

JOSÉ MANUEL PUREZA

¿Hay un modelo europeo de orden mundial?

En este texto el autor analiza el lugar que ocupa Europa en el nuevo mapa de poder y gobierno mundiales en tres etapas. En primer lugar, trata de encontrar bases de interpretación para la actual inflexión imperial del orden mundial, enfatizando aquéllas que sugieren que se trata de la superación de las contradicciones y dificultades reguladoras de la posguerra fría. En segundo lugar, evalúa el sentido de esta solución imperial: ¿se trata de la maximización del poder de la super potencia o, por el contrario, de una señal más de que “el águila se ha desplomado”¹ o comenzó a desplomarse? Por último, se interroga sobre el perfil de la presencia de Europa en este nuevo panorama político internacional.

Ronnie Lipschutz sugiere que los libros de Historia del futuro podrán consagrar la siguiente versión oficial: “Al comienzo del siglo XXI, EEUU apostó todo al imperio. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 habían devuelto a Washington la conciencia de los riesgos elevados de un sistema de mercado global autorregulado, incluyendo tanto la exclusión que él genera como los espacios dados a los excluidos del sistema. A continuación del 11 de septiembre, EEUU impuso un nuevo sistema global en el que desempeña no sólo una función de hegemonía sino también establece las reglas que vinculan todos los otros Estados. En el imperio, el Derecho Internacional se hizo innecesario porque dejó de existir sistema internacional, república global o incluso territorios soberanos.”²

Respecto a la presencia de Europa en este nuevo escenario político, varios son los horizontes anunciados: desde el absolutismo de la Alianza Atlántica hasta

¹ Immanuel Wallerstein, “The eagle has crash landed”, *Foreign Policy*, julio-agosto 2002.

² Ronnie Lipschutz, “The clash of governmentalities. The fall of the UN Republic and America’s reach for imperium”, 2002.
En: www.theglobalsite.ac.uk/press/212lipschutz.htm

José Manuel Pureza es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra. Este texto es una versión adaptada de la conferencia dictada en el curso *Europa en cambio: ciudadanía, identidades y diversidad cultural* realizado en la Universidad de Coimbra el 24 de febrero de 2003

Traducción: Elsa Velasco

la defensa de una complementariedad subalterna (“*don't call us, we will call you*”); pasando por que Europa puede/debe desempeñar una *mission civilisatrice* de tipo nuevo, proyectando sobre el orden mundial los rasgos de su ontogenia como entidad política e imponiéndose así como punto de referencia de una política internacional posrealista.

Soy consciente de que corro el riesgo de presentar enunciados demasiado influenciados por una coyuntura de dramatismo creciente, en que la alegada fractura estratégica y de conducta mundial entre EEUU y Europa ocupa el epicentro. Pero la superficialidad con que se maneja este dramatismo es extremada como para no tenerla en consideración.

Transición con cambios

La turbulenta transición del siglo XX al XXI ha sido marcada por la simultaneidad y por la yuxtaposición de tres cambios cuya falta de nitidez se reveló, ya en su designación, por estar precedidos cada uno de ellos por el prefijo “pos”: el orden “posguerra fría”, los Estados “poswestfalianos” y la política “posinternacional”. La narrativa del orden posguerra fría simbolizó la canonización supuestamente indiscutible a escala mundial de un alegado consenso —el Consenso de Washington— en torno a pilares reguladores como la democracia representativa, el Estado de derecho y la primacía del mercado.

La narrativa del Estado poswestfaliano dejó traslucir la erosión del tradicional monopolio del uso legítimo de la fuerza por los Estados. En algunos casos, como la Unión Europea (UE), esa erosión se tradujo en formas innovadoras de ejercicio compartido de la soberanía; en otros, principalmente en los Estados del Tercer Mundo, se tradujo en la multiplicación de Estados frágiles o colapsados, incapaces de asegurar la oferta de los bienes públicos esenciales, especialmente por las imposiciones de los programas de ajuste estructural diseñados por las instituciones financieras internacionales.

