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

# Henry Kissinger

# ORDEN MUNDIAL

Reflexiones sobre el caracter de los paises y el curso de la historia

DEBATE

# Orden mundial

Reflexiones sobre el carácter
de las naciones y el curso de la historia

HENRY KISSINGER

**Traducción de**
**Teresa Arijón**

DEBATE

SÍGUENOS EN

megustaleer

@Ebooks

@megustaleer

@megustaleer

Penguin
Random House
Grupo Editorial

*Para Nancy*

# Introducción

# La cuestión del orden mundial

En 1961, al inicio de mi carrera académica, hice una visita al presidente Harry S. Truman cuando me encontraba en Kansas City para dar una conferencia. A la pregunta de qué lo enorgullecía más de su mandato, Truman respondió: «Que derrotamos por completo a nuestros enemigos y luego los trajimos de vuelta a la comunidad de las naciones. Me gustaría pensar que solo Estados Unidos es capaz de algo así». Consciente del enorme poder del gobierno estadounidense, Truman se enorgullecía sobre todo de los valores humanos y democráticos que lo caracterizaba. Quería ser recordado no tanto por las victorias de Estados Unidos como por sus conciliaciones.

Todos los sucesores de Truman han adoptado alguna versión de esta retórica y han exaltado atributos similares de la experiencia estadounidense. Y durante la mayor parte de este período la comunidad de naciones que Estados Unidos aspiraba a defender reflejó el consenso: un orden de estados cooperativos en expansión inexorable que observara reglas y normas comunes, adoptara sistemas económicos liberales, renunciara a la conquista territorial, respetara la soberanía nacional y abrazara sistemas de gobierno participativos y democráticos. Los presidentes estadounidenses de ambos partidos han continuado instando a otros gobiernos, a menudo con suma vehemencia y elocuencia, a esforzarse en la preservación y la ampliación de

los derechos humanos. En muchas instancias, la defensa de estos valores por parte de Estados Unidos y sus aliados ha dado como resultado importantes cambios para la condición humana.

No obstante, hoy este sistema «basado en reglas» se enfrenta a cuestionamientos y desafíos. Las frecuentes exhortaciones dirigidas a distintos países para que «hagan su justa parte», jueguen según «las reglas del siglo XXI» o sean «actores responsables» dentro de un sistema común reflejan el hecho de que no existe una definición compartida del sistema ni una idea clara de qué sería una contribución «justa». Más allá del mundo occidental, las regiones que desempeñaron un rol menor en la formulación original de estas reglas cuestionan su validez en su forma actual y han dejado claro que trabajarán para modificarlas. Así, aunque «la comunidad internacional» sea hoy quizá invocada más insistentemente que en cualquier otra época, no presenta un conjunto claro o consensuado de metas, métodos o límites.

Nuestra época persigue con insistencia, a veces casi con desesperación, una idea de orden mundial. El caos amenaza acompañándose de: una interdependencia sin precedentes en la propagación de armas de destrucción masiva, la desintegración de los estados, el impacto de la devastación del medioambiente, la persistencia de las prácticas genocidas y la difusión de nuevas tecnologías que pueden llevar el conflicto más allá del control o la comprensión humanos. Los nuevos métodos de acceso y comunicación de información unen a las regiones como nunca antes y proyectan globalmente los acontecimientos, pero de una manera que inhibe la reflexión y exige que los líderes registren reacciones instantáneas expresadas en eslóganes. ¿Acaso nos encontramos en un período en el que fuerzas que están más allá de las restricciones de cualquier orden determinarán nuestro futuro?

## VARIEDADES DE ORDEN MUNDIAL

Jamás ha existido un verdadero orden mundial. Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones. Un siglo de conflictos sectarios y sediciones políticas en Europa Central había culminado en la guerra de los Treinta Años, de 1618 a 1648: una conflagración en que se mezclaron las disputas políticas y religiosas, los combatientes recurrieron a la «guerra total» contra los centros poblados, y casi un cuarto de la población de Europa Central murió en combate, por enfermedad o de hambre. Los exhaustos participantes se reunieron para definir un conjunto de acuerdos que restañaran el baño de sangre. La unidad religiosa se había fracturado con la supervivencia y la expansión del protestantismo; la diversidad política era inevitable, dado el número de unidades políticas autónomas que habían combatido sin que ninguna prevaleciera. Y así fue como en cierto modo se manifestaron en Europa las condiciones que caracterizan el mundo contemporáneo: una multiplicidad de unidades políticas, ninguna lo suficientemente poderosa como para derrotar a las otras, muchas de ellas con filosofías y prácticas internas contradictorias, en busca de reglas neutrales que regularan su conducta y mitigaran el conflicto.

La Paz de Westfalia reflejó una adaptación práctica a la realidad, no una visión moral única. Se basaba en un sistema de estados independientes que se abstuvieran de interferir en los asuntos internos ajenos y controlaran mutuamente sus ambiciones a través de un equilibrio general del poder. Ninguna verdad o regla universal prevaleció en las disputas europeas. En

cambio, a cada Estado se le asignó el atributo de poder soberano sobre su territorio. Cada uno de ellos debía reconocer y respetar como realidades las estructuras internas y propensiones religiosas de los otros y abstenerse de cuestionar su existencia. Dado que el equilibrio de poder se percibía ahora como algo natural y deseable, las ambiciones de los gobernantes se contrapesarían mutuamente, cosa que, al menos en teoría, reduciría el alcance de los conflictos. La división y la multiplicidad, un accidente de la historia europea, se transformaron en el sello distintivo de un nuevo sistema de orden internacional dotado de una perspectiva filosófica propia y definida. En este sentido, el esfuerzo europeo por terminar con la conflagración configuró y prefiguró la sensibilidad moderna: descartó el criterio absoluto en favor de lo práctico y lo ecuménico; buscó extraer orden de la multiplicidad y la restricción.

Los negociadores del siglo XVII que pergeñaron la Paz de Westfalia no pensaron que estaban poniendo los cimientos de un sistema aplicable a escala global. No intentaron incluir a la vecina Rusia, que por entonces se esforzaba por reconsolidar su propio orden después del pesadillesco «tiempo de tribulaciones», consagrando principios claramente opuestos al equilibrio de Westfalia: un solo monarca absoluto, una ortodoxia religiosa unificada y un programa de expansión territorial en todas direcciones. Los otros centros mayores de poder tampoco pensaron que el acuerdo de Westfalia (siempre y cuando se hubieran enterado de su existencia) fuera relevante para sus regiones.

La idea de un orden mundial fue aplicada a la región geográfica que conocían los estadistas de la época: un patrón que se repitió en otras regiones. Esto se debió mayormente a que la tecnología entonces vigente no propiciaba, y ni siquiera permitía, el funcionamiento de un sistema global único. A falta de medios para interactuar unos con otros sobre una base

sostenida, y sin un marco que permitiera medir el poder de una región sobre otra, cada región veía su propio orden como único y calificaba a los otros de «bárbaros», gobernados de una manera incomprensible para el sistema establecido e irrelevantes para sus designios, excepto como amenaza. Cada región se definía a sí misma como modelo de organización legítima para toda la humanidad, imaginando que por el solo hecho de gobernar lo que tenía delante estaba ordenando el mundo.

En el otro extremo de la masa continental euroasiática —respecto de Europa—, China era el centro de su propio, jerárquico y teóricamente universal concepto de orden. Este sistema venía operando desde hacía milenios —ya existía cuando el Imperio romano gobernaba Europa como una única entidad— y estaba basado, no en la igualdad soberana de los estados, sino en el supuesto poder ilimitado del emperador. En este concepto no existía la soberanía en el sentido europeo porque el emperador ejercía su dominio sobre «todo lo que había bajo el cielo». Era la cúspide de una jerarquía política y cultural, definida y universal, que irradiaba desde el centro del mundo —situado en la capital china— sobre el resto de la humanidad. Se clasificaba al resto de la humanidad según diversos grados de barbarie, de acuerdo con su conocimiento de la escritura y con las instituciones chinas (una cosmografía que perduró hasta bien entrada la era moderna). Desde esta perspectiva, China ordenaría el mundo primordialmente impresionando a las otras sociedades con su magnificencia cultural y su munificencia económica, y atrayéndolas a relaciones que serían estratégicamente manejadas para alcanzar el elevado objetivo de «armonía bajo el cielo».

En buena parte del área comprendida entre Europa y China imperaba el concepto universal de orden mundial del islam, con su propia visión de un gobierno único y sancionado por mandato divino cuya misión consistía en

unir y pacificar el mundo. En el siglo VII el islam se había lanzado sobre tres continentes en una oleada sin precedentes de exaltación religiosa y expansión imperial. Tras unificar el mundo árabe, apoderarse de los restos del Imperio romano y englobar al Imperio persa, el islam llegó a gobernar Oriente Próximo, el norte de África, grandes extensiones de Asia y parte de Europa. Según su versión del orden universal, el islam estaba destinado a expandirse sobre «el reino de la guerra» —así llamaba a todas las regiones pobladas por infieles—, hasta que el mundo entero constituyera un sistema unitario bajo la armonía del mensaje del profeta Mahoma. Mientras Europa construía su orden multiestatal, el Imperio otomano, con base en Turquía, resucitaba su ambición de un gobierno legítimo único y propagaba su supremacía en el corazón del mundo árabe, el Mediterráneo, los Balcanes y Europa Oriental. Consciente del orden interestatal que estaba naciendo en Europa, no lo consideraba un modelo que hubiera que seguir, sino una fuente de división para explotar en pro de la expansión otomana hacia el oeste. Ya el sultán Mehmed el Conquistador amonestaba así a las ciudades-estados italianas que encarnaban una versión temprana de la multipolaridad en el siglo XV: «Sois veinte estados [...] estáis en desacuerdo entre vosotras mismas. [...] Debe haber un solo imperio, una sola fe y una única soberanía en el mundo».[1]

Entretanto, al otro lado del Atlántico, más específicamente en el Nuevo Mundo, se estaban sentando las bases de una visión distinta del orden mundial. Mientras la Europa del siglo XVII se debatía en conflictos políticos y sectarios, los colonos puritanos decidieron cumplir el plan de Dios «en tierras salvajes», misión que a su vez los libraría de observar las estructuras de autoridad establecidas (a las que consideraban corruptas). Allí construirían —como predicara el gobernador John Winthrop en 1630 a bordo de un barco rumbo a la colonia de Massachusetts— una «ciudad

sobre una colina» e inspirarían al mundo con la justicia de sus principios y la fuerza de su ejemplo. En la visión norteamericana del orden mundial, la paz y el equilibrio se darían naturalmente y las antiguas enemistades serían olvidadas, cuando las otras naciones incorporaran a su forma de gobierno los mismos principios que ponían en práctica los norteamericanos. La tarea de la política exterior no era, por tanto, perseguir los intereses específicos norteamericanos, sino cultivar principios compartidos. Con el tiempo, Estados Unidos se convertiría en defensor indispensable del orden creado por Europa. Pero aunque Estados Unidos puso toda su energía en la empresa, la ambivalencia persistió: porque la visión norteamericana no pretendía adoptar el sistema europeo de equilibrio de poder, sino alcanzar la paz mediante la difusión de los principios democráticos.

De todas estas concepciones de orden, los principios de Westfalia son, en el momento en que escribo este libro, la única base generalmente reconocida de lo que entendemos como orden mundial. El sistema de Westfalia se propagó por el mundo como marco de un orden internacional basado en la existencia de los estados que abarca múltiples civilizaciones y regiones porque, al expandirse, las naciones europeas llevaron consigo su modelo de orden internacional. Y si bien es cierto que casi nunca aplicaban esos conceptos de soberanía a las colonias y los pueblos colonizados, cuando esos pueblos comenzaron a exigir su independencia lo hicieron en nombre de las ideas de Westfalia. Los principios de independencia nacional, Estado soberano, interés nacional y no interferencia resultaron argumentos eficaces contra los propios colonizadores en las luchas por la emancipación y la posterior protección de los estados de formación reciente.

El sistema contemporáneo westfaliano, ahora global —al que coloquialmente llamamos «la comunidad mundial»—, ha logrado controlar la naturaleza anárquica del mundo mediante una extensa red de estructuras

legales y organizaciones internacionales destinadas a fomentar el libre comercio y un sistema financiero internacional estable, establecer principios aceptados para la resolución de las disputas internacionales y poner límites a la dirección de las guerras cuando estas, a pesar de todo, tienen lugar. Este sistema de estados abarca actualmente todas las culturas y regiones. Sus instituciones han provisto un marco neutral para las interacciones de diversas sociedades, independientemente de sus respectivos valores.

Pero los principios westfalianos están siendo cuestionados desde todos los flancos, a veces en nombre del propio orden mundial. Europa ha decidido apartarse del sistema de estados que ella misma diseñó e incluso trascenderlo mediante un concepto de soberanía compartida. Irónicamente, aunque fue la propia Europa la que inventó el concepto de equilibrio de poder, ha limitado consciente y seriamente el elemento de poder en sus nuevas instituciones. Habiendo redimensionado sus capacidades militares, Europa tiene poco margen para responder cuando se desobedecen las normas universales.

En Oriente Próximo, los yihadistas de ambos lados (sunitas y chiitas) destruyen sociedades y desmantelan estados en aras de una revolución global basada en una versión fundamentalista de su religión. El Estado propiamente dicho —y el sistema regional basado en él— corre peligro, asaltado por ideologías que rechazan sus restricciones por considerarlas ilegítimas y asolado por milicias terroristas que en muchos países son incluso más poderosas que las fuerzas armadas gubernamentales.

Asia —en cierto sentido la región que adoptó con más éxito, por asombroso que parezca, el concepto de Estado soberano— todavía recuerda con nostalgia otras concepciones alternativas de orden y padece rivalidades y reivindicaciones históricas semejantes a las que destruyeron el orden

europeo un siglo atrás. Casi todos los países creen estar «en ascenso», actitud que lleva los desacuerdos al borde de la confrontación.

Estados Unidos ha oscilado entre defender el sistema westfaliano o reprobar sus premisas de equilibrio de poder y no injerencia en los asuntos internos por considerarlas inmorales y obsoletas, y en ocasiones ha hecho las dos cosas a la vez. Continúa afirmando la relevancia universal de sus valores para la creación de un orden mundial pacífico y se reserva el derecho de defenderlos a nivel global. No obstante, tras haberse retirado de tres guerras en dos generaciones —guerras que comenzaron con aspiraciones idealistas y amplio apoyo de la opinión pública, pero terminaron en trauma nacional—, Estados Unidos lucha hoy por definir la relación entre su poder (todavía grande) y sus principios.

Todos los mayores centros de poder ponen en práctica elementos del orden westfaliano, pero ninguno se considera a sí mismo el defensor natural del sistema. Todos están experimentando cambios internos significativos. Regiones con culturas, historias y teorías tradicionales del orden tan divergentes, ¿podrán mantener la legitimidad de un sistema común?

Para triunfar en esta empresa se requerirá un enfoque que respete tanto la multiplicidad de la condición humana como la arraigada y también humana búsqueda de libertad. En este sentido, el orden es algo que debe ser cultivado; no puede imponerse. Sobre todo en nuestra era de comunicación instantánea y de continuo cambio político revolucionario. Cualquier sistema de orden mundial, para poder sostenerse, debe ser aceptado como tal: no solo por los dirigentes, sino también por los ciudadanos de a pie. Debe reflejar dos verdades: el orden sin libertad, aunque se mantenga por efecto de la exaltación momentánea, tarde o temprano crea su propio opuesto; pero la libertad no puede garantizarse ni sostenerse sin un marco de orden que mantenga la paz. Orden y libertad, aunque a veces se describen como polos

opuestos en el espectro de la experiencia, deberían comprenderse como factores interdependientes. ¿Los líderes de hoy pueden superar las urgencias cotidianas para lograr este equilibro?

## Legitimidad y poder

Para responder a estas preguntas hay que apelar a tres niveles de orden. El orden mundial describe una concepción acuñada por una región o civilización sobre la naturaleza de los acuerdos justos y la distribución del poder, concepción que considera aplicable al mundo entero. El orden internacional es la aplicación práctica de estas ideas a una parte sustancial del planeta, lo suficientemente grande como para influir en el equilibrio de poder global. Los órdenes regionales implican los mismos principios aplicados a un área geográfica definida.

Cualquiera de estos sistemas de orden estará basado en dos componentes: un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de acción permisible y un equilibrio de poder que lleva a cabo la restricción cuando las reglas se rompen, evitando de este modo que una unidad política subyugue a las otras. El consenso sobre la legitimidad de los acuerdos existentes no excluye —ni ahora ni en el pasado— las rivalidades ni las confrontaciones, pero contribuye a asegurar que funcionen como ajustes dentro del orden existente y no como desafíos fundamentales a ese orden. El equilibrio de fuerzas no garantiza por sí mismo la paz, pero si se lo busca e invoca concienzudamente puede limitar el alcance y la frecuencia de los desafíos radicales y obstaculizar sus posibilidades de triunfar cuando se presentan.

Ningún libro puede abrigar la esperanza de abarcar todos los enfoques históricos del orden internacional ni todos los países hoy activos en la configuración de los asuntos mundiales. Esta obra intenta ocuparse de aquellas regiones cuyas concepciones de orden han modelado la evolución de la era moderna.

El equilibrio entre legitimidad y poder es extremadamente complejo; cuanto más pequeña sea el área geográfica a que afecta y más coherentes sus convicciones culturales, más fácil será obtener un consenso factible. Pero el mundo moderno necesita un orden mundial global. Es probable que un conjunto de entidades no relacionadas entre sí por su historia o sus valores (excepto superficialmente), que se autodefinen en esencia por el límite de sus capacidades, no generen orden, sino conflicto.

Durante mi primera visita a Beijing, que realicé en 1971 para restablecer el contacto con China tras dos décadas de hostilidad, comenté que para la delegación norteamericana China era una «tierra llena de misterios». El primer ministro Zhou Enlai respondió: «Pronto descubrirá que China no es misteriosa. Cuando se familiarice con ella, ya no le parecerá tan misteriosa como antes». Había novecientos millones de chinos, observó, y a todos ellos les parecía perfectamente normal. En los tiempos que corren, la búsqueda de un orden mundial requerirá comprender las percepciones de aquellas sociedades cuyas realidades han sido mayormente autosuficientes. El misterio que cabe descifrar es uno que comparten todos los pueblos: cómo dar forma a experiencias históricas distintas y valores divergentes en un orden común.

# 1

# Europa

## El orden internacional pluralista

### LA SINGULARIDAD DEL ORDEN EUROPEO

La historia de la mayoría de las civilizaciones es una sucesión de ascensos y caídas de los imperios. El orden era establecido por la forma de gobierno interna, no por el equilibrio entre estados: era fuerte cuando la autoridad central era cohesiva y más precario bajo gobernantes más débiles. En los sistemas imperiales, las guerras por lo general se libraban en las fronteras del imperio o eran guerras civiles. Se pensaba que la paz estaba al alcance del poder imperial.

En China y en los territorios del islam hubo batallas políticas por el control de un marco de orden establecido. Las dinastías cambiaban, pero cada nuevo grupo gobernante se proclamaba único restaurador de un sistema legítimo deteriorado. En Europa no se produjo esa evolución. Con la caída del Imperio romano, el pluralismo pasó a ser la característica definitoria del orden europeo. La idea de Europa era definida como denominación geográfica, como expresión del cristianismo o de la sociedad cortesana, o como centro iluminista de la comunidad de instruidos y la modernidad.[1] Puesto que, si bien podía entendérsela como civilización

única, Europa nunca tuvo un gobierno único ni una identidad unitaria y fija. Modificó a intervalos frecuentes los principios en nombre de los cuales se autogobernaban sus diversas unidades, experimentando así un nuevo concepto de la legitimidad política o del orden internacional.

En otras regiones del mundo, la posteridad considera como «tiempo de conflicto», guerra civil o «etapa caudillista» los períodos de rivalidad entre gobernantes: un lamentable interludio de desunión que fue necesario trascender. Europa, en cambio, prosperó con la fragmentación y aprovechó sus divisiones. La visión idealizada de los estadistas europeos —a veces consciente, otras no— no veía a las distintas nacionalidades y dinastías rivales como una forma del caos que tenía que ser expurgada, sino como un complejo mecanismo tendiente a alcanzar un equilibrio que preservara los intereses, la integridad y la autonomía de cada pueblo. Durante más de mil años el orden en el arte de gobernar derivó del equilibrio y la identidad de la resistencia a un gobierno universal. Ello no se debió a que los monarcas europeos fueran más inmunes a las glorias de la conquista que sus pares de otras civilizaciones, y tampoco a que estuvieran más comprometidos con un ideal abstracto de diversidad. Más bien no tenían fuerzas para imponer decididamente su voluntad sobre otros. Con el paso del tiempo, el pluralismo adoptó las características de un modelo de orden mundial. En nuestra época ¿Europa ha trascendido esta tendencia pluralista o, por el contrario, las luchas internas de la Unión Europea la confirman?

Durante quinientos años, el gobierno imperial de Roma garantizó un conjunto único de leyes, una defensa común y un nivel de civilización extraordinario. Con la caída de Roma, tradicionalmente fechada en el 476 d.C., el imperio se desintegró. En la época que los historiadores llaman Edad Oscura (Edad Media) floreció la nostalgia por la universalidad perdida. La visión de armonía y unidad se concentró cada vez más en la

Iglesia. Para esa visión del mundo, la cristiandad era una sociedad única administrada por dos autoridades complementarias: el gobierno civil, los «sucesores del César», que mantenían el orden en la esfera temporal, y la Iglesia, los sucesores de Pedro, que cultivaban principios absolutos y universales de salvación.[2] Agustín de Hipona, que escribía en el norte de África mientras el Imperio romano se desmoronaba, llegó la conclusión teológica de que la autoridad política temporal era legítima siempre y cuando buscara propiciar la vida en el temor de Dios y, a través de ello, la salvación del hombre. «Son dos los sistemas», le escribió el papa Gelasio I al emperador bizantino Anastasio en el año 494, «que gobiernan este mundo: la autoridad sagrada de los sacerdotes y el poder monárquico. De estos dos, el mayor peso recae sobre los sacerdotes porque son ellos quienes responderán ante el Señor, incluso por los reyes, en el Juicio Final.» En este sentido, el orden mundial real no era de este mundo.

Esta visión abarcadora del orden mundial tuvo que enfrentarse a una anomalía desde el comienzo: en la Europa postimperio romano docenas de gobernantes políticos ejercían la soberanía sin que hubiera una jerarquía clara entre ellos; todos invocaban su fidelidad a Cristo, pero su vínculo con la Iglesia y su autoridad era ambiguo. La autoridad de la Iglesia fue delineada por feroces debates mientras los reinos, con sus ejércitos separados y sus políticas independientes, maniobraban para obtener ventajas de maneras que aparentemente no tenían ninguna relación con la Ciudad de Dios de Agustín.

Las aspiraciones de unidad se concretaron brevemente en la Navidad del año 800, cuando el papa León III coronó a Carlomagno, rey de los francos y conquistador de gran parte de lo que es hoy Alemania y Francia, como *Imperator Romanorum* (emperador de los romanos) y le otorgó derecho teórico a la mitad oriental del antiguo Imperio romano, hasta entonces

territorio de Bizancio. El emperador le prometió al Papa «defender todos los flancos de la santa Iglesia de Cristo de la incursión pagana y la devastación de los herejes en el extranjero, y fortalecer dentro del imperio la fe católica reconociéndola».[3]

Pero el imperio de Carlomagno no cumplió sus aspiraciones: de hecho, comenzó a desmoronarse apenas fundado. Carlomagno, acosado por cometidos geográficamente más cercanos, nunca intentó gobernar las tierras del antiguo Imperio romano oriental que el Papa le había adjudicado. En el oeste hizo pocos progresos para recuperar a España de los conquistadores árabes. Tras la muerte de Carlomagno sus sucesores trataron de reforzar su posición apelando a la tradición, por lo que rebautizaron sus posesiones como Sacro Imperio Romano. Pero el imperio de Carlomagno, debilitado por las guerras civiles, desapareció de escena como entidad política coherente menos de un siglo después de haber sido fundado (aunque su nombre continuó designando una serie cambiante de territorios hasta 1806).

China tenía su emperador. El islam, su califa: el líder reconocido de los territorios islámicos. Europa tenía su sacro emperador romano. Pero el sacro emperador romano operaba desde una base mucho más débil que sus cofrades de otras civilizaciones. No disponía de una burocracia imperial. Su autoridad dependía de su fuerza en las regiones que gobernaba por capacidad dinástica, esencialmente sus posesiones familiares. Su posición no era formalmente hereditaria y dependía de que fuera electo por un conjunto de siete, después nueve, príncipes; estas elecciones generalmente se decidían por una mezcla de maniobras políticas, evaluaciones de piedad religiosa y sobornos copiosos. En teoría el emperador debía su autoridad a la investidura que le otorgaba el Papa, pero las consideraciones políticas y logísticas no solían tenerlo en cuenta y le permitían gobernar durante años como «emperador electo». Religión y política nunca se fusionaban en un

constructo único y terminaban por corroborar la broma cargada de verdad de Voltaire, cuando decía que el Sacro Imperio Romano no era «ni sacro, ni romano, ni imperio». El concepto de orden internacional de la Europa medieval suponía un acuerdo paulatino y caso por caso entre el Papa y el emperador y una miríada de señores feudales. El orden universal basado en la posibilidad de un reino único y un conjunto también único de principios legitimadores resultaba cada vez menos practicable.

El florecimiento de la visión medieval de orden mundial tuvo su único y breve momento de gloria con la coronación del príncipe Carlos de Habsburgo (1500-1558) en el siglo XVI; pero su mandato también abrió paso a su irrevocable decadencia. El adusto y piadoso príncipe flamenco había nacido para mandar; excepto por su notoria preferencia por la comida especiada, en líneas generales se lo consideraba un monarca sin vicios e inmune a las distracciones. Heredó la corona de los Países Bajos siendo todavía un niño y la de España —con su vasto y expandido conjunto de colonias en Asia y las Américas— a los dieciséis años. Poco después, en 1519, venció en la elección para el puesto de sacro emperador romano, convirtiéndose así en el sucesor formal de Carlomagno. La coincidencia de títulos refleja que la visión medieval estaba en condiciones de hacerse realidad. Un único gobernante, además piadoso, regía un vasto territorio que abarcaba Austria, Alemania, el norte de Italia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, el este de Francia, Bélgica, Holanda, España y buena parte de las Américas. (Esta gran concentración de poder político fue producto casi exclusivo de una serie de matrimonios estratégicos y dio origen al famoso dicho de los Habsburgo: «Bella gerant alii; tu, felix Austria, nube!» («Deja las guerras para otros; tú, Austria feliz, ¡cásate!»). Los exploradores y conquistadores españoles —Magallanes y Hernán Cortés navegaron bajo el auspicio de Carlos— estaban embarcados en el

proceso de destruir los antiguos imperios americanos e imponer los santos sacramentos, junto con el poder político europeo, en el Nuevo Mundo. Los ejércitos y las armadas de Carlos debían defender la cristiandad de una nueva ola de invasiones encabezadas por los turcos otomanos y sus aliados en el sudeste europeo y el norte de África. Su tempestuosa personalidad condujo a Carlos a contraatacar en Túnez con una flota financiada con oro del Nuevo Mundo. Envuelto en el aura de estos acontecimientos excitantes, fue calificado por sus contemporáneos como «el más grande emperador desde la división del imperio en 843»,[4] predestinado a devolver el mundo a «un solo pastor».

Siguiendo la tradición de Carlomagno, en su coronación Carlos prometió erigirse en «protector y defensor de la santa Iglesia romana», y las multitudes le juraron obediencia al grito de «Caesare» e «imperio»; el papa Clemente proclamó que Carlos era la fuerza temporal que «restablecería la paz y el orden» en la cristiandad.[5]

Un visitante chino o turco podría haber reconocido en la Europa de aquella época un sistema político en apariencia similar al de su país: un continente sujeto a una dinastía única imbuida de la sensación de mandato divino. Si Carlos hubiera podido consolidar su autoridad y gestionar una sucesión pacífica y ordenada en el vasto conglomerado territorial de los Habsburgo, Europa habría sido modelada por una autoridad central dominante al igual que el Imperio chino o el califato islámico.

