



Europa y el Orden Internacional

por Álvaro de Vasconcelos

Cuatro años después del 11 de septiembre (11-S), el mundo continúa sin un orden y resulta cada vez más urgente encontrar un consenso internacional para su implementación. Europeos y latinoamericanos, defensores del multilateralismo, tienen una responsabilidad particular en la definición del diseño de ese orden, procurando superar las ambigüedades entre multipolaridad y multilateralismo.

Durante los años noventa emergió progresivamente un sistema post-bipolar de orden mundial sobre la base de un nuevo multilateralismo, marcado por tres características: “primero, por la noción de que la comunidad internacional, y la Organización de las Naciones Unidas en particular, son responsables por la protección de los derechos de los individuos, por encima y más allá de las fronteras soberanas. Segundo, por el regionalismo que, en su conjunto, se volvió un elemento estructural del sistema internacional. Tercero, por la emergencia de una opinión pública global que manifiesta

el deseo de la sociedad civil de influenciar o participar en la toma de decisiones a nivel global”¹. Este nuevo multilateralismo se caracteriza por no tener como objetivo la definición de las normas que regulen y limiten el uso de la fuerza, sino por ser claramente concebido para la resolución de los problemas internacionales en su conjunto. Asimismo, ésta es la principal motivación de los que lo preconizan. En lo esencial, el nuevo multilateralismo refleja la propia experiencia de soberanía “repartida” en Europa. Fue en ese momento que la Comunidad Europea se transformó en una unión política, a través del Tratado de Maastricht, y la integración latinoamericana adquirió una dimensión más real con el surgimiento del Mercosur. A su vez, es de la misma época el proyecto de regionalismo abierto del Área de Libre Comercio de las Américas, formulado desde la perspectiva estadounidense de Bush padre y Clinton. La acción internacional de la administración de Bush después del 11-S terminó por confirmar todas las preocupaciones internacionales sobre las consecuencias de las

tendencias unilateralistas que se venían desarrollando durante la post-guerra fría, sobre todo en los sectores Republicanos, a partir de la constatación de la predominancia incontestable de Estados Unidos. Si el nuevo multilateralismo no llegó a consolidarse –lo que en las circunstancias actuales parecería casi un delirio intelectual– el hecho es que no apareció ninguna alternativa seria con visos de viabilidad o credibilidad. Resulta obvio que cualquier proyecto de orden internacional solo puede afirmarse y consolidarse si cuenta con la voluntad americana. Esto, no obstante, no basta. Si es indispensable que haya un cambio de curso en la política americana, o mejor aún, un regreso a la normalidad, no lo es menos que la Unión Europea se afirme como un actor con una visión propia del orden internacional. Solo una Unión con una voz propia en el orden internacional será capaz de contribuir a la “multilateralización” de Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, las acciones que pueda tomar la Unión Europea por su cuenta serían insuficientes para realizar esta tarea de gigantes, siendo por eso necesario encontrar socios que compartan una visión semejante del orden internacional. Los latinoamericanos

>>Exterior y de Seguridad Común (PESC), a las relaciones exteriores de la Unión que ya son comunitarias como es, principalmente, el caso de la política comercial.

En síntesis, y simplificando mucho, se podría decir que los defensores del multipolarismo son los que preconizan un modelo de Europa-potencia, calcada del modelo americano, en que la UE desarrollaría una política de alianzas con otras potencias capaces de equilibrar el poder de la hiperpotencia norteamericana. Los defensores del unipolarismo se circunscriben a la perspectiva de Europa-espacio, una Unión-mercado, que se alinea automáticamente con los Estados Unidos. La reflexión sobre la “tercera vía” fue hecha, principalmente, por especialistas de política internacional que consideraban que la Unión debería continuar definiéndose como una potencia civil con robustez política y militar, y desarrollar una política de “compromiso crítico” con Estados Unidos. El orden que preconizan es multilateral, independientemente de la naturaleza de la polaridad, más o menos definida, del sistema internacional que la sustenta.

