización de la riqueza que proveen estos productos. Segundo: el fortalecimiento de los oligopolios, debido precisamente a que esa estructura de producción (no democratizada) siguió concentrada en pocas manos, perpetuando un modelo que no genera riqueza social. Y tercero: la reproducción de sistemas de gobernanza que no han fortalecido la democracia ni la representatividad de las minorías.



Érika M. Rodríguez Pinzón

“El auge reprimarizador puede contribuir a la resistencia económica de la región, pero no se han realizado los cambios estructurales para que estos recursos generen prosperidad social”

Érika Rodríguez Pinzón

En consecuencia, el actual auge reprimarizador en América Latina suscita preocupación porque, si bien puede respaldar la resistencia de economías que, frente a la crisis, se encuentran fragilizadas, no se han realizado los cambios estructurales para que estos recursos generen prosperidad social. A ello se agregan las condiciones en las que participa china, tanto en la demanda de recursos primarios, como en el modo en que este país financia la construcción de infraestructuras. Pese a que el apoyo asiático es importante para la región —todavía hay un déficit considerable en infraestructuras—, dichas condicionalidades no fortalecen necesariamente sus capacidades propias.

Consideraciones finales

El tramo final de la conversación retomó el debate sobre la crisis del orden global liberal, y el futuro que le espera al sistema internacional. Sanahuja recordó que las instituciones multilaterales en las que descansa el orden internacional liberal deben responder a tres exigencias: representatividad, legitimidad y eficacia, y efectividad. Y es evidente que dicho orden está experimentando problemas en estos tres ámbitos. En términos de representatividad, los organismos internacionales no reflejan ni la distribución de la población mundial, ni la actual distribución de la riqueza o del poder político o militar a la que supuestamente respondían en un primer momento. En segundo lugar, también hay un problema de legitimidad, y en dos sentidos: de origen, dado que estos organismos no plasman el peso de los actores emergentes del sistema internacional; y de resultado, puesto que no proveen normas legítimas ni bienes

públicos. Finalmente, también se presenta un problema de efectividad. Muestra de ello es el año 2008, con acontecimientos como la aparición del G20. La crisis que se inició ese año representa un punto de quiebre no solo por la crisis financiera, sino por lo que significó en términos de crisis del multilateralismo y el orden internacional.

En este contexto, Sanahuja incidió sobre un elemento de cambio muy relevante, el creciente papel que está adquiriendo el regionalismo. En la actualidad ha emergido un tipo de regionalismo de carácter geopolítico. Allá donde esta lógica no está en crisis, ya no se trata tanto de un *building block* que contribuye a construir un multilateralismo global, sino de un regionalismo más defensivo, vuelto sobre sí mismo, que trata de proteger a los países que lo integran de un entorno internacional hostil. Esto se refleja en el concepto de “autonomía estratégica” de la Unión Europea, que está impulsando el alto representante.



“Las instituciones multilaterales en las que descansa el orden internacional liberal deben responder a tres exigencias: representatividad, legitimidad y eficacia, y efectividad”

José Antonio Sanahuja

En la intervención de cierre, Sanahuja señaló que, en efecto, el orden internacional liberal se encuentra en una crisis profunda ante la impugnación de actores externos en clave geopolítica, pero no es la primera vez que esto ocurre. Mucho más seria fue su impugnación, ideológica y material, por parte de la Unión Soviética y sus aliados en los tiempos de la Guerra Fría. Lo que en ese momento le permitió sobrevivir a ese embate fue el alto grado de cohesión social e ideológica que existió en el seno de las sociedades occidentales. Hay que recordar que un orden internacional es también un orden social y político al interior de los Estados que lo integran. Citando a John Ikenberry, Sanahuja señaló que la actual crisis del orden internacional liberal es más una crisis “Karl Polanyi”, que una “crisis E. H. Carr”, en referencia a dos autores que —uno desde el ángulo de la sociología histórica, otro desde la política de poder—, han tratado de explicar la crisis de los años treinta previa al surgimiento del fascismo y la II Guerra Mundial. Lo que ocurre en la actualidad —y para ello necesitamos que la disciplina de las Relaciones Internacionales adopte una perspectiva más sociológica—, no es tanto que haya una amenaza externa o una disputa geopolítica por el poder por parte de otros actores internacionales, sino más bien un proceso de crisis y erosión interna consistente en el debilitamiento de sus bases sociales, ahora más desafectas, que sustentan este orden. Ese es el papel que juegan las fuerzas iliberales que están apareciendo al interior de algunos de los países en los que se basaba ese orden internacional liberal.

En definitiva, la solución no pasa solo por reforzar las normas y organismos internacionales, sino que es necesario volver a reactivar los pactos sociales inclusivos, y a reconstruir el contrato social y la confianza y la afección de la ciudadanía; de lo contrario, se atisba un futuro complicado para el orden liberal internacional.

Relatoría redactada por Andrea Ruiz Tarín (Fundación Carolina)



Video de la sesión

<https://www.youtube.com/watch?v=tqyyCk7uGGU&t=2363s>