No fue así; Carlos ni siquiera lo intentó. En última instancia, se contentaba con basar el orden en el equilibrio. La hegemonía podía ser su legado, pero no su objetivo, y así lo demostró cuando, después de capturar a su rival político temporal —el rey francés Francisco I— en la batalla de Pavia en 1525, lo liberó, permitiendo de ese modo que Francia retomara su política exterior autónoma y hostil en el corazón de Europa. El rey francés

repudió el gesto grandilocuente de Carlos dando el notable paso —absolutamente contrario al concepto medieval del Estado cristiano— de ofrecer cooperación militar al sultán otomano Suleimán, que por entonces estaba invadiendo Europa Oriental y desafiaba el poder de los Habsburgo desde el este.[6]

La universalidad de la Iglesia que Carlos trataba de reivindicar tampoco habría de lograrse.[7] Se demostró incapaz de impedir que la nueva doctrina protestante se propagara por los territorios que eran el núcleo de su poder. La unidad religiosa y la unidad política se fracturaron. El esfuerzo por hacer realidad las aspiraciones inherentes a su función superaba las capacidades de un solo individuo. Un retrato inquietante pintado por Tiziano en 1548, actualmente expuesto en la Alte Pinakothek de Munich, refleja el tormento de un hombre eminente demostrando que no logró alcanzar la plenitud espiritual y tampoco manipular las palancas para él secundarias del gobierno hegemónico. Carlos resolvió abdicar de sus títulos dinásticos y dividir su vasto imperio, y lo hizo de un modo que reflejó el pluralismo que finalmente triunfó sobre su búsqueda de unidad. Legó a su hijo Felipe el reino de Nápoles y Sicilia, además de la Corona de España y su imperio global. En una emotiva ceremonia celebrada en Bruselas en 1555, recordó los hitos de su reinado, demostrando la diligencia con que había cumplido sus deberes e, ipso facto, entregó a Felipe el gobierno de los Países Bajos. Ese mismo año concertó un tratado emblemático, la Paz de Habsburgo, que reconoció el protestantismo dentro del Sacro Imperio Romano. Dejando a un lado los cimientos espirituales de su imperio, Carlos otorgó a los príncipes el derecho a elegir la orientación confesional de sus territorios. Poco después renunció a su título de sacro emperador romano, trasladando la responsabilidad por el imperio, sus sediciones y sus desafíos externos a su hermano Fernando. Luego se retiró a un monasterio en una zona rural de

España donde llevó una vida de reclusión. Pasó sus últimos años en compañía de su confesor y de un relojero italiano cuyas obras colgaban de las paredes y cuyo oficio Carlos intentó aprender. Murió en 1558, y su testamento expresaba su arrepentimiento por la fractura de la doctrina durante su reinado y pedía a su hijo que intensificara [el poder de] la Inquisición.

Tres eventos acabaron por desintegrar el antiguo ideal de unidad. La época de la muerte de Carlos V coincidió con tres cambios revolucionarios —el comienzo de la era de los descubrimientos, la invención de la imprenta y el cisma de la Iglesia— que hicieron que las aspiraciones europeas pasaran de una empresa regional a una global y al mismo tiempo fragmentaron el orden político y religioso medieval.

En un mapa del universo, tal como lo entendían los europeos instruidos en la Edad Media, los hemisferios norte y sur se extendían desde de la India en el este hasta Iberia y las islas de Bretaña en el oeste, con Jerusalén en el centro. Según la percepción medieval, ese no era un mapa para viajeros sino un escenario creado por Dios para el drama de la redención humana. Se creía que el mundo, según postulaba la autoridad bíblica, estaba compuesto por seis séptimas partes de tierra y una de agua.[8] Dado que los principios de salvación eran fijos y podían cultivarse esforzadamente en territorio cristiano, no había recompensa alguna para quienes se aventuraran más allá de los límites de la civilización. En el *Infierno*, Dante describe el pasaje de Ulises a través de las Columnas de Hércules (el peñón de Gibraltar y las cumbres adyacentes del norte de África, en el extremo occidental del mar Mediterráneo) en busca de conocimiento y muestra cómo es castigado por transgredir el plan de Dios con un tornado que hace zozobrar su nave y perecer a todos los tripulantes.

La era moderna se anunció cuando sociedades emprendedoras comenzaron a buscar gloria y riquezas mediante la exploración de los océanos y lo que hubiese allende ellos. Europa y China iniciaron casi simultáneamente su aventura en el siglo XV. Los barcos chinos, por entonces los más grandes y tecnológicamente más avanzados del mundo, realizaban viajes de exploración que los llevaban hasta el Sudeste asiático, la India y la costa oriental de África. Intercambiaban obsequios con los dignatarios locales, enrolaban a los príncipes en el «sistema de tributos» imperial de China y se llevaban de regreso curiosidades culturales y zoológicas. Pero tras la muerte del navegante Zheng He en 1433, el emperador chino puso fin a las aventuras de ultramar y la flota quedó abandonada. China continuó insistiendo en la relevancia universal de sus principios de orden mundial, pero a partir de entonces los cultivó internamente y también en las poblaciones adyacentes a sus fronteras. Nunca más volvió a intentar una empresa naval de tamaña envergadura, quizá hasta nuestra época.

Sesenta años más tarde las potencias europeas salieron a navegar desde un continente donde las autoridades soberanas rivalizaban entre sí: todos los monarcas financiaban expediciones navales con la esperanza de sacar ventaja comercial o estratégica sobre sus rivales. Los barcos portugueses, holandeses e ingleses zarpaban hacia a la India; las embarcaciones de bandera española e inglesa navegaban rumbo al hemisferio occidental. Ambos comenzaron a desplazar a los monopolios comerciales y estructuras políticas existentes. Acababa de iniciarse un período que supondría tres siglos de influencia europea sobre los asuntos mundiales. Las relaciones internacionales, otrora una empresa regional, pasaron a ser geográficamente globales —con el centro de gravedad en Europa— y dentro de su marco se definió el concepto de orden y se determinó su puesta en práctica.

A esto le siguió una revolución en el pensamiento respecto a la naturaleza del universo político. ¿Cómo cabía concebir a los habitantes de regiones cuya existencia había sido hasta entonces desconocida? ¿Cómo encajaban en la cosmología medieval del imperio y el papado? Un consejo de teólogos convocado por Carlos V en 1550-1551 en la ciudad española de Valladolid había llegado a la conclusión de que quienes vivían en el hemisferio occidental eran seres humanos con alma y, por tanto, con derecho a la salvación. Por supuesto que esta conclusión teológica era también una máxima destinada a justificar la conquista y la conversión. De este modo los europeos tenían permiso para aumentar su riqueza y, al mismo tiempo, salvar sus conciencias. Su competencia por el control territorial global modificó de lleno la naturaleza del orden internacional. La perspectiva de Europa se expandió hasta que los sucesivos proyectos coloniales de distintos estados europeos abarcaron la mayor parte del globo y el concepto de orden mundial se fusionó con el funcionamiento del equilibrio de poder europeo.

El segundo acontecimiento seminal fue la invención de los tipos de imprenta móviles a mediados del siglo XV, que hizo posible compartir el conocimiento a una escala hasta entonces inimaginable. La sociedad medieval había almacenado conocimiento, ya fuera memorizándolo, copiando a mano laboriosamente los textos religiosos o conociendo la historia a través de la poesía épica. En la era de los descubrimientos fue necesario entender aquello que se descubría, y la imprenta posibilitó que se divulgara información al respecto. El descubrimiento de nuevos mundos también inspiró el deseo de redescubrir el viejo mundo y sus verdades, en especial la importancia crucial del individuo. El creciente interés por la razón como fuerza objetiva de iluminación y explicación comenzó a sacudir

las instituciones existentes, incluida la hasta entonces invulnerable Iglesia católica.

La tercera sedición revolucionaria, la Reforma protestante, se inició cuando Martín Lutero colgó noventa y cinco tesis en la puerta de la iglesia del castillo de Wittenberg en 1517, en las que insistía en la relación directa de cada individuo con Dios; por tanto, la clave para la salvación era la conciencia individual y no la ortodoxia establecida. Numerosos príncipes feudales aprovecharon la oportunidad para adoptar el protestantismo, imponiéndolo a sus poblaciones y enriqueciéndose a través de la apropiación de las tierras de la Iglesia. Cada parte veía a la otra como hereje y los desacuerdos se transformaron en luchas a vida o muerte cuando las disputas políticas convergían con las religiosas. La barrera que separaba las disputas internas de las foráneas cayó cuando los soberanos comenzaron a apoyar a las facciones rivales en las luchas religiosas domésticas, a menudo sangrientas, de sus vecinos. La Reforma protestante acabó con el concepto de un orden mundial defendido por las «dos espadas»: la del papado y la del imperio. La cristiandad estaba dividida y en guerra consigo misma.

## La guerra de los Treinta Años: ¿qué es legitimidad?

Un siglo de guerras intermitentes acompañó el surgimiento y la propagación de la crítica protestante a la supremacía de la Iglesia: el Imperio Habsburgo y el papado trataron de acabar con el desafío a su autoridad y los protestantes resistieron en defensa de su nueva fe.

El período que la posteridad denominaría como guerra de los Treinta Años (1618-1648) llevó este conflicto a su apogeo. Ante la inminente sucesión imperial y el hecho de que el rey católico de Bohemia, Fernando

de Habsburgo, fuera el candidato más plausible, la nobleza bohemia protestante intentó un cambio de régimen ofreciendo su corona —y su decisivo voto electoral— a un príncipe protestante alemán, a resultas de lo cual el Sacro Imperio Romano habría dejado de ser una institución católica. Las fuerzas imperiales aplastaron la rebelión en Bohemia y luego embistieron contra el protestantismo en general, desatando una guerra que asoló Europa Central. (Los príncipes protestantes casi siempre residían en el norte de Alemania, que incluía la por entonces insignificante Prusia; el corazón del territorio católico estaba al sur de Alemania y Austria.)

En teoría, los soberanos católicos, como el sacro emperador, estaban obligados a acompañarlo en su lucha contra las nuevas herejías. Pero, forzados a elegir entre la unidad espiritual y la ventaja estratégica, no fueron pocos los países que eligieron esta última. El ejemplo más notable fue Francia.

En un período de sedición generalizada, cualquier país que mantenga su autoridad interna estará en posición de explotar el caos de los estados vecinos en favor de objetivos internacionales más amplios. Un plantel de sofisticados y despiadados ministros franceses vio la oportunidad y actuó con decisión. El reino de Francia inició así el proceso de darse una nueva forma de gobierno. En los sistemas feudales la autoridad era personal: el gobierno reflejaba la voluntad del gobernante, pero también estaba circunscripto a la tradición, lo cual limitaba los recursos disponibles para las acciones nacionales o internacionales del país. El primer ministro de Francia entre 1624 y 1642, Armand-Jean du Plessis, cardenal de Richelieu, fue el primer estadista que superó estas limitaciones.

Hombre del clero experto en intrigas cortesanas, Richelieu supo adaptarse inmejorablemente a un período de revueltas religiosas y estrepitoso derrumbe de las estructuras establecidas. El menor de tres hijos

de una familia noble de poca monta en un principio probó fortuna en la carrera militar, pero de inmediato se dedicó a la teología tras la inesperada renuncia de su hermano al obispado de Luçon, que era un derecho de nacimiento. Según la tradición [leyenda], Richelieu acabó sus estudios religiosos tan rápidamente que no tenía la edad mínima necesaria para ocupar un puesto clerical; pero subsanó el obstáculo viajando a Roma y mintiéndole al mismo Papa acerca de su edad. Una vez obtenidas sus credenciales se entregó a las políticas facciosas de la corte francesa, convirtiéndose primero en estrecho aliado de la reina madre, María de Médicis, y luego en leal consejero del mayor rival político de la reina, su hijo menor, el rey Luis XIII. Ambos sentían una fuerte desconfianza hacia Richelieu, pero debilitados como estaban por los conflictos internos con los hugonotes franceses, no podían permitirse el lujo de prescindir de su genio administrativo y político. La mediación del joven clérigo entre los monarcas enemistados fue recompensada con una recomendación para que le otorgaron el capelo de cardenal en Roma; una vez nombrado cardenal, pasó a ser el miembro de más alto rango en el consejo privado del rey. La «eminencia roja» (así lo llamaban por su vaporoso hábito rojo cardenalicio) mantuvo su cargo durante casi dos décadas en que llegó a ser el primer ministro de Francia —el poder detrás del trono— y el genio creador de un nuevo concepto de Estado centralizado y una política exterior basada en el equilibrio de poder.[9]

En la misma época en que Richelieu conducía la política de su país, también circulaban los tratados de Maquiavelo acerca de los estadistas.[10] No sabemos si Richelieu estaba familiarizado con esos textos sobre la política del poder. Pero indudablemente practicaba sus principios esenciales. Richelieu desarrolló un enfoque radical del orden internacional. Acuñó la idea de que el Estado era una entidad abstracta y permanente que

existía por derecho propio. Sus necesidades no dependían de la personalidad del gobernante, tampoco de los intereses familiares o las exigencias universales de la religión. Su objetivo era el interés nacional según principios determinados racionalmente: lo que más tarde se conocería como *raison d'état.* Por tanto, habría de ser la unidad básica de las relaciones internacionales.

Richelieu manejaba el Estado incipiente como un instrumento de alta política. Centralizó la autoridad en París, creó los llamados intendentes o custodios profesionales para proteger la autoridad del gobierno en todos y cada uno de los distritos del reino, volvió eficiente la recaudación de impuestos y desafió decisivamente a las autoridades locales de la antigua nobleza. El poder real continuaría siendo ejercido por el rey en tanto símbolo del Estado soberano y expresión del interés nacional.

Richelieu no veía el tumulto en Europa Central como un llamamiento a tomar las armas en defensa de la Iglesia, sino como un medio de poner a prueba la preeminencia imperial de los Habsburgo. Aunque el rey de Francia llevaba el nombre de Rex Catholicissimus o «el rey más católico» desde el siglo XIV, Francia tendía —al principio de manera discreta, luego abiertamente— a respaldar la coalición protestante (entre Suecia, Prusia y los príncipes alemanes del norte), basándose en el frío cálculo del interés nacional.

Ante las quejas airadas de que, como cardenal, debía obediencia a la Iglesia católica universal y eterna —lo cual implicaría alinearse contra los príncipes protestantes rebeldes de Europa del Norte y Central—, Richelieu respondía aduciendo sus deberes como ministro de una entidad política temporal y además vulnerable. La salvación podía ser su objetivo personal, pero como estadista era responsable de una entidad política que no tenía un alma eterna que redimir. «El hombre es inmortal, su salvación está en el

más allá», decía. «El Estado no posee inmortalidad, su salvación es ahora o nunca.»[11]

Richelieu pensaba que la fragmentación de Europa Central era una necesidad política y militar. La amenaza básica contra Francia era estratégica, no metafísica ni religiosa: una Europa Central unida estaría en posición de dominar al resto del continente. De ahí que fuera el interés nacional de Francia impedir la consolidación de Europa Central: «Si el partido [protestante] es enteramente destruido, el peso del poder de la Casa de Austria recaerá sobre Francia».[12] Y Francia alcanzó ese objetivo estratégico apoyando a una plétora de pequeños estados de Europa Central para debilitar a Austria.

Los designios de Richelieu resistieron a pesar de las grandes revueltas. Durante dos siglos y medio —desde que apareciera la figura del cardenal en 1624 hasta la proclamación del Imperio alemán por Bismarck en 1871—, la ambición de mantener dividida Europa Central (que abarcaba más o menos el actual territorio de Alemania, Austria y norte de Italia) continuó siendo el principio rector de la política exterior francesa. Mientras esta idea funcionó como esencia del orden europeo, Francia tuvo preeminencia sobre el resto del continente. Cuando se fue al traste, arrastró consigo el papel dominante de Francia.

Pueden sacarse tres conclusiones de la carrera de Richelieu. Primera, el elemento indispensable para una política exterior exitosa es un concepto estratégico a largo plazo basado en un cuidadoso análisis de todos los factores relevantes. Segunda, el estadista debe analizar y configurar un conjunto de presiones ambiguas y casi siempre conflictivas en una dirección coherente y con propósito. Debe saber hacia dónde dirige su estrategia y por qué. Y tercera, debe actuar en el límite máximo de lo posible, tendiendo un puente que salve la brecha entre las experiencias y las

aspiraciones de su sociedad. Dado que la repetición de lo conocido conduce al estancamiento, se requiere una buena dosis de audacia.

## La Paz de Westfalia

La Paz de Westfalia ha adquirido una resonancia especial en nuestra época como iniciadora de un nuevo concepto de orden internacional que se ha extendido por el mundo entero. Pero los representantes que se reunieron para negociarla en aquellos tiempos estaban más preocupados por cuestiones de protocolo y estatus.

Cuando los representantes del Sacro Imperio Romano y sus adversarios principales, Francia y Suecia, acordaron convocar una conferencia de paz, el conflicto ya duraba veintitrés años. Hubo otros dos años de batallas hasta que las delegaciones finalmente se encontraron; en el ínterin, cada parte maniobró para fortalecer sus alianzas y sus electores internos.

A diferencia de otros acuerdos emblemáticos —como el Congreso de Viena de 1814-1815 y el Tratado de Versalles de 1919—, la Paz de Westfalia no surgió de una conferencia única ni de un ámbito generalmente asociado con una reunión de estadistas que ponderan las cuestiones más trascendentes del orden mundial. En tanto reflejo de la variedad de contendientes en una guerra que abarcaba desde España hasta Suecia, la paz surgió de una serie de acuerdos separados llevados a cabo en dos ciudades diferentes de Westfalia. Las potencias católicas, conformadas por 178 participantes de los distintos estados que constituían el Sacro Imperio Romano, se reunieron en la ciudad católica de Münster. Las potencias protestantes se reunieron en la ciudad mitad católica y mitad luterana de Osnabrück, a pocos kilómetros de distancia. Los 235 enviados oficiales y

sus ayudantes se alojaron en las habitaciones que pudieron encontrar en las dos pequeñas ciudades, ninguna de las cuales se consideraba hasta entonces adecuada para celebrar un evento importante y mucho menos un congreso de todas las potencias europeas. El enviado suizo «se hospedó sobre la tienda de un cardador de lana, en un cuarto que apestaba a salchichas y aceite de pescado», mientras que la delegación bávara solo pudo conseguir dieciocho camas para sus veintinueve integrantes. A falta de director o mediador que organizara la conferencia oficial, y sin tener tampoco sesiones plenarias, los representantes se reunían cada vez que era necesario y se trasladaban a una zona neutral entre las dos ciudades para coordinar posiciones; muchas veces se reunían informalmente en pueblos o ciudades situados a mitad de camino. Las potencias más grandes alojaron a sus representantes en ambas ciudades. En el transcurso de las conversaciones continuaron los combates en distintos lugares de Europa, y cabe señalar que los cambios en la dinámica militar afectaron el curso de las negociaciones.[13]

La mayoría de los representantes tenían instrucciones eminentemente prácticas basadas en intereses estratégicos. Si bien empleaban frases altruistas casi idénticas respecto a lograr la «paz para el mundo cristiano», ya se había derramado demasiada sangre como para concebir que una meta tan elevada se alcanzaría a través de la unidad política o doctrinal.[14] Estaba claro que la paz solo podría establecerse, si es que se establecía, equilibrando las rivalidades.

La Paz de Westfalia surgida de estas complejas discusiones probablemente sea el documento diplomático más citado de la historia europea, aunque de hecho no existe ningún tratado único que contenga sus términos y los delegados tampoco se encontraron en una sesión plenaria única para promulgarla. En realidad, la Paz de Westfalia es la suma de tres

acuerdos separados complementarios firmados en diferentes momentos en distintas ciudades. En la Paz de Münster, de enero de 1648, España reconoció la independencia de la República Holandesa, poniendo fin a una revuelta de ocho décadas que se había encabalgado a la guerra de los Treinta Años. En octubre de 1648 grupos separados firmaron el Tratado de Münster y el Tratado de Osnabrück, en términos similares e incorporando como referencia algunas disposiciones claves.

Los dos tratados multilaterales principales proclamaron su intención de mantener «una verdadera y sincera paz y amistad cristiana, universal y perpetua» para «gloria de Dios y seguridad de la cristiandad».[15] Las condiciones operativas no se diferenciaban sustancialmente de otros documentos de la época, pero los mecanismos que permitirían alcanzarlas no tenían precedentes. La guerra había dado al traste con toda pretensión de universalidad o solidaridad confesional. Iniciada como una lucha de católicos contra protestantes, particularmente después de la avanzada de Francia sobre el Sacro Imperio Romano, se había transformado en un «todos contra todos» caracterizado por los cambios constantes y las alianzas conflictivas. Al igual que las actuales conflagraciones en Oriente Próximo, en el campo de batalla se invocaban alineamientos sectarios para fomentar la solidaridad y la motivación, pero eran descartados casi de inmediato porque chocaban con los intereses políticos o las ambiciones de personalidades sobredimensionadas. Cada parte había sido abandonada por sus aliados «naturales» en algún momento de la guerra; por tanto, nadie firmó esos documentos sin saber que no estaban haciendo más que defender sus propios intereses y su prestigio.

Paradójicamente este agotamiento y cinismo generalizados permitieron que los participantes transformaran los medios prácticos de poner fin a una guerra particular en conceptos generales de orden mundial.[16] Las antiguas

formas de deferencia jerárquica fueron descartadas sin rodeos por las docenas de partidos endurecidos por el combate que se habían reunido para defender sus beneficios duramente obtenidos. Se instauró la igualdad intrínseca de los estados soberanos, independientemente de su poder o su sistema nacional. Las potencias recién llegadas, como Suecia y la República de Holanda, recibieron un tratamiento protocolar idéntico al de grandes potencias establecidas, como Francia y Austria. A todos los reyes se les daba el título de «Su Majestad» y todos los embajadores recibían el tratamiento de «Su Excelencia». Este concepto novedoso llegó al extremo de que las delegaciones, en su demanda de igualdad absoluta, crearon un protocolo para ingresar en las sedes de negociación por puertas individuales —lo que requirió la construcción de numerosas vías de entrada—, caminando hasta sus asientos a la misma velocidad para que nadie sufriera la ignominia de tener que esperar a que el otro llegara cuando se le antojara.

La Paz de Westfalia supuso un giro de ciento ochenta grados en la historia de las naciones porque las nociones que estableció eran poco complejas pero abarcadoras. El Estado —no el imperio, la dinastía o la confesión religiosa— pasó a ser la piedra angular del orden europeo. Se estableció el concepto de Estado soberano. Se afirmó el derecho de cada país signatario a elegir su propia organización interna y orientación religiosa libre de intervención, mientras algunas cláusulas innovadoras aseguraron que las sectas minoritarias pudieran practicar su fe en paz y quedar eximidas de la perspectiva de la conversión forzosa. Más allá de las demandas inmediatas del momento, empezaron a conformarse los principios de un sistema de «relaciones internacionales» motivado por el deseo común de evitar las guerras totales en el continente europeo. Los intercambios diplomáticos, incluido el nombramiento de representantes residentes en las capitales de los otros estados (práctica que hasta entonces

solo cumplían, en líneas generales, los venecianos), tendían a regular las relaciones y promover las artes de la paz. Las partes visualizaban las futuras conferencias y reuniones sobre el modelo de Westfalia como foros para resolver las disputas antes de que engendraran un conflicto. El derecho internacional, desarrollado por eruditos-consejeros viajeros como Hugo de Groot (Grotius) durante la guerra, era un cuerpo ampliable de doctrina consensuada que aspiraba al cultivo de la armonía y cuyo núcleo eran los propios tratados westfalianos.[17]

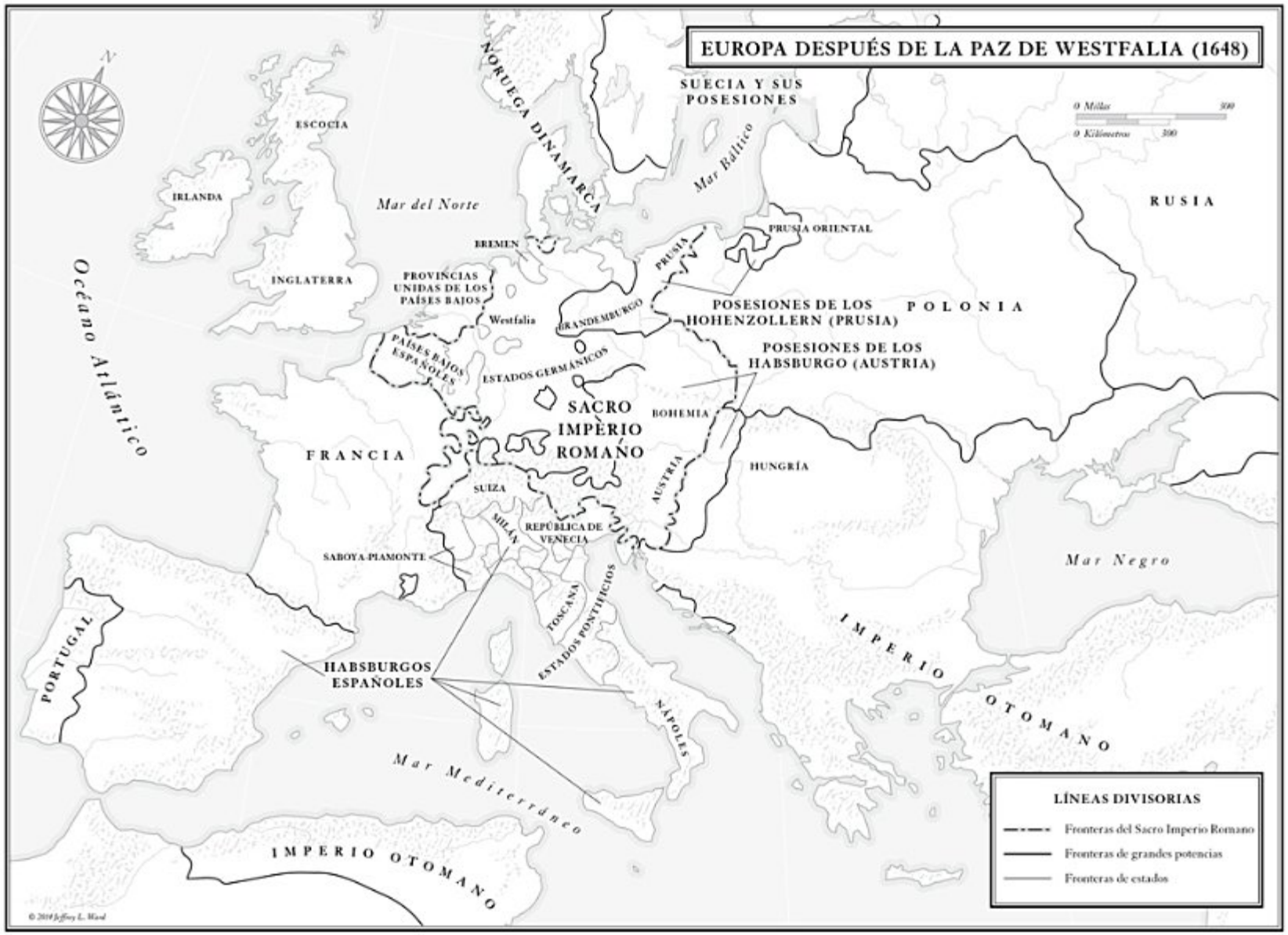
La genialidad de este sistema, y la razón de que se extendiera por todo el mundo, era que sus disposiciones eran procedimentales, no sustanciales. Si un Estado aceptaba estos requerimientos básicos podía ser reconocido como un órgano internacional capaz de mantener su propia cultura, política, religión y políticas internas, y protegido de cualquier intervención externa por el sistema internacional. La idea de unidad imperial o religiosa —una premisa imperante en el orden europeo y en la mayoría de los órdenes históricos de otras regiones— implicaba que, en teoría, solo un centro de poder podía ser enteramente legítimo. El concepto westfaliano adoptó la multiplicidad como punto de partida y trazó una variedad de sociedades múltiples, cada una aceptada como una realidad en sí misma, en la búsqueda de un orden común. A mediados del siglo XX, este sistema internacional ya funcionaba en todos los continentes; continúa siendo el andamiaje del orden internacional como lo conocemos hoy.

La Paz de Westfalia no exigió un acuerdo específico de alianzas ni una estructura política europea permanente. Con el final de la Iglesia universal como fuente última de legitimidad y el debilitamiento del sacro emperador romano, el equilibro de poder —que por definición implica neutralidad ideológica y adaptación al devenir de las circunstancias— se convirtió en el concepto ordenador de Europa. El estadista británico decimonónico lord

Palmerston expresó su principio básico de la siguiente manera: «No tenemos aliados eternos, pero tampoco enemigos perpetuos. Solo nuestros intereses son eternos y perpetuos, y es nuestro deber ser fieles a esos intereses».[18] Cuando le pidieron que definiera dichos intereses de un modo más específico, en forma de «política exterior» oficial, el renombrado adalid del poder británico comentó: «Cuando la gente me pregunta [...] por lo que denominaríamos una "política", la única respuesta es que pretendemos hacer lo mejor, en cada ocasión que se presente, tomando como principio guía los Intereses de Nuestro País».[19] (Por supuesto que este concepto engañosamente simple funcionó para Gran Bretaña en parte porque su clase gobernante estaba entrenada en un sentido común, casi intuitivo, de cuáles eran los intereses perdurables del país.)