Los defensores de la multipolaridad consideran que el equilibrio entre las grandes potencias (Unión Europea, Estados Unidos, China, Japón y Rusia, a la que suman, cada vez más, India y Brasil) debe ser regulado por instituciones multilaterales y que ésta sería una condición necesaria para la configuración de un nuevo orden mundial. Entre los defensores más destacados y activos de la multipolaridad se encuentran Francia y Brasil. Asimismo, quienes defienden esta postura sostienen que en el mundo *hobbesiano* en el cual vivimos, la multipolaridad sería la condición para establecer un sistema multilateral³. Sin embargo, no está comprobado que sea así, o de manera contraria. Por ello, resulta indudable que para tener influencia, la Unión tiene que ser identificada como un actor –un polo, si se prefiere– con una identidad propia y, como tal, ser reconocido por sus socios. El quid del asunto está en saber si ese “polo”, identificable como tal, puede o debe preconizar un sistema multipolar. Defender un sistema multipolar no significa apenas querer que la Unión sea un polo, sino también promover o desear activamente la emergencia de otros polos, tal como China o Rusia, nuevamente transfor-

Durante los años noventa emergió progresivamente un sistema post-bipolar [...] sobre la base de un nuevo multilateralismo que [...] se caracteriza por no tener como objetivo la definición de las normas que regulen y limiten el uso de la fuerza, sino por ser claramente concebido para la resolución de los problemas internacionales en su conjunto.

serían pares ideales si fueran capaces, por un lado, de profundizar la integración regional y, por otro, de asumir una perspectiva más supranacional de los derechos humanos y de la justicia internacional.

¿Multipolaridad o multilateralismo?

Una visión europea del orden internacional debe comenzar resolviendo el falso debate, tan presente durante la guerra de Irak, entre unipolaridad y multipolaridad, o sea, definir la naturaleza de la Unión como actor internacional teniendo en consideración su identidad. Hasta la fecha, este debate ha sido llevado a cabo por los estados en base a sus experiencias nacionales y buscando definir el papel que la Unión Europea podría desempeñar en la concretización de sus ambiciones. Esto resulta mucho más natural en el ámbito de la política exterior porque ésta es casi exclusivamente intergubernamental. Sin embargo, es de mayor importancia tener en consideración los principios que rigen las políticas internacionales, o sea, las que también gobiernan, más que a la Política >>

La multipolaridad o unipolaridad del sistema internacional es la constatación de un hecho, y hoy el sistema es, desde el punto de vista estratégico, innegablemente unipolar. El énfasis que algunos ponen en la multipolaridad y otros en la unipolaridad revela, sin embargo, una visión del orden internacional y del modo de interactuar con Estados Unidos que se manifestó con claridad en el caso Irak: lo que está en juego es la preferencia por una política unilateral donde preponderarían las potencias occidentales bajo el liderazgo americano, o una política de equilibrio de potencias. Los que preconizan la unipolaridad, como es el caso del primer ministro inglés, Tony Blair –“*Some want a so-called multipolar world ... my notion [is] that we need one-polar power but which encompasses a strategic partnership between Europe and America and other countries too -Russia, China*”²– no dejan de subrayar la necesidad de una agenda global común entre las potencias, mientras ven a las organizaciones multilaterales más como vehículo que como reguladoras.

>>

mada en superpotencia. Este deseo coexiste con la convicción de que, para construir un sistema multipolar, la Unión Europea tendría que afirmarse como una superpotencia tradicional y operar como un super-estado. Pero la Unión nunca será un super-estado, lo cual es fácil de vaticinar, no debido a las divisiones actuales, sino porque desde su génesis el proyecto se configuró de otro modo. Ergo, nunca será una superpotencia que pueda rivalizar con Estados Unidos. No puede, ni quiere. Para tener un peso político en el orden internacional, la Unión Europea no tiene que competir con Estados Unidos por la dominación mundial. Más bien, debe afirmar su identidad propia. La única posición legítima común para la Unión Europea es la defensa de un sistema multilateral que no sea sustentado por el valor supremo de independencia y soberanía como objetivo último de toda entidad política⁴.

