

Orden ¿o desorden? mundial y pandemia: la aceleración de la incertidumbre y de la Historia

Francisco Corigliano¹

Resumen

Este trabajo procura brindar herramientas para analizar la dinámica del incierto orden –o desorden- mundial del presente. Al respecto, se trabajan dos argumentos centrales: el primero es que el estallido del COVID-19 como pandemia no representa el inicio de un nuevo orden y el segundo sostiene que el efecto multidimensional -socioeconómico, político, cultural, psicológico, ambiental- producido por la expansión de la pandemia pone de manifiesto, de modo aún más descarnado que los anteriores sismos del volátil siglo XXI, las falencias –y la cara más cruel y desigual- del orden capitalista liberal en general.

Palabras clave: Orden mundial, desorden mundial, pandemia, COVID-19

Introducción

Este trabajo procura brindar herramientas para analizar la dinámica de este incierto orden –o desorden- mundial del presente². Por cierto, la incertidumbre ha sido la marca registrada del siglo XXI, y ha sido el fruto de la combinación de dos tendencias:

¹ Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella) Master en Relaciones Internacionales (FLACSO/ Programa Argentina) y Profesor en las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Torcuato Di Tella. Especialista en Política Exterior Argentina y Política Exterior de los Estados Unidos. Correo electrónico: fcorigliano@gmail.com

² En un trabajo anterior (Corigliano, 2016: 30) quien escribe estas líneas parte del supuesto de que la dinámica de emergencia, transición y agotamiento de las diversas configuraciones de orden mundial no se explica sólo en términos de acuerdos entre Estados bajo las modalidades de balance de poder, concierto de poder o liderazgo hegemónico en sus formatos unilateral y multilateral, como tienden a hacerlo la mayoría de los académicos y formuladores de políticas inclinados a una visión realista de las relaciones internacionales. Dicho proceso también se nutre de la compleja interacción entre intereses y preferencias de actores y agentes estatales y no estatales –sean estos últimos sub-nacionales o supranacionales, es decir, estén por debajo y por encima de las entidades estatales-. En dicho trabajo, como en el que se está presentando, el autor de este ensayo analiza las distintas configuraciones a través de una lente teórica ecléctica que combina elementos propios de la escuela *realista* –la importancia de la regulación interestatal cooperación-conflicto en la evolución de dichas configuraciones- con los de la *matriz de interdependencia compleja* de Keohane y Nye (1988) –que postula que los Estados no son los únicos actores en la escena internacional, y que coexisten con actores no estatales sub y supranacionales, cuyas acciones también explican los éxitos y los fracasos de los esfuerzos de regulación interestatal. Justamente este complejo entrecruzamiento de intereses –a veces convergentes, las más de las veces divergentes- entre actores estatales y privados por encima y por debajo de las entidades estatales lleva a quien escribe estas líneas a hablar de orden o desorden internacional.

la mutación del papel de los Estados Unidos de vector ordenador del orden capitalista liberal post-1945 a lo que Zakaria llama un poder hegemónico “hueco”; y la ausencia de un poder o grupo de poderes dispuestos a llenar el vacío dejado por el retroceso hegemónico estadounidense, más allá de la emergencia de los BRICS en la década de 2000 y de la creciente asertividad de China y de Rusia en zonas específicas del mundo –las regiones asiático-pacífica y latinoamericana en el caso de Beijing; las caucásicas, centroasiáticas y árticas en el de Moscú.

Las páginas de este artículo parten de dos argumentos centrales. El primero es que el estallido del COVID-19 como pandemia no representa el inicio de un nuevo orden. Antes bien, y tal como señala Busso (2020), la expansión global del coronavirus se ubica como un hecho relevante en un proceso de deterioro de las condiciones políticas, económicas y sociales generadas por un modelo de capitalismo financiero que, desde la década de 1970 e inicios de la década de 1980 combinó –y combina– neoliberalismo económico con conservadurismo político. Como nos explica la autora, la aplicación de este modelo acentuó la concentración de la riqueza en pocas manos, el deterioro medioambiental, el individualismo y la meritocracia por sobre los proyectos colectivos, y afectó la democracia. Todas estas falencias apuntadas por Busso se agravaron en la segunda mitad de la década de 1990 y durante los cambiantes decenios del 2000 y 2010, que son el punto de partida de este artículo.

Relacionado con el anterior, el segundo argumento central de este trabajo sostiene que el efecto multidimensional –socioeconómico, político, cultural, psicológico, ambiental– producido por la expansión de la pandemia pone de manifiesto, de modo aún más descarnado que los anteriores sismos del volátil siglo XXI, las falencias –y la cara más cruel y desigual– del orden capitalista liberal en general. También muestra al desnudo los efectos desestabilizadores en el ámbito sistémico de la ausencia de un vector ordenador estatal –o de varios– en particular como proveedor –o proveedores– de un mínimo de gobernabilidad internacional y, por esta vía, morigerar la incertidumbre y volatilidad que ha sido el sello distintivo del siglo XXI y que la pandemia contribuye a incrementar.

1. Las tendencias preexistentes de agotamiento de la primacía norteamericana y el vacío de vector (o de vectores) ordenadores proveedores de gobernabilidad antes del efecto COVID-19: La década de 1990 y el espejismo de la *Pax Americana*

La caída del Muro de Berlín en 1989 y el colapso de la Unión Soviética dos años después abrieron una nueva configuración internacional caracterizada por el

momento unipolar estadounidense. Dicho momento puede dividirse, a su vez, en tres fases diferenciadas (Corigliano, 2016: 37).

