

La grieta entre E.U. y sus aliados

El autor de “El fin de la Historia” explica las diferencias de visión que Europa y Estados Unidos tienen sobre el orden internacional

Francis Fukuyama

Profesor de Ciencia Política
John Hopkins University

Los temas visibles en las disputas europeas desde el discurso sobre el “Eje del Mal” giran en su mayor parte alrededor del unilateralismo estadounidense y la ley internacional.

Ante los ojos de Europa, el acto más serio de unilateralismo estadounidense se refiere a la intención de la administración Bush de producir un cambio de régimen en Irak, de ser necesario mediante una invasión en solitario. El discurso sobre el Eje del Mal marcó realmente un cambio importante en la política exterior estadounidense, que pasó de una política de disuasión ante la agresión a una de prevención activa del terrorismo.

Europa se ve a sí misma intentando crear un genuino orden internacional basado en reglas, apropiado para las circunstancias del mundo de postguerra. Ese mundo, libre de agudos conflictos ideológicos y de la competencia militar en gran escala, es un mundo que da mucho más espacio para el consenso, el diálogo y la negociación como formas de resolver las disputas. Los europeos están horrorizados por el anuncio de la administración Bush de una doctrina de ataques

preventivos prácticamente sin limitaciones contra terroristas o estados que apoyan a los terroristas, una doctrina según la cual Estados Unidos decide solo dónde y cuándo usar la fuerza. En Europa, la nación-estado está cada vez más dissociada del poder militar, pese a que el Estado moderno construido sobre la centralización del poder nació en ese continente.

Robert Kagan¹, en un brillante artículo escrito recientemente en *Policy Review*, expuso las diferencias actuales entre Europa y Estados Unidos de la siguiente manera: los europeos creen en realidad que están viviendo en el fin de la Historia; esto es, en un mundo en gran medida pacífico que en un creciente grado puede ser gobernado por leyes, normas y acuerdos internacionales. En este mundo, la política del poder y la clásica *realpolitik* se han hecho obsoletas. Los estadounidenses, por el contrario, piensan que están viviendo en la Historia, y que necesitan utilizar los medios tradicionales de la política del poder para enfrentar las amenazas de Irak, Al-Qaeda y otras fuerzas malignas. Para Kagan, los europeos están parcialmente en lo cierto: ellos realmente han creado un mundo “de



fin de la Historia” para sí mismos en la Unión Europea, donde la soberanía ha dado paso a la organización supranacional. Lo que no entienden, sin embargo, es que la paz y seguridad de su burbuja europea está garantizada en última instancia por el poder militar estadounidense. Sin él, ellos mismos serían arrastrados de vuelta a la Historia.

¿Es genuina la brecha? La realidad es mucho más complicada, y las diferencias son más matizadas de lo que parecen a simple vista. En primer lugar, el internacionalismo liberal ha tenido por largo tiempo un sitio de honor en la política exterior de Estados Unidos. Después de todo, fue Estados Unidos el país que promovió la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, el GATT/OMC y otra multitud de organizaciones internacionales.

En el terreno de la economía, los europeos no tienen un récord tan impresionante de respeto por las reglas multilaterales cuando se les compara



con Estados Unidos. Hay una serie de áreas en las que los europeos han actuado unilateralmente en asuntos económicos, en ocasiones contraviniendo el orden legal existente. La Unión Europea resistió decisiones contrarias a sus intereses en el caso del banano durante nueve años, y en el uso de hormonas en la carne vacuna incluso por más tiempo. Ellos han anunciado un principio de precaución con respecto a los alimentos genéticamente modificados que es muy difícil de reconciliar con las normas sanitarias y fitosanitarias de la OMC. De hecho, los europeos han estado violando sus propias reglas sobre alimentos modificados genéticamente, con ciertos estados miembros estableciendo estándares diferentes de los de la propia Comunidad.

Para decirlo de forma esquemática y bastante simplificada, Estados Unidos tiende a no ver ninguna otra fuente de legitimidad democrática que la nación-estado constitucionalmente democrática. Cualquier organización internacional tendrá legitimidad hasta el punto en que esa legitimidad provenga

de mayorías democráticas debidamente constituidas que se la han concedido en un proceso contractual negociado. Las partes pueden retirar esa legitimidad en cualquier momento, y la ley y las organizaciones internacionales no tienen ningún tipo de existencia por fuera de este tipo de acuerdos voluntarios entre naciones-estado soberanas.

