

«Deslumbrante e instructivo... Un libro magistral.» Walter Isaacson, *Time*

Henry Kissinger



ORDEN MUNDIAL

Reflexiones sobre el carácter de los países
y el curso de la historia

DEBATE

En la década de 1920, la Alemania de la República de Weimar apeló a las conciencias occidentales contraponiendo las incoherencias y el carácter punitivo del acuerdo de Versalles con los principios más idealistas de orden internacional de la Sociedad de Naciones.⁴⁵ Hitler, que llegó al poder en 1933 por el voto popular de un pueblo alemán resentido, apartó todas las restricciones. Se rearmó, violando los términos de paz de Versalles, y pasó por alto el Pacto de Locarno al volver a ocupar Renania. Como sus desafíos no suscitaban una reacción significativa, Hitler comenzó a desmantelar los estados de Europa Central y Oriental uno por uno: primero Austria, después Checoslovaquia y finalmente Polonia.

La naturaleza de estos desafíos no fue algo exclusivo de la década de 1930. En cada época la humanidad produce individuos demoníacos y seductoras ideas de represión. La tarea del estadista es prevenir su llegada al poder y mantener un orden internacional capaz de disuadirlos si es que llegan. La mezcla tóxica de pacifismo fácil, desequilibrio geopolítico y desunión aliada tras los años de entreguerras dio carta blanca a tales fuerzas.

Europa había creado un orden internacional a partir de trescientos años de conflicto. Lo tiró a la basura porque sus líderes no comprendieron las consecuencias de su entrada en la Primera Guerra Mundial; y aunque comprendían las consecuencias de otra conflagración, retrocedieron ante las implicaciones de actuar de manera preventiva. El colapso del orden internacional fue esencialmente una historia de abdicación, incluso de suicidio. Habiendo abandonado los principios del acuerdo westfaliano y renuente a utilizar la fuerza requerida para vindicar su proclamada alternativa moral, Europa fue ahora consumida por otra guerra que, al finalizar, trajo consigo una vez más la necesidad de reformular el orden europeo.

EL ORDEN EUROPEO DE POSGUERRA

Como resultado de las dos guerras mundiales, el concepto westfaliano de soberanía y los principios de equilibrio de poder quedaron sumamente disminuidos en el orden contemporáneo del continente que los generó. Su acción residual continuaría, quizá de manera más

relevante, en algunos de los países donde fue exportado en la era de los descubrimientos y la expansión.⁴⁶

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la capacidad psicológica y material de Europa para ordenar el mundo casi se había esfumado. Todos los países europeos continentales, excepto Suiza y Suecia, habían sido ocupados por tropas extranjeras en algún momento. La economía de todos y cada uno de esos países era un desastre. Era obvio que ninguna nación europea (incluidas Suiza y Suecia) estaba en condiciones de proyectar su futuro por sí misma.

Que Europa Occidental encontrara la fuerza moral necesaria para lanzarse a la búsqueda de un nuevo orden fue obra de tres grandes hombres: Konrad Adenauer en Alemania, Robert Schuman en Francia y Alcide de Gasperi en Italia. Nacidos y educados antes de la Primera Guerra Mundial, conservaban algo de las certidumbres filosóficas de la vieja Europa respecto de las condiciones para el progreso humano, lo que los dotó con la visión y la fortaleza imprescindibles para superar las causas de las tragedias de Europa. En el momento de mayor debilidad, preservaron algunos de los conceptos de orden de su juventud. Su principal convicción era que, si pretendían socorrer a sus pueblos y evitar que se repitieran las tragedias europeas, antes necesitaban superar las divisiones históricas de Europa y sobre esa base crear un nuevo orden europeo.

Primero tuvieron que luchar con otra división de Europa. En 1949 los aliados occidentales unieron sus tres zonas de ocupación para crear la República Federal de Alemania. Rusia transformó su zona de ocupación en un Estado socialista ligada a ella por el Pacto de Varsovia. Alemania regresó a su posición de trescientos años atrás, después de la Paz de Westfalia: su división se había convertido en elemento clave de la estructura internacional emergente.

Francia y Alemania, los dos países cuya rivalidad había sido capital en todas las guerras europeas durante tres siglos, iniciaron el proceso de trascender la historia europea fusionando los elementos base de lo que quedaba de su poder económico. En 1952 formaron la Comunidad del Carbón y el Acero como primer paso hacia una «unión todavía más estrecha» de los pueblos constituidos de Europa y piedra angular de un nuevo orden europeo.