En ambos casos, el tradicional exclusivismo del mundo de las soberanías dio lugar a bifurcaciones, de intensidad y naturaleza distintas, entre regulación por el Estado y regulación por otros actores como las organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), las empresas multinacionales y los poderes fácticos de todo tipo. Finalmente, la narrativa de la política posinternacional surgió como referencia de un tiempo de globalización de las redes políticas y de los movimientos sociales,³ destacando el fin (?) de la espacialidad nacional como espacialidad de referencia —particularmente en términos de correspondencia entre delegación de poderes y exigencia de prestación de cuentas—⁴ a manos del espacio de la acción política global, en el que lo micro-local y lo hiper-mundial están en *continuum*.

³ John Mearsheimer, “Why we will soon miss the coldwar”, *The Atlantic*, 1990, 266 (2).

⁴ Anthony McGrew, *The transformation of democracy? Globalization and territorial democracy*, Polity Press, Cambridge, 1997, p. 5.

Esos discursos hicieron visible un orden global neoliberal sustentado por dos pilares:

- Una constitución económica: siendo neoliberal, el orden global de la posguerra fría se basó en la presuposición del cumplimiento universal de un conjunto de reglas básicas ideológicas, la mayoría de las veces implícitas. Esa constitución económica implícita del orden global neoliberal se estructuró, por consiguiente, sobre el principio de la autodisciplina y sobre la convicción de una obediencia universal al código de valores a él inherente.⁵ Dicho código concibe el mercado como única instancia de regulación, con sus reglas, procedimientos e instituciones llamadas a preservar, sobre todo, la autonomía de las “leyes objetivas de la economía” en relación a interferencias políticas.
- Una constitución política: el orden político de la globalización neoliberal fue, a este respecto, un claro orden de transición, asumiendo formalmente la línea estructural de la Carta de Naciones Unidas —igualdad soberana de los Estados (*one-state-one-vote*), proceso de decisión multilateral y principio de la seguridad colectiva—, combinándolos con una práctica de desinversión institucional y de miniaturización del poder regulador de la mayoría de los Estados.

Hay una clara fragilidad en este orden neoliberal porque, como recuerda Lipschutz, “lo que era obvio antes del 11 de septiembre de 2001, pero se hizo visible después de ese día, es que un orden de este tipo es necesariamente inestable, no sólo en lo que respecta a los mercados sino en términos de autodisciplina, dado que supone y exige que todos se comporten convenientemente para que se mantenga el funcionamiento y la estabilidad del sistema y para que éste genere buenos resultados”. Ese rasgo esencial del orden neoliberal —la confianza en la convergencia de todos los actores para una práctica de efectiva autolimitación y, como consecuencia, la confianza en su buena fe y probidad moral— se reveló evidentemente frágil. El imperio del mercado —la mercantilización universal de valores y comportamientos— se reveló como la principal fuente de vulnerabilidad del orden constitucional de la posguerra fría. Y eso fue lo brutalmente exhibido en los ataques terroristas del 11 de septiembre: los vehículos de propulsión del orden neoliberal —libertad de circulación de personas y capitales, innovación tecnológica, rapidez de comunicaciones— pueden ser creaciones que se vuelven perversamente contra el creador y alcanzarlo mortalmente.

El imperio del mercado se reveló como la principal fuente de vulnerabilidad del orden constitucional de la posguerra fría

Fragilidad neoliberal, control unilateral

El fin de la posguerra fría que hoy estamos presenciando corresponde a la superación de esta contradicción evidente en el orden mundial neoliberal. A la fragilidad revelada por la autodisciplina y por la autorregulación en la creación y aplicación de un código de valores comunes, EEUU ha pasado a contraponer un modo disci-

⁵ Stephen Gill, “The constitution of global capitalism”, 2000. En: <http://www.ciaonet.org/isa/gis01>

plinado de regulación, sostenido abiertamente por la intervención policial o militar. Al mantenimiento de un escenario político internacional aún basado en elementos fundamentales heredados de Westfalia (multilateralismo, igualdad soberana, defensa colectiva) —lo que Lipschutz denomina “República de las Naciones Unidas”— sustituye ahora un principio de intervención (armada) universal de EEUU.