La primera, de *unipolarismo consentido*, comprendió el lapso temporal transcurrido entre la caída del Muro y el colapso definitivo del imperio soviético en diciembre de 1991, y tuvo su cenit durante la Guerra del Golfo Pérsico (diciembre de 1990 a febrero de 1991). En dicho conflicto, el presidente norteamericano George H. W. Bush logró gestar una alianza de 43 países que incluyó a ex rivales de los EEUU en tiempos de la Guerra Fría (incluyendo a Siria y a la propia URSS). El apoyo soviético en el Consejo de Seguridad de la ONU, el aporte financiero alemán y japonés a las operaciones militares en el Golfo y el respaldo del grueso del mundo árabe a esta guerra dirigida contra el régimen de Saddam Hussein en Irak, justificada en términos de la violación a la soberanía de Kuwait, un estado vecino que era -y es- uno de los grandes productores petroleros mundiales, parecían evidenciar la vuelta a un concierto de grandes poderes como el gestado en Viena en 1815 (Rosecrance, 1992). Un representante *hamiltoniano* como Bush padre no podía tolerar la interrupción del acceso petrolero kuwaití, pero justificó dentro y fuera de los Estados Unidos la acción de fuerza contra Saddam en términos *wilsonianos* de seguridad colectiva, comparando en el Congreso norteamericano a Kuwait con Polonia y a Irak con la Alemania de Hitler. La analogía de Hitler funcionó, el parlamento estadounidense dio su aval a la intervención y los aliados tradicionales e incluso viejos enemigos de la Guerra Fría como Moscú y Damasco acompañaron.

Pero el espejismo de un retorno a un nuevo concierto se diluyó tras la emergencia de dos sismos desestabilizadores en ese mismo año 1991 que marcaron el tránsito hacia el *unipolarismo condicionado*. El primero de ellos fue la independencia de dos ex repúblicas yugoslavas, Croacia y Eslovenia, la cual mostraba las dificultades de construir un orden mundial que ignorara las heterogeneidades étnicas. El segundo fue el fin de la Unión Soviética.

A estos dos sismos se agregaron otros tres en el transcurso del resto de la década: el de las crisis de Bosnia en 1993-1995 y Kosovo en 1999, el del genocidio en Rwanda en 1996 y el de la sucesión de crisis financieras en los mercados emergentes (México 1994, Tailandia y el resto del sudeste asiático 1996, Rusia 1998, Brasil 1999, Turquía 2000 y la Argentina 2001).

Esta configuración de inicios de la posguerra fría fue testigo del inicio del desgaste de la unipolaridad y del inicio de lo que Zakaria (2019) llama la *hegemonía hueca* estadounidense, rica en retórica intervencionista pero renuente en la práctica a los compromisos externos durante en la segunda mitad de la década de 1990. Renuencia o no compromiso comprobados en la actitud de las autoridades de la Casa Blanca hacia la crisis en Bosnia -especialmente en su fase inicial-, su no intervención -y la del

resto de las potencias occidentales- el genocidio en Rwanda y su tardía reacción ante sucesión de crisis financieras globales. Ejemplos todos ellos que evidenciaron los límites del poder norteamericano como vector ordenador sistémico en la segunda mitad de la década de 1990.

Mientras la exitosa construcción de una coalición de 43 países por parte de la administración republicana de George H. W. Bush (1989-1993) para enfrentar militarmente al régimen iraquí de Saddam Hussein y la invitación conjunta de Bush y su par soviético Mijail Gorbachev la conferencia de Madrid sobre la paz en Medio oriente en 1991 otorgaron un espejismo de unanimidad y de concierto al juego internacional, el conflicto en torno a la ex Yugoslavia y la tardía respuesta norteamericana a la crisis de Bosnia, la no respuesta internacional ante el genocidio en Rwanda, la tardía actuación del Fondo Monetario Internacional ante la sucesión de crisis financieras internacionales que tuvieron lugar durante la segunda mitad de la década de 1990 fueron tempranas evidencias de los límites del accionar estadounidense como vector ordenador global aun en esta temprana fase del momento unipolar.

Momento unipolar que para Badie (2013: 86-8) murió en 1994 con el estallido de la crisis yugoslava, y para Herring (2008) se agotó tras la intervención norteamericana en la guerra de Irak. Conflicto que abrió fisuras entre los representantes de la “Vieja Europa”, como Francia y Alemania, ex aliados de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, que no aceptaban la intervención militar de Washington en Bagdad, y los de la “Nueva Europa” que, como Polonia, se sumaron a la “coalición militar de buena voluntad” (*coalition of the willing*) que acompañó a la administración de George W Bush en esta desastrosa aventura bélica. La guerra de Irak en 2003 abrió una grieta transatlántica entre Estados Unidos y sus viejos aliados europeos de la Guerra Fría -Francia y Alemania- cuya profundidad no tuvo precedentes. La herida provocada por la crisis de Suez de 1956 sanó. Pero la infligida por el conflicto iraquí no ha cicatrizado aún, ni siquiera durante las dos administraciones demócratas de Barack Obama (2009-2013 y 2013-2017).

Siguiendo el razonamiento de Zakaria (2019: 12-13) dos fuerzas poco visibles a principios de la década de 1990 contribuyeron a socavar el rol estadounidense como vector ordenador, aun cuando muchos en Washington, embriagados de espíritu triunfalista ante el colapso de los regímenes comunistas en Europa Oriental, la implosión soviética y el avance de la ola democrática en las regiones europeo oriental y latinoamericana, definieron en ese momento a los Estados Unidos como la “nación indispensable”.

La primera fuerza no detectada en Washington fue el ascenso silencioso de dos actores estatales -China y Rusia-, que partieron de una posición de debilidad o de

fragilidad a principios de la década para emerger como un poder económico en el primer caso y como una voz con capacidad de veto en el Consejo de Seguridad a las políticas norteamericanas en el segundo.