Actualmente estos conceptos westfalianos son denostados como un sistema de manipulación cínica del poder, indiferente a las prerrogativas morales. Pero la estructura que se estableció con la Paz de Westfalia representó el primer intento de institucionalizar un orden internacional sobre la base de reglas y límites consensuados, basado en la multiplicidad de poderes antes que en la dominación de un solo país. Los conceptos de *raison d'état* e «interés nacional» aparecieron por primera vez en escena, pero no suponían una exaltación del poder, sino un intento de racionalizar y limitar su uso. Los ejércitos habían marchado sobre Europa durante generaciones bajo el estandarte de proclamas morales universales (y contradictorias); profetas y conquistadores habían desatado una guerra total impulsados por una mezcla de ambiciones personales, dinásticas, imperiales y religiosas. La teóricamente lógica y predecible fusión de los intereses del Estado pretendía superar el desorden creciente en cada rincón del continente. Las contiendas limitadas por cuestiones computables reemplazarían a la era de universalismos rivales con sus expulsiones y

conversiones forzosas, y la guerra generalizada que agostaba a las poblaciones civiles.


EUROPA DESPUÉS DE LA PAZ DE WESTFALIA (1648)
N
0 Millas 300
0 Kilómetros 300
ESCOCIA
IRLANDA
INGLATERRA
Mar del Norte
Océano Atlántico
NORUEGA
DINAMARCA
SUECIA Y SUS POSESIONES
Mar Báltico
RUSIA
PRUSIA ORIENTAL
BREMEN
PRUSIA
PROVINCIAS UNIDAS DE LOS PAÍSES BAJOS
Westfalia
BRANDEMBURGO
POSESIONES DE LOS HOHENZOLLERN (PRUSIA)
POLONIA
PAÍSES BAJOS ESPAÑOLES
ESTADOS GERMÁNICOS
POSESIONES DE LOS HABSBURGO (AUSTRIA)
SACRO IMPERIO ROMANO
BOHEMIA
FRANCIA
AUSTRIA
HUNGRÍA
SUIZA
MILÁN
REPÚBLICA DE VENECIA
SABOYA-PIAMONTE
Mar Negro
TOSCANA
ESTADOS PONTIFICIOS
IMPERIO OTOMANO
PORTUGAL
HABSBURGOS ESPAÑOLES
NÁPOLES
Mar Mediterráneo
IMPERIO OTOMANO
LÍNEAS DIVISORIAS
Fronteras del Sacro Imperio Romano
Fronteras de grandes potencias
Fronteras de estados
© 2010 Jeffrey L. Ward

A pesar de todas sus ambigüedades, se pensaba que el equilibrio de poder era mejor que las exacciones de las guerras religiosas. Pero ¿cómo habría de establecerse el equilibrio de poder? En teoría, dicho equilibrio estaba basado en realidades; por tanto, todos los involucrados lo verían del mismo modo. Pero las percepciones de cada sociedad se ven afectadas por su estructura, su cultura y su historia internas y por la realidad inalienable de que los elementos de poder —aun cuando sean objetivos— están en cambio constante. De ahí que sea necesario recalibrar de vez en cuando el equilibrio de poder. Produce las guerras cuya extensión también limita.

## LA OPERACIÓN DEL SISTEMA WESTFALIANO

Con el Tratado de Westfalia, el papado había quedado reducido a sus funciones eclesiásticas y reinaba la doctrina de la igualdad soberana. ¿Qué teoría política podría explicar el origen y justificar las funciones del orden político secular? En su *Leviatán*, publicado en 1651, tres años después de la Paz de Westfalia, Thomas Hobbes aportó tal teoría. Imaginó un «estado de naturaleza» en el pasado, donde la ausencia de autoridad suscitó una «guerra de todos contra todos».[20] Para escapar a tamaña inseguridad intolerable, teorizaba, la gente entregaba sus derechos a un poder soberano a cambio de que el soberano proporcionara seguridad para todos dentro de las fronteras del Estado. El monopolio del poder por el Estado soberano fue la única manera de superar el miedo perpetuo a la muerte violenta y la guerra.

Para Hobbes, este contrato social no operaba más allá de las fronteras de los estados porque no existía ningún soberano supranacional capaz de imponer el orden. Por tanto:

> En lo que respecta a los oficios de un soberano a otro, que están comprendidos en esa ley que comúnmente se conoce como ley de las naciones, no necesito decir nada en este lugar, porque la ley de las naciones y la ley de la naturaleza son una y la misma cosa. Y cada soberano tiene el mismo derecho, en aras de la seguridad de su pueblo, que cualquier hombre particular puede tener, en aras de la seguridad de su propio cuerpo.[21]

El escenario internacional permanecía en estado de naturaleza y era anárquico porque ningún soberano mundial podía hacerlo seguro y tampoco podía ser constituido en la práctica. Por tanto, cada Estado tendría que defender su interés nacional por encima de todos en un mundo donde el poder era el factor supremo. El cardenal Richelieu habría estado de acuerdo.

En un comienzo, la Paz de Westfalia impuso un mundo hobbesiano. ¿Cómo habría de recalibrarse este nuevo equilibrio de poder? Es necesario establecer una distinción entre el equilibrio de poder como hecho y el equilibrio de poder como sistema. Cualquier orden internacional para ser digno de tal nombre debe alcanzar, tarde o temprano, un equilibrio, pues de lo contrario se encontrará en constante estado de conflicto armado. Dado que en el mundo medieval había docenas de principados, frecuentemente se daba un equilibrio de poder práctico. Después de la Paz de Westfalia el equilibrio de poder hizo su aparición como sistema; es decir, su realización era aceptada como uno de los objetivos claves de la política exterior; perturbarlo suscitaría una coalición a favor del equilibrio.

El ascenso de Gran Bretaña como potencia naval preponderante a comienzos del siglo XVIII hizo posible que los hechos del equilibrio de poder se convirtieran en un sistema. El control de los mares permitió a Gran Bretaña elegir el momento y la escala de su participación en el continente para actuar como árbitro del equilibrio de poder; mejor dicho, como garante de que Europa tendría equilibrio de poder. Si Inglaterra evaluaba

correctamente sus necesidades estratégicas podría respaldar el sector más débil del continente contra el más fuerte, evitando así que un solo país alcanzara la hegemonía en Europa y, en consecuencia, movilizara los recursos del continente para desafiar el control inglés sobre los mares. Hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, Inglaterra actuó como niveladora de ese equilibrio. Batalló en las guerras europeas, pero con alianzas cambiantes: no persiguiendo metas específicas, puramente nacionales, sino identificando el interés nacional con la preservación del equilibrio de poder. Muchos de estos principios se aplican al papel que desempeña Estados Unidos en el mundo contemporáneo, como analizaremos más adelante.

Después del acuerdo westfaliano, de hecho existían dos equilibrios de poder en Europa. Un equilibrio general, cuyo guardián era Inglaterra, protectora de la estabilidad general. Y un equilibrio centroeuropeo esencialmente manipulado por Francia, cuyo objetivo era impedir el surgimiento de una Alemania unificada que estuviera en condiciones de convertirse en el país más poderoso del continente. Durante más de doscientos años, estos dos equilibrios impidieron que Europa se desgarrara en pedazos como ya había ocurrido a lo largo de la guerra de los Treinta Años; no evitaron la contienda, pero limitaron su impacto porque el equilibrio, no la conquista total, era la meta.[22]

El equilibrio de poder puede desafiarse al menos de dos maneras: la primera es cuando un país importante aumenta su fuerza al extremo de amenazar con convertirse en hegemónico. La segunda tiene lugar cuando un Estado hasta entonces secundario quiere obtener el mismo rango que las grandes potencias e insta a las otras potencias a realizar una serie de ajustes compensatorios hasta que se establece un nuevo equilibrio o estalla una gran conflagración. El sistema westfaliano superó ambas pruebas en el siglo

XVIII, primero frustrando el impulso de hegemonía de la Francia de Luis XIV y luego adaptando el sistema ante la exigencia de igual estatus de Federico el Grande de Prusia.

Luis XIV obtuvo el control completo de la Corona francesa en 1661 y desarrolló la idea del sistema de gobierno de Richelieu a un nivel sin precedentes. En el pasado, el rey de Francia gobernaba a través de señores feudales que a su vez sustentaban su autoridad basándose en la herencia. Luis gobernaba a través de una burocracia monárquica que dependía enteramente de él. Degradaba a los cortesanos de sangre nobiliaria y ennoblecía a los burócratas. Lo que contaba era el servicio prestado al rey, no el rango de nacimiento. El brillante ministro de Economía Jean-Baptiste Colbert, hijo de un vendedor de telas de provincias, tuvo a su cargo la unificación de la administración de los impuestos y el financiamiento de las constantes guerras. Las memorias de Saint-Simon, duque de nacimiento y hombre de letras, son un amargo testimonio de la transformación social:

> Él [Luis] era perfectamente consciente de que, aun cuando aplastara a un noble con el peso de su disgusto, no podía destruirlo, ni a él ni a su linaje, mientras que un secretario de Estado o cualquier otro ministro podía ser reducido, junto con toda su familia, a las mismas profundidades de la nada de las que había sido extraído. Ni la riqueza ni las posesiones le servirían en absoluto. Por esa razón le gustaba otorgar autoridad a sus ministros sobre los más encumbrados de la Tierra, incluso sobre los príncipes de sangre azul.[23]

En 1680 Luis XIV simbolizó la naturaleza de esta regla ultra-abarcadora adoptando el título «el Grande». En 1682 los territorios pertenecientes a Francia en América del Norte fueron bautizados como Luisiana. Ese mismo año, la corte del monarca se trasladó a Versalles, donde el rey dirigió hasta el último detalle un «teatro de la monarquía» consagrado, sobre todo, a la puesta en escena de su propia majestad.

Con un reino unificado que se ahorraba los estragos de la guerra interna, una burocracia calificada y un ejército superior al de cualquier Estado vecino, durante un tiempo Francia estuvo en posición de buscar la dominación de Europa. El reinado de Luis XIV se dirimió en una serie de guerras casi continuas. Finalmente, como había ocurrido con todos los últimos aspirantes a la hegemonía europea, cada nueva conquista suscitó una coalición de naciones opositoras. Al principio los generales franceses ganaban batallas en todas partes, luego fueron derrotados o puestos a prueba en cada sitio, muy notablemente en la primera década del siglo XVIII por John Churchill, más tarde duque de Marlborough y antepasado del gran primer ministro británico del siglo XX Winston Churchill. Las legiones del rey francés no pudieron superar la resistencia básica del sistema westfaliano.

Décadas después de la muerte de Richelieu la demostrada efectividad del Estado consolidado y centralizado con una política exterior secular y una administración centralizada inspiró a imitadores, que se unieron para contrarrestar el poder francés. Inglaterra, Holanda y Austria crearon la Gran Alianza, a la que posteriormente se incorporarían España, Prusia, Dinamarca y varios principados alemanes. La oposición a Luis XIV no era de naturaleza ideológica ni religiosa: el francés continuó siendo el idioma de la diplomacia y la alta cultura en la mayor parte de Europa y la brecha católico-protestante también atravesó el territorio aliado. Más bien era inherente al sistema westfaliano e indispensable para preservar el pluralismo del orden europeo. Su carácter queda definido por el nombre que le dieron los observadores contemporáneos: la Gran Moderación. Luis buscó la hegemonía en nombre de la gloria de Francia, pero fue derrotado por una Europa que buscaba orden en la diversidad.

La primera mitad del siglo XVIII estuvo marcada por el intento de contener a Francia; la segunda, por el esfuerzo de Prusia por ocupar un lugar entre las potencias mayores. Si Luis XIV había hecho la guerra para convertir el poder en hegemonía, Federico II de Prusia fue a la guerra para transmutar la debilidad latente en estatus de gran potencia. Situada en la dura llanura del norte alemán, extendiéndose desde el Vístula a través de Alemania, Prusia cultivaba la disciplina y el servicio público para compensar las poblaciones más numerosas y los mayores recursos de los países mejor dotados. Escindida en dos partes no contiguas, apenas sobresalía en las esferas de influencia austríaca, sueca, rusa y polaca.[24] Su población era relativamente escasa; su fortaleza se basaba en una férrea disciplina que le permitía organizar sus limitados recursos. Sus mayores activos eran la conciencia cívica, una burocracia eficiente y un ejército bien entrenado.

Cuando Federico II subió al trono en 1740, parecía un candidato improbable a la grandeza que la historia le ha prodigado. Como la severa disciplina de su rango de príncipe heredero le resultaba opresiva, intentó huir a Inglaterra en compañía de su amigo Hans Hermann von Katte. Pero fueron capturados. El rey ordenó decapitar a Von Katte delante de Federico, a quien sometió a una corte marcial que él mismo presidía. Tras un arduo interrogatorio, que consistió en 178 preguntas que respondió hábilmente, a Federico se lo restituyó.[25]

La única posibilidad de sobrevivir a esta experiencia abrumadora era adoptar el austero sentido del deber de su padre y desarrollar una actitud misántropa generalizada hacia la humanidad. Federico consideraba que su autoridad personal era absoluta, pero sus políticas estaban rígidamente limitadas por los principios de *raison d'état* que Richelieu había postulado un siglo atrás. «Los gobernantes son esclavos de sus recursos», era su

credo; «el interés del Estado es su ley, y esa ley no puede ser infringida».[26] Valiente y cosmopolita (hablaba y escribía en francés y escribía poesía francesa sentimental incluso durante las campañas militares: el título de una de sus primeras composiciones era «Pas trop mal pour la veille d'une grande bataille»),[27] Federico encarnaba la nueva era de sistema de gobierno iluminista a través de un despotismo benévolo legitimado por su eficacia, no por la ideología.[28]

Federico llegó a la conclusión de que el estatus de gran potencia requería la contigüidad territorial de Prusia y, por consiguiente, la expansión. No se necesitaba ninguna otra justificación, política o ética. «La superioridad de nuestras tropas, la celeridad con que podemos ponerlas en movimiento, en una palabra, la clara ventaja que tenemos sobre nuestros vecinos»[29] fueron justificación suficiente para que Federico se apoderara de la rica y tradicionalmente austríaca provincia de Silesia en 1740. Desde una perspectiva geopolítica, no legal o ética, Federico se alineó con Francia (que veía en Prusia un límite para Austria) y se quedó Silesia en el acuerdo de paz de 1742, casi duplicando de este modo el territorio y la población de Prusia.

En este proceso, Federico reintrodujo la guerra en el sistema europeo, que estaba en paz desde 1713 cuando el Tratado de Utrecht había puesto fin a las ambiciones de Luis XIV. El desafío al equilibrio de poder establecido puso en marcha el sistema westfaliano. El precio por ser admitido como nuevo miembro del orden europeo fue siete años de casi desastroso combate. Las alianzas se revirtieron: los otrora aliados de Federico buscaron aplastar sus operaciones y sus rivales intentaron emplear la disciplinada fuerza combativa de Prusia en pro de sus propias ambiciones. Rusia, remota y misteriosa, entró por primera vez en la competencia por el equilibrio de poder europeo. Al borde de la derrota, con los ejércitos rusos a

las puertas de Berlín, la zarina Isabel salvó a Federico de una muerte imprevista. El nuevo zar, admirador largo tiempo de Federico, se retiró de la guerra. (Hitler, sitiado en la cercada Berlín en abril de 1945, esperaba un acontecimiento comparable —el llamado Milagro de la Casa de Brandenburgo—, pero Joseph Goebbels le dijo que ya había ocurrido con la muerte del presidente Franklin D. Roosevelt.)

El Sacro Imperio Romano se había transformado en una fachada; no había surgido ningún rival europeo que reclamara la autoridad universal. Casi todos los monarcas afirmaban reinar por derecho divino —proclama jamás cuestionada o desafiada por ningún poder mayor—, pero aceptaban que Dios hubiera dotado con ese mismo derecho a muchos otros monarcas. Por tanto, las guerras se desataban por objetivos territoriales, no para derrocar gobiernos e instituciones, no para imponer un nuevo sistema de relaciones entre estados. La tradición impedía que los monarcas enrolaran a sus súbditos y constreñía severamente su capacidad de recaudar impuestos. El impacto de las contiendas sobre las poblaciones civiles no era de ningún modo comparable con los horrores de la guerra de los Treinta Años ni con lo que dos siglos más tarde causarían la tecnología y la ideología. En el siglo XVIII el equilibrio de poder operaba como un teatro en el que «se desplegaban las vidas y los valores en medio del esplendor, el lustre, la galantería y raudas muestras de plena seguridad en sí mismo».[30] El ejercicio de ese poder estaba limitado por el reconocimiento de que el sistema no toleraría aspiraciones hegemónicas.

Los órdenes internacionales más estables han tenido la ventaja de contar con percepciones uniformes. Los estadistas que operaban sobre el orden europeo del siglo XVIII eran aristócratas que interpretaban de una misma manera intangibles como el honor y el deber y concordaban sobre los fundamentos. Representaban a una sociedad elitista que hablaba el mismo

idioma (francés), frecuentaban los mismos salones y tenían aventuras románticas en las capitales de sus pares.[31] Los intereses nacionales variaban, por supuesto, pero la sensación de un propósito común que todo lo abarcaba era inherente a un mundo donde un ministro de Asuntos Exteriores podía servir a un monarca de otra nacionalidad (hasta 1820 todos los ministros de Exteriores rusos fueron reclutados en el extranjero) o donde un territorio podía cambiar su filiación nacional como resultado de un pacto matrimonial o una herencia fortuita. Los cálculos de poder en el siglo XVIII se efectuaban contra este trasfondo de mejora, hecho de legitimidad compartida y reglas tácitas de conducta internacional.

Este consenso no era solamente una cuestión de decoro: reflejaba las convicciones morales de una perspectiva europea común. Europa nunca estuvo más unida ni fue más espontánea que durante lo que dio en llamarse el Siglo de las Luces. Los hallazgos en la ciencia y la filosofía comenzaron a desplazar las certezas europeas de tradición y fe, ya en pleno proceso de fractura. El veloz avance de la mente en múltiples frentes —física, química, astronomía, historia, arqueología, cartografía, lógica— fortaleció este nuevo talante de ilustración secular, augurando que la revelación de todos los mecanismos ocultos de la naturaleza era solo cuestión de tiempo. «El verdadero sistema del mundo ha sido reconocido, desarrollado y perfeccionado», escribió el brillante erudito francés Jean Le Rond d'Alembert en 1759, encarnando el espíritu de la época:

> En suma, desde la Tierra hasta Saturno, desde la historia de los cielos hasta la de los insectos, la filosofía natural ha sido revolucionada; y casi todos los otros campos del conocimiento han adoptado nuevas formas. [...] [El] descubrimiento y la aplicación de un nuevo método de filosofar, la clase de entusiasmo que acompaña a los descubrimientos, cierta exaltación de las ideas que el espectáculo del universo produce en nosotros [...] todas estas causas han provocado una vívida fermentación de las mentes. Propagándose a través de la naturaleza en todas

> direcciones como un río que ha roto sus represas, esta fermentación ha arrasado con una suerte de violencia todo lo que se interponía en su paso.[32]

Esta «fermentación» estaba basada en un nuevo espíritu analítico y en la rigurosa comprobación de todas las premisas. La exploración y sistematización de todo conocimiento —empresa cuyo símbolo fueron los veintiocho volúmenes de la *Enciclopedia* que d'Alembert coeditó entre 1751 y 1772— proclamó un universo cognoscible y desmitificado cuyo protagonista era el hombre. El aprendizaje prodigioso se combinaría —escribió un colega de d'Alembert, Denis Diderot— con el «celo por [defender] los mejores intereses de la raza humana».[33] La razón confrontaría las falacias con «principios sólidos [que] servirían como fundamento a verdades diametralmente opuestas», con lo cual «podremos demoler todo el edificio de barro y dispersar el ocioso montón de polvo» y «poner a los hombres en el camino correcto».[34]

Inevitablemente esta nueva manera de pensar y analizar fue aplicada a los conceptos de forma de gobierno, legitimidad política y orden internacional. El filósofo político Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu, aplicó los principios del equilibrio de poder a la política nacional mediante un concepto de controles y equilibrio que posteriormente fue institucionalizado por la Constitución de Estados Unidos. Prosiguió luego con una filosofía de la historia y de los mecanismos de cambio social. Tras analizar la historia de varias sociedades, Montesquieu llegó a la conclusión de que los acontecimientos nunca ocurrían por accidente. Siempre había una causa subyacente que la razón podía descubrir y utilizar al servicio del bien común:

> No es la fortuna la que gobierna al mundo. [...] Existen causas intelectuales generales, como asimismo físicas, en cada monarquía, que producen su ascenso, su preservación y su caída.

> Todos los [aparentes] accidentes están sujetos a estas causas, y cada vez que una batalla accidental —es decir, una causa particular— ha destruido un Estado, también existió una causa general que condujo a la caída de ese Estado como resultado de una única batalla. En suma, es la marcha general de las cosas la que conlleva en ella todos los acontecimientos particulares.[35]

El filósofo alemán Immanuel Kant, probablemente el más grande de los filósofos de la Ilustración dio un paso más allá que Montesquieu desarrollando el concepto de un orden mundial pacífico permanente. Reflexionando sobre el mundo desde la otrora capital prusiana de Königsberg, centrándose sobre el período de la guerra de los Siete Años, la guerra revolucionaria norteamericana y la Revolución francesa, Kant se atrevió a ver en la sedición general los lánguidos inicios de un nuevo orden internacional más pacífico.

La humanidad, razonaba Kant, se caracteriza por una inconfundible «sociabilidad asocial»: la «tendencia a reunirse en sociedad, que sin embargo va aparejada con una continua resistencia que constantemente amenaza con destruir a esa sociedad».[36] El problema del orden, particularmente el orden internacional, era «el más difícil y el último en ser resuelto por la raza humana».[37] Los hombres formaban estados para reprimir sus pasiones, pero, al igual que los individuos en el estado de naturaleza, cada Estado procuraba preservar su libertad absoluta incluso al precio de un «estado de salvajismo sin ley». Pero las «devastaciones, sediciones e incluso el completo agotamiento interno de sus poderes»[38] surgidos de los choques entre estados con el tiempo obligaría a los hombres a contemplar una alternativa. La humanidad tendría que elegir entre la paz del «inmenso cementerio de la raza humana»[39] o una paz razonada.

La solución, según Kant, era una federación voluntaria de repúblicas comprometida con la no hostilidad y con una conducta transparente en el ámbito nacional e internacional.[40] Sus ciudadanos cultivan la paz porque,

a diferencia de los monarcas despóticos, ante la posibilidad de entrar en hostilidades, deliberan sobre la conveniencia de «echarse encima todas las miserias de la guerra».[41] Con el tiempo las ventajas de este pacto se vuelven evidentes y abren paso a su expansión gradual hacia un orden mundial pacífico. El propósito de la naturaleza era que la humanidad llegara a razonar de esta manera para alcanzar «un sistema de poder unido, por consiguiente, un sistema cosmopolita de seguridad política general» y «la perfecta unión civil de la humanidad».[42]

La confianza, rayana en la presunción, en el poder de la razón refleja en parte lo que los griegos llamaban *hybris*: una especie de orgullo espiritual que contiene en sí las semillas de su propia destrucción. Los filósofos de la Ilustración pasaron por alto una cuestión clave: ¿los órdenes gubernamentales pueden ser inventados desde cero por pensadores inteligentes, o el espectro de opciones está limitado de antemano por realidades orgánicas y culturales subyacentes (como sostiene Burke)? ¿Existen un concepto y un mecanismo únicos que unen lógicamente todas las cosas, susceptibles de ser descubiertos y explicados (como argumentaban d'Alembert y Montesquieu)? ¿O el mundo es demasiado complejo y la humanidad demasiado diversa como para resolver estas cuestiones exclusivamente a través de la lógica, y en cambio se requiere una especie de intuición y un componente casi esotérico en el arte de gobernar?

Los filósofos de la Ilustración en Europa continental generalmente optaron por una visión racionalista, antes que orgánica, de la evolución política. Así contribuyeron, involuntariamente e incluso en contra de sus intenciones, a una sedición que desgarró a Europa durante décadas y cuyas consecuencias perduran hoy.

## La Revolución francesa y sus consecuencias

Cuanto menos esperadas, más desestabilizadoras son las revoluciones. Eso fue lo que ocurrió con la Revolución francesa, que proclamó un orden nacional y mundial absolutamente diferente del sistema westfaliano. Dejando de lado la separación entre política interna y externa, resucitó —y tal vez sobrepasó— las pasiones de la guerra de los Treinta Años sustituyendo el impulso religioso del siglo XVII por la cruzada secular. Demostró cómo los cambios internos en las sociedades pueden sacudir el equilibrio internacional aún más profundamente que la agresión externa: una lección que retomarían las sediciones del siglo XX, muchas de ellas explícitamente basadas en los conceptos postulados por primera vez en la Revolución francesa.

Las revoluciones hacen erupción cuando una variedad de resentimientos, con frecuencia diferentes, confluyen para asaltar a un régimen incauto. Cuanto más amplia sea la coalición revolucionaria, mayor será su capacidad de destruir los patrones de autoridad existentes. Pero cuanto más arrasador sea el cambio, más violencia se necesitará para reponer la autoridad, sin la cual la sociedad se desintegraría. Los reinados del terror no son un accidente; son inherentes al alcance de la revolución.

La Revolución francesa estalló en el país más rico de Europa, aunque su gobierno estaba en bancarrota pasajera. Su ímpetu original se debe a los cabecillas —en su mayoría aristócratas y de la alta burguesía— que pretendían que la forma de gobierno de su país respondiera a los principios de la Ilustración. Cobró una fuerza imprevista para los que hicieron la revolución e inconcebible para la élite dominante.

Su intención era volver a poner orden a una escala que no se había visto en Europa desde el final de las guerras religiosas. Para los revolucionarios,

el orden humano no era un reflejo del plan divino del mundo medieval y tampoco la confluencia de los grandes intereses dinásticos del siglo XVIII. Como su progenie de los movimientos totalitarios del siglo XX, los filósofos de la Revolución francesa equiparaban el mecanismo de la historia con la operación no adulterada de la voluntad popular, que por definición no podía aceptar una limitación intrínseca o constitucional, y que ellos se reservaban la prerrogativa de identificar. La voluntad popular, concebida de esta manera, era distinta del concepto de gobierno de la mayoría predominante en Inglaterra o de los controles y equilibrios consignados en el texto de la Constitución de Estados Unidos. Los postulados de los revolucionarios franceses excedían con creces el concepto de autoridad del Estado de Richelieu porque dotaban de soberanía a una abstracción —no solo los individuos, sino pueblos enteros son entidades indivisibles que requieren uniformidad de pensamiento y acción— y luego se autoproclamaban portavoces del pueblo, al que también encarnaban.

El padrino intelectual de la revolución, Jean-Jacques Rousseau, formuló este postulado universal en una serie de escritos cuya erudición y atractivo velaron sus extensas implicaciones. Conduciendo paso a paso a los lectores a través de una disección «racional» de la sociedad humana, Rousseau condenó todas las instituciones existentes —propiedad privada, religión, clases sociales, autoridad gubernamental, sociedad civil— por ilusorias y fraudulentas.[43] Serían reemplazadas por una nueva «regla de administración del orden social».[44] El pueblo se sometería totalmente a ella, con una obediencia que ningún monarca por derecho divino habría imaginado jamás, excepto el zar ruso, cuyo pueblo —fuera de la nobleza y las comunidades que poblaban las duras fronteras más allá de los Urales— tenía estatus de siervo. Estas teorías prefiguraron el moderno régimen

totalitario, donde la voluntad popular ratifica decisiones que ya han sido anunciadas mediante la puesta en escena de manifestaciones masivas.

A partir de esta concepción, todas las monarquías eran por definición tratadas como enemigos; dado que no entregarían el poder sin resistencia, la revolución, para poder prevalecer, tendría que convertirse en una cruzada internacional para alcanzar la paz mundial imponiendo sus principios. A fin de extender la nueva norma en Europa, toda la población masculina adulta francesa fue reclutada. La revolución se basó en una propuesta similar a la del islam un milenio atrás y la del comunismo en el siglo XX: la imposibilidad de una coexistencia permanente entre países de distintas religiones o concepciones políticas de la verdad, y la transformación de los asuntos internacionales en una contienda mundial de ideologías que debía pelearse con todos los medios disponibles y movilizando a todos los elementos de la sociedad. Al hacer esto la revolución nuevamente fusionó política interior y exterior, legitimidad y poder, cuya previa división por el orden westfaliano había limitado el alcance y la intensidad de las guerras en Europa. La concepción de un orden internacional que imponía límites a la acción del Estado fue abandonado a favor de una revolución permanente que solo buscaba la victoria o la derrota absolutas.