No estamos ante una alteración súbita. La subordinación de los mecanismos multilaterales de decisión (v.gr. Naciones Unidas) tuvo expresiones gradualmente más claras a lo largo de la década de los noventa, culminando con la intervención de la OTAN en la Ex-Yugoslavia con ocasión de la crisis de Kosovo, ejecutada sin ningún mandato del Consejo de Seguridad. Y, por otro lado, la opción pragmático-imperialista de EEUU no es más que una profundización de viejas tradiciones de política externa estadounidense (la excepcionalidad, el maniqueísmo y la unilateralidad),⁶ potenciadas ahora por la ausencia de un contrapeso (como lo era la Unión Soviética durante la Guerra Fría)⁷ o por la dimensión alcanzada por la asimetría de poder (*power gap*), sobre todo en lo tecnológico y militar, entre EEUU y todos sus aliados o adversarios, que alimenta una diferenciación de perspectivas estratégicas.

La inflexión imperial del orden mundial neoliberal corresponde, por consiguiente, a una representación que la superpotencia hace de sí misma y que Robert Kagan sintetizó en las siguientes líneas: “los estadounidenses ven, normalmente, el mundo dividido entre bien y mal, entre amigos y enemigos (...). Cuando se enfrentan a adversarios reales o potenciales, los estadounidenses favorecen, normalmente, políticas de coerción y no de persuasión; prefieren las sanciones punitivas a los estímulos a un mejor comportamiento; el palo a la zanahoria. Los estadounidenses apuntan a objetivos finales en los asuntos internacionales. Quieren los problemas resueltos y las amenazas eliminadas. Y tienden, cada vez más, a la unilateralidad (...)”.⁸ En el nuevo cuadro imperial, los propios conceptos de soberanía y de Derecho Internacional son rescritos: aquélla deja de ser el derecho de cada Estado a gobernarse a sí mismo y pasa a significar el deber de cada Estado a contribuir a la estabilidad del imperio; y el Derecho Internacional deja de tener sentido como orden regulador de las relaciones entre Estados soberanos para convertirse en orden emanado del centro del imperio para su preservación.

La cuestión, como recuerda Pierre Hassner,⁹ no es ya si estamos realmente ante el riesgo de configuración de un orden mundial de cariz imperial, sino si se tratará de un imperio inspirado en Hobbes, en el que el soberano está por encima de la ley, o de un imperio inspirado en Locke, en el que el soberano se vincula a sí mismo por la ley. Las señales más recientes a este respecto son extremadamente inquietantes: el emperador se arroga el derecho de decidir lo que es correcto y lo

⁶ Pierre Hassner, “The United States: the empire of force or the force of empire?”, *Chaillot Papers*, 2002, Nº 54.

⁷ Robert Kagan, “Power and weakness”, *Policy Review*, 2002, Nº 113.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Pierre Hassner, *op.cit.*, p. 47.

que no lo es, sobre lo que es legítimo y lo que no lo es, y aún más, se atribuye a sí mismo la prerrogativa de estar exento de cumplir las reglas que él mismo impone a los demás (véase la simultaneidad de la presión de EEUU sobre Serbia para la entrega de Milosevic al Tribunal Ad Hoc para ser juzgado por los crímenes perpetrados en la Ex-Yugoslavia, y el boicot estadounidense al Tribunal Penal Internacional sobre todo en referencia al juicio de ciudadanos estadounidenses).

