

# ¿NECESIDAD DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL?

Roberto Newell \*

Publicado en Foreign Affairs Latinoamérica, 23 de enero de 2017 - Artículos, Norteamérica, Portada

El orden internacional que prevalece en la mayor parte del mundo es el resultado de los tratados de paz de Westfalia de 1648. Con ellos concluyeron dos guerras: la Guerra de los Treinta Años entre los países protestantes y católicos de Europa y la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. El orden internacional resultante funcionó porque incorporaba dos principios clave sin los cuales hubiera sido imposible concluir los conflictos.

Los dos conceptos rectores del nuevo orden internacional fueron, primero, el reconocimiento explícito por los países involucrados de la soberanía nacional de cada país dentro de su territorio. El acuerdo en cuestión reconoció que cada nación tiene el derecho a ser gobernada por su propio gobierno nacional sin la intervención de agentes o actores externos en sus cuestiones internas. Además, los tratados de Westfalia también confirmaron la conveniencia de separar el gobierno nacional de las instituciones religiosas. Por ello, a partir de 1648, la gran mayoría de los países europeos (y de sus

colonias) han sido administrados por gobiernos seculares que basan sus decisiones en el interés nacional y no en principios religiosos o verdades reveladas. Es decir, a partir de los tratados de Westfalia la toma de decisión gubernamental se basó en el uso de la razón para servir los intereses nacionales.

El entorno competitivo que prevaleció durante la mayor parte de los tres siglos subsecuentes también influyó positivamente en el establecimiento de un orden internacional duradero. Durante ese periodo, cuatro potencias regionales (Alemania, Francia, Rusia y el Imperio Otomano) trataron de imponerse por la fuerza, pero ninguna pudo mantener su hegemonía durante un periodo prolongado. Consecuentemente, el orden internacional de Westfalia perduró y se convirtió en el paradigma de las relaciones internacionales globales.

La Primera Guerra Mundial fracturó el equilibrio internacional. El Tratado de Versalles, en vez de establecer las

---

\* Economista y Vicepresidente del Instituto Mexicano para la Competitividad y Consejero de México ¿Cómo vamos? Las opiniones expresadas en este ensayo son personales. Twitter @robertonewell



Paz de Westfalia (Gerard Terborch 1648)

bases para un periodo de paz, estabilidad y prosperidad, alimentó los resentimientos de los perdedores y confirió legitimidad y apoyo político a movimientos racistas y nacionalistas en muchos países de Europa y Asia. La fragilidad del orden internacional establecido en Versalles condujo a otra guerra mundial que dejó postrada a la mayor parte de Europa y Asia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos podría haber aprovechado su monopolio de armas nucleares, la fuerza de su ejército y su poderío económico para imponer su hegemonía a nivel global. En vez, haciendo gala de autocontrol y generosidad, Estados Unidos buscó reformar y fortalecer el orden internacional previo estableciendo un conjunto de instituciones internacionales —la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), entre otras— cuya razón de ser eran garantizar la paz y prosperidad de la comunidad internacional. Los americanos también aprovecharon su preeminencia para dar impulso a la difusión de un conjunto de valores e instituciones liberales. El ideario americano incluía: derechos humanos, propiedad privada e intercambio comercial con base en reglas de mercado, apertura comercial global,

descolonización y el establecimiento de países independientes basados en el modelo de Westfalia, cuyos sistemas políticos se suponía operarían con base en instituciones políticas democráticas.

El momento americano concluyó cuando la Unión Soviética se hizo de la información tecnológica necesaria para fabricar bombas nucleares e invirtió enormes recursos en la consecución de una guerra armamentista. Esto causó que se pospusiera la creación de un orden internacional basado en instituciones multilaterales y valores.

La paridad estratégica de la Unión Soviética con los americanos condujo al establecimiento de un orden internacional bipolar organizado en torno a Estados Unidos y la Unión Soviética que duró casi cuatro décadas. El conflicto latente de las dos superpotencias obligó a la mayoría de los países a alinearse con una u otra de las dos. Solo un puñado de países pudo operar con independencia estratégica durante ese periodo. Destacaron entre ellos Egipto, India, Yugoslavia y, en menor grado, México.