La segunda fuerza en ascenso no fue de naturaleza estatal, sino de alcance transnacional: la red terrorista Al-Qaeda, cuyos golpes a los Estados Unidos en los '90 -los ataques a las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania de 1998; el perpetrado a la fuerza naval estadounidense *US Cole* en 2000, y los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono del 11 de septiembre de 2001- tuvieron un efecto dual en el agotamiento de la primacía norteamericana. Las reacciones militares norteamericanas contra la red terrorista marcaron el punto más alto de la movilización de poder muscular de Washington -campañas de Afganistán (octubre a diciembre de 2001) y guerra de Irak (marzo a mayo de 2003)-. Y, a la vez, tuvieron por contrapartida la pérdida de credibilidad internacional, el capital necesario para Estados Unidos pudiese ejercer su rol de vector ordenador global con la legitimidad necesaria.

Si Hans Morgenthau, el padre del realismo norteamericano, hubiese analizado la guerra en Irak del 2003, hubiese llamado la atención acerca de un error fatídico de la administración de Bush hijo -traspie que su padre no cometió- y que hirió el capital de legitimidad internacional necesario para darle liquidez a la nueva acción de fuerza norteamericana. Washington intervino en Bagdad sin tomar en cuenta la distinción entre poder legítimo e ilegítimo, y apostó a la fuerza bruta olvidando la importancia del prestigio. Como nos advierte Morgenthau (1986), una política de prestigio logra un verdadero éxito cuando ofrece a la nación un poder que la exime de tener que emplear el poder que realmente tiene. En este éxito intervienen dos factores: una indiscutible reputación de poder y la reputación de restringirse en cuanto a su empleo (Corigliano, 2004).

Las tendencias preexistentes de agotamiento de la primacía norteamericana y el vacío de vector (o de vectores) ordenadores proveedores de gobernabilidad antes del efecto COVID-19: La década de 2000 y nuevos sismos desestabilizadores

Como se ha resaltado en el apartado anterior, más que los ataques del 11-S fue la aventura bélica elegida por la administración Bush en Irak orientada al derrocamiento de Saddam Hussein la que marcó un punto de quiebre: cerró la fase de *unipolarismo belicoso* iniciada tras los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono; abrió una grieta trasatlántica con los aliados tradicionales de Europa Occidental que no tuvo

punto de retorno; y le hizo perder a Washington credibilidad política internacional en el Viejo Mundo, en el patio trasero latinoamericano y en Medio Oriente (Zakaria, 2019: 13; Corigliano, 2016: 38).

Si Estados Unidos perdió credibilidad como vector ordenador en el escenario estratégico-militar global tras la guerra de Irak de 2003, también la perdió en el ámbito de las finanzas internacionales tras el estallido de la crisis de 2008, globalizada en 2009. Ambos sismos marcaron el inicio de la década de 2000. La declinante situación económica de Estados Unidos y las naciones desarrolladas de Europa Occidental y el estancamiento de la situación estratégica militar en Irak y Afganistán, los dos escenarios bélicos donde Washington desplegaba su poder militar, confluyeron con la próspera situación de una China económicamente consolidada que celebraba orgullosamente los Juegos Olímpicos en Beijing (Kissinger, 2012: 514-515).

A la par del crecimiento chino, la primera mitad de la década de 2000 fue testigo de uno de los períodos de mayor crecimiento de las economías latinoamericanas. impulsado por el alza de las economías china e india -grandes compradoras de alimentos- y de los precios del petróleo. Dicho crecimiento sirvió de combustible para impulsar políticas exteriores latinoamericanas con un mayor grado de autonomía relativa respecto de los Estados Unidos, entre ellas la construcción de esquemas de integración en los que Washington estuvo ausente: la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en 2005, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en 2012 (Serbin, 2016: 3637). Este sendero de crecimiento se mantuvo hasta la desaceleración económica de China de 2012, que golpeó fuertemente a las economías de América Latina en 2013.

El presidente norteamericano Barack Obama y muchos de sus asesores más cercanos, pertenecientes a una generación golpeada por los embates del 11-S, la guerra de Irak de 2003 y la crisis de 2008, han reaccionado al agotamiento de la receta de la primacía utilizado por su antecesor concibiendo para los Estados Unidos un rol global más modesto. Para Obama y el resto de los obamianos, el *maximalismo de la primacía* debía ser reemplazado por el *minimalismo de la retracción estratégica (retrenchment)* (Sestanovich, 2014), por la reducción de compromisos externos, limitados a preservar la vitalidad del núcleo del orden capitalista liberal, evitando acciones de compromiso innecesarios en la periferia de dicho orden (Gideon Rose, 2016: 8-9).

Un rol más modesto, similar en su filosofía minimalista al *New Look* de Eisenhower, expresado en acciones tales como el retiro del compromiso militar norteamericano en Irak y Afganistán entre 2009 y 2011 -aunque la emergencia del Estado Islámico (una mutación de la rama iraquí de Al-Qaeda) sumada al agravamiento de la guerra

civil siria, obligaron a la administración Obama a volver a prestar atención a Medio Oriente hacia 2014-; la preocupación por no perder presencia en la región Asia-Pacífico, la más dinámica de la economía mundial, a manos de China, a partir de 2011; el uso más acotado, selectivo y barato de la fuerza bélica en el exterior; la búsqueda de apoyos internos (Congreso y opinión pública) y externos (de otras potencias en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU) como requisito previo a la intervención militar; y la política de “liderar desde atrás” permitiendo un mayor protagonismo de otras potencias –los casos de Francia y Gran Bretaña en la intervención en Libia en 2011 y el de Rusia en el caso de la crisis en Siria- (Mann, 2012: 71-72; Ezcurra, 2013). En este diagnóstico minimalista del mundo de Obama y de los *obamianos*, puede rastrearse la impronta de los especialistas en relaciones internacionales de cuño realista. Haass (2008) identifica este mundo post-momento unipolar estadounidense como uno de *no-polaridad*, dominado por docenas de actores –estados, ciudades dentro de estados, corporaciones multinacionales, actores sub-nacionales- que poseen y ejercen distintos tipos de poder y que desafían por encima y por debajo la soberanía estatal establecida en Westfalia.

