

## “Estados Unidos y Europa: dos versiones estratégicas en el mundo occidental”

Conferencia pronunciada en el CARI el 30 de mayo de 2006, por el Embajador Juan Archibaldo Lanús.

El mundo del presente es el resultado de tres fenómenos inesperados, es decir no previstos que ocurrieron en el curso de las dos décadas precedentes. Estos tres fenómenos han provocado profundas modificaciones en las políticas de los estados y en sus visiones estratégicas:

- reinstalación del proceso de globalización.
- caída del Muro de Berlín.
- ataque a las Torres Gemelas (11/9).

Estos tres fenómenos han tenido consecuencias muy grandes por su impacto en las políticas de los estados y la vida corriente.

Primero. Cuáles eran los principios del sistema internacional.

La innovación que introdujo la carta de San Francisco, en 1945, fue la de instaurar un orden internacional cuyo principal propósito era asegurar, mediante el ejercicio planeado del poder, la vigencia de las reglas de igualdad, soberanía e integridad de los estados, orden éste que sustituía al anterior sistema fundado en una especie de “laissez faire” político. La ortodoxia de este orden se basó en una concepción universalista según la cual ante la presencia de una amenaza o ruptura de la paz y seguridad internacional el Consejo de Seguridad, aplicando un procedimiento preestablecido, debía definir el tipo de respuesta diplomática o militar, para reestablecer la paz y seguridad. Salvo en el caso de legítima defensa, la Carta había “desnacionalizado” el uso de la fuerza militar y establecido procedimientos precisos para recurrir a ella.

Se quiso poner fin a la política de poder y el sistema de equilibrio vigente desde la antigüedad, pero sobre todo a partir del Congreso de Viena. Esta es la gran innovación.

Es cierto que el sistema no se respetó, sobre todo a causa del veto sistemático de la URSS de un lado y de otro de la “cortina de hierro”, hubo intervenciones militares. Hungría (1956), Checoslovaquia (1968), Afganistán (1979/80).

Del lado occidental: Vietnam, República Dominicana (1965), Panamá (1989).

Del lado soviético se trataba de acciones para consolidar el sistema frente al imperialismo USA, del lado occidental las intervenciones fueron justificadas en la necesidad frente al peligro de la subversión comunista.

A pesar de estas conductas no acordes con los principios del sistema y de ciertas tensiones entre los países occidentales -Suez (1956), la Guerra de Argelia- éstos mantuvieron una coincidencia estratégica alrededor de dos postulados a partir del Bloqueo de Berlín (1948) hasta el final de la Guerra Fría (Muro).

- política de contención.
- respuesta masiva y luego flexible frente a una agresión soviética (doctrina de la destrucción mutua asegurada).

La supremacía de Estados Unidos estaba aceptada y legitimada por los países europeos. Ningún miembro de la Alianza cuestionó la legitimidad de los EE.UU. actuara o no respetando el derecho internacional.

El período que va desde la caída del Muro hasta el atentado de las Torres Gemelas es un período de transición que pretendía ser, como lo dijo Bush padre en marzo de 1991, el de la instalación del nuevo orden, es decir “el de los padres fundadores de las Naciones Unidas”, pero en realidad fue un período de intervenciones no autorizadas por el Consejo de Seguridad.

Guerra del Golfo (1991). No hubo cascos azules (poder de fuego equivalente a 6 bombas atómicas de Hiroshima).

Haití (1994), Clinton manda tropas.

Bombardeos en Irak (1998).

Intervención en Kosovo (se invocó doctrina de la intervención humanitaria).

Conflictos étnicos (Ruanda, Somalia, Yugoslavia).

Ya lo había anticipado el Presidente Clinton: "multilateral, si posible, unilateral si necesario".

### **Nueva doctrina USA**

El atentado a las Torres Gemelas es una división de aguas para la política norteamericana. Se enuncian los siguientes principios:

- prioridad de la defensa de los intereses nacionales de los EE.UU. por encima de los principios y obligaciones multilaterales.
- designación de un "eje del mal" constituido por "estados villanos".
- principio de la guerra preventiva.