Los europeos, por el contrario, tienden a creer que la legitimidad democrática proviene de una comunidad internacional mucho más amplia que cualquier nación-estado individual. Esta comunidad internacional no está contenida concretamente en un solo orden constitucional democrático global; pero sí confiere legitimidad a las instituciones internacionales existentes, que se entienden como quienes la encarnan parcialmente. Así, las fuerzas de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia no son meramente arreglos intergubernamentales, sino más bien expresiones morales de la voluntad y las normas de una comunidad internacional que es más amplia que ellas.

Algunos europeos piensan que la paulatina acumulación de pequeñas instituciones internacionales como la CPI o las varias agencias de las Naciones Unidas resultarán algún día en algo parecido a un gobierno mundial democrático. Tal como yo lo veo, la posibilidad de que esto ocurra está tan cercana a cero como se puede estar en política. Lo que se pueda construir en términos de instituciones internacionales no será legítimo ni democrático, y lo que sea legítimo y democrático no será posible construirlo. Para bien o para mal, instituciones internacionales como las que poseemos tendrán que ser soluciones parciales al vacío de legitimidad democrática por encima del nivel de la nación-estado.

¿Por qué existen estas diferencias?

Los países pequeños y débiles, que más que influir sobre los otros son los objetos de su acción, prefieren naturalmente vivir en un mundo de normas, leyes e instituciones, en el que las na-

ciones más poderosas están limitadas para actuar. Por los mismos motivos, un “poder solitario” como Estados Unidos naturalmente preferirá mantener su libertad de acción tan libre de obstáculos como sea posible.

Pero mientras el argumento, desde el punto de vista de la política del poder, es correcto dentro de su lógica, no es una explicación suficiente para las diferencias entre Estados Unidos y Europa, para no mencionar las que existen con otros países en el mundo.

El patrón del unilateralismo estadounidense y el del multilateralismo europeo aplican primariamente en temas de seguridad y política exterior, y secundariamente para las preocupaciones ambientales. En la esfera económica, Estados Unidos está inmerso en las instituciones multilaterales a pesar de (o tal vez debido a) su dominio de la economía global.

Más aún, no todos los países pequeños y débiles están molestos por igual con el unilateralismo estadounidense. En un curioso cambio de roles desde los días de la Guerra Fría, los rusos estaban en realidad más relajados que muchos europeos sobre el abandono estadounidense del tratado ABM, ya que hace posibles grandes recortes en las fuerzas estratégicas ofensivas nucleares. Esto nos lleva a tratar otras razones por las que los europeos perciben el orden internacional de forma tan diferente a la de los estadounidenses. Un factor de importancia crítica es la experiencia de la integración europea durante la última generación. La pérdida de soberanía no es un tema abstracto, los europeos han estado trasladando poderes paulatinamente hacia Bruselas, desde el control sobre los estándares de salud y seguridad hasta la política social y la misma moneda. Habiendo vivido esta experiencia masoquista repetidamente, uno los imagina como antiguos fumadores que quieren que todos los demás pasen por los mismos sufrimientos que ellos han pasado.

La última diferencia importante entre Estados Unidos y Europa respec-

> to al orden internacional no tiene nada que ver con las experiencias y prácticas europeas, sino con la singular experiencia nacional de Estados Unidos, y con la sensación de excepcionalidad que ha emergido como consecuencia. El sociólogo Seymour Martin Lipset ha dedicado gran parte de su destacada carrera a explicar por qué Estados Unidos es un extraño entre las democracias desarrolladas, con políticas e instituciones que difieren significativamente de las de Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón². Sea en bienestar, crimen, regulación, educación o política exterior, hay constantes diferencias que separan a Estados Unidos de todos los demás: el país es consistentemente más antiestatista, individualista, dado al *laissez faire* e igualitario que otras democracias.

¿Estamos en el fin de la Historia?