Unipolaristas y multipolaristas pretendían, a través del alineamiento o de la oposición, influenciar la política de la administración estadounidense. Sin embargo, ninguna de



Solo una Unión con una voz propia en el orden internacional será capaz de contribuir a la “multilateralización” de Estados Unidos.

estas posturas obtuvo, como es evidente, el menor resultado. Por más que las posiciones de partida puedan ser diferentes, parece haber un acuerdo general en que la política posible -y la que impide que la fractura europea se profundice, como unánimemente se declara pretender- es la de un “compromiso crítico” con Estados Unidos, compatible con la afirmación de una política autónoma por parte de la Unión y de una concepción plural del orden internacional. Las divisiones de los estados entre unilateralismo y política de equilibrio de potencias mostró también que

>>esencial para encontrar una solución inclusiva a las graves crisis que afectan la vida de muchos y, a su vez, efectuar una regulación de la globalización al servicio de la democracia y la lucha contra la exclusión social.

El indispensable multilateralismo eficaz

La cuestión esencial para la Unión Europea es simple: garantizar un sistema internacional que sea favorable a su consolidación y que contribuya al mismo tiempo a la resolu-

>>los responsables del 11-S o a sus cómplices Talibanes. Cuánto más eficaz hubiese sido, en vez de hacer una amalgama entre el terrorismo y el islamismo radical, asumir con determinación la protección de los derechos fundamentales de los palestinos e israelíes.

El concepto de seguridad de la Unión Europea⁵ retiene buena parte del *acquis* de la década del ‘90, y apenas modifica la formulación de Clinton al defender un “multilateralismo eficaz” como gran diseño. Ela-

Los latinoamericanos serían pares ideales si fueran capaces, por un lado, de profundizar la integración regional y, por otro, asumir una perspectiva más supranacional de los derechos humanos y de la justicia internacional.

solo teniendo como referencia los valores comunes se puede construir una política de la Unión que integre las sensibilidades nacionales y que corresponda a la fuerte corriente de opinión, que de forma tan significativa se manifestó favorable al multilateralismo en todos los Estados miembros.

Un sistema multilateral deberá tener como dimensión estructural el regionalismo y es por eso tan importante para la Unión contribuir a la consolidación de los polos regionales, como el Mercosur o el ASEAN. Las relaciones con esos polos, en particular los latinoamericanos, dada la proximidad con Estados Unidos, son a veces dañadas por la ambigüedad entre el discurso multipolar y el multilateralista. Las relaciones con Estados Unidos no son, más allá de cierta retórica latinoamericanista o europeísta, de confrontación, sino que reflejan la necesidad de encontrar soluciones multilaterales y comunes a los problemas de América Latina. Esto implica, a veces, ser capaz de decirle no a Estados Unidos, mientras en la mayoría de las situaciones se trata de tener una *nuance* >>

ción de los grandes problemas internacionales, sean aquellos vinculados a la regulación de la globalización como aquellos temas de seguridad que el 11 de septiembre y el 11 de marzo pusieron tan tristemente en evidencia, y que Sudán ilustra trágicamente. El fracaso de la política de la administración Bush en la lucha contra el terrorismo, su abandono de los grandes problemas globales, su desconfianza con relación al regionalismo y su incapacidad de hacer política con los demás, vuelve a poner sobre el tapete la cuestión del nuevo multilateralismo, que continúa siendo la mejor respuesta a los desafíos nacionales. La convicción de los europeos, compartida por muchos estadounidenses, es que la doctrina multilateral que se desarrolló durante los años 90 sería más eficaz, al combinar el poder con la legitimidad, para enfrentar los retos relacionados a la seguridad internacional que la perspectiva unilateral y fracasada de los neoconservadores. Hubiese sido tanto más efectivo, en vez de crear Guantánamo y dotar de incoherencia a la lucha antiterrorista, apoyar la creación de un Tribunal Internacional para juzgar a>>

borado en plena crisis de Irak, el concepto busca darle un sentido a la política exterior de la Unión, centrándose en la política de defensa y seguridad. Es cierto, retoma los mismos desafíos de seguridad identificados por la administración estadounidense, pero además pretende demostrar que los europeos no están solo empeñados en la resolución de estos problemas, sino que también tendrán -eventualmente- una perspectiva propia para lidiar con ellos.