Es sin duda, un cambio de grandes consecuencias que ha provocado una desavenencia profunda entre EE.UU. y Europa, dividido los gobiernos europeos y puesto en duda la cohesión de la Alianza Atlántica.

Esta nueva doctrina ha sido codificada en un documento The National Security Strategy del 20 de septiembre 2002. El Senador Robert Byrd tenía razón cuando en su discurso frente al Senado Norteamericano del 21 de febrero 2003 habló de un "viraje en la política exterior de los EE.UU." de "un enfoque radicalmente nuevo de la idea de autodefensa", de una "doctrina revolucionaria de la prevención". Esa directiva sobre seguridad nacional sostenía que "para anticiparse o evitar estos actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará, si es necesario, de forma preventiva". Esta posición es contraria a lo que establece el artículo 2 y 51 de la Carta de la ONU, porque un país se asignaría el derecho de atacar preventivamente.

El caso de Irak puso a prueba la aplicación de esta doctrina pues la intervención militar se hizo sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, para "prevenir" el peligro que representaba "la posesión" de armas de destrucción masiva por parte del Gobierno de Saddam Hussein.

En la revista Foreign Affairs (mayo junio 2003) Michel Glennon sostiene que Irak es el "fin de una gran experiencia" que es "la monumental experiencia internacionalista del siglo XX" que tenía por objeto "someter el uso de la fuerza al imperio de la "ley". Según este autor "la suerte del Consejo de Seguridad está sellada" por la fuerza desproporcional de los EE.UU. tiene frente a otros países. Alega, finalmente, por la construcción de "nuevos mecanismos internacionales" para asegurar la paz y la seguridad. Esta visión no sólo invalida la legitimidad del derecho sostenida por la mayoría de los Gobiernos del mundo, sino que contradice la posición de países miembros del G8 con derecho a veto en el Consejo de Seguridad.

La respuesta de la vocero del Gobierno francés en Evian (2003) fue explícita: "defendemos el imperio del Derecho, la aplicación de las soluciones internacionales y la competencia del Consejo de Seguridad de la ONU".

Debemos tener presente que Richard Perl, consejero de Donald Rumsfeld, en un artículo publicado el 21 de marzo de 2003 en el diario The Guardian, decía lo siguiente: "... gracias, Dios, por la muerte de la ONU". Rectificó que no moriría toda la ONU sino el "mito de las Naciones Unidas como fundamento del nuevo orden mundial" y "el concepto liberal de la seguridad obtenida por el derecho internacional puesto en aplicación por las instituciones internacionales".

Otro cambio fundamental en la política norteamericana deriva de la visión según la cual los intereses de los EE.UU. no pueden ser garantizados por alianzas permanentes. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos habían puesto un gran empeño en lograr pactos de seguridad y alianzas regionales y bilaterales con miras a afrontar las amenazas del enemigo común que era el poder soviético (Tiar (1947); Seato (1954) y bilaterales con Filipinas (1951) Australia y Nueva Zelanda (1951), Corea del Sur (1953), China Nacionalista (1954), etc.

En realidad de lo que se trata es de una "renacionalización" de la política exterior de los EE.UU. Esta ruptura con la política exterior del pasado, ha modificado el lugar que Europa tenía como "aliado indispensable", como "socio necesario", desde el final de la segunda guerra mundial, y ello porque al desaparecer la amenaza global que representaba la Unión Soviética, los EE.UU. pueden prescindir en gran medida de Europa y los países que la integran.

El Presidente Bush tiene dos convicciones:

- a) La mejor forma de garantizar la seguridad de los Estados Unidos es liberar al país de las limitaciones u obligaciones impuestas por amigos, aliados o instituciones internacionales. Es decir

JUL: ha retomado su libertad de acción y se desentiende del sistema de alianzas permanentes y de algunos de sus compromisos multilaterales (denuncia o crítica de muchos acuerdos internacionales, puso fin al tratado ABM -antibalistic missile- se negó a firmar e hizo campaña para evitar que entre en vigencia el acuerdo sobre el Tribunal Internacional, se opone al protocolo de Kyoto sobre cambio climático, etc.).

b) EE.UU. debe utilizar su fuerza militar para modelar el mundo a fin de hacerlo más favorable a sus intereses.