Durante décadas Alemania había supuesto el principal desafío a la estabilidad de Europa. El curso de su liderazgo nacional durante la primera década del período de posguerra sería crucial. Konrad Adenauer fue nombrado canciller de la nueva República Federal de Alemania a los setenta y tres años, edad en que la carrera de Bismarck estaba llegando a su fin. De estilo patricio, desconfiado del populismo, creó un partido político, la Unión Democrática Cristiana, que por primera vez en la historia del Parlamento alemán gobernó como partido moderado con el mandato de la mayoría. Durante su mandato, Adenauer se comprometió a recuperar la confianza de las víctimas recientes de Alemania. En 1955 logró que Alemania Occidental fuera aceptada en la Alianza del Atlántico. Tan consagrado estaba Adenauer a la unificación de Europa, que en los años cincuenta rechazó las propuestas soviéticas que sugerían que Alemania podría unificarse si la República Federal abandonaba la alianza occidental. Esta decisión seguramente reflejó una astuta evaluación de la fiabilidad de las ofertas soviéticas; pero también una severa duda sobre la capacidad de su propia sociedad de repetir un viaje solitario como Estado nacional en el centro del continente. No obstante se requirió un líder de enorme fuerza moral para basar un nuevo orden internacional en la partición de su propio país.

La partición de Alemania no fue un acontecimiento inédito en la historia europea; había sido la base de los acuerdos de Westfalia y de Viena. Lo nuevo era que la Alemania emergente se presentaba como elemento de Occidente en la disputa por la naturaleza del orden político internacional. Esto era todavía más importante porque el equilibrio de poder estaba siendo configurado principalmente fuera del continente europeo. Durante un milenio los pueblos de Europa habían dado por sentado que, más allá de las fluctuaciones en el equilibrio de poder, sus elementos constitutivos residían en Europa. El mundo que surgió de la Guerra Fría buscaba sus equilibrios en la conducción y el armamento de dos superpotencias: Estados Unidos más allá del Atlántico y la Unión Soviética en el límite geográfico de Europa. América había contribuido a volver a poner en marcha la economía europea con el programa de ayuda a Grecia y a Turquía de 1947 y con el Plan Marshall de 1948. En 1949, por primera vez en

su historia, Estados Unidos participó en una alianza en tiempos de paz mediante el Tratado del Atlántico Norte.

El equilibrio europeo, históricamente gestado por los estados de Europa, se había convertido en un aspecto de la estrategia de potencias externas. La Alianza del Atlántico Norte estableció un marco regular para las consultas entre Estados Unidos y Europa e introdujo cierto grado de coherencia en la conducción de la política exterior. Pero en esencia el equilibrio de poder europeo pasó de los acuerdos internos europeos a la contención global de la Unión Soviética, principalmente a través de la capacidad nuclear de Estados Unidos. Tras el impacto de dos guerras devastadoras, los países europeos occidentales debieron afrontar un cambio en la perspectiva geopolítica que cuestionaba su sentido de identidad histórica.

El orden internacional durante la primera etapa de la Guerra Fría fue, en efecto, bipolar, con la acción dirigida de la alianza occidental esencialmente por Estados Unidos como socio principal y guía. Lo que el gobierno estadounidense entendía por alianza no era muchos países actuando coherentemente para preservar el equilibrio, sino Estados Unidos como director general de una empresa conjunta.

El tradicional equilibrio de poder europeo se había basado en la igualdad de sus miembros; cada socio contribuía en un aspecto a ese poder en busca de una meta común y básicamente limitada, que era el equilibrio. Pero la Alianza del Atlántico, si bien combinaba las fuerzas militares de los aliados en una estructura común, era principalmente sostenida por el poder militar unilateral de Estados Unidos, en especial respecto de la disuasión nuclear. Si bien las armas nucleares estratégicas constituían el elemento principal de la defensa de Europa, el objetivo de la política europea era primordialmente psicológico: obligar a Estados Unidos a tratar a Europa como una prolongación de sí mismo en caso de emergencia.