Esto nos lleva de vuelta 360 grados a la cuestión con la que iniciamos, que es también una de las fuentes más importantes de desencuentros entre Estados Unidos y Europa. Los europeos están seguramente en lo cierto al pensar que ellos están en el fin de la Historia. La pregunta es: ¿dónde está el resto del mundo? Por supuesto, gran parte del mundo está en realidad atrapado en la Historia, sin tener crecimiento económico, ni estabilidad, ni paz. Pero el fin de la Guerra Fría marcó un viraje importante en las relaciones internacionales, ya que por primera vez la gran mayoría de las grandes potencias eran prósperas y estables democracias liberales. Aunque podría haber escaramuzas entre países en la Historia —como Irak, y aquellos más allá de ella, como Estados Unidos—, la posibilidad de guerras entre los grandes poderes ha disminuido repentinamente.

La pregunta sobre la amenaza es entonces si el mundo ha cambiado fundamentalmente desde el 11 de septiembre, en la medida en que organizaciones terroristas hostiles con armas de destrucción masiva se convierten en una realidad. Claramente, muchos estadounidenses piensan así.

La dimensión de esta amenaza es entonces la que explica la nueva doctrina de ataques preventivos y la mayor disposición de Washington a utilizar la fuerza unilateralmente en todo el mundo.

Muchos europeos, por el contrario, piensan que los ataques del 11 de septiembre son un evento único en su género en el que Osama Bin Laden tuvo una suerte excepcional. Pero la probabilidad de que Al-Qaeda obtenga éxitos similares en el futuro les parece pequeña, dado el mayor estado de alerta y las medidas defensivas y preventivas adoptadas desde ese día. Ellos creen que la posibilidad de que Saddam entregue armas a los terroristas es pequeña, y que la disuasión sigue funcionando con él. Por tanto, una invasión a Irak es innecesaria, la contención funcionará como lo ha hecho desde la Guerra del Golfo. Y finalmente, ellos tienden a creer que los terroristas musulmanes no representan una amenaza para Occidente, sino que están concentrados en Estados Unidos como consecuencia de la política estadounidense en el Medio Oriente y el Golfo.

El futuro de la democracia Suponiendo que logremos superar estas amenazas de corto plazo, hay un principio más amplio en juego en el distanciamiento actual entre Estados Unidos que seguirá desempeñando un rol

Europa se ve a sí misma intentando crear un genuino orden internacional basado en reglas, apropiado para las circunstancias del mundo de postguerra

importante en la política mundial en el futuro previsible. Ese principio tiene que ver con la naturaleza misma de la democracia. En un mundo crecientemente globalizado, ¿dónde está el espacio en el que existe la legitimidad democrática? ¿Existe sólo, y para siempre, en el nivel de la nación-estado, o es posible imaginar el desarrollo de instituciones internacionales genuinamente democráticas? ¿Evolucionará el actual tumulto de reglas, normas y or-



ganizaciones internacionales hacia algo más que una serie de acuerdos para temas específicos, en la dirección de una genuina gobernabilidad global? Y si es así, ¿quién diseñará esas instituciones?

Mi opinión, como lo dije antes, es que será extremadamente difícil ver a la democracia emerger en el ámbito internacional, y que hay muchas razones para creer que los intentos por crear esas instituciones internacionales tendrán el efecto perverso de debilitar la democracia real que existe en la escala de la nación-estado. Una excepción parcial es la Unión Europea, que continúa creciendo como proyecto político con la introducción del euro y la expansión planeada bajo el Tratado de Niza. Pero en cierta forma la experiencia de la UE confirma mi punto: que hay un “déficit democrático” significativo en Europa, que exacerba los déficits democráticos en los estados miembros.

Pero si Estados Unidos rechaza, acertadamente, conceder el principio de que hay una comunidad internacional más amplia que les concede legitimidad a las instituciones internacionales, debe considerar cuidadosamente las consecuencias y percepciones de su comportamiento como la más poderoso

sa nación-estado democrática del mundo. Su propio interés dicta la necesidad de reciprocidad en el amplio universo de acuerdos de cooperación e instituciones en que se encuentra imbricado. Las oportunidades para la acción unilateral que existen hoy en el terreno militar están muy lejos de las que existen en el comercio o las finanzas.