Michel Glennon en el artículo citado dijo que el principio de la no-intervención ha sido violado tantas veces en las últimas décadas, que su legitimidad ha caído en desuso. Para defender sus tesis y contradecir las críticas europeas los intelectuales neoconservadores han señalado las contradicciones europeas. Robert Kagan en su "Paradise and Power" dice que en el 2003, Francia, Alemania y otras naciones europeas pedían que los EE.UU. adhirieran a un standard legal internacional que ellos habían ignorado por razones morales y humanitarias cuatro años antes". Se refería a la intervención en Kosovo. Colin Powell afirmó en octubre del 2002, que EE.UU. poseía la "autoridad para intervenir en Irak... como lo hicimos en Kosovo".

### Oposición europea

Los países europeos que sostienen su apego a los principios de la Carta y de la soberanía disienten frontalmente con las pretensiones de Washington en dos puntos centrales:

- a) La doctrina de la guerra preventiva y todas sus implicancias y
- b) el rol hegemónico que los EE.UU. pretenden *continuar ejerciendo*.

Francia, a través del gobierno de Jacques Chirac, es quizás el país que más frontalmente se opone a la nueva versión "neoconservadora" o "nacionalista" de la política norteamericana. La posición "soberanista" es fuerte en la política interior francesa, cuya elite intelectual no olvida que fue Jean Bodin en su "Seis libros de la República", en el siglo XVI, el primero en formular el concepto de "soberanía", quizás la más bella creación de la teoría política de la modernidad.

El Presidente Chirac acusa a los Estados Unidos de "sabotear al sistema multilateral"... afirmando que... "nadie puede aceptar la anarquía de una sociedad sin reglas". Para el Canciller Dominique de Villepin no se trata de dos respuestas al problema que plantea Irak sino de "dos visiones del Mundo" (Discurso ante el Consejo de Seguridad, 19/3/2003). Joshka Fisher, Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania afirma que "el concepto medular de Europa después de 1945 hasta hoy es el rechazo de principio del equilibrio de poder europeo y de la ambición hegemónica de estados individuales..." (Discurso en la Universidad de Humboldt, Mayo 12, 2000).

Los países europeos han dejado atrás lo que Fisher llama "el viejo sistema de equilibrio de poder con su permanente orientación nacional, obligación de formar coaliciones, tradicionales políticas fundadas en el interés y el permanente peligro de ideologías nacionalistas...".

Europa, en definitiva, vive un sistema que rechaza la fuerza. La regla del derecho reemplaza el juego del poder y la moral sostenido por los Estados Unidos. Europa es laica, la visión del Presidente Bush es religiosa.

La crítica de Francia, Alemania, Bélgica y otros países europeos no sólo tiene en la mira el unilateralismo de la política de Washington sino su inclinación mesiánica, es decir su afirmación" de que existe un "eje del mal", que el presidente Bush definió el 29/10/2002 en su discurso sobre el Estado de la Unión. Como afirmó Dominique de Villepin, el Canciller francés, (Le requin et la mouette, 2004) "En definitiva, este imperialismo mesiánico pone en obra los resortes clásicos del poderío al servicio de una concepción maniquea del mundo...".

En su entrevista a la televisión del 14 de julio del año 2003, el Presidente Chirac fue claro cuando afirmó que una crisis mundial no puede encararse por una nación "actuando sobre la base de su propio interés y juicios... cualquier situación de crisis, no importa su naturaleza, en cualquier lugar del mundo concierne a la comunidad internacional toda".

Pero esta crítica no es unánime del lado europeo, pues el gobierno de Blair en Gran Bretaña, el de Berlusconi en Italia, el de Aznar en España y los gobiernos de la República Checa, Polonia y Dinamarca, se alinearon durante la guerra de Irak con la política de Washington. En una carta suscrita el 30 de enero de 2003 adhirieron a una Declaración conjunta apoyando a los Estados Unidos "en sus esfuerzos por

desarmar Irak" y reafirmaron que la Alianza trasatlántica era garantía de su libertad. Al citar la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, votada por unanimidad adhirieron a la intervención militar en Irak.