En coincidencia con el realista norteamericano Haas, el especialista francés Badie no duda en calificar a la configuración internacional desde 1994 en adelante en términos de *apolaridad*. Un *sistema internacional sin nombre, apolar y fragmentado*, afectado por el incremento de controversias periféricas y caracterizado por una reinstalación de la cultura del multilateralismo, expresada en la *proliferación de “Gs”*, cuyo ejemplo más reciente es la emergencia del G-20 para dar una respuesta a la crisis financiera que estalló en 2008 (Badie, 2013: 106-8 y 124-136).

Una proliferación de Gs potenciales, sin un claro ordenador global facilitador de la gestación de una agenda común, un mundo cuya frágil gobernabilidad pasó en 2010 del volátil G-20 (muy activo en los años álgidos de la crisis financiera global 2008-2010, estancado y paralizado después) a un mundo que Bremmer (2011) caracteriza como *G-Zero (de cero Gs)*. Un mundo G-Zero que no tiene ni Consenso de Washington -como en los años 90- pero tampoco hoy tiene un Consenso de Beijing ni tuvo uno conformado por los BRICS -agrupación de aparición rutilante entre 2002 y 2008, pero que fue otra estrella fugaz en el firmamento de las relaciones internacionales, cuya luz comenzó a apagarse tras la crisis de 2008 y especialmente tras la desaceleración económica de su miembro de mayor peso, China, en 2012-.

La desaceleración económica de China de 2012-2013 abrió una nueva configuración mundial, la undécima a criterio de quien escribe estas líneas (Corigliano, 2016: 40). En la misma, se revirtió el dinamismo económico y político latinoamericano propios de la configuración anterior y la región Asia-Pacífico pasó a ser el epicentro de una serie de mega-acuerdos comerciales de amplio alcance que expresan una competencia geoestratégica emergente entre los EEUU, China y Rusia (Serbin, 2016: 42-47).

Mientras el TTIP (*Trans Atlantic Investment Partnership*), lanzado en junio de 2016, es una iniciativa bilateral entre EEUU y los países de la Unión Europea que excluye a Rusia, el TPP (*Trans Pacific Partnership*) une a estados asiáticos y americanos del Pacífico con exclusión de China.

Las autoridades de Beijing han respondido a estas iniciativas de las de Washington con sus propias arquitecturas de orden global. En 2014 lanzó el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), anunció la creación de un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (*Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP*) y la del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank -AIIB-*). La FTAAP es una alternativa china al TPP impulsado por los EEUU; y el AIIB es una versión china del Banco de Desarrollo de Asia (ADB) y del Banco Mundial, multilateral y abierta, pero centrada en China.

A su vez, Beijing -desafiado por Washington en la región Asia-Pacífico- y Rusia -desafiada por los EEUU en el conflicto entre Rusia y Ucrania de 2013-2014- han promovido un acercamiento recíproco: acuerdos bilaterales para la construcción de dos gasoductos, y convenios entre sus respectivas arquitecturas regionales, la Unión Económica Euroasiática (UEEA) y la Ruta de la Seda (Serbin, 2016: 43-47).

A esta competencia en formato de mega-acuerdos comerciales entre Washington, Beijing y Moscú, se sumaron elementos adicionales de desorden global, peligrosamente cercanos al extremo del Estado de naturaleza hobbesiano: el *Brexit* en Gran Bretaña el avance político de la ultraderecha en Europa y el tono agresivo de campaña del candidato triunfante de la presidencia de los EEUU en 2016, Donald Trump (Corigliano, 2016: 40-41).

452

3. Las tendencias preexistentes de agotamiento de la primacía norteamericana y el vacío de vector (o de vectores) ordenadores proveedores de gobernabilidad antes del efecto COVID-19: los sismos de 2016

En este apartado, se presentan los dos sismos de 2016 que marcaron como los ocurridos en las décadas de 1990 y 2000 la mutación de la hegemonía norteamericana en hegemonía hueca, el retroceso del liberalismo y del multilateralismo en términos políticos y económicos y la ausencia de un ordenador global. Los del 2016 fueron de mayor intensidad que los anteriores, aunque *el más alto en la escala de Richter lo estamos registrando en este momento y es la globalización del COVID-19 y su impacto multidimensional.*

Sismo 1: el Brexit (junio de 2016)

El primero de los sismos del 2016 fue el del *Brexit*, la salida del Reino Unido de Gran Bretaña de la Unión Europea (UE). Este proceso arrancó con el referéndum del 23 de junio de 2016, en el cual el 51,9 % de los votantes apoyó abandonar la UE. El 29 de marzo de 2017, el gobierno británico de Theresa May invocó el artículo 50 del Tratado de la UE –el cual contempla que los miembros de la Unión pueden salirse de la misma–.

A lo largo de su historia, Gran Bretaña siempre ha puesto reparos respecto de alianzas permanentes o compromisos sostenidos en el tiempo con los poderes continentales europeos que cercenen su libertad de maniobra interno y externo. Esta actitud no es de aislacionismo absoluto sino de compromiso renuente, uno que distingue conceptualmente entre amenazas procedentes del continente europeo que justifican la intervención británica como balanceador de poder, y las que no lo justifican.

Debido a su posición insular, el Reino Unido tiene en su ADN histórico un bajo europeísmo: siempre prefirió participar como *off-shore balancer*, es decir, como balanceadora de último minuto, a fin de contribuir a la construcción –en algunos casos– o a la restitución –en otros– de un balance de poder entre las potencias continentales europeas que garantizara el status británico como poder marítimo.