El orden internacional de la Guerra Fría reflejaba dos tipos de equilibrios, que por primera vez en la historia eran mayormente interdependientes uno de otro: el equilibrio nuclear entre la Unión Soviética y Estados Unidos, y el equilibrio interno dentro de la Alianza del Atlántico, cuya acción era, en importantes aspectos, psicológica. Se otorgó primacía a Estados Unidos a cambio de que Europa accediera

a la protección nuclear norteamericana. Los países europeos incrementaron sus propias estructuras militares no tanto para crear fuerza adicional como para tener voz en las decisiones del aliado: una especie de tiquet de admisión, por decirlo así, en las discusiones relacionadas con la utilización del disuasivo norteamericano. Francia y Gran Bretaña desarrollaron pequeñas fuerzas nucleares que eran irrelevantes para el equilibrio general de poder, pero les daban derecho a ocupar un asiento en la mesa donde se tomaban las decisiones de las principales potencias.

Las realidades de la era nuclear y la proximidad geográfica de la Unión Soviética mantuvieron esta alianza durante una generación. Pero la diferencia subyacente de perspectivas necesariamente reapareció con la caída del Muro de Berlín, en 1989.

Después de cuatro décadas de Guerra Fría, la OTAN veía realizarse la idea del fin de la Guerra Fría que habían proclamado sus fundadores. La caída del Muro de Berlín en 1989 condujo rápidamente a la unificación de Alemania y al colapso de la órbita de satélites soviéticos: el cinturón de estados en Europa Oriental sometidos al sistema de control soviético. En una especie de reconocimiento de la visión de los líderes aliados que habían forjado la Alianza del Atlántico y la sutil labor de quienes supervisaron su desenfase, la tercera confrontación del siglo sobre Europa terminó pacíficamente. Alemania alcanzó la unificación como una afirmación de la democracia liberal; reafirmó su compromiso con la unidad europea en tanto proyecto de valores comunes y desarrollo compartido. Las naciones de Europa Oriental, asfixiadas durante cuarenta años (algunas durante más tiempo), comenzaron a recuperar la independencia y sus personalidades.

La caída de la Unión Soviética cambió el carácter de la diplomacia. La naturaleza geopolítica del orden europeo fue fundamentalmente transformada cuando dejó de existir una amenaza militar sustancial dentro de la propia Europa. En la atmósfera exultante que siguió, los problemas tradicionales de equilibrio fueron descartados como «vieja» diplomacia y reemplazados por la difusión de ideales compartidos. La Alianza del Atlántico, se decía ahora, debería preocuparse menos por la seguridad y más por su alcance político. La expan-

sión de la OTAN hasta las fronteras de Rusia, e incluso quizá hasta India, se veía ahora como un proyecto serio. La proyección de una alianza militar en un territorio históricamente disputado a varios cientos de kilómetros de Moscú fue propuesta, no primordialmente por razones de seguridad, sino como un método sensato de «asegurar» las conquistas democráticas.

Frente a una amenaza directa, el orden internacional había sido concebido como la confrontación de dos bloques adversarios dominados respectivamente por Estados Unidos y la Unión Soviética. Cuando el poder soviético declinó, el mundo se volvió en cierto modo multipolar y Europa se consagró a definir una identidad independiente.

EL FUTURO DE EUROPA

¡Qué camino había recorrido Europa para llegar a este punto! Se había lanzado a exploraciones a escala mundial y propagado sus prácticas y valores alrededor del mundo. En el transcurso de cada siglo había modificado su estructura interna e inventado nuevas formas de pensar la naturaleza del orden internacional. Ahora, en la culminación de una era, para poder participar en ella, se sentía obligada a descartar los mecanismos políticos a través de los cuales había conducido sus asuntos durante tres siglos y medio. Impelida también por el deseo de proteger la emergente unificación de Alemania, la nueva Unión Europea estableció en 2002 una moneda común y en 2004 una estructura política formal. Proclamó una Europa unida, plena y libre, capaz de ajustar sus diferencias mediante mecanismos pacíficos.

La unificación alemana alteró el equilibrio de Europa porque ningún arreglo constitucional podía cambiar la realidad de que Alemania volvía a ser, una vez más, el Estado europeo más fuerte. La moneda única produjo un grado de unidad que no se veía en Europa desde el Sacro Imperio Romano. ¿La UE conquistaría el rol global que proclamaba su estatuto, o, como el imperio de Carlos V, se mostraría incapaz de mantenerse unida?