Algunos meses más tarde, el 9 de junio de ese año, los países del grupo de Vilnius, que aspiraban ingresar a la OTAN y otros a la Unión Europea se declararon "dispuestos a participar en una coalición internacional" para poner en práctica las recomendaciones del Consejo de Seguridad. Estos países son: Letonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Rumania, Albania, Croacia y Macedonia.

Este apoyo de más de 16 gobiernos europeos a los Estados Unidos se quiebra con el triunfo del Partido socialista en las elecciones del 14 de marzo de 2004 en España que llevó a la instalación de un nuevo gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero. Cumpliendo su promesa electoral, el Primer Ministro Zapatero decidió retirar las fuerzas españolas estacionadas en Irak. Esta decisión fue lamentada por el Presidente Bush quien el 19 de abril afirmó que la medida "dará falso consuelo a los terroristas y enemigos de la libertad".

Con la derrota del partido de Aznar, Washington pierde no sólo un aliado frente a Irak, sino también un interlocutor dispuesto a servir de nexos con América Latina.

En el mes de mayo las elecciones italianas, en las que ganó el socialismo, han restado otro apoyo europeo a la nueva política norteamericana.

La decisión de Rodríguez Zapatero tiene algunas consecuencias inmediatas:

- a) Retiro de Honduras y República Dominicana de la coalición.
- b) El equilibrio europeo entre atlantistas y europeístas (nueva Europa y vieja Europa, según los americanos) se inclina a favor del eje Paris-Berlín.
- c) Las revelaciones sobre las torturas de iraníes detenidos en las cárceles de Irak derrumba definitivamente el argumento "moral" invocado por Washington y aumenta la autoridad de los gobiernos europeos que rechazaban la intervención.

### **La disidencia en Occidente. Su naturaleza**

Hay muchas opiniones norteamericanas que señalan el comienzo de una escisión en Occidente.

Charles Kupchan, del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca (Clinton) y profesor en Georgetown señala en su libro "Fin de la Era Americana" que asistimos al desmantelamiento del orden internacional instaurado después de Segunda Guerra Mundial y especialmente del lazo trasatlántico.

Se trata de un conflicto en el interior de una civilización (recordemos el conflicto entre los países atlánticos y los imperios centrales en la Primera Guerra Mundial).

Podríamos hablar de las numerosas facetas de este conflicto: de lo que está pasando en la NATO que es el instrumento militar de la Alianza Atlántica - diferentes visiones estratégicas o de las disidencias históricas entre Francia y Gran Bretaña, y de Francia con Estados Unidos, disenso de De Gaulle en Pnom Pen en diciembre de 1966 condenando la Guerra de Vietnam o su pedido de una organización "tripartita" negada por Eisenhower lo que motivó del retiro de Francia del aparato militar de la NATO.

Las preguntas que cabrían hacer para sacar alguna conclusión de esta charla son:

- ¿Existe una disidencia cultural profunda?
- ¿Quién se separa: Europa o Estados Unidos?

El presidente Bush ha designado a los países que se oponen a su visión estratégica como formando parte de la "vieja Europa" (Francia, Alemania Bélgica, etc.) los que lo apoyan serían la "nueva Europa".

La historia parecería decirnos lo contrario. La vieja Europa practicaba la política de poder y del equilibrio, construyó imperios coloniales, el Congreso de Viena después de la caída de Napoleón instauró el sistema de las intervenciones armadas; en fin Bismark, Napoleón, Luis XIV fueron líderes militares. Francia y Alemania ahora rechazan esos paradigmas.

Contrariamente a ello, a lo largo de la historia de los Estados Unidos observamos que la utopía de los padres fundadores se manifiesta como un deseo de diferenciarse de los paradigmas europeos: la desigualdad social, el equilibrio, la diplomacia secreta, el colonialismo, la política de poder, etc. George Washington en su Farewell Adress (discurso de despedida) aconseja a sus conciudadanos a no

comprometerse en alianzas con potencias extranjeras (“nuestra verdadera política es alejarnos de las Alianzas Permanentes con otras naciones”). El propósito de la propuesta del Presidente Monroe en 1823 - América para los americanos- es alejar a los europeos del continente americano; los 14 puntos del Presidente Woodrow Wilson son principios contrarios a las prácticas tradicionales de las políticas europeas.