A principios de la década de 1950, Gran Bretaña volvió a demostrar el bajo europeísmo de su ADN histórico. Mientras los fundadores del proyecto comunitario europeo (Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) y la mayoría de los países europeos mediterráneos y centro-orientales que se sumaron más tarde, vieron en dicho proyecto una vía para dejar atrás los recuerdos de una guerra dañina para sus economías, sus sociedades y su fibra moral. A diferencia de los actores continentales europeos, la insular Gran Bretaña percibió que la Segunda Guerra Mundial había sido un periodo glorioso del cual había surgido como ganadora en términos militares y morales, reforzando la tradicional autopercepción de los británicos como una nación con una función y una responsabilidad a nivel mundial, y un gran imperio que dirigir. Por todos estos motivos, según la opinión de los británicos no había necesidad de retirarse a una posición únicamente europea. Por las razones expuestas en el párrafo anterior, no fue hasta 1973 –tras los vetos de la Francia conducida por Charles De Gaulle a su ingreso en 1963 y 1967– que el Reino Unido se sumó a la Comunidad Económica Europea (CEE).

Pero incluso tras su entrada en la CEE, y siguiendo fielmente su tradición de *mínimo compromiso* con los asuntos europeos, el Reino Unido nunca buscó adaptarse plenamente a las condiciones y términos que inspiraban y gobernaban la Comunidad, sino, más bien al contrario, trató siempre de que la Comunidad se adaptara a sus

propias condiciones y exigencias. Tanto la CEE como su sucesora en la década de 1990 la Unión Europea (UE) pretendían el establecimiento de una unión política y económica en Europa; Gran Bretaña, en cambio, buscaba sólo el establecimiento de un mercado común (Bar Cendón, 2017: 141).

Frente al espacio Schengen de abolición de fronteras internas, creado en 1985 y que comenzó a funcionar diez años después, Gran Bretaña e Irlanda optaron por continuar con la tradición histórica del mínimo compromiso posible respecto de los asuntos continentales europeos: no participación, pero a la vez colaboración con medidas policiales y judiciales de la lucha contra los estupefacientes llevada a cabo por los miembros del espacio Schengen.

Y en 1992, el Reino Unido dio su aval al Tratado de Maastricht, pero cobró un alto precio por esta concesión: exigió como contrapartida la potestad de disponer de un freno que limitara el crecimiento del proceso de integración europeo: el llamado principio de *subsidiariedad* (Bar Cendón, 2017: 152) ⁽³⁾. Y en el caso del lanzamiento del euro en enero de 1999, Gran Bretaña directamente no quiso formar parte (Martino, 2016-2017: 566; Bar Cendón, 2017: 153).

Como sostiene Melchior (2018:3), el Brexit ha constituido un duro golpe a la agenda de los acuerdos de libre comercio en bienes y servicios iniciado en los años 1950, uno de los ejes básicos de un orden capitalista liberal construido desde los '40 bajo el

³ La subsidiariedad fue, en verdad, el precio político que los demás Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea tuvieron que pagar al Reino Unido para que el Primer Ministro de este último país, John Major, firmase el Tratado de Maastricht y aceptase la creación de la Unión Europea (UE). Como el Select Committee on European Union de la Cámara de los Lores lo explicó con meridiana claridad y sinceridad años más tarde, durante la Conferencia Intergubernamental de 1991, que se culminó con la aprobación del Tratado de Maastricht, «el Gobierno británico vio la subsidiariedad como un instrumento para limitar la intervención de la UE en asuntos nacionales y mantener bajo control la futura transferencia de competencias a la UE». House of Lords, Eleventh Report on The Future of Europe: National Parliaments and Subsidiarity (London: House of Lords, Select Committee on European Union, 11 March 2003), fuente citada por Bar Cendón, 2017: 152. Como explica claramente Bar Cendón, el Reino Unido ha tratado de mantenerse siempre al margen de los progresos más relevantes del proceso europeo de integración, utilizando el mecanismo de mantenerse fuera —«*opting-out*»— de los instrumentos y regulaciones correspondientes establecidos en cada caso. Precisamente el primer «*opt-out*» fue presentado en el mismo momento en el que se creaba la UE por el Tratado de Maastricht. Entonces, el Gobierno de John Major (1990-1997) decidió mantenerse fuera del nuevo capítulo social del Tratado (Protocolo sobre la política social). Este «*optout*», sin embargo, sería cancelado por el Primer Ministro Tony Blair (1997-2007) poco tiempo después de haber llegado al Gobierno, en mayo de 1997. Entonces, Blair firmó el Tratado de Ámsterdam en el Consejo Europeo que tuvo lugar en esa ciudad, los días 16-17 de junio de 1997, y el Tratado de Ámsterdam introduce el capítulo social en el Tratado de la Comunidad Europea (Título XI, Capítulo 1: Disposiciones sociales). Por su parte, el segundo «*opt-out*» fue presentado también en el momento mismo de la aprobación del Tratado de Maastricht. Entonces, el Reino Unido decidió no pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) (Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; actual Protocolo 15 del Tratado de Lisboa). Esto suponía mantenerse al margen de la nueva moneda única, que finalmente sería el euro, en 1999. Ver Bar Cendón, 2017: 152-153.

liderazgo norteamericano (Ikenberry, 2011). También el Brexit cuestiona un elemento central del proyecto comunitario europeo: la gobernanza supranacional de la UE –aunque no cuestione las instituciones de comercio multilaterales- (Melchior, 2018: 4).