En noviembre de 1792, la Asamblea Nacional francesa le arrojó el guante a Europa promulgando un par de decretos extraordinarios. El primero expresaba el compromiso indefinido de extender el apoyo militar francés a la revolución popular en todas partes. Anunciaba que Francia, habiéndose liberado a sí misma, «brindaría fraternidad y asistencia a todos los pueblos que desearan recuperar su libertad».[45] La Asamblea Nacional otorgó mayor peso a este decreto obligándose a cumplirlo con la disposición de que el documento fuera «traducido y publicado en todos los idiomas». La Asamblea Nacional rompió con el orden irrevocable del siglo XVIII

guillotinando al rey depuesto varias semanas después. También declaró la guerra a Austria e invadió los Países Bajos.

En diciembre de 1792 se promulgó un decreto todavía más radical y de aplicación incluso más universal. Cualquier movimiento revolucionario que pensara que dicho decreto le era aplicable estaba invitado a «completar los espacios en blanco» de un documento que rezaba: «El pueblo francés al pueblo ____», y aplaudía por anticipado la próxima revolución fraterna y prometía apoyar «la supresión de todas las autoridades civiles y militares que os han gobernado hasta hoy». Este proceso, de un alcance implícitamente ilimitado, también era irreversible: «La nación francesa declara que tratará como a enemigos a las personas que, rechazando la libertad y la igualdad, o bien renunciando a ellas, deseen preservar, recuperar, o tratar con el príncipe y las castas privilegiadas».[46] Rousseau había escrito que «todo aquel que se niegue a obedecer la voluntad general será forzado a hacerlo por todo el cuerpo. [...] [Será] obligado a ser libre». La revolución estaba empeñada en expandir su definición de legitimidad a toda la humanidad.

Para alcanzar estos objetivos tan vastos y universales, los cabecillas de la Revolución francesa se ocuparon de borrar de su país toda posible oposición interna. El Terror mató por millares a las clases otrora dominantes y a todos los que sospechaba opositores internos, incluso a aquellos que apoyaban los objetivos de la revolución pero cuestionaban algunos de sus métodos. Dos siglos después, motivos comparables subyacieron a las purgas rusas de la década de 1930 y la Revolución Cultural china en los decenios de 1960 y 1970.

Al final, el orden fue restaurado, como es necesario para que el Estado no se desintegre. El modelo provino, una vez más, del «gran legislador», de Rousseau. Luis XIV se había apropiado del Estado para ponerlo al servicio

del poder monárquico; la revolución tomó posesión del pueblo para hacer cumplir sus designios. Napoleón, que se autoproclamó «Primer Cónsul Vitalicio» y más tarde emperador, representaba un nuevo tipo de dirigente: el «gran hombre» que dominaba el mundo por fuerza de voluntad, legitimado por el magnetismo carismático y el éxito personal en las empresas militares. La esencia del Gran Hombre era su rechazo a reconocer los límites tradicionales y su insistencia en reordenar el mundo de acuerdo con su propia autoridad. En el momento culminante de su coronación como emperador en 1804, Napoleón, a diferencia de Carlomagno, se negó a ser legitimado por un poder que no fuera el suyo propio, tomó la corona imperial de manos del Papa y se coronó a sí mismo emperador.

La revolución ya no hacía al líder: el líder definía a la revolución. Napoleón no solo la domesticó, sino que se convirtió en su garante. Pero también se veía a sí mismo, no sin razón, como el culmen de la Ilustración. Racionalizó el sistema francés de gobierno estableciendo una red de prefecturas a través del cual, incluso hoy, opera la administración francesa. Creó el Código Napoleónico, sobre el cual se basan las leyes todavía vigentes en Francia y otros países europeos. Toleraba la diversidad religiosa y propiciaba el racionalismo en el gobierno con el objetivo de mejorar el destino del pueblo francés.

Napoleón quiso lograr la dominación y la unificación de Europa, entendidas como una encarnación simultánea de la revolución y una expresión de la Ilustración. En 1809, bajo su brillante liderazgo militar, sus ejércitos aplastaron toda oposición en Europa Occidental y Central, lo cual le permitió retrazar el mapa del continente desde una perspectiva geopolítica. Anexó algunos territorios claves a Francia y estableció repúblicas satélites en otros, muchas de ellas gobernadas por parientes o mariscales franceses. Estableció un código jurídico uniforme en toda

Europa y emitió miles de instrucciones en materia económica y social. ¿Iba a convertirse Napoleón en el unificador de un continente que estaba dividido desde la caída de Roma?

Quedaban dos obstáculos: Inglaterra y Rusia. Inglaterra, dueña de los mares después de la aplastante victoria del almirante Nelson en Trafalgar en 1805, era por el momento invulnerable, pero no lo suficientemente fuerte como para llevar a cabo una invasión significativa a través del Canal de la Mancha. Como ocurriría un siglo y medio después, Inglaterra fue un baluarte solitario en Europa Occidental, consciente de que la paz con el conquistador posibilitaría que una sola potencia organizara todos los recursos del continente entero y, tarde o temprano, le arrebatara el dominio de los océanos. Inglaterra esperó del otro lado del canal que Napoleón (como un siglo y medio más tarde, Hitler) cometiera el error que le permitiría reaparecer militarmente en el continente europeo en calidad de defensora del equilibrio de poder. (En la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña también esperaba que Estados Unidos entrara en el conflicto.)

Napoleón había crecido bajo el sistema dinástico del siglo XVIII y, por extraño que parezca, aceptaba su legitimidad. En tal sistema, siendo como era un corso de clase baja incluso en su pueblo natal, era ilegítimo por definición; lo cual significaba que, al menos desde su perspectiva, la legitimidad de su gobierno dependía de la permanencia —y la extensión— de sus conquistas. Allí donde quedaba un gobernante independiente de su voluntad, Napoleón se sentía obligado a perseguirlo. Incapaz de reprimirse por ideas, temperamento o experiencia, lanzó sus ejércitos sobre España y Rusia aunque ninguna de las dos era esencial para su mapa geopolítico. Napoleón no podía vivir en un orden internacional; su ambición anhelaba un imperio al menos tan ancho y vasto como Europa entera, pero carecía del poder suficiente para alcanzarlo.

Con las guerras revolucionarias y napoleónicas comenzó la era de la guerra total: la movilización de todos los recursos de la nación. La escala de devastación y derramamiento de sangre alcanzó los mismos niveles que la guerra de los Treinta Años. La Grande Armée de Napoleón —cuyos miembros eran reclutados por conscripción, incluso en los territorios que se anexionaba— se abastecía y mantenía con los bienes del enemigo y las poblaciones conquistadas, lo que incluía gigantescos «tributos» financieros. Los resultados fueron un aumento sustancial del tamaño del ejército y el subyugamiento de regiones enteras. Napoleón solo conoció la derrota cuando sucumbió a la tentación de entrar en territorios cuyos recursos naturales eran insuficientes para abastecer a un ejército numeroso —España y Rusia—, primero extralimitándose, sobre todo en Rusia en 1812, y luego cuando el resto de Europa se unió en su contra para una tardía reivindicación de los principios westfalianos. En la batalla de las Naciones, que tuvo lugar en Leipzig en 1813, los ejércitos conjuntos de los estados europeos sobrevivientes infligieron la primera derrota considerable, y en última instancia decisiva, a Napoleón. (La derrota en Rusia fue por deserción.) Después de esta batalla, Napoleón se negó a firmar acuerdos que le habrían permitido conservar algunas de sus conquistas. Temía que cualquier aceptación formal de límites destruyera su única garantía de legitimidad. De este modo fue derrocado tanto por su propia inseguridad, como por los principios westfalianos. El conquistador más fuerte de Europa desde Carlomagno fue derrotado no solo por un orden internacional, que se alzó contra él, sino por sí mismo.

El período napoleónico marcó la apoteosis de la Ilustración. Inspirados en los ejemplos de Grecia y Roma, sus pensadores habían equiparado la ilustración con el poder de la razón, lo cual implicaba la difusión de la autoridad desde la Iglesia hacia las élites seculares. Ahora estas

aspiraciones se habían concentrado en un líder, como expresión del poder global. Un ejemplo del impacto que causaba Napoleón puede verse el 13 de octubre de 1806, un día antes de la batalla de Jena, donde el ejército prusiano sufrió una derrota decisiva. Cuando iba camino de reconocer el campo de batalla con sus ayudantes, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, por entonces un profesor universitario (más tarde escribiría *La filosofía de la historia*, que inspiró la doctrina de Marx), describió la escena en términos panegíricos al oír los cascos de los caballos sobre los adoquines:

> Vi al emperador, el alma del mundo, saliendo de la ciudad para realizar tareas de reconocimiento. Por cierto, es una sensación maravillosa ver a un individuo que, concentrado en una sola cosa, a horcajadas sobre un caballo, extiende su brazo sobre el mundo y lo domina.[47]

Pero en última instancia este «espíritu del mundo» había introducido en Europa un inmenso nuevo poder, que formaba parte de la propia Europa y, no obstante, tres cuartos de su vasto territorio estaban en Asia: la Rusia imperial, cuyos ejércitos persiguieron a las diezmadas fuerzas napoleónicas por el continente y ocuparon París al final de la guerra. Su poderío planteaba temas fundamentales para el equilibrio del poder en Europa y sus aspiraciones amenazaban con hacer imposible la vuelta al equilibrio prerrevolucionario.

# 2

# El sistema europeo de equilibrio de poder y su fin

## EL ENIGMA RUSO

Cuando finalizó la era de la Revolución francesa y napoleónica, las tropas rusas ocuparon París en lo que fue una asombrosa manifestación de los cambios de rumbo de la historia. Medio siglo atrás Rusia había entrado por primera vez en el equilibrio de poder de Europa Occidental al participar en la guerra de los Siete Años y había demostrado la naturaleza arbitraria del régimen zarista declarando de repente su neutralidad y retirándose de la guerra debido a la admiración del zar recientemente coronado por Federico el Grande. Al final del período napoleónico otro zar, Alejandro, procedió a prescribir el futuro de Europa. Las libertades europeas y su concomitante sistema de orden requerían la participación de un imperio mucho más grande que todo el resto de Europa junta y autocrático en un grado sin precedentes en la historia europea.

Desde entonces Rusia ha desempeñado un rol único en los asuntos internacionales: es parte del equilibrio de poder en Europa y en Asia, pero solo contribuye irregularmente al equilibrio del orden internacional. Ha iniciado más guerras que cualquier otra gran potencia contemporánea, pero también el dominio de Europa por una sola potencia combatiendo a Carlos XII de Suecia, Napoleón y Hitler cuando los elementos claves del equilibrio

continental habían sido superados. Su política ha seguido su propio y especial ritmo en el transcurso de los siglos, expandiéndose sobre una extensión territorial que cuenta con casi todos los climas y las civilizaciones, ocasionalmente interrumpida por la necesidad de adaptar su estructura doméstica a la vastedad de la empresa pero solo para retornar después, como la marea retorna a la playa. De Pedro el Grande a Vladimir Putin las circunstancias han cambiado, pero el ritmo se ha mantenido extraordinariamente constante.

Los europeos occidentales que sobrevivieron a las turbulencias napoleónicas contemplaban con asombro y aprensión a ese país cuyo territorio y fuerzas militares superaban con creces a los del resto del continente en su conjunto y cuyas élites no lograban ocultar, a pesar de sus modales refinados, una fuerza primitiva anterior y que estaba más allá de la civilización occidental. Rusia, afirmó en 1843 un viajero francés, el marqués de Custine, desde la perspectiva de una Francia bajo control y una Europa reconfigurada por el poder ruso, era un híbrido que portaba la vitalidad de la estepa al corazón de Europa:

> El monstruoso compuesto de los refinamientos mezquinos de Bizancio y la ferocidad de las hordas del desierto, la lucha entre la etiqueta del Bajo Imperio [bizantino] y las virtudes salvajes de Asia, han generado el poderoso Estado al que Europa contempla hoy y cuya influencia probablemente sentirá de ahora en adelante, sin poder comprender su funcionamiento.[1]

Todo lo concerniente a Rusia —su absolutismo, su tamaño, su ambición de propagarse por el globo y sus inseguridades— suponía un cuestionamiento implícito al tradicional concepto europeo de orden internacional, basado en el equilibrio y la restricción.

La posición de Rusia en y hacia Europa siempre ha sido ambigua. Cuando el imperio de Carlomagno se dividió en el siglo IX en lo que luego

serían las modernas naciones de Francia y Alemania, las tribus eslavas que ocupaban más de mil quinientos kilómetros al este se fusionaron en una confederación con sede en la ciudad de Kiev (hoy capital y centro geográfico de Ucrania, aunque para casi todos los rusos es una parte inextricable de su propio patrimonio). Esta «tierra de los rus» se encontraba en la crítica intersección de civilizaciones y rutas comerciales. Con los vikingos al norte, el Imperio árabe en expansión al sur y las tribus turcomanas saqueadoras al este, Rusia era víctima permanente de una mezcla de tentaciones y temores. Situada demasiado al este como para haber formado parte del Imperio romano (aunque los «zares» sostenían que los «césares» eran sus ancestros políticos y etimológicos), cristiana pero reconocedora de la autoridad espiritual de la Iglesia ortodoxa de Constantinopla y no la de Roma, Rusia estaba lo suficientemente cerca de Europa como para compartir un léxico cultural común y no obstante perpetuamente desfasada respeto a las tendencias históricas del continente. La experiencia convertiría a Rusia en una potencia única «euroasiática», que se extendía por dos continentes, pero sin sentirse enteramente en casa en ninguno.

La disyunción más profunda se había producido con las invasiones mongolas del siglo XIII, que subyugaron a una Rusia políticamente dividida y arrasaron Kiev. Dos siglos y medio de dominio mongol (1237-1480) y la subsiguiente lucha por restaurar un Estado sólido con sede en el ducado de Moscú impusieron una orientación oriental a Rusia justo cuando Europa Occidental estaba desarrollando las perspectivas tecnológicas e intelectuales que darían origen a la era moderna. Durante la etapa de descubrimientos marítimos de Europa, Rusia se esforzaba por recuperar su estatus de nación independiente y defendía sus fronteras contra amenazas provenientes de todas partes. Mientras la Reforma protestante impulsaba la diversidad

política y religiosa en Europa, Rusia reaccionaba ante la caída de su propia estrella polar religiosa, Constantinopla y el Imperio romano oriental ante los invasores musulmanes en 1453, en la convicción casi mística de que el zar de Rusia era ahora (como le escribiera el monje Filoféi a Iván III, *circa* 1500) «el único emperador de todos los cristianos en el universo entero»,[2] con un llamamiento mesiánico a recuperar para la cristiandad la caída capital bizantina.

Europa abrazó esta multipolaridad como un mecanismo tendiente al equilibrio, pero Rusia había aprendido geopolítica en la dura escuela de la estepa, donde una variedad de hordas nómadas peleaban por los recursos en un territorio abierto con pocas fronteras fijas. Las incursiones de saqueo y el esclavizar a civiles extranjeros eran cosa de todos los días, para algunos incluso una forma de vida; la independencia colindaba con el territorio que el pueblo podía defender materialmente. Rusia afirmó su vínculo con la cultura occidental, pero —incluso mientras crecía de modo exponencial en tamaño— llegó a verse como un puesto de avanzada de la civilización asediado, cuya seguridad dependía en exclusiva de que ejerciera un poder absoluto sobre sus vecinos.

En el concepto westfaliano de orden los estadistas europeos asociaban la seguridad con el equilibrio de poder y con las restricciones a su ejercicio. En la experiencia histórica rusa las restricciones al poder eran sinónimo de catástrofe: desde esta perspectiva, el fracaso de Rusia en dominar los territorios adyacentes la había expuesto a las invasiones mongolas, hundiéndola en su pesadillesco «tiempo de tribulaciones» (un interregno dinástico de quince años anterior a la fundación de la dinastía Romanov en 1613 en el que las invasiones, las guerras civiles y las hambrunas habían acabado con un tercio de la población rusa). Según la Paz de Westfalia el orden internacional era un intrincado mecanismo de equilibrio; desde la

perspectiva rusa era, en cambio, una perpetua contienda de voluntades en la que Rusia extendía su dominio hasta el límite absoluto de sus recursos materiales en cada etapa. Cuando le pidieron que definiera la política exterior de Rusia a mediados del siglo XVII, el ministro del zar Alejandro, Nashchokin, dio una descripción sin dobleces: «Expandir el Estado en todas las direcciones, esta es la función del Ministerio de Asuntos Exteriores».[3]

Este proceso dio origen a una perspectiva nacional e impulsó al otrora ducado de Moscú a extenderse sobre la parte euroasiática y transformarse en el imperio territorialmente más grande del mundo, con una voluntad expansionista lenta pero aparentemente irrefrenable e ininterrumpida hasta 1917.[4] Así recuerda el intelectual norteamericano Henry Adams la visión del embajador ruso en Washington en 1903 (por entonces Rusia ya había llegado a Corea):

> Su filosofía política, como la de todos los rusos, parecía estar fijada en la sola idea de que Rusia debía avanzar [...] debía, por su irrefrenable inercia, aplastar todo lo que se interpusiera en su camino. [...] Cuando Rusia avanzaba sobre un pueblo vecino, absorbía sus energías en su propio movimiento de costumbres y raza que ningún zar ni campesino podía convertir, ni deseaba convertir, en ningún equivalente occidental.[5]

Sin otras fronteras naturales que los océanos Ártico y Pacífico, Rusia estuvo en situación de satisfacer este impulso durante varios siglos incursionando alternativamente en Asia Central, después en el Cáucaso, luego en los Balcanes y más tarde en Europa Oriental, Escandinavia y el mar Báltico hasta llegar al océano Pacífico y la frontera con China y Japón (y durante un tiempo, en los siglos XVIII y XIX, cruzando el Pacífico hasta Alaska y las colonias californianas). Cada año se expandía un número de kilómetros cuadrados superior al territorio completo de muchos estados

europeos (en promedio, cien mil kilómetros cuadrados desde 1552 hasta 1917).[6]

Cuando se sentía fuerte, Rusia se conducía con la dominante certidumbre del poder superior e insistía en recibir muestras formales de deferencia a su estatus. Cuando se sentía débil, enmascaraba su vulnerabilidad en taciturnas invocaciones a sus vastas reservas internas de fortaleza. En ambos casos suponía un desafío especial para las capitales occidentales, acostumbradas a tratar sus asuntos con un estilo en cierto sentido más elegante.

Al mismo tiempo, las asombrosas hazañas expansionistas rusas partieron de una base demográfica y económica no muy desarrollada para los estándares occidentales: con muchas regiones escasamente pobladas y aparentemente inmunes a la cultura y la tecnología modernas. El imperialismo que conquistaba al mundo transmitía una paradójica sensación de vulnerabilidad, como si estar en medio del planeta le hubiera generado más enemigos potenciales que seguridad adicional. Desde esa perspectiva puede decirse que el imperio del zar se expandió solo porque era más fácil seguir adelante que detenerse.[7]

En este contexto surgió un concepto característicamente ruso de la legitimidad política. Mientras la Europa renacentista redescubría su pasado humanista clásico y refinaba nuevos conceptos de individualismo y libertad, Rusia procuraba resurgir en su fe inquebrantable y en la coherencia de una autoridad única, divinamente sancionada, que superaba todas las divisiones: el zar como «ícono viviente de Dios» cuyos mandatos eran incontrovertibles e intrínsecamente justos. La fe cristiana común y el idioma compartido por la élite (francés) subrayaban las perspectivas compartidas con Occidente. Pero los primeros visitantes europeos de la Rusia zarista se encontraron en una tierra de contrastes casi surrealistas y creyeron ver, bajo el barniz de una monarquía occidental moderna, un

despotismo modelado según las prácticas mongolas y tártaras: «La disciplina europea sosteniendo la tiranía de Asia» en una despiadada frase del marqués de Custine.[8]

Rusia se había unido al moderno sistema de estados europeos con el zar Pedro el Grande, pero de manera diferente a la de cualquier otra sociedad. Resultó ser un abrazo receloso para ambas partes. Pedro había nacido en 1672, en una Rusia todavía esencialmente medieval. Para entonces Europa había evolucionado a través de la era de los descubrimientos, el Renacimiento y la Reforma; se encontraba en los umbrales de la revolución científica y la Ilustración. El joven zar, una figura gigantesca (de más de dos metros de estatura) y enormemente enérgica, se dispuso a transformar su imperio en un reino que expresara los extremos de los numerosos rasgos y aspiraciones de Rusia.

Decidido a explorar los frutos de la modernidad y medir los logros de Rusia utilizándolos como parámetro, Pedro visitaba con frecuencia las tiendas y las fábricas del barrio de emigrados alemanes en Moscú.[9] Como joven monarca, recorría las capitales occidentales, donde comprobaba personalmente las técnicas y disciplinas profesionales modernas. Tras descubrir que Rusia estaba retrasada en comparación con Occidente, anunció su objetivo: «Separar al pueblo de sus viejas costumbres asiáticas e instruirlo para que se comporte como todos los pueblos cristianos de Europa».[10]

Después emitió una serie de edictos: Rusia adoptaría los modales y peinados occidentales, buscaría expertos extranjeros en tecnología, formaría un ejército y una armada modernos, declararía la guerra a casi todos los estados adyacentes a sus fronteras, incursionaría sobre el mar Báltico y erigiría la nueva ciudad capital de San Petersburgo. Esta ciudad, la «ventana a Occidente» de Rusia, fue erigida a mano por una fuerza de trabajo

reclutada que sufrió incontables pérdidas en una zona pantanosa elegida por el propio Pedro, quien clavando su espada en tierra anunció: «Aquí se levantará una ciudad».[11] Cuando los tradicionalistas se rebelaron, Pedro los aplastó y, al menos según los informes que llegaron a Occidente, se hizo cargo personalmente de torturar y decapitar a los cabecillas de la revuelta.

El *tour de force* de Pedro el Grande transformó a la sociedad rusa y catapultó su imperio a la primera fila de las grandes potencias occidentales. Pero esta transformación tan repentina provocó en Rusia la inseguridad del advenedizo. En ningún otro imperio, el monarca absoluto habría sentido la necesidad de recordar a sus súbditos por escrito, como hizo medio siglo después la sucesora de Pedro, Catalina la Grande, que «Rusia es un Estado europeo. Lo cual queda claramente demostrado por las siguientes observaciones».[12]

Las reformas en Rusia fueron invariablemente llevadas a cabo por autócratas despiadados sobre una población dócil y más deseosa de superar su pasado que estimulada por la confianza en su futuro. No obstante, al igual que sus sucesores reformistas y revolucionarios, cuando el reinado de Pedro el Grande llegó a su fin, sus súbditos y descendientes lo encomiaron por haberlos conducido, aunque despiadadamente, a logros que de otro modo no habrían tenido mucho interés en alcanzar. (Según encuestas recientes, Stalin también goza de esta clase de reconocimiento en el pensamiento ruso contemporáneo.)[13]

Catalina la Grande, zarina autocrática reformista de Rusia desde 1762 hasta 1796 y supervisora de un período histórico de logros culturales y expansión territorial (incluida la conquista del kanato de Crimea y la abolición del Host de Zaporiyia, el que fuera el autónomo reino cosaco en lo que hoy es Ucrania central), justificaba la extrema autocracia de Rusia

por considerarla el único sistema de gobierno capaz de mantener unido un territorio tan gigantesco:

> La extensión del imperio requiere investir de poder absoluto a la persona que lo gobierna. Esto es fundamental para que el rápido despacho de los asuntos, enviado desde partes distantes, pueda compensar con creces los retrasos ocasionados por la gran distancia entre los lugares.
>
> Cualquier otra forma de gobierno no solamente habría sido perjudicial para Rusia, sino que habría supuesto su ruina completa.[14]

Así, lo que en Occidente se consideraba autoritarismo arbitrario era presentado en Rusia como una necesidad elemental, la precondición para el funcionamiento del sistema de gobierno.

El zar, como el emperador chino, era un monarca absoluto tradicionalmente dotado de poderes místicos que regía un territorio de extensión continental. Pero la posición del zar difería de la de su par chino en un aspecto importante. Desde la perspectiva china, el emperador gobernaba en lo posible mediante la serenidad de su conducta; desde la perspectiva rusa, el liderazgo del zar se basaba en su habilidad para imponer su voluntad mediante incontestables afirmaciones de autoridad y para impresionar a todos los presentes con el poder abrumadoramente inmenso del Estado ruso. El emperador chino era concebido como la encarnación misma de la superioridad de la civilización china e inspiraba a otros pueblos a «venir y ser transformados». El zar encarnaba la defensa de Rusia contra los enemigos que la rodeaban por todas partes. Mientras los emperadores eran loados por su benevolencia imparcial y distante, Karamzin veía en la rudeza del zar una señal de que este estaba cumpliendo su verdadera misión:

> En Rusia el soberano es la ley viviente. Beneficia a los buenos y castiga a los malos. [...] [Un] corazón blando en un monarca solo es considerado una virtud cuando está templado por el

sentido del deber de utilizar la severidad sensata.[15]

Como luego haría Estados Unidos, en su marcha hacia el oeste, Rusia había imbuido sus conquistas de la justificación moral de que estaba propagando el orden y la iluminación intelectual en tierras herejes (obteniendo un lucrativo comercio en pieles y minerales como beneficio añadido). Sin embargo, allí donde la visión estadounidense inspiraba un optimismo ilimitado, la experiencia rusa en última instancia se basaba en una resistencia estoica. Atascada «en la intersección de dos mundos vastos e irreconciliables»,[16] Rusia se veía llamada a la misión especial de tender un puente entre ambos, pero expuesta en todas partes a fuerzas amenazantes que no comprendían su vocación. El gran escritor y ferviente nacionalista ruso Fiódor Dostoievski hizo mención a «este anhelo incesante, que siempre ha sido intrínseco al pueblo ruso, de una gran Iglesia universal en la Tierra».[17] La exaltación de la síntesis de civilizaciones que encarnaba Rusia suscitaba la correspondiente desesperación por el estatus de Rusia como (en palabras de un influyente crítico decimonónico) «huérfana separada de la familia humana. [...] Para que la gente nos tome en consideración, hemos tenido que extendernos desde el estrecho de Behring hasta el Odra».[18]

En la expansiva y taciturna «alma rusa» (como la llamaban los pensadores rusos) subyacía la convicción de que algún día todos los enormes esfuerzos y contradicciones de Rusia darían fruto: su trayecto sería reivindicado, sus logros alabados, y el desdén de Occidente se transformaría en asombro y admiración; Rusia combinaría el poder y la inmensidad de Oriente con los refinamientos de Occidente y la fuerza moral de la religión verdadera; y Moscú —la «tercera Roma»,[19] heredera del manto de Bizancio, cuyo zar era «el sucesor de los césares de Roma Oriental, de los

organizadores de la Iglesia y los concilios que habían establecido el credo verdadero de la fe cristiana»— desempeñaría un papel decisivo al inaugurar una nueva era de justicia y fraternidad global.

Esta era la Rusia, dentro de Europa pero no del todo europea, la que había tentado a Napoleón con su expansión y su mística; y fue su ruina (como la de Hitler un siglo y medio más tarde) cuando el pueblo ruso, acostumbrado a grandes hazañas de resistencia, se mostró capaz de soportar privaciones más terribles que la Grande Armée napoleónica (o los ejércitos hitlerianos). Se dice que cuando los rusos redujeron a cenizas cuatro quintos de Moscú para impedir que Napoleón la conquistara y negaron todo alimento a sus tropas, el Gran Corso, al ver fracasada su estrategia épica, exclamó: «¡Qué pueblo! ¡Son escitas! ¡Qué resolución, estos bárbaros!».[20] Ahora, mientras los jinetes cosacos bebían champán en París, esa entidad autocrática masiva acechaba a una Europa que todavía trataba de comprender sus ambiciones y su método operativo.

Cuando se celebró el Congreso de Viena, Rusia ya era incuestionablemente el país más poderoso del continente europeo. Su zar Alejandro, que representó personalmente al país en la conferencia de paz de Viena, era sin lugar a dudas el monarca más absoluto. Hombre de convicciones profundas, aunque cambiantes, recientemente había renovado su fe religiosa con un curso de lectura intensiva de la Biblia y con una serie de consultas espirituales. Estaba convencido, como le escribió a un confidente en 1812, de que el triunfo sobre Napoleón propiciaría el surgimiento de un mundo nuevo y armonioso basado en principios religiosos, y afirmaba: «Consagraré toda mi gloria terrenal a la causa de acelerar la llegada del verdadero reino de Jesucristo».[21] Creyéndose instrumento de la voluntad divina, el zar llegó a Viena en 1814 con la idea de un nuevo orden mundial en algunos sentidos incluso más radical en su

universalidad que el de Napoleón: una «Santa Alianza» de príncipes que subordinarían sus intereses nacionales a la búsqueda común de la paz y la justicia, abjurando del equilibrio de poder en nombre de los principios de hermandad cristianos. Como le dijera el zar Alejandro a Chateaubriand, el intelectual y diplomático monárquico francés: «Ya no existe una política inglesa, una política francesa, rusa, prusiana o austríaca; ahora solo existe una política común que, por el bien de todos nosotros, debería ser comúnmente adoptada por todos los estados y todos los pueblos».[22] Fue un precursor de la concepción wilsoniana de la naturaleza del orden mundial, aunque a favor de principios drásticamente opuestos a la visión de Wilson.