La nueva estructura representaba, en algún sentido, una renuncia

a Westfalia. Pero la UE también puede interpretarse como el retorno de Europa al sistema internacional de estados westfaliano que creó, propagó por el planeta, defendió y ejemplificó durante la mayor parte de la Edad Moderna: esta vez como una potencia regional, no nacional, como una nueva unidad en una versión ahora global del sistema westfaliano.

El resultado es una combinación de aspectos de los enfoques nacional y regional sin garantizar, hasta el momento, los plenos beneficios de cada uno. La Unión Europea reduce la soberanía y las tradicionales funciones de gobierno de sus estados miembros, como el control de su moneda y sus fronteras. Por otra parte, las políticas europeas continúan siendo primordialmente nacionales, y en muchos países las objeciones a la política de la UE se han transformado en un problema interno central. El resultado es un híbrido, algo que está constitucionalmente entre un Estado y una confederación, y opera a través de reuniones ministeriales y una burocracia común: más como el Sacro Imperio Romano que como la Europa decimonónica. Pero a diferencia del Sacro Imperio Romano (al menos durante la mayor parte de su historia), la UE lucha por resolver sus tensiones internas en la búsqueda de los principios y las metas que la guían. En el proceso, persigue la unión monetaria conjuntamente con la dispersión fiscal y una burocracia que no concuerda con la democracia. En política exterior, sostiene ideales universales pero carece de los medios para hacerlos cumplir y hace gala de una identidad cosmopolita en disputa con las lealtades nacionales: la unidad europea se caracteriza por las divisiones este-oeste y norte-sur y una actitud ecuménica hacia los movimientos de autonomía (catalán, bávaro, escocés) que cuestionan la integridad de los estados. El «modelo social» europeo depende —y no obstante es perturbado por ello— del dinamismo del mercado. Las políticas de la UE defienden la apertura tolerante, casi rayana en el rechazo a afirmar valores distintivos europeos, aun cuando sus estados miembros practican políticas que reflejan un acentrado temor hacia influencias no europeas.

El resultado es un ciclo que pone a prueba la legitimidad popular de la UE propiamente dicha. Los estados europeos han cedido porciones significativas de lo que alguna vez se consideró su autoridad sobre

rana. Dado que los líderes de Europa todavía son legitimados, o recha- zados, por procesos democráticos nacionales, se ven tentados a llevar a cabo políticas de ventaja nacional y, en consecuencia, persisten las dis- putas entre las diversas regiones de Europa generalmente por cuestio- nes económicas. En especial en crisis como la que comenzó en 2009, la estructura europea tiende a tomar medidas de emergencia crecien- temente intrusivas solo para poder sobrevivir. No obstante, cuando se les pide a los pueblos que hagan sacrificios en pro del «proyecto euro- peo», tal vez no haya una comprensión clara de sus obligaciones. Los líderes se enfrentan entonces con la opción de no tomar en conside- ración la voluntad de su pueblo u obedecerla, oponiéndose a Bruselas.

Europa ha retornado a la pregunta con la que comenzó, solo que ahora tiene alcance global. ¿Qué clase de orden internacional puede surgir de aspiraciones conflictivas y tendencias contradictorias? ¿Qué países serán los elementos constitutivos del orden y en qué modo re- lacionarán sus políticas? ¿Cuánta unidad necesita Europa, y cuánta di- versidad puede soportar? Pero, a la larga, es probable que la pregunta inversa sea incluso más fundamental: dada su historia, ¿cuánta diversi- dad debe preservar Europa para alcanzar una unidad significativa?

Cuando mantenía un sistema global, Europa representaba el concepto dominante de orden mundial. Sus estadistas diseñaban es- tructuras internacionales y se las recetaban al resto del mundo. Hoy la naturaleza misma del orden mundial emergente está en discusión, y las regiones que no pertenecen a Europa desempeñarán un rol mayor en definir sus características. ¿El mundo se está moviendo hacia blo- ques regionales que cumplan el papel de los estados en el sistema westfaliano? De ser así, ¿habrá un equilibrio, o esto reducirá el núme- ro de actores principales a tan pocos que la rigidez será inevitable y los peligros del siglo xx retornarán cuando los bloques inflexible- mente contruidos intenten triunfar los unos sobre los otros? En un mundo donde las estructuras continentales como América, China y tal vez India y Brasil ya han alcanzado una masa crítica, ¿cómo mane- jará Europa esta transición hacia la unidad regional? Hasta el momen- to el proceso de integración ha sido tratado como un problema esen- cialmente burocrático de aumentar la competencia de los diversos cuerpos administrativos europeos; en otras palabras, una elaboración