El Brexit, junto con la llegada a la presidencia de Donald Trump a los Estados Unidos, constituyeron los dos sismos de la segunda mitad de 2016 que, en opinión de Della Costa y Rehman (2017: 12), cierran el tercer ciclo de globalización curiosamente iniciado por otra pareja transatlántica de Jefes de Estado: Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos. Mientras el tercer ciclo liderado por Thatcher-Reagan fue testigo de una aceleración de la globalización liberal en bienes, servicios, capital y trabajo, el cuarto ciclo encabezado por May-Trump muestra un retroceso tanto en el regionalismo como en el multilateralismo, los sellos distintivos del orden de posguerra y de la globalización, respectivamente. Tendencias a las que se suman las restricciones crecientes sobre la inmigración y la movilidad laboral ⁽⁴⁾

Sismo 2: la llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos (noviembre de 2016)

El segundo sismo que sacudió el orden internacional liberal forjado por el liderazgo estadounidense en 1945 y que adquirió proyección más allá del bloque capitalista occidental en los años 1990 fue la victoria electoral del republicano Donald Trump en noviembre de 2016.

Trump –y sus votantes- rechazan el orden internacionalista liberal heredado de sus antecesores porque están convencidos que el funcionamiento del mismo ha perjudicado a empresas, trabajadores y empleo norteamericanos. Trump cree que la globalización no alimenta la armonía entre estados y que la interdependencia económica genera vulnerabilidad. Trump usa el slogan “America First”, ya usado por los conservadores aislacionistas en los años 30 y 40 y por neo-aislacionistas en los 90, pero con un significado nuevo: no como compromiso mínimo en los asuntos mundiales, sino *como consigna acerca de que los Estados Unidos vuelva a ser otra vez el indisputable número uno, y de ser tratado con el debido respeto*. Trump tiene un punto de vista del mundo hipercompetitivo. Está frustrado con la pérdida de status de los Estados Unidos, con la idea de que su país no es tratado por el resto de la comunidad internacional con el respeto que merece un gran país (Wolf, 2017).

Más allá del significado particular que le otorga Trump, el slogan “America First” tiene resonancia en los votantes desencantados con el programa liberal globalizador de los

⁴ Según Dalla Costa, y Rehman, 2017: 11-12, hubo tres oleadas de globalización previas a la iniciada por el Brexit y la llega de Trump a la presidencia: la primera se inició en la década de 1870 y llegó hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918); la segunda se inició después de la Segunda Guerra Mundial; y la tercera comenzó entre 1979 y 1980 con las elecciones de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Reagan en los Estados Unidos.

distintos gobiernos norteamericanos, y propone una agenda muy activista en política económica externa, propia del internacionalismo conservador que busca promover intereses de EEUU en nombre de la soberanía nacional, corregir déficits comerciales con Asia y Europa y proteger industrias vitales para la seguridad nacional de los EEUU. En la visión internacionalista conservadora de Trump, el mundo no es la aldea o comunidad global que ven los liberales, sino la arena de competencia entre estados, actores no gubernamentales y empresas en busca de ventajas que perciben los realistas (Nau, 2017).

4. El efecto COVID-19: ¿el sismo 3 de la década de 2010 o la aceleración de las tendencias preexistentes y de la Historia misma?

El COVID-19, es un virus aparecido en Wuhan (China) en diciembre (¿o septiembre?) de 2019, y declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020.

¿Esta pandemia, marca o no el inicio de una nueva configuración de orden o desorden global? Para el ex secretario de Estado Henry Kissinger (2020), es sin dudas el comienzo de una nueva era: el mundo nunca será el mismo; la crisis económica internacional es más compleja en su resolución que la del 2008, porque las medidas necesarias de salud pública, como el distanciamiento social y el cierre de escuelas y negocios, están contribuyendo al dolor económico; y porque, finalmente, la pandemia provocó el renacimiento de la ciudad amurallada medieval “en una época en que la prosperidad depende del comercio mundial y el movimiento de personas” (5).

Si, como dice Kissinger, estamos volviendo a un orden medieval de fortalezas sitiadas en cuarentena contra la circulación de un virus globalizado para el cual no existen fronteras ¿qué pasará con el multilateralismo, con la democracia y con la economía globalizada pero actualmente jaqueada por la pandemia? ¿Qué rasgos tendrá el mundo bajo el impacto del COVID-19?

A diferencia de lo que sostiene Kissinger, muchos autores -entre los cuales se incluye quien escribe estas líneas-, sostienen que la pandemia de COVID-19 está acelerando transformaciones que en realidad ya estaban en curso desde fines de la década de 1970 (Busso, 2020) y se aceleraron notoriamente en la segunda mitad de la década de 1990 (Hirst y Malacalza, 2020).

Actis y Zelicovich (2020) resumen claramente esas transformaciones en estos cuatro

⁵ Pueden encontrar un comentario al texto de Kissinger en el siguiente video de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=REJbFGHxkAU>

términos significantes: *crisis de la gobernanza global, crisis de la globalización, crisis de la democracia liberal y la disputa hegemónica entre EEUU y China.*

Y como indicador de esta crisis de la gobernanza, Zakaria (2019: 215) nos habla de la ausencia de un ordenador, de la mutación del poder hegemónico estadounidense en una *hegemonía hueca*, con una retórica expansionista pero una práctica renuente a los compromisos externos.

Por su parte, Bremmer y Roubini, 2011; Bremmer, 2012; Grundleger y Creehan, 2012 nos advierten que, tras una volátil aparición del G-20 en los años más álgidos de la crisis global de 2008-2010, el mundo sufrió de allí en adelante la notoria ausencia de un ordenador global –o al menos una coalición de ellos- que ocupe el lugar del Leviatán norteamericano, un mundo de *G-Zero*, donde no hay conciertos -exitosos o fallidos-, no hay Consenso de Washington pero tampoco Consenso de Beijing o intentos de G-20.