No hace falta decir que semejante propuesta, realizada por una potencia militar victoriosa cuyos regimientos dominaban ahora el continente, suponía un desafío al concepto europeo de equilibrio westfaliano de estados soberanos. Porque, para sustentar su nueva visión de la legitimidad, Rusia llegó al exceso de poder. El zar Alejandro concluyó las guerras napoleónicas marchando sobre París al frente de sus ejércitos y para celebrar la victoria presenció el desfile sin precedentes de ciento sesenta mil soldados rusos en las afueras de la capital francesa: una demostración que no podía menos que inquietar incluso a las naciones aliadas. Después de consultarlo con su consejero espiritual, Alejandro propuso redactar una declaración conjunta en la que los soberanos victoriosos proclamaran concordar a que «la línea anteriormente adoptada por las potencias en sus relaciones mutuas debe cambiar fundamentalmente y que es urgente reemplazarla por un orden de cosas basado en las verdades exaltadas de la religión eterna de nuestro Salvador».[23]

La tarea de los negociadores en Viena sería transformar la visión mesiánica de Alejandro en algo compatible con la continuidad de la

existencia independiente de sus estados, acogiendo a Rusia en el orden internacional sin dejarse aplastar por su abrazo.

## El Congreso de Viena

Los estadistas que se reunieron en Viena para debatir cómo crear un orden pacífico venían de atravesar un remolino de sediciones que había destruido casi todas las estructuras de autoridad establecidas. En el arco de veinticinco años habían visto la racionalidad de la Ilustración reemplazada por las pasiones del Terror; el espíritu misionero de la Revolución francesa transformado por la disciplina del imperio conquistador bonapartista. El poder francés había llegado al cenit y luego se había desvanecido. Se había derramado por las antiguas fronteras de Francia para conquistar casi todo el continente europeo, solo para extinguirse, o casi, en la inmensidad de Rusia.

El enviado francés al Congreso de Viena representaba en su persona una metáfora de las sediciones aparentemente ilimitadas de la época. Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (o Talleyrand, como lo llamaban entonces) era omnipresente. Había iniciado su carrera como obispo de Autun y luego abandonado la Iglesia para respaldar la revolución, abandonado la revolución para ser ministro de Exteriores de Napoleón, abandonado a Napoleón para negociar la restauración del monarca francés y había aparecido en Viena como ministro de Exteriores de Luis XVIII. Muchos lo tildaban de oportunista, pero él habría argumentado que su meta era la estabilidad dentro de Francia y la paz en Europa y que había aprovechado todas las oportunidades disponibles para alcanzarlas. Indudablemente había buscado posiciones que le permitieran estudiar de cerca los diversos elementos del poder y la legitimidad, sin verse excesivamente vinculado a

ninguno de ellos. Solo una personalidad formidable como la suya podría haberse situado en el centro de tantos acontecimientos importantes y conflictivos.

En Viena, la contribución de Talleyrand fue obtener para Francia una paz que preservaba las «antiguas fronteras» existentes, cuando el país había iniciado sus aventuras en la escena europea. Y en menos de tres años, en 1818, se las ingenió para que Francia entrara en la Cuádruple Alianza. El enemigo vencido se transformó en aliado a fin de preservar el orden europeo en una alianza originalmente creada para contenerlo: precedente que se siguió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando Alemania fue admitida en la Alianza del Atlántico.[24]

El orden establecido en el Congreso de Viena era lo más cerca que había llegado Europa al gobierno universal desde la caída del imperio de Carlomagno. Creó consenso en cuanto a que las evoluciones pacíficas dentro de un orden existente eran preferibles a las alternativas; que la preservación del sistema era más importante que cualquier disputa que pudiera surgir en su interior y que las diferencias debían solventarse a través del diálogo, no del enfrentamiento.

Cuando la Primera Guerra Mundial dio al traste con esta visión, se puso de moda atacar el orden del Congreso de Viena por estar excesivamente basado en el equilibrio de poder, que mediante su dinámica intrínseca de maniobras cínicas había llevado al mundo a la guerra. (La delegación británica pidió al historiador diplomático C. K. Webster, quien había escrito sobre el Congreso de Viena, que redactara un tratado sobre cómo evitar sus errores.) Pero eso solo fue cierto, si es que lo fue, en la década anterior a la Primera Guerra Mundial. El período comprendido entre 1815 y el cambio de siglo fue el más pacífico de la Europa moderna y las décadas

inmediatamente posteriores al Congreso de Viena se caracterizaron por un extraordinario equilibrio entre legitimidad y poder.

Los estadistas que se reunieron en Viena en 1814 estaban en una situación radicalmente diferente de la de sus predecesores que redactaron la Paz de Westfalia. Un siglo y medio antes, una serie de acuerdos que ponían fin a las varias batallas que articularon la guerra de los Treinta Años se continuó con un conjunto de principios para la conducción general de la política exterior. El orden europeo emergente tomó como punto de partida las entidades políticas ya existentes, ahora exentas de cualquier ímpetu religioso. Se esperaba que la aplicación de los principios westfalianos produjera un equilibrio de poder que previniera, o al menos mitigara, el conflicto. En el transcurso del siguiente siglo y medio este sistema se las había ingeniado para restringir los desafíos al equilibrio a través del alineamiento más o menos espontáneo de coaliciones que sirvieran de contrapeso.

Los negociadores del Congreso de Viena tuvieron que asumir el naufragio de este orden. El equilibrio de poder no había podido contrarrestar el ímpetu militar de la Revolución francesa o de Napoleón. La legitimidad dinástica del gobierno había sido superada por el élan revolucionario y la habilidad militar de Napoleón.

Hubo que construir un nuevo equilibrio de poder a partir del naufragio del sistema de estados y la caída del Sacro Imperio Romano —cuyos restos Napoleón había disuelto en 1806, poniendo fin a mil años de continuidad institucional— y entre los embates de las nuevas corrientes de nacionalismo desatadas por la ocupación de la mayor parte del continente europeo por las tropas francesas. Ese equilibrio debía ser capaz de prevenir la recurrencia del expansionismo francés que casi había logrado la hegemonía de Francia

sobre Europa, aun cuando el advenimiento de Rusia había supuesto un peligro similar desde el este.

Por tanto, el equilibrio europeo central también tuvo que ser reconstruido. Los Habsburgo, otrora la dinastía dominante del continente, gobernaban ahora desde Viena solamente sus territorios ancestrales. Estos eran vastos y multilingües (abarcaban las actuales Austria, Hungría, Croacia, Eslovenia y el sur de Polonia) y de incierta cohesión política. Varios de los estados alemanes más pequeños, cuyo oportunismo había garantizado cierta elasticidad a la diplomacia del sistema westfaliano en el siglo XVIII, habían sido destruidos por las conquistas napoleónicas. Su territorio tuvo que ser distribuido de manera compatible con el equilibrio recuperado.

La conducta de la diplomacia en el Congreso de Viena era fundamentalmente diferente de la práctica del siglo XXI. Los diplomáticos contemporáneos están en contacto inmediato en tiempo real con sus capitales. Reciben instrucciones minuciosamente detalladas respecto a los textos de sus discursos; se les pide consejo sobre las condiciones locales, pero mucho menos frecuentemente sobre cuestiones estratégicas importantes. Los diplomáticos reunidos en Viena estaban a semanas de distancia de sus capitales. Un mensaje tardaba cuatro días en llegar de Viena a Berlín (por tanto, pasaban al menos ocho días hasta recibir una respuesta a cualquier petición de orientación), tres semanas a París y todavía un poco más a Londres. Por consiguiente, las instrucciones debían redactarse en un lenguaje lo suficientemente general como para adaptarse a posibles cambios en la situación, y los diplomáticos recibían instrucciones primordialmente sobre conceptos generales e intereses a largo plazo; respecto a las tácticas cotidianas, tenían que arreglarse solos. El zar Alejandro I estaba a dos meses de distancia de su capital, pero no

necesitaba instrucciones; sus caprichos eran órdenes en Rusia y mantuvo ocupado al Congreso de Viena con la fertilidad de su imaginación. El ministro de Asuntos Exteriores austríaco, Klemens von Metternich, quizá el estadista más astuto y más experimentado presente en Viena, dijo de Alejandro que era «demasiado débil para la verdadera ambición, pero demasiado fuerte para la vanidad pura».[25] Napoleón había dicho de Alejandro que tenía grandes capacidades, pero que siempre faltaba «algo» en lo que hacía. Y como nadie podía jamás prever qué pieza podía faltar en un determinado caso, era totalmente impredecible. Talleyrand fue más contundente: «No en vano era el hijo del zar Pablo [que estaba loco]».

Los otros participantes en el Congreso de Viena llegaron a un acuerdo sobre los principios generales del orden internacional y sobre el imperativo de reconducir a Europa a alguna forma de equilibrio. Pero no tenían ideas congruentes sobre lo que eso podría significar en la práctica. Su tarea era alcanzar algún grado de reconciliación entre las perspectivas configuradas por experiencias históricas sustancialmente diferentes.

Gran Bretaña, a salvo de las invasiones gracias al Canal de la Mancha y con instituciones internas únicas esencialmente inmunes a lo que ocurría en el continente europeo, definía el orden en términos de amenaza de hegemonía sobre este. Pero los países continentales tenían un umbral de alarma más bajo de amenaza; su seguridad podía verse perjudicada por ajustes territoriales sin llegar al punto de la hegemonía continental. Sobre todo, a diferencia de Gran Bretaña, se sentían vulnerables a las transformaciones internas en los países vecinos.

El Congreso de Viena no tuvo muchas dificultades en llegar a un acuerdo sobre la definición del equilibrio general. Ya durante la guerra, en 1804, el entonces primer ministro británico William Pitt había presentado un plan para rectificar lo que, a su entender, eran las debilidades del sistema

westfaliano. Los tratados westfalianos habían mantenido dividida a Europa Central para aumentar la influencia francesa. Para evitar tentaciones, razonaba Pitt, habría que crear «grandes masas» en Europa Central y consolidar la región fusionando algunos de sus estados más pequeños. («Consolidación» era un término relativo, dado que todavía quedaban treinta y siete estados en el área que hoy es Alemania.) La candidata obvia para absorber estos principados abolidos era Prusia, que originalmente prefería anexarse la contigua Sajonia, pero que luego cedió a los ruegos de Austria y Gran Bretaña y aceptó la Renania. Esta ampliación de Prusia ponía a una potencia significativa en la frontera de Francia, creando una realidad geoestratégica que no existía desde la Paz de Westfalia.

Los treinta y siete estados alemanes que ofrendaron fueron agrupados en una entidad llamada Confederación Germánica, que daría respuesta al perenne dilema alemán de Europa: cuando Alemania era débil, suscitaba la intervención extranjera (mayormente francesa); cuando estaba unificada, era lo suficientemente fuerte como para derrotar a sus enemigos por su propia cuenta, induciéndolos a unirse contra el peligro. En este sentido, durante la mayor parte de la historia Alemania ha sido demasiado débil o demasiado fuerte para la paz de Europa.

La Confederación Germánica estaba demasiado dividida como para tomar la ofensiva, pero lo bastante unida como para resistir invasiones extranjeras a su territorio. Este acuerdo creaba un obstáculo para la invasión de Europa Central sin constituir una amenaza para las dos potencias mayores en sus flancos: Rusia al este y Francia al oeste.

A fin de proteger el nuevo acuerdo territorial general, se formó la Cuádruple Alianza entre Gran Bretaña, Prusia, Austria y Rusia. La garantía territorial —eso era en realidad la Cuádruple Alianza— no tenía la misma importancia para cada signatario. El nivel de urgencia con que se percibían

las amenazas variaba significativamente. Gran Bretaña, amparada en su dominio de los mares, confiaba en no realizar acuerdos significativos en las contingencias y prefería esperar hasta que Europa presentara concretamente una amenaza mayor. Los países continentales tenían un margen de seguridad más estrecho y consideraban que acciones mucho menos clamorosas que las que alarmaban a Gran Bretaña podían poner en riesgo su supervivencia.

Eso era cierto en el caso de la revolución cuando la amenaza implicaba la cuestión de la legitimidad. Los estados conservadores procuraban construir bastiones contra una nueva ola de revoluciones; aspiraban a incluir mecanismos para la preservación del orden legítimo, es decir, del gobierno monárquico. La Santa Alianza que proponía el zar constituía un mecanismo para proteger el statu quo interno en toda Europa. Sus socios vieron en la Santa Alianza, sutilmente reconfigurada, un modo de frenar la exuberancia rusa. El derecho de intervención fue limitado porque, como estipulaban los términos adoptados a tal fin, solo podía ser ejercido en concierto; de este modo, Austria y Prusia retuvieron el derecho de veto sobre los planes más exaltados del zar.

Tres órdenes de instituciones respaldaban el sistema de Viena: la Cuádruple Alianza, para disipar los desafíos al orden territorial; la Santa Alianza, para superar las amenazas a las instituciones internas; y un concierto de potencias institucionalizado a través de conferencias diplomáticas periódicas de los jefes de gobierno de las alianzas, para definir propósitos comunes o resolver crisis emergentes. Este mecanismo concertado funcionó como un precursor del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sus conferencias intervinieron en una serie de crisis intentando trazar un curso común: las revoluciones en Nápoles en 1820 y en España en 1820-1823 (sofocadas por la Santa Alianza y por Francia,

respectivamente) y la revolución y la guerra de Independencia griegas de 1821-1832 (luego respaldadas por Gran Bretaña, Francia y Rusia). El concierto de potencias no garantizaba una perspectiva unánime, pero en todos los casos una crisis potencialmente explosiva se resolvió sin necesidad de una guerra entre las grandes potencias.

Un buen ejemplo de la eficacia del sistema de Viena fue su reacción ante la revolución belga de 1830, que pretendía separar a la actual Bélgica de los Países Bajos. Durante la mayor parte del siglo XVIII, los ejércitos habían marchado sobre la entonces provincia de Habsburgo —que desde la derrota de Napoleón se había unido a los Países Bajos—, persiguiendo la dominación de Europa. Para Gran Bretaña, cuya estrategia global se basaba en el control de los océanos, el estuario del río Scheldt —en cuya desembocadura se encontraba el puerto de Amberes, a la otra orilla del Canal de la Mancha respecto a Inglaterra—, debía necesariamente estar en manos de un país amigo y bajo ninguna circunstancia en poder de un Estado europeo grande. En aquella circunstancia, una conferencia de potencias europeas en Londres desarrolló un nuevo enfoque: reconoció la independencia belga y simultáneamente declaró «neutral» a la nueva nación, un concepto hasta entonces desconocido en las relaciones entre las grandes potencias, excepto como declaración unilateral de propósitos. El nuevo Estado acordó no participar en alianzas militares ni permitir el despliegue de tropas extranjeras en su territorio. Este compromiso fue a su vez garantizado por las mayores potencias, que asumieron la obligación de resistir las violaciones de la neutralidad belga. El estatus internacionalmente garantizado duró casi un siglo; fue el detonante de la intervención de Inglaterra en la Primera Guerra Mundial, cuando las tropas alemanas se abrieron paso hasta Francia a través de territorio belga.

La vitalidad de un orden internacional se refleja en el equilibrio que alcanza entre legitimidad y poder, y en el énfasis relativo puesto en cada uno. Ninguno de los dos aspectos pretende obstaculizar el cambio; más bien, combinados buscan asegurar que se verifique como un asunto de evolución, no como una cruda competencia de voluntades. Si el equilibrio entre poder y legitimidad es manejado como corresponde, las acciones adquirirán cierto grado de espontaneidad. Las demostraciones de poder serán marginales y mayormente simbólicas; dado que la configuración de fuerzas será clara en líneas generales, ninguna de las partes sentirá la necesidad de recurrir a sus reservas hasta el fondo. Cuando ese equilibrio se destruye, desaparecen las restricciones y el campo queda abierto a las reclamaciones más expansivas y los actores más implacables; sobreviene el caos hasta que se establece un nuevo sistema de orden.

Ese equilibrio fue el logro señero del Congreso de Viena. La Cuádruple Alianza disuadía de cualquier desafío al equilibrio territorial y el recuerdo de Napoleón inmovilizó a Francia, que sufría de agotamiento revolucionario. Al mismo tiempo, una actitud juiciosa respecto a la paz condujo a la rápida reincorporación de Francia al concierto de potencias originalmente formado para contrarrestar sus ambiciones. Y Austria, Prusia y Rusia, que según los principios del equilibrio de poder tendrían que haber sido rivales, de hecho llevaban a cabo políticas comunes: Austria y Rusia, en efecto, pospusieron su inminente conflicto geopolítico en nombre de sus temores compartidos de sedición interna. Solo después de que este elemento de la legitimidad en aquel orden internacional se viera sacudido por las revoluciones fallidas de 1848 ese equilibrio comenzó a ser interpretado ya no tanto como sujeto a ajustes comunes, sino más bien como una condición en que prepararse para la lucha por la preeminencia.

A medida que el énfasis fue trasladándose hacia el elemento de poder de la ecuación, el rol de Gran Bretaña de mantener el equilibrio se volvió más importante. El sello del papel equilibrador de Gran Bretaña era su libertad de acción y su probada determinación a actuar. El ministro de Asuntos Exteriores británico (luego primer ministro), lord Palmerston, ofreció un ejemplo clásico cuando, en 1841, se enteró por un mensaje del zar de que se esperaba el compromiso definitivo británico de resistir «la contingencia de un ataque de Francia a las libertades de Europa».[26] Gran Bretaña, respondió Palmerston, consideraba que «cualquier intento de una nación de tomar y apropiarse de un territorio que pertenece a otra nación» era una amenaza, porque «ese intento conduce a la enajenación del equilibrio de poder existente, y al alterar la fuerza relativa de los estados puede tender a crear peligro para otras potencias». Sin embargo, el gabinete de Palmerston no podía participar en una alianza formal contra Francia porque «para Inglaterra no es usual adquirir compromisos con referencia a casos que aún no han surgido, o que no constituyen una perspectiva inmediata». En otras palabras, ni Rusia ni Francia podían contar con el apoyo británico como una certeza contra la otra potencia; pero tampoco podían descartar la posibilidad de la oposición armada británica si las cosas llegaban al extremo de amenazar el equilibrio europeo.

## Las premisas del orden internacional

El sutil equilibrio del Congreso de Viena comenzó a desgastarse a mediados del siglo XIX por efecto de tres acontecimientos: el ascenso del nacionalismo, las revoluciones de 1848 y la guerra de Crimea.

Bajo el impacto de las conquistas de Napoleón, múltiples nacionalidades que habían vivido juntas durante siglos comenzaron a tratar como «extranjeros» a sus gobernantes. El filósofo alemán Johann Gottfried von Herder se convirtió en apóstol de esta tendencia y argumentó que cada pueblo —definido por la lengua, la tierra natal y la cultura popular— tenía su propio genio original y, por consiguiente, derecho al autogobierno.[27] El historiador Jacques Barzun lo describe de otra manera:

> Esta teoría se ha basado en los hechos: los ejércitos revolucionarios y napoleónicos habían vuelto a trazar el mapa mental de Europa. En lugar del mundo horizontal de dinastías y clases altas cosmopolitas del siglo XVIII, Occidente ahora estaba formado por unidades verticales: las naciones, no totalmente separadas pero distintas.[28]

Los nacionalismos lingüísticos volvían vulnerables a los imperios tradicionales —especialmente al Imperio austrohúngaro— tanto a la presión interna como al resentimiento de los vecinos, que reclamaban tener vínculos nacionales con sus súbditos.[29]

El surgimiento del nacionalismo también influyó sutilmente en la relación entre Prusia y Austria tras la creación de las «grandes masas» del Congreso de Viena. La competencia de las dos grandes potencias germánicas en Europa Central por la lealtad de los treinta y cinco estados más pequeños de la Confederación Germánica fue originalmente mantenida a raya por la necesidad de defender Europa Central misma. Además, la tradición suscitaba cierta deferencia hacia el país cuyo monarca había sido sacro emperador romano durante medio siglo. La Asamblea de la Confederación Germánica (los embajadores de los treinta y siete miembros ante la confederación) se reunió en la embajada de Austria en Frankfurt y el embajador austríaco ejercía como presidente.

Al mismo tiempo, Prusia comenzaba a buscar preeminencia. Decidida a superar las desventajas inherentes a su escasa población y sus extensas fronteras, emergió como gran potencia europea gracias a la habilidad de sus dirigentes para operar al límite de las capacidades de su Estado durante más de un siglo: era a lo que Otto von Bismarck (el canciller prusiano que llevó este proceso a su culminación) se refería al hablar de una serie de «regentes poderosos, decididos y sabios que administraron cuidadosamente los recursos militares y financieros del Estado y los mantuvieron en sus propias manos para poder arrojarlos con implacable coraje sobre la balanza política europea en cuanto se presentara una oportunidad favorable».[30]

El acuerdo de Viena había fortalecido la poderosa estructura social y política de Prusia con la nueva configuración geográfica. Con un territorio que se extendía desde el Vístula hasta el Rin, Prusia se convirtió en la depositaria de las esperanzas de los alemanes respecto de la unidad de su país por primera vez en la historia. Con el transcurso de las décadas, la relativa subordinación de la política prusiana a la austríaca se volvió demasiado intolerante y Prusia comenzó a buscar una línea más competitiva.

Las revoluciones de 1848 fueron una conflagración que afectó a todas las grandes ciudades de Europa. Mientras la clase media en ascenso intentaba forzar a los gobiernos recalcitrantes a aceptar la reforma liberal, el antiguo orden aristocrático sentía el poder creciente de los nacionalismos. Al principio las revueltas arrasaron con todo, desde Polonia en el este hasta Colombia y Brasil (un imperio que acababa de independizarse de Portugal, tras haber sido la sede de su gobierno exiliado durante las guerras napoleónicas). En Francia la historia parecía repetirse cuando el sobrino de Napoleón subió al poder como Napoleón III, primero como presidente debido a un plebiscito y luego como emperador.

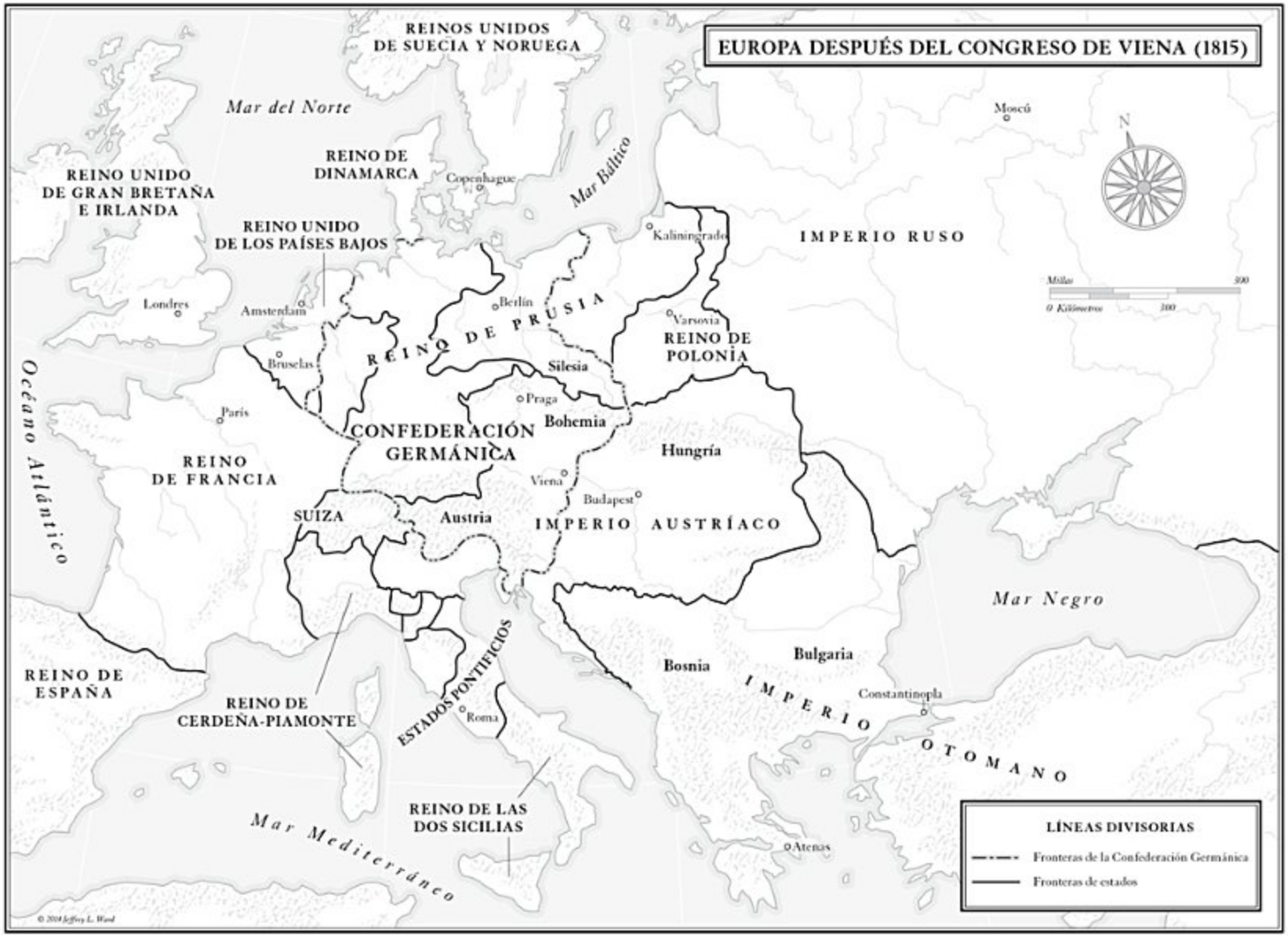
La Santa Alianza había sido creada precisamente para afrontar esta clase de sublevaciones. Pero la posición de los gobernantes en Berlín y Viena se había vuelto demasiado precaria —y las revueltas habían sido demasiado amplias y sus consecuencias demasiado diversas— como para que fuera posible una iniciativa conjunta. Rusia había intervenido con sus fuerzas nacionales contra la revolución en Hungría, salvando al gobierno de Austria. En cuanto al resto, el antiguo orden resultó ser bastante fuerte como para vencer el desafío revolucionario, pero jamás recuperó la confianza en sí mismo del período anterior.

Por último, la guerra de Crimea de 1853-1856 destruyó la unidad de los estados conservadores —Austria, Prusia y Rusia—, que había sido uno de los pilares claves del orden internacional de Viena. Esta coalición había defendido las instituciones existentes durante las revoluciones y había aislado a Francia, una nación otrora perturbadora de la paz. Ahora, otro Napoleón buscaba la ocasión para autoafirmarse en múltiples direcciones. Para Napoleón, la guerra de Crimea era una posibilidad de acabar con su aislamiento, aliándose con Gran Bretaña en su esfuerzo histórico por impedir que los rusos llegaran a Constantinopla y accedieran al Mediterráneo. El alineamiento ciertamente detuvo la avanzada rusa, pero al precio de una diplomacia cada vez más frágil.

El conflicto no se había iniciado por Crimea —que Rusia había arrebatado a un vasallo otomano en el siglo XVIII—, sino por las constantes pretensiones de franceses y rusos en defensa de los derechos de las comunidades cristianas que cada uno favorecía en Jerusalén, por entonces bajo jurisdicción otomana. Durante una disputa sobre cuál confesión, la católica o la ortodoxa, tendría acceso prioritario a los lugares sagrados, el zar Nicolás I exigió que se reconociera su derecho a actuar como «protector» de todos los súbditos ortodoxos del Imperio otomano, una

significativa población que abarcaba territorios estratégicos. La demanda, que implicaba el derecho de intervención en los asuntos de un Estado extranjero, fue expresada en términos de principios morales universales, pero era el golpe mortífero a la soberanía otomana. La negativa otomana suscitó una avanzada militar de Rusia sobre los Balcanes y el comienzo de las hostilidades navales en el mar Negro. Seis meses más tarde Gran Bretaña y Francia, temiendo la caída del Imperio otomano y, con él, la del equilibrio europeo, entraron en la guerra del lado otomano.