La ineficiencia del modelo económico socialista eventualmente causó el colapso económico, político y social



de la Unión Soviética y condujo a su disolución. Finalmente, Estados Unidos ganó la Guerra Fría y se desarticuló el orden internacional bipolar.

La disolución de la Unión Soviética condujo a un periodo de reacomodo estratégico. Parecía que se conformaría un nuevo orden internacional parecido al de Westfalia, pero con un cambio muy significativo derivado de la preeminencia global de Estados Unidos. El orden internacional emergente preservó los dos conceptos rectores originales del orden wesfaliano (soberanía nacional y conducta racional para maximizar intereses nacionales), pero se sumó a ellos un nuevo principio: la adopción universal de un ideario liberal similar al que opera en las democracias anglosajonas (Australia, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, entre otros).

El nuevo orden motivó a decenas de países a hacer reformas económicas y políticas transformacionales entre las cuales cabe destacar dos cambios significativos que aportaron mucho a la estructura emergente del nuevo orden liberal. La primera de estas fue la transformación del mercado común europeo en una comunidad europea que durante varios años parecía moverse en la dirección de la conformación de una confederación económica y política, creando un gran mercado que opera sin fronteras ni reglas que restrinjan el movimiento de los factores de producción y el comercio de productos y servicios y cuyos gobiernos nacionales operan una estrategia geopolítica consensada.

El segundo gran cambio que se dio durante este periodo fue que el gobierno comunista de China introdujo

reformas económicas y políticas que detonaron casi 30 años de crecimiento económico sumamente veloz. Tal crecimiento transformó la vida de cientos de millones de personas de ese país e impulsó a China a ocupar un lugar prominente en la economía global y en el orden político internacional.

Durante ese mismo periodo, los gobiernos de muchos países introdujeron cambios transformacionales. En México, el gobierno decidió sumarse a la ola transformacional abriendo la economía nacional a los flujos comerciales y de inversión de la economía global. En un periodo breve, México se incorporó al GATT, firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y Estados Unidos, y posteriormente ligó su economía con las de muchos otros países y regiones. Las reformas económicas liberales transformaron la economía nacional, mejorando la calidad de vida de decenas de millones de mexicanos. La liberalización económica de México fue complementada por otras reformas no menos importantes que convirtieron a México en una democracia plural con un sistema político competitivo. Cambios similares transformaron las economías y sistemas políticos de varios otros países.

Lamentablemente, la primavera liberal fue breve. Dos eventos debilitaron el ímpetu liberalizador que inició con la caída del muro de Berlín. El primero de estos fue la destrucción de las torres gemelas de Nueva York por terroristas islámicos. Esta tragedia, además de costar la vida a más de 2000 personas, también destruyó el momento del incipiente orden liberal internacional e inauguró un periodo de guerras y conflictos en Medio

Oriente con el fin de conjurar amenazas terroristas supuestamente aisladas. La tragedia de Nueva York motivó la intervención militar de Estados Unidos en Medio Oriente que inauguró un periodo prolongado de inestabilidad política y conflictos armados en la región que abarca todo el norte de África y que se extiende hasta la frontera de Pakistán con India.

Lo que hace que este nuevo reto geopolítico sea singular es que en vez de enfrentar a países de carácter westfaliano con intereses opuestos pero negociables, el conflicto enfrenta a personas vinculadas a movimientos islámicos religiosos con los países liderados por gobiernos seculares que aplican reglas de lógica utilitaria cuando toman decisiones. En otras palabras, el conflicto actual es entre países cuya naturaleza deriva del orden internacional westfaliano y representantes de un movimiento religioso cuyas reglas de conducta son pre westfalianas. Es decir, que funden los principios religiosos con las funciones de gobierno y, para colmo, tampoco reconocen las fronteras nacionales establecidas.