Alternativa imperial y ambigüedad del orden global neoliberal

En un controvertido texto, Immanuel Wallerstein defiende la tesis de que la hegemonía de EEUU presenta evidentes señales de declive, basada en el predominio del conservadurismo musculado que hoy domina las políticas de Washington.¹⁰ La guerra de Vietnam, las revoluciones urbanas de 1968, la caída del Muro de Berlín y las acciones terroristas del 11 de septiembre, habrán conducido a EEUU a su actual situación de “una superpotencia solitaria, destituida de poder real, un líder mundial que nadie sigue y que pocos respetan, un país peligrosamente a la deriva en un caos que no consigue controlar”. Será en este contexto, según Wallerstein, en el que la afirmación imperial tendrá, finalmente, más debilidad que fuerza. En contraste con la Orden de Yalta o con el orden compromisorio de la posguerra fría, este nuevo orden —compuesto de una mezcla de *pax* estadounidense y de guerra global— constituirá, de alguna manera, una fuga hacia adelante. Esta fuga no es ajena a la influencia determinante del conservadurismo puritano, para el cual los estadounidenses emergen como la reencarnación del pueblo elegido. Lo confirma la afirmación del documento presidencial de definición del concepto estratégico de defensa nacional, *National Security Strategy*, de 2002: “EEUU posee una fuerza y una influencia sin precedentes y sin igual en el mundo. Animada por la fe en el principio de la libertad y en los valores de la sociedad libre, esta posición nos atribuye responsabilidades y obligaciones únicas.”

Esta deriva imperial radica, por lo tanto, en intereses, ideas, valores y visiones del mundo hoy dominantes en los inquilinos de la Casa Blanca. Abundan hoy, en la línea central académico-política anglo-estadounidense, las referencias a la necesidad de un “buen imperialismo”, capaz de conjugar dominio y coerción espacialmente amplias, con un proyecto civilizador anclado en el cosmopolitismo y en el credo de los derechos fundamentales. Es, de algún modo, el regreso a la ideología de la “misión sagrada de la civilización” que marcó el colonialismo del siglo XIX y que arrancaba de una distinción, entonces considerada canónica, entre pueblos civilizados y pueblos salvajes, con los semi-civilizados de por medio.

Sucede, sin embargo, que el neoimperialismo procedente de Washington no es benigno por dos causas:

– Es un proyecto de orden mundial cuya concreción viene imponiendo el derribo violento de los principales marcos reguladores multilaterales, construidos en la segunda mitad del siglo XX.

¹⁰ Immanuel Wallerstein, *op.cit.*

Lo que está en juego son distintas imágenes del mundo y, a través de ellas, una diferente identificación de las expectativas de los actores en la escena internacional

– En él subyace una cierta idea muy violenta del mundo. En realidad, el actual choque de modelos de orden internacional es también, y fundamentalmente, un choque entre visiones del mundo.¹¹

Cabe subrayar la importancia constitutiva que asumen las visiones del mundo en el trazado y protagonismo de escenarios de orden internacional. La actual confrontación entre una salida imperial del atolladero de la posguerra fría y un refuerzo y cualificación del multilateralismo regulador encubre otra confrontación anterior entre el concepto de sociedad internacional y el de anarquía internacional. El primero de ellos trasmite una visión de las relaciones internacionales en la que destaca su organización de acuerdo con reglas de convivencia y de resolución de conflictos de interés. A él se opone el concepto de anarquía, que viene asociado a la percepción de las relaciones internacionales como un estado de naturaleza permanente en el que impera la ley del más fuerte; todo se resume a una lucha constante por el poder y a la más dura maximización de los intereses individuales de cada Estado.

La visión del mundo centrada en el concepto de sociedad internacional confiere un estatuto crucial a los mecanismos y procedimientos —del Derecho Internacional a la diplomacia, pasando por las organizaciones internacionales— que dan voz al interés común en el mantenimiento de la paz y delimitan lo que es admisible en las relaciones internacionales. Y constituye un indiscutible dato objetivo que se haya registrado, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XX; una clara evolución para la consolidación de una fisonomía de sociedad internacional en todos los dominios de acción, de la *low politics* a la *high politics*. Europa ha sido el lugar por excelencia donde se concreta esa experiencia. Sin duda, era a este hecho al que se refería el Prefacio del Estatuto del Consejo de Europa cuando, en 1949, invistió a esta organización con el mandato de defender el patrimonio común de los Estados europeos.