En consecuencia, los sistemas de alianzas del Congreso de Viena se hicieron añicos. La guerra debe su nombre a la incursión del ejército franco-británico en Crimea para tomar la ciudad de Sebastopol, sede de la flota rusa en el mar Negro; las fuerzas rusas resistieron un sitio de once meses antes de hundir sus naves.[31] Prusia se mantuvo neutral. Austria cometió la tontería de intentar aprovechar el aislamiento de Rusia para mejorar su posición en los Balcanes y movilizó sus tropas hacia esa región. «Asombraremos al mundo con la grandeza de nuestra ingratitud», comentó el *Ministerpräsident* y ministro de Asuntos Exteriores, príncipe Schwarzenberg, cuando recibió una petición de ayuda de los rusos.[32] En cambio, la diplomacia austríaca respaldó diplomáticamente el esfuerzo bélico de Francia y Gran Bretaña, con medidas que casi tenían carácter de ultimátum.


EUROPA DESPUÉS DEL CONGRESO DE VIENA (1815)
REINOS UNIDOS DE SUECIA Y NORUEGA
Mar del Norte
REINO DE DINAMARCA
Copenhague
Mar Báltico
REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA
REINO UNIDO DE LOS PAÍSES BAJOS
Londres
Amsterdam
Bruselas
Kaliningrado
IMPERIO RUSO
Moscú
N
Millas
0 Kilómetros
Berlín
REINO DE PRUSIA
Varsovia
REINO DE POLONIA
Silesia
Praga
Bohemia
Océano Atlántico
París
CONFEDERACIÓN GERMÁNICA
Hungría
REINO DE FRANCIA
Viena
Budapest
SUIZA
Austria
IMPERIO AUSTRÍACO
Mar Negro
Bosnia
Bulgaria
REINO DE ESPAÑA
REINO DE CERDEÑA-PIAMONTE
ESTADOS PONTIFICIOS
Roma
IMPERIO OTOMANO
Constantinopla
REINO DE LAS DOS SICILIAS
Mar Mediterráneo
Atenas
LÍNEAS DIVISORIAS
Fronteras de la Confederación Germánica
Fronteras de estados
© 2004 Jeffrey L. Ward

El esfuerzo por aislar a Rusia terminó aislando a Austria. Dos años después, Napoleón invadió las posesiones austríacas en Italia para respaldar la unificación italiana y Rusia no intervino. En Alemania, Prusia ganó libertad de maniobra. En el transcurso de una década Otto von Bismarck colocó a Alemania en el camino de la unificación, excluyendo a Austria de su rol histórico como adalid del Estado germánico, nuevamente con la aquiescencia rusa. Austria aprendió demasiado tarde que, en los asuntos internacionales, una reputación de fiabilidad es un activo más importante que cualquier demostración de habilidad táctica.

## Metternich y Bismarck

Dos estadistas fueron las piedras angulares de los grandes cambios en Alemania y en Europa: el ministro de Asuntos Exteriores austríaco Klemens von Metternich y el *Ministerpräsident* prusiano, luego canciller alemán, Otto von Bismarck. El contraste entre los legados de los dos principales estadistas centroeuropeos del siglo ilustra el cambio de énfasis del orden internacional europeo de la legitimidad al poder en la segunda mitad del siglo XIX. Ambos fueron tildados de conservadores arquetípicos. Ambos han pasado a la historia como maestros de la manipulación del equilibrio de poder, cosa que es cierta. Pero sus concepciones fundamentales de orden internacional eran casi opuestas, y ambos manipularon el equilibrio de poder hacia fines sumamente diferentes y con consecuencias significativamente distintas para la paz de Europa y el mundo.

El nombramiento de Metternich fue un fiel reflejo de la naturaleza cosmopolita de la sociedad del siglo XVIII. Había nacido en Renania, cerca

de la frontera con Francia, y se había educado en Estrasburgo y Maguncia. Metternich no conoció Austria hasta los trece años y no vivió allí hasta cumplir los diecisiete. Fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores en 1809 y canciller en 1821, cargo que ocupó hasta 1848. El destino lo había colocado en la posición civil más encumbrada en un antiguo imperio que comenzaba a declinar. Alguna vez considerado uno de los países más fuertes y mejor gobernados de Europa, Austria era ahora vulnerable porque su posición central hacía que cada estremecimiento europeo hiciera temblar la tierra allí. Su naturaleza multilingüe la volvía vulnerable a la ola de nacionalismo emergente, una fuerza prácticamente desconocida una generación atrás. La constancia y la fiabilidad fueron las estrellas polares de la política de Metternich:

> Cuando todo se tambalea es necesario que algo, no importa qué, permanezca inalterable para que los perdidos puedan encontrar una conexión y los extraviados un refugio.[33]

Hijo de la Ilustración, Metternich fue formado por los filósofos del poder de la razón antes que por los defensores del poder de las armas. Metternich rechazaba la búsqueda incansable de presuntos remedios para lo inmediato y pensaba que la búsqueda de la verdad era la tarea más importante del estadista. Desde su perspectiva, la creencia en que lo imaginable podía ser alcanzable era una mera ilusión. La verdad debía reflejar una realidad subyacente de la naturaleza humana y la estructura de la sociedad. Cualquier cosa de otro signo, de hecho, violentaba los ideales que proclamaba defender. En este sentido, «la invención es la enemiga de la historia, que solo sabe de descubrimientos, y solo lo que existe puede ser descubierto».[34]

Para Metternich, el interés nacional de Austria era una metáfora del interés general de Europa: cómo mantener juntos muchas razas y pueblos y

lenguas en una estructura a la vez respetuosa de la diversidad y del legado común, la fe y la costumbres.[35] Desde esta perspectiva, el rol histórico de Austria era reivindicar el pluralismo y, por ende, la paz de Europa.

Bismarck, en comparación, era un retoño de la aristocracia provinciana prusiana, de lejos mucho más pobre que sus homólogos del oeste de Alemania y considerablemente menos cosmopolita. Mientras que Metternich intentaba reivindicar la continuidad y restaurar una idea universal, la de la sociedad europea, Bismarck cuestionaba todo el saber establecido de su época. Hasta que él apareció en escena, se daba por sentado que la unidad alemana sería fruto —si llegaba a producirse— de una combinación de nacionalismo y liberalismo. Bismarck se propuso demostrar que esas dos vetas podían separarse: que los principios de la Santa Alianza no eran necesarios para preservar el orden, que los conservadores podían construir un nuevo orden apelando al nacionalismo y que el concepto de orden europeo podía basarse enteramente en un cálculo de poder.

La divergencia de visión sobre la naturaleza del orden internacional de estas dos figuras seminales se ve reflejada de un modo nítido en sus definiciones del interés nacional. Para Metternich, el orden no surgía tanto de la persecución del interés nacional, como de la habilidad para conectar ese interés con los de otros estados:

> Los grandes axiomas de la ciencia política derivan del reconocimiento de los verdaderos intereses de todos los estados; es en el interés general donde debe encontrarse la garantía de la existencia, en tanto los intereses particulares —el cultivo de aquello que los hombres impacientes y cortos de vista consideran sabiduría política— solo tienen una importancia secundaria. La historia moderna demuestra que la aplicación del principio de solidaridad y equilibrio [...] y los esfuerzos conjuntos de los estados [...] obligan a retornar al derecho común.[36]

Bismarck rechazaba la propuesta de que un principio superior pudiera restringir el poder. Sus famosas máximas dieron voz a la convicción de que la seguridad solo podría lograrse mediante una correcta evaluación de los componentes del poder:

> La política sentimental no es recíproca.[37] [...] Todos los otros gobiernos deciden el criterio de sus acciones basándose pura y exclusivamente en sus intereses, aunque puedan disfrazarlos con consideraciones legales. [...] Por el amor de Dios, nada de alianzas sentimentales en las que la conciencia de haber realizado una buena acción sea la única recompensa para nuestro sacrificio.[38] [...] La única base saludable para las políticas de una gran potencia [...] es el egoísmo, no el romanticismo.[39] [...] La gratitud y la confianza no pondrán a un solo hombre de nuestro lado; solo el miedo lo hará, si lo usamos con habilidad y cautela.[40] [...] La política es el arte de lo posible, la ciencia de lo relativo.[41]

Las decisiones últimas debían depender estrictamente de consideraciones de utilidad. El orden europeo, tal como era concebido en el siglo XVIII, como un gran mecanismo de relojería newtoniano de partes interconectadas, había sido reemplazado por el mundo darwiniano de la supervivencia del más apto.

## LOS DILEMAS DEL EQUILIBRIO DE PODER

Tras haber sido nombrado *Ministerpräsident* de Prusia en 1862, Bismarck se dispuso a poner en práctica sus principios y transformar el orden europeo. Con las monarquías conservadoras del Este divididas después de la guerra de Crimea, Francia aislada en el continente, debido a los recuerdos que evocaba su emperador, y Austria oscilando entre sus roles nacional y europeo, Bismarck vio la oportunidad de formar un Estado nacional alemán por primera vez en la historia. Con unos cuantos movimientos audaces entre

1862 y 1870 colocó a Prusia a la cabeza de una Alemania unida y a Alemania en el centro de un nuevo sistema de orden.

Disraeli definió la unificación de Alemania en 1871 como «un acontecimiento político más grande incluso que la Revolución francesa» y concluyó que «el equilibrio de poder ha sido enteramente destruido».[42] Los órdenes europeos de Westfalia y de Viena estaban basados en una Europa Central dividida cuyas presiones rivales —entre la plétora de estados germánicos en el sistema westfaliano y entre Austria y Prusia en el caso de Viena— se equilibraban mutuamente. Lo que emergió tras la unificación de Alemania fue un país dominante, lo bastante fuerte como para derrotar individualmente a cada vecino y quizá a todos los países del continente juntos. El vínculo de la legitimidad había desaparecido. Ahora todo dependía de los cálculos de poder.

El mayor triunfo de la carrera de Bismarck también había vuelto más difícil, y quizá imposible, el funcionamiento de un equilibrio de poder flexible. La aplastante derrota de Francia en la guerra franco-prusiana de 1870-1871, que Bismarck había astutamente incitado a Francia a declarar, culminó con la anexión de Alsacia-Lorena, una indemnización retributiva, y la provocadora proclamación del Imperio alemán en el Salón de los Espejos de Versalles en 1871. El nuevo orden de Europa quedó reducido a cinco grandes potencias, dos de las cuales (Francia y Alemania) estaban irrevocablemente distanciadas entre sí.

Bismarck entendía que un Estado potencialmente dominante en el centro de Europa corría el constante riesgo de inducir a la coalición de todas las otras, como había ocurrido con las coaliciones contra Luis XIV en el siglo XVIII y contra Napoleón a comienzos del siglo XIX. Solo una conducta muy controlada podría evitar incurrir en el antagonismo colectivo de sus vecinos. De ahí en adelante, Bismarck consagraría todos sus esfuerzos a una

elaborada serie de maniobras destinadas a impedir esta *cauchemar des coalitions* («pesadilla de coaliciones»), como la llamaba en francés. En un mundo de cinco, Bismarck pensaba que siempre era mejor estar en el lado de donde se era. Esto implicó una vertiginosa serie de alianzas, en parte superpuestas, en parte contrapuestas (por ejemplo, una alianza con Austria y un Tratado de Reaseguro con Rusia), cuyo objetivo era lograr que las otras grandes potencias —excepto la irreconciliable Francia— tuvieran más interés en trabajar con Alemania que en aliarse contra ella.

La clave del sistema westfaliano, adaptado por el Congreso de Viena, había sido su fluidez y su pragmatismo; ecuménico en sus cálculos, teóricamente era extensible a cualquier región y podía admitir cualquier combinación de estados. Con Alemania unificada y Francia como adversario inamovible, el sistema perdió flexibilidad. Se necesitó un genio como Bismarck para sostener la red de compromisos complementarios que mantenía el equilibrio con vida mediante un virtuoso trabajo que impidió el conflicto general durante su ejercicio. Pero un país cuya seguridad depende de producir un genio en cada generación se impone a sí mismo una tarea que ninguna sociedad ha logrado cumplir jamás.

Después del alejamiento forzado de Bismarck en 1890 (tras un enfrentamiento con el nuevo káiser Guillermo II sobre el alcance de su autoridad), su sistema de alianzas superpuestas se mantuvo con poca convicción. Leo von Caprivi, el canciller que lo sucedió, se quejaba de que mientras Bismarck había podido mantener cinco pelotas en el aire simultáneamente, él tenía dificultades para controlar dos. El Tratado de Reaseguro con Rusia no se renovó en 1891 con el fundamento de que era parcialmente incompatible con la alianza austríaca, lo cual, en opinión de Bismarck, había sido precisamente lo que lo hacía útil. Casi inevitablemente Francia y Rusia comenzaron a considerar una alianza. Esa

clase de realineamientos ya se habían producido varias veces antes en el caleidoscopio europeo de órdenes cambiantes. La novedad ahora era su permanencia institucionalizada. La diplomacia había perdido su resiliencia; se había convertido en una cuestión de vida o muerte antes que de ajuste progresivo. Dado que un cambio de alianzas podía significar el desastre nacional para la parte abandonada, cada aliado podía exigir el respaldo de su socio independientemente de sus verdaderas convicciones, ampliando, por tanto, todas las crisis y vinculándolas entre sí. La diplomacia se convirtió en el intento de estrechar los lazos internos de cada bando, lo cual condujo a la perpetuación y el fortalecimiento de todos los agravios.

El último elemento de flexibilidad se perdió cuando Gran Bretaña abandonó su «espléndido aislamiento» para unirse a la Entente Cordiale de Francia y Rusia después de 1904. No lo hizo formalmente sino de facto, vía conversaciones de funcionarios, creándose la obligación moral de pelear junto a los países asociados. Gran Bretaña abandonó su tradicional política de actuar en pro del equilibrio, en parte debido a una diplomacia alemana que, en una serie de crisis con Marruecos y Bosnia, había intentado romper la alianza franco-rusa; humilló a cada uno de sus miembros por turnos (a Francia por el conflicto con Marruecos en 1905 y 1911, a Rusia por la crisis con Bosnia en 1908), con la esperanza de transmitir al otro la falta de fiabilidad del aliado. Finalmente los programas militares alemanes introdujeron una gran flota de dimensiones crecientes, que desafió el dominio británico de los mares.

La planificación militar agravó la rigidez. Desde el Congreso de Viena solo había habido una guerra general europea: la guerra de Crimea. (El enfrentamiento franco-prusiano había quedado limitado a los dos adversarios.) Había tenido un motivo específico y servido a objetivos limitados. A comienzos del siglo XX, los estrategas militares —basándose

en lo que, a su entender, eran lecciones de mecanización y nuevos métodos de movilización— comenzaron a aspirar a la victoria total en una guerra sin cuartel. El sistema de ferrocarriles permitía el movimiento rápido de las unidades militares. Con grandes fuerzas de reserva en todos los flancos, la velocidad de movilización se volvió esencial. La estrategia alemana, el famoso Plan Schlieffen, se basaba en el cálculo de que Alemania necesitaba derrotar a uno de sus vecinos antes de que pudiera aliarse con otros para atacar desde el este y el oeste.[43] La anticipación pasó a formar parte de su planificación militar. Los vecinos de Alemania se hallaban bajo el imperativo inverso; tenían que acelerar la movilización y la acción concertada para reducir el impacto de la posible iniciativa alemana. Los planes de movilización dominaban la diplomacia; pero si los líderes políticos querían controlar las cuestiones militares, habría tenido que ser al revés.

La diplomacia, que todavía funcionaba con métodos —aunque un tanto lentos— tradicionales, perdió contacto con la tecnología emergente y el modo de hacer la guerra que conllevaba. Los diplomáticos europeos continuaban suponiendo que estaban comprometidos en una empresa común. Esa idea se vio reforzada porque ninguna de las numerosas crisis diplomáticas del nuevo siglo había llevado las cosas a un punto de ruptura. Los planes de movilización no tuvieron impacto sobre las dos crisis de Marruecos ni en la de Bosnia porque, por muy amenazantes que hubieran sido las posiciones adoptadas, los acontecimientos nunca llegaron al extremo de la confrontación inminente. Paradójicamente el éxito en la resolución de estas crisis alimentó una forma miope de correr riesgos ajena a los intereses que estaban realmente en juego. Empezó a darse por sentado que las maniobras para obtener victorias tácticas que luego eran celebradas por la prensa nacionalista era un método normal de gestión política: que las

grandes potencias podían desafiarse unas a otras a dar marcha atrás en una sucesión de empates sobre disputas tangenciales sin que jamás se produjera una confrontación.

Pero, tarde o temprano, la historia castiga la frivolidad estratégica. La Primera Guerra Mundial estalló porque los líderes políticos perdieron el control sobre sus propias tácticas.[44] Durante casi un mes después del asesinato del príncipe heredero austríaco, en junio de 1914 a manos de un nacionalista serbio, la diplomacia se manejó con el mismo modelo dilatorio de muchas otras crisis superadas en décadas recientes. Pasaron cuatro semanas mientras Austria preparaba un ultimátum. Se realizaron consultas; como era pleno verano, los estadistas estaban de vacaciones. Pero cuando Austria lanzó el ultimátum, en julio de 1914, su fecha límite impuso gran urgencia a la toma de decisiones y en menos de dos semanas Europa entró en una guerra de la que nunca se recuperó.

Todas estas decisiones se tomaron cuando las diferencias entre las grandes potencias estaban en proporción inversa a sus posturas. El nuevo concepto de legitimidad, una fusión de Estado e imperio, había surgido para que ninguna de las potencias considerara que las instituciones de las otras representaban una amenaza básica para su existencia. El equilibrio de poder, tal como existía, era rígido pero no opresivo. Las relaciones entre los monarcas eran cordiales, incluso sociales y familiares. Salvo por el empeño de Francia en recuperar Alsacia-Lorena, ningún país importante tenía pretensiones sobre el territorio de su vecino. La legitimidad y el poder estaban en un equilibrio sustancial. Pero en los Balcanes, entre los restos de las posesiones otomanas, había países, con Serbia a la vanguardia, que amenazaban a Austria con sus peticiones insatisfechas de autodeterminación nacional. Si un país importante respaldaba dichas reclamaciones, era probable que se declarara una guerra general porque

Austria estaba vinculada por alianza con Alemania, así como Rusia lo estaba con Francia. Una guerra cuyas consecuencias no habían sido sopesadas se abatió sobre la civilización occidental a causa de un tema esencialmente limitado como fue el asesinato del príncipe heredero austríaco por un nacionalista serbio, dándole a Europa un golpe que acabó con un siglo de paz y orden.

En los cuarenta años siguientes al acuerdo de Viena, el orden europeo amortiguó los conflictos. En los cuarenta años siguientes a la unificación de Alemania, el sistema agravó todas las disputas. Ninguno de los líderes anticipó el alcance de la catástrofe que se avecinaba y que su sistema de confrontación rutinaria respaldado por una maquinaria militar moderna produciría casi seguramente tarde o temprano. Y todos contribuyeron a ello, pasando por alto el hecho de que estaban desmantelando un orden internacional: Francia, con su implacable determinación a recuperar Alsacia-Lorena, que requería la guerra; Austria, con su ambivalencia hacia sus responsabilidades nacionales y centroeuropeas; Alemania, intentando superar su temor a quedar cercada enfrentando de forma repetida a Francia y Rusia y con un simultáneo incremento de su poderío naval, aparentemente ciega a las lecciones de la historia que indicaban que Gran Bretaña seguramente se opondría a la mayor potencia terrestre del continente si esta actuaba a la vez como si pretendiera amenazar la prioridad británica en los mares. Rusia, con sus constantes incursiones en todas direcciones, amenazaba a Austria y lo que quedaba del Imperio otomano al mismo tiempo. Y Gran Bretaña, con su ambigüedad que disimulaba el grado de su creciente compromiso con los aliados, combinaba todas las desventajas de todas las conductas. Su apoyo volvió inflexibles a Francia y Rusia; su postura distante confundió a algunos líderes alemanes y los llevó a creer que podría permanecer neutral en una guerra europea.

Preguntarse qué podría haber ocurrido en escenarios históricos alternativos es casi siempre un ejercicio inútil. Pero la guerra que volteó a la civilización occidental no era necesariamente inevitable. Surgió de una serie de errores de cálculo cometidos por líderes serios que no comprendieron las consecuencias de sus planes y una vorágine final desencadenada por un atentado terrorista en un año que, en líneas generales, se consideraba un período tranquilo. En última instancia, la planificación militar le pasó por encima a la diplomacia. Es una lección que las generaciones futuras no deben olvidar.

## LEGITIMIDAD Y PODER ENTRE LAS GUERRAS MUNDIALES

La Primera Guerra Mundial fue saludada por pueblos entusiastas y líderes eufóricos que vislumbraban un enfrentamiento bélico breve y glorioso por objetivos limitados. En realidad, causó la muerte de más de veinticinco millones de personas e hizo naufragar el orden internacional entonces imperante. El sutil cálculo de intereses cambiantes del equilibrio europeo había sido abandonado por la diplomacia del enfrentamiento de dos alianzas rígidas y luego consumido por la guerra de trincheras, que produjo una cantidad de víctimas hasta entonces inconcebible. Los imperios ruso, austríaco y otomano desaparecieron de la faz de la Tierra. En Rusia, una sublevación popular a favor de la modernización y la reforma laboral fue aprovechada por una élite armada que proclamó una doctrina universal revolucionaria. Después de las hambrunas y la guerra civil, Rusia y sus territorios emergieron como la Unión Soviética, y el anhelo de Dostoievski de «una gran Iglesia universal en la Tierra» se metamorfoseó en un movimiento comunista mundial dirigido desde Moscú que rechazó todos los

conceptos existentes de orden. «Pobre del estadista cuyos argumentos para entrar en guerra no sean tan convincentes al final como lo eran al comienzo», había advertido Bismarck. Ninguno de los líderes que se dejaron llevar hasta a la ofensiva en agosto de 1914 lo habría hecho de haber podido anticipar el mundo de 1918.

Aturdidos por la matanza, los estadistas de Europa intentaron forjar un período de posguerra que fuera lo más diferente posible de la crisis que pensaban que había producido la Gran Guerra, como la llamaban entonces. Borraron de sus mentes casi todas las lecciones de intentos previos de forjar un orden internacional, especialmente las del Congreso de Viena. No fue una decisión feliz. El Tratado de Versalles de 1919 se negó a readmitir a Alemania en el orden europeo, a diferencia del Congreso de Viena, que había aceptado a la derrotada Francia. El nuevo gobierno revolucionario marxista-leninista de la Unión Soviética se declaró no sujeto por los conceptos ni las restricciones de un orden internacional cuyo derrocamiento profetizaba; participando solo de forma marginal en la diplomacia europea, únicamente fue reconocido lenta y renuentemente por las potencias occidentales. De los cinco estados que habían constituido el equilibrio europeo, el Imperio austríaco había desaparecido; Rusia y Alemania estaban excluidas, o se habían autoexcluido, y Gran Bretaña estaba empezando a retornar a su actitud histórica de involucrarse en los asuntos europeos sobre todo para resistir una amenaza real al equilibrio de poder antes que para prevenir una amenaza potencial.

La diplomacia tradicional había traído aparejado un siglo de paz en Europa mediante un orden internacional que contrapesaba sutilmente los elementos de poder y de legitimidad. En el último cuarto del siglo, el equilibrio había pasado a depender del elemento de poder. Los artífices del acuerdo de Versalles volvieron al componente de legitimidad creando un

orden internacional que pudiera mantenerse, si es que se mantenía, exclusivamente apelando a principios compartidos, dado que los elementos de poder habían sido ignorados o dejados en el caos. El conjunto de estados emergentes del principio de autodeterminación localizados entre Alemania y la Unión Soviética resultó ser demasiado débil para resistir a ambas potencias, invitando a la colisión entre ellas. Gran Bretaña se retiraba cada vez más. Estados Unidos, que había entrado decisivamente en la guerra en 1917 a pesar de la renuencia inicial de la opinión pública, estaba desilusionado con el resultado y se había replegado en un relativo aislamiento. La responsabilidad de aportar los elementos de poder recayó entonces principalmente en Francia, exhausta de la guerra, empobrecida en recursos humanos y vigor psicológico y cada vez más consciente de que su disparidad de fuerzas con Alemania amenazaba volverse congénita.

Rara vez un documento diplomático ha estado tan lejos de alcanzar su objetivo como el Tratado de Versalles. Demasiado punitivo para la reconciliación, demasiado indulgente para impedir que Alemania se recuperara, este tratado condenó a las exhaustas democracias a la constante vigilancia contra una Alemania irreconciliable y revanchista, como asimismo contra una Unión Soviética revolucionaria.

Con una Alemania ni moralmente comprometida en el acuerdo de Versalles y tampoco confrontada con un claro equilibrio de fuerzas que previniera sus provocaciones, el orden de Versalles no hizo sino suscitar el revisionismo alemán. La única manera de evitar que Alemania afirmara su superioridad estratégica potencial era establecer cláusulas discriminatorias, que desafiaban las convicciones morales de Estados Unidos y, en grado creciente, de Gran Bretaña. Y una vez que Alemania comenzara a desafiar el acuerdo, sus términos solo podrían mantenerse mediante la despiadada aplicación de las armas francesas o el involucramiento permanente de

Estados Unidos en los asuntos continentales. No ocurrió ninguna de las dos cosas.

Francia había pasado tres siglos manteniendo a Europa Central primero dividida y luego contenida: al principio por sí sola, luego aliándose con Rusia. Pero después de Versalles perdió esta opción. Francia estaba demasiado agotada por la guerra como para desempeñar el papel de policía de Europa, y Europa Central y Oriental estaban atrapadas en corrientes políticas que superaban con creces la capacidad de manipulación de Francia. Totalmente sola para contrarrestar a una Alemania unificada, hizo encomiables esfuerzos por defender el acuerdo por la fuerza, pero quedó desmoralizada cuando su pesadilla histórica reapareció con el advenimiento de Hitler.

Las mayores potencias intentaron institucionalizar su rechazo a la guerra en una nueva forma de orden internacional pacífico. Se planteó una vaga fórmula para el desarme internacional, pero su puesta en práctica fue diferida a negociaciones posteriores. La Sociedad de Naciones y una serie de tratados de arbitraje buscaron reemplazar las luchas de poder con mecanismos legales para la resolución de las disputas. Pero mientras la participación en estas nuevas estructuras era casi universal y toda forma de violación de la paz formalmente prohibida, ningún país se mostró dispuesto a hacer cumplir sus términos. Las potencias que tenían reclamaciones o metas expansionistas —Alemania, el Japón imperial, la Italia de Mussolini— pronto aprendieron que la violación de los términos de adhesión de la Sociedad de Naciones o el simple hecho de abandonarla no traían consecuencias graves. Dos órdenes de posguerra superpuestos y contradictorios entraron en vigencia: el mundo de las reglas y el derecho internacional, principalmente habitado por las democracias occidentales, que interactuaban entre sí; y una zona carente de límites de la que se habían

apropiado las potencias que se habían retirado de este sistema de límites para tener mayor libertad de acción. Acechando entre ambos y maniobrando de manera oportunista estaba la Unión Soviética, con su propio concepto revolucionario de orden mundial que amenazaba inundar a todos los demás.

A fin de cuentas, el orden de Versalles no logró legitimidad ni equilibrio. Su fragilidad casi patética quedó demostrada con el Pacto de Locarno de 1925, por el cual Alemania «aceptó» las fronteras occidentales y la desmilitarización de Renania, que ya había aceptado en Versalles, pero se negó explícitamente a extender la misma garantía a sus fronteras con Polonia y Checoslovaquia, haciendo explícitas sus ambiciones y resentimientos subyacentes. Sorprendentemente, Francia firmó el acuerdo de Locarno aunque dejaba a sus aliados en Europa Oriental formalmente expuestos a un eventual revanchismo alemán: una pista de lo que haría una década más tarde frente a un desafío real.

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 independientes 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 desenlace, 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 expansión de la OTAN hasta las fronteras de Rusia, e incluso quizá hasta incluirla, 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 acendrado 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 soberana. Dado que los líderes de Europa todavía son legitimados, o rechazados, por procesos democráticos nacionales, se ven tentados a llevar a cabo políticas de ventaja nacional y, en consecuencia, persisten las disputas entre las diversas regiones de Europa generalmente por cuestiones económicas. En especial en crisis como la que comenzó en 2009, la estructura europea tiende a tomar medidas de emergencia crecientemente intrusivas solo para poder sobrevivir. No obstante, cuando se les pide a los pueblos que hagan sacrificios en pro del «proyecto europeo», tal vez no haya una comprensión clara de sus obligaciones. Los líderes se enfrentan entonces con la opción de no tomar en consideración 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 relacionarán sus políticas? ¿Cuánta unidad necesita Europa, y cuánta diversidad puede soportar? Pero, a la larga, es probable que la pregunta inversa sea incluso más fundamental: dada su historia, ¿cuánta diversidad debe preservar Europa para alcanzar una unidad significativa?