Si bien el distanciamiento entre la política de los EE.UU. y la de los países europeos (salvo la actitud pro-atlantista de Gran Bretaña) empezó a evidenciarse durante el gobierno de Clinton, es indudable que el atentado terrorista contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 marca un hito en lo que hace a la política de seguridad de los EE.UU. Es la primera vez que ese país es atacado en su propio territorio desde el año 1814, en que las tropas inglesas quemaron el Capitolio y la Casa Blanca.

La doctrina norteamericana está compuesta de varios principios entre los cuales, me permito insistir en esto, hemos mencionado: guerra preventiva, intervención militar en un país que amenace intereses de seguridad internacional o de los EE.UU. sin necesidad de aprobación por el Consejo de Seguridad, definición del “Eje del Mal”, políticas unilaterales si es necesario, alianzas flexibles para hacer frente al terrorismo internacional, mantener la superioridad militar para encarar en cualquier lugar del mundo una amenaza a los intereses nacionales de los Estados Unidos. Los Estados Unidos gastan en defensa el 3% del PIB, mientras Europa Occidental menos del 2%. Los Estados Unidos tienen y se proponen mantener una fuerza militar que esté por encima de cualquier desafío.

Los países europeos que forman el grupo liderado por Francia y Alemania, tienen una visión opuesta a esas políticas: sostienen el respeto a los compromisos multilaterales, afirman que no puede intervenir en un país soberano sin una decisión adoptada por el Consejo de Seguridad y de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Carta de la ONU -el gran debate sobre esta cuestión tuvo lugar en el Consejo de Seguridad el 14 de febrero de 2003- rechazan la legalidad de la guerra preventiva y las acciones unilaterales y, en general, sostienen el respeto, o si se quiere un mayor apego, al derecho internacional. Podríamos afirmar que la visión de esos europeos se inclina a crear un mundo en el que el poder militar tenga menos importancia, poniendo énfasis en las instituciones y procedimientos diplomáticos para promover la paz. Pretenden negar la legitimidad del poder y aumentar la del derecho.

Quizás esta oposición tan frontal pueda expresarse en las concepciones de dos pensadores: Hobbes y Kant. Francia heredera del pragmatismo de Richelieu es partidaria de la transacción; los Estados Unidos son proclives a afirmar su poderío y rechazan compartirlo.

Kant pensaba que la guerra era evitable y visualizaba una “paz perpetua”. En esa corriente se ubican Hugo Grocio, fundador del derecho de gentes, Dante, Marsilio de Padua y Tomás Moro entre los clásicos.

La visión de Hobbes partía de la idea de que el estado natural del hombre es la rivalidad y la lucha, reiterando el viejo apotegma de Plauto según el cual “el hombre es un lobo para el hombre”. Los pensadores que siguen esta visión fueron Hegel, Nietzsche y Clausewitz.

Esta evaluación de la situación la comparte Robert Kagan desde la óptica del pensamiento conservador cuando afirma que “... las ambiciones francesas de crear un contrapeso europeo a los EE.UU., están constantemente superadas por la poderosa aversión europea al poder militar y a la idea del equilibrio del poder” (Paradise and Power, 2004).

Lo que los europeos temen -dice ese autor- no es que los EE.UU. quieran controlarlos, sino que han perdido el control de los EE.UU. y en consecuencia de la dirección de los asuntos mundiales”.

La crítica a EE.UU. no es sólo a su política, sino a la legitimación de su hegemonía. El Ministro Alemán Fischer es claro cuando afirmaba que un orden mundial “no puede funcionar” cuando el interés nacional de la potencia más poderosa “es el criterio definitivo para el uso del poder por ese país”. Jacques Chirac acusó a los EE.UU. de “minar el sistema multilateral”... “nadie puede aceptar la anarquía de una sociedad sin reglas”.

La segunda pregunta se refiere a cuál de las dos partes ha cambiado.

Europa vive un sistema que rechaza la fuerza. Ellos, los que exaltaron el imperio del poder, el colonialismo, el equilibrio, el reparto imperial del Congreso de Berlín en el siglo XIX, esos europeos han dejado atrás lo que Fischer llama “el viejo sistema del balance del poder con su permanente orientación nacional, obligación de formar coaliciones, políticas impulsadas por el interés...”. En realidad rechazan hoy lo que antes admiraron.