Lo que está en juego son distintas imágenes del mundo y, a través de ellas, una diferente identificación de las expectativas de los actores en la escena internacional. Aquéllos cuya expectativa está marcada por la imprevisión propia de la sensación de estar en una selva, asumirán con naturalidad un comportamiento aventurero y errante. Por el contrario, los actores que privilegian un comportamiento orientado al diálogo civilizado y a la consolidación normativa e institucional de padrones de legitimidad, serán el principal soporte de desarrollo de mecanismos que alejan el uso de la fuerza como medio principal de resolución de disputas y conflictos de interés.

Cuestión de poder

Habrà quien sostenga que mezclar a Europa con un modelo de orden internacional potenciador de la creación de una sociedad internacional es una imprudencia

¹¹ João Cravinho, *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2003.

histórica reciente. Robert Kagan, al proclamar que “los estadounidenses son de Marte y los europeos de Venus”, aclara que esa diferencia de cultura estratégica no tiene raíces biológicas o etnoculturales. Para él es meramente una cuestión de poder. Con crudeza, escribe: “la fuerza militar estadounidense produjo una propensión al uso de esa fuerza; la debilidad militar de Europa produjo una aversión perfectamente comprensible al ejercicio del poder militar”. Y sentencia: “los europeos se oponen a la unilateralidad, en parte, porque no tienen capacidad para la unilateralidad”.¹²

Es verdad que la Europa política actual es todavía un producto directo de la Guerra Fría. También es verdad que el recobro del pulso unilateral de la política externa estadounidense fue el resultado, en gran medida, del fin de la mutua dependencia transatlántica, tras la implosión de la Unión Soviética. Pero, la explicación que de aquí se infiere que la dependencia militar europea frente a EEUU es estructurante y que, por ser así, a lo que más puede aspirar Europa es a un humillante sistema de división del trabajo, en el que cabrá a EEUU “*make the dinner*” y a los europeos “*do the dishes*”, se equivoca al confundir lo superficial con los datos sólidos de la historia.

Y estos datos son que, a lo largo de los últimos cincuenta años, Europa fue el *locus* de una nueva concepción del poder en las relaciones internacionales, que la condujo a verse a sí misma como campeona de un orden mundial posrealista. Joschka Fischer enunció con claridad esta auto-representación de Europa: “El concepto fundamental de Europa después de 1945 fue, y aún es, el rechazo del principio de equilibrio de poder europeo y de las ambiciones hegemónicas de los Estados individuales que habían surgido de la Paz de Westfalia de 1648”. Y Romano Prodi de ahí extrae consecuencias estratégicas: Europa “tiene un papel a desempeñar en el gobierno mundial, que consistirá en repetir la experiencia europea a escala global”.

Lo que está en discusión es, por consiguiente, mucho más que un mero despegue ocasional de una línea considerada estructural, la alianza transatlántica. Es una verdadera cultura estratégica diferente y propia que se trata cuando se evalúa la consideración de Europa como *global player*. Una cultura estratégica basada fundamentalmente en la superioridad de la solución pacífica a las controversias sobre el uso de la fuerza, de la negociación multilateral sobre el repentismo unilateral, de la solidificación de lazos sobre el *command-and-control*, del ensanchamiento de las áreas de legitimidad sobre la fuerza de la razón de estado.

La naturaleza estructural y no meramente episódica de la identidad posrealista de Europa como actor internacional pasa, pues, por reconvertir lo que es visto a menudo como un déficit —el foso tecnológico, militar y presupuestario con relación a EEUU— en una diferencia virtuosa, a favor de la sociedad internacional y contra la anarquía internacional.

¹² Robert Kagan, *op.cit.*