Por esto, la Constitución resulta muy importante al definir la identidad de la Unión Europea basándose en los valores, ya que torna ilegítima cualquier otra orientación que no defienda el multilateralismo como política exterior de la Unión. Es decir, Europa deberá consolidarse como un vasto espacio de democracia, donde los derechos y la justicia serán garantizados a nivel supranacional, desde Portugal hasta la frontera con Estonia y, en el futuro, con Turquía. Ésta no sería una contribución insignificante al orden internacional.

Sin embargo, todavía debemos plantearnos si sería posible afirmar la presencia en el orden internacional de un actor de inspiración kantiana, en un mundo donde aún predomina, en lo esencial, la ley de la selva. De cualquier forma, lo que la actual situación internacional demuestra es que resulta indispensable que la Unión Europea, con unidad y coherencia, presente y defienda soluciones reales a los grandes problemas que precupan a la humanidad, tal como la guerra y los derechos humanos, pero también la pobreza y la situación del medio ambiente. Hoy, la Unión Europea es un actor deseado por todos, necesario para diseñar un orden más justo. Las expectativas con relación a la Unión no solo están vinculadas al impacto de su modelo, sino también a su accionar internacional. A su vez, la misma administración Bush parece haber comprendido que la perspectiva unilateral demostró sus límites en la construcción de la paz en Irak y Afganistán. Es más, desde hace poco viene difundiendo la idea que el éxito de la política

exterior de Estados Unidos, incluyendo los objetivos mesiánicos de los Neoconservadores, necesita del *soft power* europeo para su rebautizada “*transformational strategy*”. Como ya se dijo, parafraseando a Kagan⁶, los estadounidenses necesitan de Venus, sinónimo para éste de la franqueza y del lugar del multilateralismo y de la paz, para realizar las prioridades de Marte, sinónimo de fuerza militar y de su uso efectivo.

El ataque terrorista del 11 de marzo en Madrid, Sudán, Irak o Palestina, demuestran que Europa no puede esperar más para afirmar de manera fuerte y autónoma su política con relación a los graves problemas que afectan al mundo. Es la seguridad de sus ciudadanos la que también está en juego. Por ello, la concreción de una hipótesis europea, esencial para el orden y la seguridad internacional, es un interés vital de los estados de la Unión y, además, fundamental para la profundización de las relaciones con América Latina.

Notas

Nota del Autor: una primera versión de este texto fue publicada en la revista *Política Internacional*, n° 3, septiembre, 2004.

¹ Forum Euro-Latinoamericano, “O Novo Multilateralismo-Perspectivas da União Europeia e do Mercosul”, *Relatório IV Forum Euro Latinoamericano*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2001, p. 9.

² Tony Blair, entrevistado por Philip Stephens y Kathy Newman, *Financial Times*, 28 de Abril de 2003. “Algunos quieren un mundo multipolar [...] mi opinión [es] que necesitamos un poder unipolar pero acompañado por una relación estratégica entre Europa y América y, también, otros países -Rusia, China” (traducción propia).

³ Este argumento es desarrollado por Celso Lafer y Gelson Fonseca Jr. en “A Problemática da Integração Aberta num Mundo de Polaridades Indefinidas”, en *A Integração Aberta-Um Projecto da União Europeia e do Mercosul*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, pp. 28-65.

⁴ A propósito de este debate ver “Antes e depois do 11 de Setembro: Hipóteses de Uma Nova Ordem Internacional”, en *Estratégia*, n. 16, 1º Semestre 2002.

⁵ “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>).

⁶ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003. En el primer párrafo, Kagan afirma que los estadounidenses son de Marte y que los europeos de Venus.