Cuando mantenía un sistema global, Europa representaba el concepto dominante de orden mundial. Sus estadistas diseñaban estructuras 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 bloques regionales que

cumplen el papel de los estados en el sistema westfaliano? De ser así, ¿habrá un equilibrio, o esto reducirá el número de actores principales a tan pocos que la rigidez será inevitable y los peligros del siglo XX retornarán cuando los bloques inflexiblemente construidos 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 manejará Europa esta transición hacia la unidad regional? Hasta el momento el proceso de integración ha sido tratado como un problema esencialmente 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 *faits 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 tamaña 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 configurarlo. Europa se encuentra así entre un pasado que pretende superar y un futuro todavía indefinido.

# 3

# El islamismo y Oriente Próximo

## Un mundo en desorden

Oriente Próximo ha sido la crisálida de tres de las religiones más grandes del mundo. De su paisaje duro han surgido conquistadores y profetas que levantaron estandartes de aspiraciones universales. En sus horizontes aparentemente ilimitados se han levantado y caído imperios; monarcas absolutos se han autoproclamado como la encarnación de todo poder, para luego esfumarse como espejismos. Aquí han existido todas las formas de orden internacional y nacional, y en algún momento han sido rechazadas.

El mundo se acostumbró a los llamamientos de Oriente Próximo instando a derrocar el orden mundial y regional en beneficio de una visión universal. La profusión de absolutismos proféticos ha sido el sello característico de esta región suspendida entre el sueño de su gloria pasada y su incapacidad contemporánea para unificarse en torno a principios comunes de legitimidad interna o internacional. En ningún lugar del mundo es más complejo el desafío del orden internacional: tanto en lo que respecta a organizar el orden regional, como en lo concerniente a asegurar la compatibilidad de ese orden con la paz y la estabilidad del resto del mundo.

En nuestra época, Oriente Próximo parece estar destinado a experimentar simultáneamente todas sus experiencias históricas —imperio, guerra santa,

dominación extranjera, guerra sectaria de todos contra todos— antes de alcanzar (si alguna vez lo alcanza) un concepto definido de orden internacional. Hasta que lo logre, la región continuará siendo tironeada entre dos alternativas: unirse a la comunidad mundial o luchar contra ella.

## EL ORDEN MUNDIAL ISLÁMICO

La más antigua organización de Oriente Próximo y el norte de África se desarrolló a partir de una serie de imperios. Cada uno se consideraba a sí mismo el centro de la vida civilizada; todos surgieron en torno a zonas geográficas unificadoras y luego se expandieron por las zonas todavía no ocupadas que los separaban. En el tercer milenio a.C., Egipto expandió su influencia a lo largo de Nilo y sobre el actual Sudán. A partir del mismo período, los imperios mesopotámico, sumerio y babilonio consolidaron su dominio a lo largo de los ríos Tigris y Éufrates. En el siglo VI a.C., el Imperio persa surgió en la meseta iraní y desarrolló un sistema de gobierno que ha sido descripto como «el primer intento deliberado en la historia de unir comunidades africanas, asiáticas y europeas heterogéneas en una única sociedad internacional organizada» bajo un monarca que respondía al nombre de *shahanshah* o «rey de reyes».[1]

A fines del siglo VI d.C. dos grandes imperios dominaban gran parte de Oriente Próximo: el Imperio bizantino (o romano oriental), cuya capital era Constantinopla y donde se profesaba la religión cristiana (ortodoxa griega), y el Imperio persa sasánida, cuya capital era Cstesifonte, cerca de la actual Bagdad, que practicaba el zoroastrismo. A lo largo de los siglos se habían sucedido conflictos esporádicos entre ambos. En el año 602, poco después de que una plaga asolara a ambos, una invasión persa sobre territorios

bizantinos provocó una guerra que duró veinticinco años, en la cual los dos imperios pusieron a prueba lo que quedaba de su poderío. Tras una eventual victoria bizantina, el agotamiento llevó a la paz que los estadistas no habían podido lograr. También abrió las puertas a la victoria final del islam. Porque en Arabia occidental, en un inhóspito desierto fuera del control de cualquier imperio, el profeta Mahoma y sus seguidores estaban reuniendo fuerzas, impelidos por una nueva visión de orden mundial.

Pocos acontecimientos en la historia mundial pueden equipararse a la espectacular y temprana propagación del islam. La tradición musulmana cuenta que Mahoma, nacido en La Meca en el año 570, tuvo a los cuarenta años una revelación que continuó durante aproximadamente otros veintitrés y que, una vez puesta por escrito, pasó a conocerse como el Corán. Mientras los imperios persa y bizantino se diezmaban mutuamente, Mahoma y su comunidad de creyentes organizaron un sistema de gobierno, unificaron la península Arábiga y se consagraron a reemplazar las creencias dominantes en la región —principalmente el judaísmo, el cristianismo y el zoroastrismo— por la revelación recibida por Mahoma.

Una ola expansiva sin precedentes transformó el surgimiento del islam en uno de los acontecimientos más significativos de la historia. En el siglo siguiente a la muerte de Mahoma, acaecida en el año 632, los ejércitos árabes llevaron la nueva religión hasta la costa atlántica de África, la mayor parte de España, el centro de Francia y el norte de la India. En los siglos siguientes la propagaron por zonas de Asia Central y Rusia, sectores de China y la mayor parte de las Indias Orientales, donde el islam, alternativamente llevado por mercaderes y conquistadores, se estableció como la presencia religiosa dominante.

Que un pequeño grupo de árabes unidos inspirara un movimiento que derrotaría a los grandes imperios que habían dominado la región durante

siglos habría parecido inconcebible décadas atrás. ¿Cómo fue posible que el surgimiento de tamaño impulso imperial y semejante fervor omnidireccional pasara tan inadvertido? Hasta entonces las sociedades vecinas no habían considerado a la península Arábiga como una fuerza imperial. Los árabes habían llevado una existencia tribal, de pastores y seminómada en el desierto y sus márgenes fértiles durante siglos. Hasta ese momento, si bien habían desafiado sin mayor éxito el dominio romano unas cuantas veces, no habían fundado grandes estados ni imperios. Su memoria histórica estaba encerrada en una tradición oral de poesía épica. Figuraban en los escritos de griegos, romanos y persas principalmente como asaltantes ocasionales de rutas comerciales y poblaciones sedentarias. Si de algún modo se habían introducido en la visión de orden mundial de esas culturas, había sido a través de acuerdos ad hoc para comprar la lealtad de alguna tribu y encargarle la seguridad de las fronteras imperiales.[2]

En un siglo de empresas extraordinarias, este mundo fue derrocado. Expansionista y en algunos aspectos radicalmente igualitario, el islam no se parecía a ninguna otra sociedad de la historia. Sus preceptos que exigían frecuentes plegarias diarias hacían de la fe un modo de vida; su insistencia en la identidad del poder religioso y político transformó la expansión del islam de empresa imperial en obligación sagrada. La avanzada musulmana ofrecía la misma opción a todos los pueblos que iba encontrando en su camino: conversión y adopción del estatus de protectorado, o conquista. Como dijera un enviado musulmán cuya misión era negociar con el sitiado Imperio persa en la víspera de una decisiva batalla del siglo VII: «Si os convertís al islam, os dejaremos en paz; si aceptáis pagar los impuestos, os protegeremos si necesitáis protección. De lo contrario, es la guerra».[3] La caballería árabe —que combinaba magistralmente convicción religiosa, destreza militar y desprecio por los lujos que encontraba en las tierras

conquistadas— hacía creíble la amenaza. Enfrentadas al dinamismo y los logros de la empresa islámica, y bajo amenaza de extinción, las sociedades optaban por adoptar la nueva religión y su visión del mundo.

El rápido avance del islam sobre tres continentes dio prueba a los fieles de su misión divina. Convencido de que su difusión uniría a toda la humanidad y traería la paz, el islam era al mismo tiempo una religión, un superestado multiétnico y un nuevo orden mundial.[4]

Las áreas que el islam había conquistado o donde recibía tributo de los no musulmanes eran concebidas como una sola unidad política: *dar al-islam*, «la casa del islam» o «el reino de la paz». Estaban gobernadas por el califato, una institución definida por sucesión legítima a la autoridad política terrenal que había ejercido el Profeta. Las tierras que estaban más allá eran *dar al-harb*, «el reino de la guerra»; la misión del islam era incorporar estas regiones a su propio mundo y, por consiguiente, traer la paz universal:

> En teoría, el *dar al-islam* se encontraba en estado de guerra con el *dar al-harb*, porque el objetivo último del islam era el mundo entero. Si el *dar al-harb* era reducido por el islam, el orden público de la *pax islamica* suplantaría a todos los otros y las comunidades no musulmanas se volverían parte de la comunidad islámica o se someterían a su soberanía como comunidades religiosas toleradas o como entidades autónomas vinculadas a ella a través de tratados.[5]

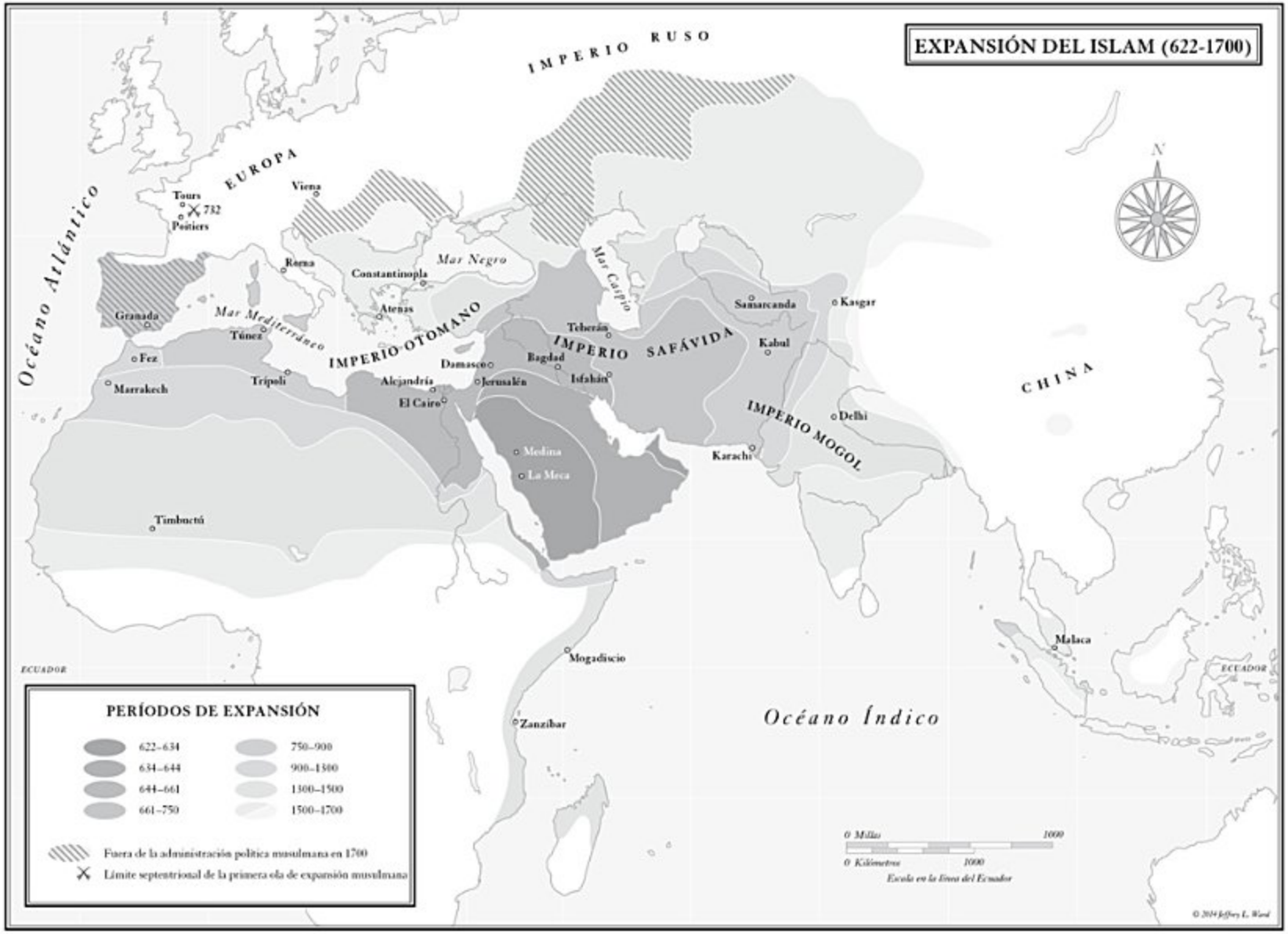
La estrategia para imponer este sistema universal recibió el nombre de *yihad*: la obligación de los creyentes de propagar su fe a través de la lucha. La yihad comprendía la guerra, pero no se limitaba a una estrategia militar; el término también incluía otros medios de ejercer el pleno poder para redimir y diseminar el mensaje del islam, como los logros espirituales o las

grandes hazañas que glorifican los principios de la religión. Dependiendo de las circunstancias —y en diversas épocas y regiones en qué se hacía hincapié suscitó grandes diferencias—, el creyente podía llevar a cabo la yihad «con el corazón, con la lengua, con las manos o con la espada».[6]

Por supuesto que las circunstancias han cambiado mucho desde que el primer Estado islámico se propuso expandir su credo en todas direcciones, o desde que gobernaba a toda la comunidad de sus fieles como una única entidad política en estado de desafío latente para el resto del mundo. Las interacciones entre sociedades musulmanas y no musulmanas han vivido períodos de fructífera coexistencia y también etapas de antagonismo. Los patrones comerciales han estrechado los lazos entre los mundos musulmán y no musulmán, y numerosos acuerdos diplomáticos han surgido del trabajo conjunto de estados musulmanes y no musulmanes en pos de importantes objetivos compartidos. No obstante, el concepto binario del orden mundial continúa siendo la doctrina oficial del Estado en Irán, incluida en su Constitución, el grito de batalla de las minorías armadas en Líbano, Siria, Irak, Libia, Yemen, Afganistán y Pakistán, y la ideología de varios grupos terroristas activos en todo el mundo, entre ellos el Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIL).

Otras religiones, especialmente el cristianismo, han tenido sus propias etapas de cruzadas, a veces exaltando su misión universal con un fervor comparable y recurriendo a métodos análogos de conquista y conversión forzada. (En el siglo XVI los conquistadores españoles abolieron antiguas civilizaciones en América Central y del Sur llevados por un espíritu similar de conquista del mundo.) La diferencia radica en que ese espíritu de cruzada desapareció en el mundo occidental o adoptó la forma de conceptos seculares menos absolutos (o menos perdurables) que los imperativos religiosos. Con el correr del tiempo el cristianismo devino en un concepto

filosófico e histórico, no en un principio operativo de estrategia o un orden internacional. Ese proceso se vio facilitado porque el mundo cristiano había establecido una distinción entre «lo que es del César» y «lo que es de Dios», permitiendo una eventual evolución hacia políticas exteriores pluralistas y seculares dentro de un sistema internacional de estados, como hemos visto en los dos capítulos anteriores. También fue impulsado por circunstancias contingentes, entre ellas la relativa falta de atractivo de algunos conceptos modernos de cruzada llamados a reemplazar el fervor religioso, como el comunismo soviético militante que predicaba la revolución mundial, o los imperialismos fundamentados en la raza.[7]


EXPANSIÓN DEL ISLAM (622-1700)
IMPERIO RUSO
EUROPA
Océano Atlántico
Tours
732
Poitiers
Viena
Roma
Constantinopla
Mar Negro
Mar Caspio
Atenas
Granada
Mar Mediterráneo
Túnez
IMPERIO OTOMANO
Fez
Marrakech
Tripoli
Damasco
Alejandría
Jerusalén
El Cairo
Teherán
Bagdad
Isfahán
IMPERIO SAFÁVIDA
Samarcanda
Kasgar
Kabul
CHINA
Delhi
IMPERIO MOGOL
Karachi
Medina
La Meca
Timbuctú
Mogadiscio
Zanzíbar
Malaca
ECUADOR
Océano Índico
N
PERÍODOS DE EXPANSIÓN
622–634
634–644
644–661
661–750
750–900
900–1300
1300–1500
1500–1700
Fuera de la administración política musulmana en 1700
Límite septentrional de la primera ola de expansión musulmana
0 Millas 1000
0 Kilómetros 1000
Escala en la línea del Ecuador
© 2014 Jeffrey L. Ward

La evolución del mundo musulmán ha sido más compleja. Algunos períodos han alimentado esperanzas de una convergencia de enfoques. Por otra parte, en una etapa reciente como la década de 1920, el Imperio otomano todavía afirmaba la línea directa de sucesión política del profeta Mahoma, lo cual era una realidad práctica para los estadistas de Oriente Próximo. Desde la caída de este imperio, la respuesta de los países claves musulmanes ha estado dividida entre los que quieren formar parte del nuevo orden internacional ecuménico, basado en los estados, como miembros significativos —observando sus profundas creencias religiosas, pero sin mezclarlas en las cuestiones de política exterior— y los que se han embarcado en una batalla por la sucesión de la autoridad universal dentro de una interpretación inflexible del concepto islámico tradicional de orden mundial.

En los últimos noventa años, los exponentes de ambas visiones han dado algunas de las figuras más destacadas de la época; entre ellos se cuentan algunos de los estadistas más visionarios del siglo y algunos de los absolutistas religiosos más formidables. La contienda entre ambos no ha concluido; bajo algunos gobiernos de Oriente Próximo, los creyentes en órdenes universales basados en el Estado y en la fe pueden coexistir, aunque en ocasiones no sea fácil. Para muchos de sus fieles, especialmente en un período de resurgimiento del islam —cuando la ideología moderna busca imponer el texto sagrado musulmán como árbitro central de la vida personal, política e internacional—, el mundo islámico permanece en una condición de ineludible confrontación con el mundo exterior.

En el sistema islámico temprano estaban permitidos los tratados de no agresión con sociedades no musulmanas. De acuerdo con la jurisprudencia tradicional, eran acuerdos pragmáticos de duración limitada que permitían a la parte islámica protegerse de las amenazas mientras recuperaba fuerzas y

cohesión. Basados en un precedente establecido por el Estado islámico temprano respecto de hacer treguas con enemigos a los que al final vencía, estaban limitados por términos de duración específica, hasta diez años, y podían ser renovados si era necesario: con este espíritu, en los primeros siglos de historia musulmana, «las reglas legales islámicas estipulan que un tratado no puede ser para siempre, dado que debe ser inmediatamente abandonado si los musulmanes se vuelven capaces de combatirlos [a los enemigos]».[8]

Pero estos tratados no implicaban un sistema permanente en el que el Estado islámico interactuara en pie de igualdad con otros estados soberanos no musulmanes: «Se pensaba que las comunidades del *dar al-harb* se encontraban en "estado de naturaleza" porque carecían de competencia legal para relacionarse con el islam en pie de igualdad y reciprocidad puesto que no satisfacían sus estándares éticos y legales».[9] Dado que para esta visión los principios internos del Estado islámico eran de origen divino, las entidades políticas no musulmanas eran ilegítimas; los estados musulmanes jamás podrían aceptarlas como pares verdaderamente iguales. El orden mundial pacífico dependía de la capacidad de forjar y expandir una entidad islámica unitaria, no del equilibrio entre partes rivales.

En la versión idealizada de esta visión de mundo, la difusión de la paz y la justicia bajo el islam era un proceso unidireccional e irreversible. La pérdida de tierras sufrida por el *dar al-islam* jamás podía ser aceptada como permanente, ya que eso hubiera equivalido a repudiar el legado de la fe universal. La historia no registra ninguna otra empresa política que se haya propagado con resultados tan inexorables. Con el correr del tiempo, una parte de los territorios alcanzados en períodos de expansión del islam quedarían fuera del control político musulmán, entre ellos, España, Portugal, Sicilia, el sur de Italia, los Balcanes (hoy una mezcla de enclaves

musulmanes y cristianos principalmente ortodoxos), Grecia, Armenia, Georgia, Israel, la India, el sur de Rusia y partes de China occidental. Pero la inmensa mayoría de los territorios incorporados durante la primera ola de expansión islámica continúan siendo musulmanes.[10]

Ninguna sociedad sola ha tenido jamás el poder, ningún liderazgo la resiliencia y ninguna fe el dinamismo necesarios para imponer perdurablemente su mandato en el mundo entero. La universalidad ha demostrado ser huidiza para todos los conquistadores, incluido el islam. A medida que el primer Imperio islámico se fue expandiendo, acabó por fragmentarse en múltiples centros de poder. Una serie de crisis posteriores a la muerte de Mahoma provocó la escisión entre las ramas sunita y chiita del islam, división que define el mundo islámico contemporáneo. La sucesión es un tema peliagudo en cualquier nueva empresa política; cuando el líder fundador es visto también como el «sello de los profetas», el mensajero final de Dios, el debate se torna a la vez político y teológico. Tras la muerte de Mahoma en el año 632, un consejo de ancianos tribales eligió a su suegro Abu Bakr como su sucesor o califa, la figura más apta para mantener el consenso y la armonía en la naciente comunidad musulmana. Una minoría creía que esa cuestión no debería haberse sometido a votación y que el poder tendría que haber pasado automáticamente al pariente consanguíneo más cercano al profeta, su primo Alí: uno de los primeros conversos al islam, pieza fundamental en este damero, y además un guerrero heroico a quien, se suponía, el propio Mahoma habría elegido como su sucesor.

Estas facciones acabaron por constituir las dos ramas principales del islam. Para los que apoyaban a Abu Bakr y sus sucesores inmediatos, la

relación de Mahoma con Dios era única y definitiva; la tarea primordial del califato era preservar lo que Mahoma había revelado y creado. Se convirtieron en los sunitas, «el pueblo de la tradición y el consenso».[11] Para la facción de Alí —chiita-Alí—, el gobierno de la nueva sociedad islámica era también una tarea espiritual que involucraba un elemento esotérico. Desde su perspectiva, los musulmanes solo podrían mantener una relación correcta con la revelación de Mahoma si eran guiados por individuos con dotes espirituales que fueran descendientes directos del profeta y de Alí: los «fideicomisarios» de los significados internos ocultos de la religión. Cuando Alí, que finalmente llegó al poder como cuarto califa, fue desafiado por la rebelión y asesinado por una turba, los sunitas tomaron como su tarea central la restauración del islam y decidieron respaldar a la facción que restableciera la estabilidad. Los chiitas decretaron que las nuevas autoridades eran usurpadores ilegítimos y ensalzaron a los mártires que habían muerto en la resistencia. Estas actitudes generales habrían de prevalecer durante siglos.

Las rivalidades geopolíticas agravaron las diferencias doctrinales. Con el correr del tiempo se formaron las esferas distintas, como la árabe, persa, turca y mogol; si bien todas observaban teóricamente el mismo orden musulmán global, se conducían como monarquías rivales con intereses distintos y distintas interpretaciones de su fe. En algunos casos, incluido la mayor parte del período mogul en la India, estas conllevaban un enfoque relativamente ecuménico e incluso sincrético que promovía la tolerancia hacia otras creencias y privilegiaba las políticas exteriores prácticas sobre los imperativos sectarios. Cuando sus pares sunitas le suplicaron que comenzara la yihad contra el Irán chiita, la India mogul puso objeciones basadas en la amistad tradicional y la ausencia de *casus belli*.

Al final el ímpetu del proyecto mundial del islam flaqueó cuando la primera ola de expansión musulmana fue rechazada en Europa. Las batallas de Poitiers y Tours en Francia en 732 dieron por concluida una serie de avanzadas hasta entonces ininterrumpidas de las fuerzas musulmanas árabes y nordafricanas. La defensa bizantina de Asia Menor y Europa Oriental mantuvo, durante cuatro siglos, una línea detrás de la cual Occidente comenzó a desarrollar sus propias ideas postimperio romano del orden mundial. Cuando los bizantinos regresaron, temporalmente, a Oriente Próximo, comenzaron a proyectar conceptos occidentales sobre los territorios que administraban los musulmanes. Las cruzadas —incursiones lideradas por caballeros cristianos sobre la histórica Tierra Santa que el islam había incorporado en el siglo VII— tomaron Jerusalén en el año 1099 y establecieron allí un reino que perduró casi dos siglos. La reconquista cristiana de España culminó con la caída de Granada, último bastión musulmán en la península Ibérica, en 1492, empujando la frontera occidental del islam nuevamente hacia el norte de África.

En el siglo XIII el sueño de orden universal reapareció. Un nuevo Imperio musulmán liderado por los turcos otomanos, seguidores del conquistador Osmán, expandió su otrora menor Estado anatolio en una formidable potencia capaz de desafiar, y al final desplazar, los últimos vestigios del Imperio bizantino. Comenzaron a construir un sucesor para los grandes califatos islámicos de siglos anteriores. Presentándose como los líderes de un mundo islámico unificado, se expandieron en todas direcciones mediante conflictos bélicos disfrazados de guerras santas, empezando por los Balcanes. En 1453 conquistaron Constantinopla (Estambul), la capital de Bizancio, geoestratégicamente situada a caballo del estrecho de Bósforo; luego incursionaron en el sur y el oeste sobre la península Arábiga, Mesopotamia, el norte de África, Europa Oriental y el Cáucaso,

convirtiéndose en la potencia litoral dominante del Mediterráneo oriental. Al igual que el primer Imperio islámico, los otomanos concebían su misión política como universal y afirmaban «el orden del mundo»; los sultanes proclamaban ser «la Sombra de Dios en la Tierra» y «el gobernante universal que protege al mundo».[12]

Del mismo modo que sus predecesores medio milenio atrás, el Imperio otomano entró en contacto con los estados de Europa Occidental en su expansión hacia el oeste. La divergencia entre lo que más tarde sería institucionalizado como el sistema multipolar europeo y el concepto otomano de un único imperio universal confería un carácter complejo a sus relaciones. Los otomanos se negaban a aceptar a los estados europeos como legítimos o iguales. No era una simple cuestión de doctrina islámica; también reflejaba un juicio sobre la realidad de las relaciones de poder, porque el Imperio otomano era territorialmente más vasto que todos los estados europeos occidentales juntos y durante muchas décadas militarmente más fuerte que cualquier coalición concebible entre estos.

En este contexto, los documentos oficiales otomanos acordaban en sus protocolos un rango inferior al del sultán —el monarca del Imperio otomano— a los monarcas europeos; era un rango equivalente al de visir o primer ministro. Del mismo modo, los embajadores europeos que tenían permiso de los otomanos para residir en Constantinopla lo hacían en carácter de suplicantes. Los pactos negociados con esos enviados no se redactaban como tratados bilaterales, sino como concesiones de privilegio unilaterales y susceptibles de ser revocadas en cualquier momento, de privilegios otorgadas por un sultán magnánimo.[13]

Cuando los otomanos llegaron al límite de potencia militar, ambas partes tuvieron que alinearse ocasionalmente entre sí por cuestiones de ventaja

táctica. Los intereses estratégicos y comerciales más de una vez sortearon la doctrina religiosa.

En 1526 Francia, que se consideraba rodeada por el poder de los Habsburgo en España al sur y por el Sacro Imperio Romano —también liderado por los Habsburgo— al este, propuso una alianza militar al sultán otomano Suleimán el Magnífico. Era el mismo concepto estratégico que, cien años atrás, había provocado la alineación de la Francia católica con la causa protestante en la guerra de los Treinta Años. Suleimán, que veía en el poder de los Habsburgo el principal obstáculo para las ambiciones otomanas en Europa Oriental, respondió favorablemente, aunque trató al rey de Francia Francisco I como un aliado inequívocamente menor. No quiso pactar una alianza, que habría implicado igualdad moral; en cambio, concedió su apoyo como un acto unilateral venido del cielo:

> Yo, que soy el sultán de sultanes, soberano de soberanos, dispensador de coronas a los monarcas sobre la faz de la tierra, la sombra de Dios en la tierra, el sultán y señor soberano del mar Blanco y del mar Negro, de Rumelia y de Anatolia, de Karamania. [...] A vos, que sois Francisco, rey de la tierra de Francia.
>
> Habéis enviado a mi puerto, refugio de soberanos, una carta [...] aquí habéis pedido ayuda y socorro para vuestra empresa. [...] Tened coraje entonces, y no desmayéis. Nuestros gloriosos predecesores y nuestros ilustres ancestros (¡que Alá ilumine sus sepulcros!) nunca han cesado de hacer la guerra para repeler al enemigo y conquistar sus tierras. Nosotros mismos hemos seguido sus pasos, y en todos los tiempos hemos conquistado provincias y ciudadelas de gran poderío y difíciles de someter. Noche y día nuestro caballo está ensillado y nuestro sable ceñido. [14]

De esto surgió una activa cooperación militar, que incluyó operaciones navales conjuntas otomano-francesas contra España y la península Itálica. Ateniéndose a las mismas reglas, los Habsburgo pasaron por alto a los otomanos y solicitaron una alianza con la dinastía chiita Safavid en Persia.

Al menos por una vez, los imperativos políticos prevalecieron sobre la ideología.