A todo lo anterior, es necesario sumar los efectos de cambios profundos en el entorno económico internacional, como son: la gran recesión de Estados Unidos, las crisis fiscales y financieras de varias economías europeas y los efectos sobre la población de los países que perdieron relevancia internacional debido a la reestructuración económica global y a la apertura económica

de China y de otros países. La suma de los cambios en el entorno internacional ha rebasado la capacidad de las estructuras e instituciones existentes para absorber y amortiguar sus efectos indeseados y preservar la estabilidad del orden internacional.

A estos retos globales se suman otras cuestiones a resolver. ¿Qué cambios hacer para que países como Brasil, China, India, Japón, México, Pakistán y Turquía asuman roles responsables como guardianes del orden internacional, de acuerdo con su capacidad económica intrínseca? ¿Cómo controlar los efectos del calentamiento global? ¿Qué hacer para absorber y conjurar los efectos disruptivos del cambio tecnológico sin deteriorar los efectos benéficos que pueden tener sobre la productividad y bienestar de la humanidad? ¿Cómo evitar que la debilidad económica y política de países como Corea del Norte, Rusia y otros, orille a sus gobernantes a adoptar conductas que conduzcan a conflictos globales? ¿Qué hacer para evitar la proliferación y uso de armas nucleares? ¿Cómo evitar que crisis políticas y económicas locales motiven el desplazamiento de olas incontenibles de migrantes internacionales? ¿Cómo evitar que el tráfico de armas y drogas y los flujos económicos relacionados desestabilicen a países y regiones?

Varios de los analistas más respetados del orden internacional actual —entre los que destacan Henry Kissinger, Richard N. Haass, Joseph Nye y otros—, han





concluido que el orden internacional actual no cuenta con las instituciones requeridas, ni con el respaldo internacional necesario, para enfrentar estos retos. Menos aún en un entorno político internacional que ha propiciado la elección de líderes populistas y globalifóbicos, como Donald Trump, cuya propuesta política implica que Estados Unidos repudie las instituciones multilaterales que ayudó a crear después de la Segunda Guerra Mundial y que en su lugar asuma una conducta internacional voluntariosa basada en su fuerza económica y militar.

Si esto sucede, la instalación de Trump en el poder detonará un periodo de gran turbulencia política, recesión económica y confrontación internacional que eventualmente puede causar que Estados Unidos entre en conflictos armados con otros países como China, Irán y Rusia e intensifique la lucha contra movimientos religiosos radicales como el Estado Islámico. En pocas palabras, si el gobierno de Trump adopta conductas del tipo que propuso durante la campaña política y que ha reiterado durante el periodo previo a su inauguración como presidente, existe la posibilidad que el nuevo gobierno estadounidense use su poderío militar y económico para establecer su hegemonía, abandonando con ello el papel responsable tradicional que ha caracterizado su conducta internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial.

El peligro implícito en este cambio es enorme. Parafraseando a Henry Kissinger: para mantener la estabilidad del orden internacional es necesario que las grandes potencias actúen cuidadosamente, manteniendo un equilibrio razonable y confiable mediante una conducta basada en reglas, valores y el no uso de la fuerza. Lamentablemente, todo indica que Trump no comparte la filosofía geopolítica de Kissinger.

En ese contexto es indispensable que el gobierno de México prepare estrategias económicas y políticas flexibles que le permitan responder a cualquiera de los escenarios. Si resulta que la conducta de Trump es menos amenazante y negativa para los intereses de México que su retórica, el gobierno debe estar preparado para negociar ajustes razonados y razonables en la relación con su vecino. Pero si resulta que la conducta del gobierno entrante es muy contraria al interés nacional, el gobierno de México debe responder con medidas que limiten el daño a México y a nuestros connacionales. Para ello, es indispensable crear alianzas con grupos políticos estadounidenses opuestos a Trump y con los gobiernos de otros países que también se sientan amenazados. Posteriormente, cuando se haya conjurado el peligro de Trump, México debe estar preparado para asumir un papel más protagónico y responsable en la construcción de un orden internacional estable y duradero que permita al País vivir en paz, con prosperidad y justicia ■