Y como indicador de la disputa hegemónica entre Estados Unidos y China, Actis (2019) nos advierte que la misma es aún más relevante en el ámbito tecnológico que en el comercial. La Guerra Fría estratégico-militar-cultural entre Estados Unidos y la Unión Soviética cedió en estos últimos años su lugar a una nueva confrontación más sutil: la guerra de gigabytes entre China y Estados Unidos por el liderazgo de la tecnología 5G como uno de los puntales de la Cuarta Revolución Industrial.

Para Haass (2020), la *expansión global del coronavirus no sólo está acelerando procesos previos: está acelerando la Historia misma, con mayúsculas.* En coincidencia con este último autor, y para quien escribe estas líneas, *hay años o bienios en los que la dinámica histórica se acelera, son momentos en los que aflora tanta tensión y concentración de fuerzas en pugna que la historia simplemente se acelera: los bienios 1968-1969, 1973-1974, 1979-1980, 1989-1990, 2007-2008 y el bienio 2019- 2020 que estamos viviendo y transitando.*

Siguiendo el razonamiento de Haass, en este último bienio, el mundo está viviendo una experiencia terrible y extraordinaria, una que implica una aceleración de la Historia cuyo ritmo no tiene precedentes en los años o bienios anteriormente mencionados, pero que es una experiencia que no constituye un punto de inflexión en las relaciones internacionales, porque muchas de las tendencias ya existían mucho antes de que el virus apareciese y se tornase pandemia.

Como sostienen Actis y Zelicovich (2020), *el ritmo de aceleración de estas tendencias de crisis dependerá directamente del ritmo de reproducción del COVID-19.* Cuanto más se prolongue en el tiempo la pandemia y cuantas más áreas del globo se contagien, mayor será el R de los cambios que el mundo venía experimentando.

¿Qué rasgos tendrá eventualmente el orden regido por la pandemia del COVID-19? Es aún demasiado pronto para establecer certezas, pero, como sostiene Cooper (2003), desde el fin de la Guerra Fría, estamos en un orden mundial donde coexisten las lógicas pre moderna, moderna y postmoderna. Y tal cual señala Kissinger, el

coronavirus fortaleció la primera de estas tres lógicas coexistentes, mientras debilitó o puso en entredicho a las otras dos. *Un mundo de castillos amurallados al estilo medieval pre moderno, donde el único actor global -postmoderno- que circula libremente es el virus. Uno con una economía estancada, de dificultosa recuperación post-pandemia, precarizado y destructor de empleos, y una política de cuarentena que, por el momento, aparece como el único freno posible a la expansión y circulación del virus, al menos hasta que aparezca la tan ansiada vacuna.*

La actual política de cuarentena para enfrentar al coronavirus nos hace recordar las advertencias que Walter Lippmann hiciera sobre los efectos colaterales de la política de contención de la Guerra Fría a la amenaza soviética en la sociedad estadounidense: las vinculadas a los dilemas psicológicos, socioeconómicos, educativos y culturales para los regímenes democráticos y los individuos que viven en ellos (Lippmann, en Dudley, 1992: 65-67).

Esta cuarentena que en la mayoría de los casos se ha extendido en el tiempo mucho más de lo que sugiere etimológicamente el término, incluye la vigilancia electrónica a los posibles infectados, adoptada por países autoritarios como China, pero también por algunos países democráticos que desean evitar que la expansión de la pandemia haga colapsar sus sistemas de salud.

V. Conclusiones ¿cuánto de nuevo y cuánto de viejo hay en este orden mundial infectado por el COVID-19

La política de cuarentena en respuesta al COVID-19 vuelve a hacer reflotar el tradicional dilema de la seguridad versus la libertad. Dilema expresado a nivel de los gobiernos en la necesidad de flexibilizar la cuarentena cuando ésta se prolonga en el tiempo, a fin de no ahogar aún más la ya deprimida economía, y, a la vez, la de no flexibilizar excesivamente si la curva de contagios se torna inmanejable, por su devastador efecto en el sistema sanitario. Dilema expresado a nivel de la sociedad civil argentina en la necesidad de tomar las precauciones aconsejadas por el gobierno y la comunidad científica para evitar la propagación del virus en ellos y sus familias, y la de trabajar para poder vivir. Dilema entre la necesidad de un mayor control estatal para frenar los efectos de la pandemia, y la de evitar que ese control necesario se convierta en un peligro para el funcionamiento de las instituciones republicanas, la Justicia y la libertad de prensa.

Un síntoma reciente del último de los dilemas mencionados fue la publicación en Madrid en abril de 2020 de una carta por parte de la Fundación Internacional para la Libertad (FIL) con el título “Que la pandemia no sea un pretexto para el autoritarismo”, firmada entre otros por el presidente de la FIL, el novelista peruano Mario Vargas Llosa, el ex presidente argentino Mauricio Macri, la médica cubana Hilda Molina, el filósofo y escritor español Fernando Savater, el ex ministro de

relaciones exteriores mexicano Jorge Castañeda, y los ex presidentes uruguayos José María Sanguinetti y Luis María Lacalle ⁽⁶⁾.

Quien escribe estas líneas cierra esta pequeña contribución retomando el interesante razonamiento de Actis y Zelicovich: a mayor velocidad de propagación del virus, mayor restricción a la circulación de los habitantes, mayores presiones sobre sistemas sanitarios que no pueden responder a demandas crecientes, y mayores restricciones sobre las prácticas republicanas propias de una democracia saludable. Lejos de representar el fin de la globalización porque nos obliga a amurallarnos en nuestros hogares, la expansión mundial del COVID-19 ha exacerbado la cara más desigual e insensible de la globalización: pérdida de puestos de trabajo, desigualdad de oportunidades de empleo y de conectividad, incapacidad de los gobiernos para recrear consensos básicos de gobernabilidad mundial que atenúen el impacto de esta negativa realidad. Recemos para que el R de contagio sea el menor posible y salgamos de esta crisis, la cual es a la vez es una gran ventana de oportunidad para que los gobiernos y los individuos de este planeta replanteen las reglas de juego de este mundo globalizado pero desigual y depredador del medio ambiente, de empleos y de expectativas a futuro.