Hay un gran número de bienes públicos —como los estándares de libre comercio, los flujos financieros y



la transparencia legal— al igual que males públicos —como los daños al ambiente, el crimen y el tráfico de drogas— que crean problemas de acción colectiva. Algunos de esos problemas pueden ser resueltos sólo si el país más poderoso del mundo asume el liderazgo en proveer esos bienes públicos, o en organizar instituciones para proveerlos —algo que Estados Unidos estuvo presto a hacer en períodos anteriores.

El enorme grado de poder ejercido por Estados Unidos, particularmente en el campo de la seguridad, le significa responsabilidades especiales en usar ese poder prudentemente. A mi manera de ver, una política estadounidense apropiadamente moderada que mostrase un grado real de “respeto decente” incluiría al menos los siguientes elementos:

Primero, si Estados Unidos va a virar hacia una política de ataques preventivos frente al terrorismo internacional, debe diseñarse y enunciarse una estrategia que entre otras cosas indique los límites de esta nueva doctrina. ¿Qué clase de amenazas, y qué estándares de evidencia, justificarán el uso de este tipo de poder? Presumiblemente, Estados Unidos no está pensando en atacar unilateralmente al menos a dos de los tres miembros del “Eje del

El patrón del unilateralismo estadounidense y el del multilateralismo europeo aplican primariamente en temas de seguridad y política exterior, y secundariamente para las preocupaciones ambientales

Mal”. Si este es el caso, ¿por qué no decirlo? Estados Unidos está en proceso de asustarse a sí mismo hasta la muerte respecto al terrorismo y las armas de destrucción masiva. Una apreciación más realista de las amenazas futuras permitirá subir el listón para los ataques preventivos, mientras que se les mantiene en el arsenal.

En segundo lugar, Estados Unidos necesita asumir alguna responsabilidad por males públicos como las emisiones de carbonos. El Protocolo de Kyoto es un documento con muchas fallas por cualquier número de razones, y el vínculo entre las emisiones de carbonos y el calentamiento global observado no ha sido probado de forma concluyente. Por otra parte, tampoco ha sido refutado, y podría parecer simplemente prudente vacilar ante la posibilidad de que sea cierto. Además del calentamiento global hay una serie de buenas razones por las cuales Estados Unidos debería gravar la energía mucho más de lo que lo hace: para pagar por la externalidad negativa de tener que ir a la guerra más o menos cada década para mantener el acceso abierto al petróleo del Medio Oriente, para promover el desarrollo de fuentes alternativas de energía y para crear espacio de maniobra al tratar con Arabia Saudita, que

no parece ser un amigo muy especial desde el 11 de septiembre. Puede que los estadounidenses no estén siempre convencidos de que deban hacer serios sacrificios económicos en nombre de los acuerdos internacionales, pero podrían acercarse a una posición equivalente si ven suficientes motivos de interés propio en hacerlo.

Finalmente, debería haber un retroceso respecto a las decisiones de subsidios al acero y a la agricultura tomadas este año. Nadie en Washington pretendió jamás que existiera una razón para tomarlas diferente a la pura necesidad política, y no puede haber liderazgo estadounidense en ningún tema importante relacionado con la economía mundial mientras estén vigentes.

La grieta Estados Unidos-Europa ha emergido en 2002 no sólo como un problema transitorio que refleja el estilo de la actual administración de Estados Unidos o la situación mundial como resultado del 11 de septiembre. Se trata de un reflejo de las diferentes formas de entender las fuentes de la legitimidad democrática dentro de una civilización occidental más amplia, cuyas instituciones reales se han vuelto notablemente similares.

La disputa sobre principios es esencialmente imposible de resolver, ya que finalmente no hay una forma práctica de enfrentar el “déficit democrático” en la escala global. Pero el problema puede ser mitigado por un cierto grado de moderación estadounidense dentro de un sistema de naciones-estado soberanos. □

Notas

¹ Robert Kagan, “Power and weakness”, *Policy Review* n.º 116 (June-July 2002).

² Seymour Martin Lipset, *American exceptionalism: A double-edged sword* (New York: W. W. Norton, 1995). This theme appears also in his books *Political man: The social bases of politics*, 2nd. Ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1981); *The first new nation* (New York: Basic Books, 1963); and *Continental Divide: The values and institutions of the United States and Canada* (New York & London: Routledge, 1990).

Edición de la conferencia ofrecida en agosto de este año en el Centro de estudios Independientes de Australia.