de lo conocido. ¿Dónde emergerá el ímpetu necesario para trazar un acuerdo interno con estos objetivos? La historia europea ha mostrado que la unificación nunca se logró primordialmente a través de procedimientos administrativos. Ha requerido un unificador —Prusia en Alemania, Piamonte en Italia— sin cuyo liderazgo (y voluntad de crear *fais accomplis*) la unificación hubiera nacido muerta. ¿Qué país o institución desempeñará ese papel? ¿O habrá que diseñar una nueva institución o una entidad interna para trazar el camino?

Y si Europa debe alcanzar la unidad, por el camino que sea, ¿cómo definirá esta su rol global? Tiene tres opciones: fomentar la asociación atlántica; adoptar una posición todavía más neutral, o moverse hacia un pacto tácito con una potencia extraeuropea o un grupo de ellas. ¿Vislumbra coaliciones cambiantes, o se ve a sí misma como un miembro del bloque del Atlántico Norte que generalmente adopta posiciones compatibles? ¿Con cuál de sus pasados debe relacionarse Europa: con su pasado reciente de cohesión atlántica o con su historia de larga duración de maniobras tendientes a obtener la máxima ventaja sobre la base del interés nacional? En suma, ¿seguirá habiendo una comunidad atlántica? Y de ser así, como fervientemente espero, ¿cómo se definirá a sí misma?

Esta es una pregunta que ambos lados del Atlántico deben formularse. La comunidad del Atlántico no puede pretender seguir siendo importante simplemente proyectando lo que ha sido. Cooperando para manejar a escala global asuntos estratégicos, los miembros europeos de la Alianza del Atlántico en muchos casos han descrito sus políticas como típicas de administradores neutrales de reglas y distribuidores de ayuda. Pero con frecuencia se han mostrado inseguros sobre qué hacer cuando este modelo era rechazado o su puesta en práctica resultaba incorrecta. Es necesario otorgar un significado más específico a la «sociedad del Atlántico» con frecuencia invocada por una nueva generación modelada por un conjunto de experiencias distintas al desafío soviético durante la Guerra Fría.

La evolución política de Europa deben decidirla esencialmente los europeos. Pero sus socios del Atlántico tienen una participación importante en el asunto. ¿La Europa emergente será parte activa en la construcción de un nuevo orden internacional, o se consumirá en sus

propios asuntos internos? La estrategia pura de equilibrio de poder de las grandes potencias europeas tradicionales se halla excluida debido a las realidades geopolíticas y estratégicas contemporáneas. Pero tampoco la naciente organización de «reglas y normas» por una élite paneuropea resultará ser vehículo suficiente para la estrategia global, a menos que tenga en cuenta algunas realidades geopolíticas.

Estados Unidos, a la vez de la historia y la geopolítica, tiene todas las razones para fomentar la Unión Europea e impedir que derive hacia un vacío geopolítico; si se separara de Europa en cuestiones políticas, económicas y de defensa, se transformaría geopolíticamente en una isla extraterritorial de Eurasia, y Europa misma podría convertirse en un apéndice de Asia y Oriente Próximo.

Europa, que hace menos de un siglo tenía casi el monopolio para diseñar el orden global, corre peligro de escindirse de la búsqueda contemporánea de un orden mundial si identifica su construcción interna con su máximo propósito geopolítico. Para muchos, el resultado representa la culminación de los sueños de generaciones: un continente unido en paz y abjurando de las luchas de poder. Pero mientras los valores adoptados por Europa en su enfoque de poder blando han sido frecuentemente inspiradores, pocas de las otras regiones han mostrado tanta dedicación incondicional a este estilo único de política, aumentado las perspectivas de desequilibrio. Europa se repliega sobre sí misma justo cuando la búsqueda del orden mundial, que significativamente diseñó, afronta una tensa coyuntura cuyo resultado podría sepultar a cualquier región que no contribuya a configurar. Europa se encuentra así entre un pasado que pretende superar y un futuro todavía indefinido.