Durante la guerra fría, los Estados Unidos asumieron una hegemonía cuya legitimidad fue reconocida por todo el mundo no comunista. El papel central de los Estados Unidos dentro de la estrategia occidental de

contención nunca fue puesto en duda. Lideró intervenciones y respondió militarmente a amenazas que pusieron en duda su legítima seguridad, todo ello sin críticas mayores por parte de los europeos.

Robert Kagan, en el libro citado dice que “en 2003, Francia, Alemania y otras naciones europeas pedían que los Estados Unidos adhiriesen a un standard legal internacional que ellos habían ignorado por razones morales y humanitarias, cuatro años antes”. Es Europa la que no acepta hoy lo que antes justificaba. Contesta desde otra lógica a los Estados Unidos que se mantiene fiel a la política de poder.

La opinión prevaleciente en la Unión Europea, aun en aquellos países como Gran Bretaña, España e Italia cuyos gobiernos apoyaron la intervención norteamericana en Irak, y la tendencia general de los paradigmas políticos que inspiran el proceso de integración va progresivamente desvalorizando la vieja admiración por la política de poder, el intervencionismo, y el equilibrio. Un nuevo humanismo democrático, respetuoso de la palabra empeñada, del Derecho, despojado de ideologías, centrado en los derechos humanos y la tolerancia se ha ido imponiendo como un valor dominante en todos los países del Continente. Lo que antes aceptaban ahora es rechazado.

La posición hegemónica que en lo militar tienen los Estados Unidos ha sido despojada de la legitimidad que tuvo durante la guerra fría. Quizás la diferencia más emblemática entre lo que pasa en los Estados Unidos, y lo que sucede en la Unión Europea sea la actitud frente a la pena de muerte. La pena de muerte es objeto de un rechazo unánime en la Unión Europea (Protocolo n° 6 para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1983) mientras la sociedad norteamericana la apoya mayoritariamente.

Más aun, Francia, Rusia, España y Finlandia anunciaron que no extraditarán hacia los EE.UU. a personas sospechosas de ser terroristas de Al Qaeda si estuvieran expuestas a la pena de muerte. Los europeos quieren alejarse de la desolación que padeció el mundo en el siglo XX cuyas guerras causaron la muerte de 187 millones de personas. La pena de muerte está ampliamente aceptada en EE.UU.

El sueño europeo pone énfasis en la inclusión, la diversidad, la calidad de vida, la solidaridad, la paz...

El sueño europeo es un sueño de inclusión y de decisiones que se adoptan por consenso. Mientras Estados Unidos quiere acumular poder para intervenir si ello es necesario a los intereses de ese país, el sueño de la Unión Europea es la paz perpetua. El Profesor de Harvard Joseph Nye, Jr., dice que el enfoque de la política exterior europea se basa en el ejercicio de un “poder suave”.

Estados Unidos es una potencia mundial mientras Europa no lo es porque su gobierno no está de acuerdo ni sobre los objetivos, ni sobre las prioridades de una política exterior ni sobre el rol que Europa debería tener en el mundo.

Estados Unidos ha pasado de la disuasión a la prevención y sin bien nunca se ha asumido a sí mismo como un imperio, salvo quizás durante el período de Theodore Roosevelt, siempre al igual que Francia - desde la Revolución- se consideró que tenía una misión que cumplir en el mundo.

Sin dudas estamos presenciando el comienzo de una escisión en el esquema de valores que sustentan la visión estratégica de los EE.UU. y Europa

La unidad que pudo mantenerse durante la guerra fría ya no existe sino parcialmente y en Europa las divisiones reabren el viejo juego de antagonismo entre Gran Bretaña y Francia, que se repite hace 500 años.

América Latina, donde nacieron los profetas de este orden nuevo que consagró la Carta de San Francisco con su principio de no intervención y respeto de la soberanía, tendrá sin duda algo que decir frente a este juego entre Hobbes y Kant, entre Bismark y Wilson, entre Clausewitz y el Rey Ashoka que reabre la eterna rueda de la historia.

\* \* \*