Bibliografía

Actis, Esteban (2019), “Estados Unidos, China y la cortina de gigabytes”, *El Cronista*, Buenos Aires, 21 de febrero, en <https://www.cronista.com/internacionales/Estados-Unidos-China-y-la-cortina-de-gigabytes--20190221-0047.html>

Actis, Esteban y Zelicovich, Julieta (2020), “El Ritmo Básico de Reproducción del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional”, en Busso, Anabella (coordinadora), *Relaciones internacionales en tiempos de pandemia*, Rosario, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Badie, Bertrand (2013), *Diplomacia del contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Sáenz Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Beckley, Michael (2011), “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure”, *International Security*, Vol. 36, No. 3, Winter, pp. 41–78.

Bremmer, Ian (2012), “The United States and China in a G-Zero World”, *China*

⁶ Ver contenido y lista de firmantes de la carta de la FIL en <https://www.politicargentina.com/notas/202004/32752-la-carta-de-macri-vargas-llosa-lopez-murphy-y-loperfido-exigiendo-que-se-levante-la-cuarentena.html>

Bussiness Review, July-September, p. 63.

Bremmer, Ian, and Roubini, Nouriel (2011), “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, March-April, pp. 2-7.

Busso, Anabella (2020), “Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer”, en Busso, Anabella, *Relaciones internacionales en tiempos de pandemia*, Rosario, Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI)

Cooper, Robert (2003), *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*, New York, Atlantic Monthly Press, Part One, Chapter 2 (“The New World Order”).

Corigliano, Francisco (2004), “La situación de posguerra en Irak”, diario La Nación, 20 de mayo en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-situacion-de-posguerra-en-irak-nid602592/>

Corigliano, Francisco (2016), “Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia al presente”, revista *Mural Internacional*, Volumen 7, N° 1, Río de Janeiro, Programa de PósGraduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Jan-Jun.

Diamond, Larry, “Democracy Demotion”, *Foreign Affairs*, JulyAugust, pp. 17-25.

Ezcurra, Ana María (2013), *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*, Sáenz Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Fukuyama, Francis, (2007), *América en la encrucijada. Democracia, poder y herencia neoconservadora*, Barcelona, Ediciones B.

Grundleger, Joshua and Creehan, Sean (2012), “The Global Leadership Vacuum: An Interview with Ian Bremmer, President and Founder, Eurasia Group”, *SAIS Review The Global*, vol. XXXII no. 1, Winter–Spring.

Haass, Richard (2008), “The Age of Non-Polarity”, *Foreign Affairs*, May/June, Vol. 87, N° 3, p. 44-56.

Haass, Richard (2020), “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point”, April 7, en *Foreign Affairs*, May/June, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>

Herring, George C. (2008), *From Colony to Superpower. U.S Foreign Relations Since 1776*,

Oxford, Oxford University Press.

Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé (2018), “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, revista *Nueva Sociedad*, N° 287, mayo-junio.

Ikenberry, G. John (2001), *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Ikenberry, G. John (2011), *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988), *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Kissinger, Henry (2012), *China*, Buenos Aires, Debate.

Kissinger, Henry, “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order”, *The Wall Street Journal*, April 3, 2020, en <https://www.wsj.com/articles/the-coronavirus-pandemic-willforever-alter-the-world-order-11585953005>

Lippmann, Walter, “Containment of the Soviet Union Is Poor Policy”, in William Dudley, (editor) (1992), *The Cold War. Opposing Viewpoints*, San Diego, CA, Greenhaven Press.

Mann, Michael (2012), *The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York, Penguin Group.

Mead, Walter Russell (2004), *Power, Terror, Peace and War. America's Grand Strategy in a World at Risk*, New York, Alfred A. Knopf.

Melchior, Arne (2018), “Introduction and Overview”, en Melchior, Arne, *Free Trade Agreements and Globalisation In the Shadow of Brexit and Trump*, Palgrave Macmillan.

Morgenthau, Hans (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Nau, Henry (2017), “Trump's Conservative Internationalism”, *National Review*, August 24, <https://www.nationalreview.com/2017/08/donald-trump-conservative-internationalism-foreign-policy-protects-american-interests/>

Nye, Joseph (2010), “The Future of American Power”, *Foreign Affairs*, November/December, Vol. 89 N° 6, pp. 2-12.

Rose, Gideon (2016), “Los aciertos de Obama. Mantener la calma y el orden liberal”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 16, N° 2, abril-junio, pp. 2-13.

Rosecrance, Richard (1992), “A New Concert of Powers”, *Foreign Affairs*, Vol. 71, N° 2, Spring, pp. 64-82.

Serbin, Andrés, (2016), “América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva bipolaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos”, en Pastrana Buelvas, Eduardo, y Jost, Stephan, *Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico*, México D.F., Fundación Konrad Adenauer, Editorial Gedisa, 2016, pp. 25-60.

Sestanovich, Stephen (2014), *Maximalist. America in the World. From Truman to Obama*, New York, Alfred A. Knopf.

Soderberg, Nancy, (2005), *El mito de la superpotencia. Uso y abuso del poder*, Buenos Aires, El Ateneo.

Weisberg, Jacob, (2008), *The Bush Tragedy*, New York, Random House.

Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, W. W. Norton & Company.

Zakaria, Fareed (2019), “The Self-Destruction of American Power”, *Foreign Affairs*, July-August, pp. 10-16.