## El Imperio otomano: el enfermo de Europa

Los ataques otomanos al orden europeo se reanudaron, y el más significativo de todos afectó a Viena en 1683. El sitio de Viena, interrumpido ese mismo año por un ejército europeo comandado por Eugenio de Saboya, marcó el cenit de la expansión otomana.

A fines del siglo XVIII y, con creciente ímpetu, durante todo el siglo XIX, los estados europeos comenzaron a revertir el proceso. El Imperio otomano se había vuelto gradualmente esclerótico debido a la acendrada resistencia a la modernización de las facciones religiosas más ortodoxas de la corte. Rusia ejercía presión sobre el imperio desde el norte, marchando hacia el mar Negro y sobre el Cáucaso. Rusia y Austria avanzaban sobre los Balcanes desde el este y el oeste, mientras que Francia y Gran Bretaña competían por la influencia en Egipto —la joya de la corona del Imperio otomano—, que en el siglo XIX alcanzó diversos grados de autonomía nacional.

Sacudido por los disturbios internos, las potencias occidentales trataban al Imperio otomano como si fuera «el enfermo de Europa».[15] El destino de sus vastas posesiones en los Balcanes y Oriente Próximo, entre ellas importantes comunidades cristianas con vínculos históricos con Occidente, se transformó en «la cuestión oriental», y durante buena parte del siglo XIX las grandes potencias europeas intentaron repartirse las posesiones otomanas sin perturbar el equilibrio de poder continental. Por su parte, los

otomanos apelaron al recurso de los débiles; intentaron manipular a las fuerzas rivales para obtener la máxima libertad de acción.

De este modo, a finales del siglo XIX, el Imperio otomano pasó a formar parte del equilibrio europeo como miembro provisional del orden internacional westfaliano, pero también como una potencia decadente que ya no controlaba enteramente su destino: un «peso» que había que considerar en el momento de establecer el equilibrio europeo, pero no un socio plenipotenciario en el momento de diseñarlo. Gran Bretaña utilizó al Imperio otomano para bloquear la avanzada rusa sobre los estrechos; Austria se alió alternativamente con Rusia y los otomanos para resolver las cuestiones balcánicas.

La Primera Guerra Mundial puso fin a las maniobras cautelosas. Aliados con Alemania, los otomanos entraron en la guerra con argumentos extraídos de ambos sistemas internacionales: el westfaliano y el islámico. El sultán acusó a Rusia de violar la «neutralidad armada» del imperio cometiendo un «ataque injustificado, contrario a la ley internacional», y prometió «recurrir a las armas para salvaguardar nuestros justos intereses» (un *casus belli* westfaliano por antonomasia). Simultáneamente, el principal líder religioso otomano declaró la «yihad», acusando a Rusia, Francia y Gran Bretaña de «ataques emprendidos contra el califato con el propósito de aniquilar el islam» y proclamó el deber religioso de «los mahometanos de todos los países» (incluidos los que se encontraban bajo administración británica, francesa o rusa) de «acudir presurosos con sus cuerpos y sus posesiones a la *djat* [yihad]» o de lo contrario enfrentarse a «la ira de Dios».[16]

La guerra santa suele empujar a los ya poderosos a realizar esfuerzos todavía mayores; sin embargo, está condenada al fracaso si desatiende las realidades estratégicas o políticas. Y el ímpetu de la época era la identidad nacional y los intereses nacionales, no la yihad global. Los musulmanes del

Imperio británico no hicieron caso de la declaración de yihad; los líderes musulmanes claves en la India británica prefirieron concentrarse en las actividades de los movimientos independentistas, casi siempre de naturaleza ecuménica y compartidos con sus compatriotas hinduistas. En la península Arábiga despertaron las aspiraciones nacionales, intrínsecamente antiotomanas. Las esperanzas alemanas de un respaldo panislámico a la guerra resultaron una quimera. Tras el fin de la guerra en 1918 los territorios otrora otomanos fueron incorporados al sistema internacional westfaliano mediante una variedad de mecanismos impuestos.

## EL SISTEMA WESTFALIANO Y EL MUNDO ISLÁMICO

El Tratado de Sèvres de 1920, firmado con los restos del Imperio otomano después de la Primera Guerra Mundial, volvió a concebir Oriente Próximo como un conjunto de estados: un concepto que hasta entonces no era parte de su léxico político. Algunos, como Egipto y el Irán no árabe, habían tenido experiencias históricas anteriores como imperios y entidades culturales. Otros habían sido inventados como «mandatos» británicos o franceses, indistintamente un subterfugio del colonialismo o un intento paternalista de definirlos como estados incipientes que necesitaban tutela. El Acuerdo SykesPicot de 1916 (llamado así en homenaje a sus negociadores británico y francés) había dividido Oriente Próximo en esferas de influencia. El sistema de mandatos, ratificado por la Sociedad de Naciones, puso en práctica esa división: Siria y Líbano fueron asignados a Francia; Mesopotamia, luego Irak, quedó bajo influencia británica; y Palestina y Transjordania pasaron a ser el «mandato [británico] de Palestina», que se extendía desde la costa del Mediterráneo hasta Irak. Cada

una de estas entidades contenía múltiples grupos sectarios y étnicos, algunos de los cuales compartían una historia de conflictos. Esto permitía que el poder mandante gobernara en parte manipulando las tensiones, sentando de este modo los fundamentos de futuras guerras y guerras civiles.

Con respecto al sionismo floreciente (el movimiento nacionalista judío para establecer un Estado en la tierra de Israel, una causa anterior a la guerra, pero que había ganado fuerza en sus postrimerías), la Declaración de Balfour de 1917 del gobierno británico —una carta del secretario de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña a lord Rothschild— proclamó favorecer «el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío», al mismo tiempo que aseguraba que «está muy claro que no se hará nada que pueda perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías existentes».[17] Según parece, Gran Bretaña compensó la ambigüedad de esta declaración prometiéndole también el mismo territorio al jerife de La Meca.

Estas redistribuciones formales del poder provocaron grandes tensiones y revueltas. En 1924 los líderes laico-nacionalistas de la recientemente proclamada República de Turquía abolieron la institución principal de la unidad panislámica, el califato, y declararon el estado secular. Desde entonces, el mundo musulmán quedó a caballo entre el orden internacional westfaliano victorioso y el ahora irrealizable concepto del *dar al-islam*. Con escasa experiencia, las sociedades de Oriente Próximo procuraron redefinirse como estados modernos dentro de fronteras que, en su mayor parte, no tenían raíces históricas.

La emergencia del Estado secular de estilo europeo no tenía precedentes en la historia árabe. La primera respuesta de los árabes fue adaptar los conceptos de soberanía y Estado a sus propios fines. Las élites comerciales y políticas establecidas comenzaron a operar dentro del marco de orden

westfaliano y de la economía global; lo único que exigieron fue el derecho de sus pueblos a participar como iguales. Perseguían la independencia genuina para las unidades políticas constituidas, incluso las de reciente creación, no el derrocamiento del orden westfaliano. En pos de estos objetivos, comenzó a gestarse una corriente laicista, pero que no culminó, como en Europa, en un orden pluralista.

Aparecieron dos tendencias opuestas. Los «panárabes» aceptaban la premisa de un sistema basado en el Estado. Pero el Estado al que aspiraban era la nación árabe unida: una única entidad étnica, lingüística y cultural. En contraste, el «islam político» insistía en la religión común como el mejor vehículo para una identidad árabe moderna. Los islamistas —cuya manifestación hoy más conocidas es la Hermandad Musulmana— eran por lo general miembros de la nueva clase media con instrucción superior. Muchos pensaban que el islamismo era una manera de entrar en la era de posguerra sin tener que abandonar sus valores, un modo de ser modernos sin convertirse en occidentales.[18]

Hasta la Segunda Guerra Mundial, las potencias europeas tuvieron la fuerza necesaria para mantener el orden regional que ellas mismas habían pergeñado para Oriente Próximo después de la Primera Guerra Mundial. Pero después, la capacidad de las potencias europeas para controlar poblaciones cada vez más intranquilas desapareció. Estados Unidos emergió como la principal influencia exterior. En las décadas de 1950 y 1960, los gobiernos más o menos feudales y monárquicos de Egipto, Irak, Siria, Yemen y Libia fueron derrocados por sus comandantes militares, que procedieron a instaurar una forma de gobierno laica.

Los nuevos gobernantes, por lo general reclutados en segmentos de la población hasta entonces excluidos del proceso político, procedieron a aumentar su apoyo popular con apelaciones al nacionalismo. Las culturas

políticas populistas, pero no democráticas, arraigaron en la región: Gamal Abdel Nasser —el carismático líder populista de Egipto entre 1954 y 1970 — y su sucesor Anwar al-Sadat eran hombres de provincias que fueron ascendiendo de cargo. Sadam Husein en Irak, de origen humilde como ellos, puso en práctica una versión más extrema del gobierno militar laico: gobernando por la intimidación y la brutalidad desde comienzos de los años setenta (al principio como hombre fuerte de facto y luego, desde 1979, como presidente) hasta 2003, buscó atemorizar a la región con su belicosidad. Tanto Husein como su aliado ideológico en Siria, el astuto y despiadado Hafez al-Assad, impusieron las minorías sectarias a que pertenecían sobre poblaciones mayoritarias mucho más numerosas (irónicamente de orientaciones opuestas: los sunitas gobernaban a la mayoría chiita en Irak, y los casi chiitas alawatis gobernaban a la mayoría sunita en Siria) proclamado el nacionalismo panárabe. Se desarrolló una sensación de destino nacional común como sustituto de la visión islámica.

Pero el legado islámico pronto volvió a reafirmarse. Los partidos islamistas, que mezclaban la crítica a los excesos y defectos de los gobernantes laicos con argumentos tomados de las Escrituras acerca de la necesidad de una forma de gobierno de inspiración divina, abogaban por la formación de una teocracia panislámica para reemplazar a los estados existentes. Vilipendiaban a Occidente y a la Unión Soviética por igual; muchos respaldaban sus ideas con oportunistas atentados terroristas. Los gobernantes militares reaccionaron de inmediato: suprimieron los movimientos políticos islamistas, a los que acusaron de socavar la modernización y la unidad nacional.

Esa época, con sobrada razón, no es idealizada en la actualidad. Los gobiernos militares, monárquicos y otros autocráticos de Oriente Próximo veían el disenso como sedición, dejando poco espacio para el desarrollo de

la sociedad civil o las culturas pluralistas: una laguna que perseguiría a esta región hasta el siglo XXI. No obstante, dentro del contexto de nacionalismo autocrático, comenzaba a tomar forma un acuerdo provisional con el orden internacional contemporáneo. Algunos de los gobernantes más ambiciosos, como Nasser y Sadam Husein, intentaron ampliar su alcance territorial: directamente por la fuerza o mediante demagógicos llamamientos a la unidad árabe. La confederación de Egipto y Siria, aunque de corta vida (1958-1961), fue un fiel reflejo de ese intento. Pero los esfuerzos en este sentido fracasaron porque los estados árabes protegían demasiado su patrimonio como para disolverlo en un proyecto más amplio de integración política. Así, al final la base común de las políticas para los gobernantes militares era el Estado y un nacionalismo que, en su mayor parte, coincidía con las fronteras establecidas.

Dentro de este contexto, buscaron explotar la rivalidad de las potencias de la Guerra Fría para aumentar su propia influencia. Desde finales de los años cincuenta hasta comienzos de la década de los setenta, la Unión Soviética fue su vehículo para presionar a Estados Unidos. Se convirtió en la principal abastecedora de armas y en adalid diplomática de los estados nacionalistas árabes, que a su vez apoyaban los objetivos internacionales soviéticos. Los autócratas militares profesaban una suerte de lealtad general al «socialismo árabe» y manifestaban su admiración por el modelo económico soviético, pero en la mayoría de los casos las economías continuaron siendo tradicionalmente patriarcales y basadas en industrias únicas dirigidas por tecnócratas. El factor predominante era el interés nacional, tal como lo concebían los regímenes, no la ideología política o religiosa.

Las relaciones entre los mundos islámico y no islámico en la época de la Guerra Fría respetaron este enfoque esencialmente westfaliano, basado en

el equilibrio de poder. Egipto, Siria, Argelia e Irak respaldaban en líneas generales las políticas soviéticas y seguían el liderazgo soviético. Jordania, Arabia Saudí, Irán y Marruecos preferían a Estados Unidos, y además su seguridad dependía del respaldo estadounidense. Todos estos países, con excepción de Arabia Saudí, eran gobernados como estados seculares —aunque varios mantenían formas monárquicas tradicionales de tintes religiosos para garantizarse la legitimidad política— y respetaban ostensiblemente los principios del estatismo basado en el interés nacional. La distinción básica radicaba en saber qué superpotencia había elegido cada país para alinearse en la defensa de sus intereses.

En 1973-1974 esta alineación cambió. Convencido de que la Unión Soviética podía abastecer armas pero no progresos diplomáticos para recuperar la península del Sinaí de la ocupación israelí (Israel se había apoderado de la península en 1967 durante la guerra de los Seis Días), el presidente egipcio Anwar al-Sadat cambió de bando. A partir de ese momento, Egipto operaría como un aliado de facto de Estados Unidos; su seguridad estaría basada en armas norteamericanas, no soviéticas. Siria y Argelia adoptaron una posición más equidistante entre los dos bandos de la Guerra Fría. El rol regional de la Unión Soviética se vio seriamente reducido.

El único asunto ideológico sobre el que las distintas posiciones árabes coincidían era el surgimiento de Israel como Estado soberano y tierra natal internacionalmente reconocida para el pueblo judío. La resistencia árabe a tal perspectiva provocó cuatro guerras: en 1948, 1956, 1967 y 1973. En todas triunfaron las armas israelíes.

Con el cambio de Sadat hacia una política basada en el interés nacional, la órbita antisoviética inauguró un período de intensa diplomacia que condujo a dos acuerdos de retiro de las tropas entre Egipto e Israel y un

acuerdo de paz con Israel en 1979. Egipto fue expulsado de la Liga Árabe. Sadat fue denostado y al final asesinado. Pero sus valientes acciones encontraron imitadores dispuestos a alcanzar acuerdos comparables con el Estado judío. En 1974 Siria e Israel concluyeron un acuerdo de retiro de tropas para definir y proteger las fronteras militares entre los dos países. Este acuerdo se mantuvo cuatro décadas, a pesar de las guerras y el terrorismo, e incluso durante el caos de la guerra civil en Siria. Jordania e Israel pusieron en práctica una restricción mutua que al final culminó en un acuerdo de paz. En el plano internacional, los regímenes autoritarios de Siria e Irak continuaron mirando hacia la Unión Soviética, pero permanecieron abiertos, caso por caso, a respaldar otras políticas. A finales de la década de 1970, las crisis de Oriente Próximo comenzaban a parecerse cada vez más a las crisis de los Balcanes en el siglo XIX: los intentos, por parte de estados secundarios, de manipular las rivalidades entre las potencias dominantes en pro de sus propios objetivos nacionales.

Sin embargo, la asociación diplomática con Estados Unidos en última instancia no pudo resolver el dilema que enfrentaban las autocracias militares nacionalistas. La asociación con la Unión Soviética no había significado ningún progreso para las metas políticas; la asociación con Estados Unidos no había desactivado las tensiones sociales. Los regímenes autoritarios habían logrado una independencia sustancial del dominio colonial y tenían capacidad para maniobrar entre los grandes centros de poder de la Guerra Fría. Pero su progreso económico había sido demasiado lento y el acceso a los beneficios demasiado irregular como para responder a las necesidades de sus pueblos: en muchos casos los problemas se exacerbaron cuando la abundancia de recursos energéticos fomentó una confianza casi exclusiva en el petróleo para los ingresos nacionales, propiciando una cultura que no favorecía la innovación y la diversificación.

Sobre todo, el imprevisto final de la Guerra Fría debilitó su posición negociadora y los volvió políticamente menos indispensables. No habían aprendido, a falta de un enemigo foráneo o una crisis internacional, a movilizar poblaciones que comenzaban a ver al Estado ya no como un fin en sí mismo, sino como una entidad que tenía la obligación de mejorar su bienestar.

A resultas de ello, estas élites se vieron obligadas a lidiar con una creciente marea de descontento interno que desafiaba su autoridad. Los grupos radicales que prometían reemplazar el sistema existente en Oriente Próximo con un orden de base religiosa reflejaban dos enfoques universalistas distintos del orden mundial: la versión sunita, a través de la regionalmente difundida Hermandad Musulmana fundada en 1928, Hamas, el movimiento radical que obtuvo el poder en Gaza en 2007, y el movimiento terrorista global Al Qaeda; y la versión chiita a través de la revolución de Jomeini y su vástago, «el Estado dentro del Estado» libanés Hezbollah. Enfrentadas por un conflicto violento, no obstante las unía el compromiso de desmantelar el orden regional existente y reconstruirlo bajo la forma de un sistema de inspiración divina.

## ISLAMISMO: LA MAREA REVOLUCIONARIA. DOS INTERPRETACIONES FILOSÓFICAS[*]

En la primavera de 1947, Hassan al-Banna —relojero egipcio, maestro de escuela y activista religioso autodidacta muy seguido— dirigió una crítica a las instituciones egipcias del Egipto del rey Faruk que se titulaba «Hacia la luz». En ella ofrecía una alternativa islámica al Estado nacional secular. Con un lenguaje estudiadamente cortés y no obstante directo al-Banna

subrayaba los principios y aspiraciones de la Sociedad Egipcia de Hermanos Musulmanes (coloquialmente conocida como Hermandad Musulmana), la organización que había fundado en 1928 para combatir lo que a su entender eran los efectos degradantes de la influencia foránea y los estilos laicos de vida.

Nacida como reunión informal de musulmanes religiosos expulsados por la dominación británica de la zona del canal de Suez en Egipto, la Hermandad de al-Banna había crecido hasta transformarse en una red nacional de actividad social y política, con decenas de miles de miembros, células en todas las ciudades egipcias y una influyente red de propaganda que distribuía los comentarios de su líder sobre acontecimientos de la actualidad. Se había ganado el respeto regional al brindar apoyo a la fallida revuelta árabe antibritánica y antisionista de 1937-1939 en el mandato británico de Palestina. También era vigilada de cerca por las autoridades egipcias.[19]

Al-Banna, que tenía prohibido participar directamente en la política egipcia, pero no obstante era una de las figuras políticas más influyentes de Egipto, quería ahora reivindicar la visión de la Hermandad Musulmana con una declaración pública dirigida al monarca de su país. Lamentando que Egipto y la región hubieran caído presas de la dominación extranjera y la decadencia moral interna, proclamó que había llegado el tiempo de la renovación.

Occidente, afirmaba al-Banna, «que brilló por largo tiempo en virtud de su perfección científica [...] está ahora en bancarrota y en decadencia. Sus cimientos se están resquebrajando y sus instituciones y principios guías, desmoronando». Las potencias occidentales habían perdido el control de su propio orden mundial: «Sus congresos fracasan, rompen sus tratados y hacen pedazos sus pactos». La Sociedad de Naciones, creada para mantener

la paz, era «un fantasma». Aunque no utilizó el término, al-Banna estaba argumentando que el orden mundial westfaliano había perdido su legitimidad y su poder. Y estaba anunciando explícitamente que había llegado la ocasión de crear un nuevo orden mundial basado en el islam. «La vía islámica ya ha sido probada antes», argüía, y «la historia ha dado testimonio de su solidez.» Si una sociedad se consagraba a la tarea «completa y abarcadora» de restaurar los principios originales del islam y construir el orden social que prescribe el Corán, «la nación islámica en su conjunto» —es decir, todos los musulmanes que habitan el planeta— «nos apoyará»; y de ello resultará «la unidad árabe» y al final «la unidad islámica».[20]

¿Cómo habría de relacionarse un orden mundial islámico restaurado con el sistema internacional moderno, erigido en torno a los estados? La verdadera lealtad del musulmán, argumentaba al-Banna, era multiplicar, superponer esferas, en cuyo ápice se erguiría un sistema islámico unificado cuyo alcance al final abarcaría al mundo entero. Su tierra natal era al principio «un país específico»; «luego se extiende a los otros países islámicos, porque todos son patria y refugio para un musulmán»; luego un «Imperio islámico» según el modelo creado por sus piadosos ancestros, porque «al musulmán le preguntarán delante de Dios» qué ha hecho para «restaurarlo». El círculo final era global: «Luego la patria del musulmán se expande hasta abarcar el mundo entero. ¿Acaso no oyes las palabras de Dios (¡Bendito y Todopoderoso es!): “Lucha hasta que no haya más persecución y recuerda que la veneración está consagrada a Dios”?».[21]

De ser posible, esta lucha debería ser gradual y pacífica. A los no musulmanes, siempre y cuando no se opusieran al movimiento y le prestaran el debido respeto, la primera Hermandad Musulmana les aconsejaba «protección, moderación y profunda equidad». Los extranjeros

debían ser tratados «pacíficamente y con simpatía, siempre y cuando se comporten con rectitud y sinceridad». Por tanto, «es pura fantasía» sugerir que la puesta en práctica de «las instituciones islámicas en nuestra vida moderna crearía extrañeza entre nosotros y las naciones occidentales».[22]

¿Cuánto de esa moderación que aconsejaba al-Banna era esencialmente táctica y un intento de encontrar aceptación en un mundo todavía dominado por las potencias occidentales? ¿Cuánto de la retórica yihadista fue creada para obtener el apoyo de los sectores islamistas tradicionales? Asesinado en 1949, al-Banna no tuvo tiempo de explicar detalladamente cómo se hace para reconciliar la ambición revolucionaria de su proyecto de transformación de mundo con los principios de tolerancia y amistad entre civilizaciones que él mismo abrazaba.

Aunque estas ambigüedades permeaban el texto de al-Banna, desde entonces muchos pensadores y movimientos islamistas se han manifestado a favor del rechazo fundamental al pluralismo y el orden internacional secular. El experto en religión e ideólogo de la Hermandad Musulmana, Sayyid Qutb, articuló quizá la versión más instruida e influyente de esta perspectiva. En 1964, estando en la cárcel acusado de participar en un complot para asesinar al presidente egipcio Nasser, Qutb escribió *Milestones*, (Mojones), una declaración de guerra contra el orden mundial existente que se transformaría en texto fundacional del islamismo moderno.

Para Qutb el islam era un sistema universal que ofrecía la única forma verdadera de libertad: libertad del gobierno de otros hombres, de las doctrinas hechas por el hombre, o de «asociaciones de escaso valor basadas en la raza y el color, en la lengua y el país, en los intereses regionales y nacionales» (es decir, todas las otras formas modernas de gobierno y lealtad, y algunos elementos constitutivos del orden westfaliano). La misión moderna del islam, según Qutb, era derrocarlas a todas y suplantarlas con lo

que, a su entender, sería una realización literal, y al final global, del Corán.[23]

La culminación de este proceso sería «alcanzar la libertad del hombre en la Tierra: de toda la humanidad en todos los rincones de la Tierra». Esto completaría el proceso comenzado por la ola inicial de expansión islámica en los siglos VII y VIII, «que luego será llevado por toda el planeta al conjunto de la humanidad, ya que el objeto de su religión es toda la humanidad y su esfera de acción es el planeta entero».[24] Como todos los proyectos utópicos, este requeriría medidas extremas para poder ser llevado a cabo. Qutb las dejó a cargo de una vanguardia ideológicamente pura, que rechazaría los gobiernos y sociedades predominantes en la región —todos los cuales eran «antiislámicos e ilegales» según Qutb— y tomaría la iniciativa de instaurar el nuevo orden.

Qutb, con inmensa erudición y apasionada vehemencia, le había declarado la guerra a un estado de cosas —la descarada modernidad secular y la desunión musulmana, ratificadas por el establecimiento territorial en Oriente Próximo tras la Primera Guerra Mundial— que muchos musulmanes lamentaban en privado. Si bien la mayoría de sus contemporáneos rechazaban los métodos violentos que proclamaba, no obstante comenzó a formarse un núcleo de seguidores comprometidos: la vanguardia que él mismo había imaginado.[25]

Para un mundo globalizado y mayormente laico que creía haber trascendido los choques ideológicos de la «Historia», las ideas de Qutb y sus seguidores eran tan extremas que no merecían tomarse en serio. Con escasa o ninguna imaginación, muchas élites occidentales encontraban inexplicables las pasiones de los revolucionarios y suponían que sus declaraciones extremas debían ser metafóricas o meras estrategias de negociación. Pero para los fundamentalistas islámicos estas visiones

representaban verdades superiores a las reglas y las normas del orden internacional westfaliano o de cualquier otro. Han sido el grito de batalla de radicales y yihadistas en Oriente Próximo y más allá durante décadas: repetidas por Al Qaeda, Hamas, Hezbollah, los talibanes, el régimen clerical de Irán, Hizb ut-Tahrir (el Partido de la Liberación, activo en Occidente y que aboga abiertamente por el restablecimiento del califato en un mundo dominado por el islam), el nigeriano Boko Haram, la milicia extremista Jabhat al-Nusrah en Siria y el Estado Islámico de Irak y el Levante, que hizo erupción en un ataque militar de gran envergadura a mediados de 2014. Fueron la doctrina combativa de los radicales egipcios que asesinaron a Anwar al-Sadat en 1981, que proclamaron el «deber desatendido» de la yihad y tildaron a su presidente de apóstata por haber hecho la paz con Israel. Lo acusaron de dos herejías: reconocer la existencia legal del Estado judío y (desde su punto de vista), por tanto, acceder a ceder tierras históricamente musulmanas a un pueblo no musulmán.

Este corpus de pensamiento representa una inversión casi total del orden mundial de Westfalia. En la versión purista del islamismo, el Estado no puede ser el punto de partida de un sistema internacional porque los estados son seculares y, por ende, ilegítimos; en el mejor de los casos pueden alcanzar una suerte de estatus provisional camino a una entidad religiosa en una mayor escala. La no interferencia en los asuntos domésticos de otros países no puede servir como principio de gobierno porque las lealtades nacionales representan desviaciones de la verdadera fe y porque los yihadistas tienen el deber de transformar el *dar al-harb*, el mundo de los no creyentes. La pureza, no la estabilidad, es el principio guía de esta concepción del orden mundial.

## La Primavera Árabe y el cataclismo sirio

Por un momento fugaz, la Primavera Árabe que comenzó a fines de 2010 suscitó esperanzas de que las fuerzas rivales de la autocracia y la yihad, que competían por la región, se tornaran irrelevantes con una nueva ola de reformas. Los líderes políticos y los medios de difusión occidentales recibieron a bombo y platillo las revueltas en Túnez y Egipto, como si fueran una revolución regional liderada por jóvenes para defender los principios democráticos liberales. Estados Unidos respaldó oficialmente las demandas de los manifestantes, afirmando que eran innegables gritos en pro de la «libertad», las «elecciones libres y justas», el «gobierno representativo» y la «democracia genuina», gritos que no debían ser desoídos. Pero el camino hacia la democracia habría de ser tortuoso y angustiante, como resultó obvio en cuanto cayeron los regímenes autocráticos.[26]

Muchos en Occidente interpretaron los disturbios en la plaza Tahrir en Egipto como una confirmación de la tesis de que habría que haber buscado una alternativa a la autocracia mucho antes. Sin embargo, el verdadero problema había sido que a Estados Unidos le resultó difícil descubrir elementos que permitieran dar vida a instituciones pluralistas o líderes comprometidos con su realización. (Por eso algunos trazaron la dicotomía entre el gobierno civil y el gobierno militar, y respaldaron a la nada democrática Hermandad Musulmana.)

Las aspiraciones democráticas de Estados Unidos para la región, afirmadas por las administraciones de ambos partidos, han suscitado elocuentes expresiones del idealismo de ese país. Pero las concepciones de las necesidades de seguridad y de fomento de la democracia casi siempre están en pugna. Los que abogan por la democratización han encontrado

difícil hallar líderes que reconozcan la importancia de la democracia, salvo como medio para asegurarse el dominio. Al mismo tiempo, los precursores de la necesidad estratégica no pudieron demostrar cómo evolucionarán los regímenes establecidos de una manera democrática o incluso reformista. El enfoque democratizador no pudo remediar el vacío que acecha la persecución de sus objetivos; el enfoque estratégico quedó baldado por la rigidez de las instituciones disponibles.

La Primavera Árabe comenzó como la revuelta de una nueva generación en pro de la democracia liberal. Pronto fue ninguneada, intervenida o aplastada. La exaltación se transformó en parálisis. Las fuerzas políticas existentes, enquistadas en el ejército y la religión, resultaron ser más fuertes y estar mejor organizadas que el elemento de clase media que se manifestó en defensa de los principios democráticos en la plaza Tahrir. En la práctica, la Primavera Árabe ha exhibido antes que superado las contradicciones internas del mundo árabe-islámico y de las políticas diseñadas para resolverlas.

El frecuentemente repetido eslogan inicial de la Primavera Árabe, «El pueblo quiere la caída del régimen», abrió el interrogante de cómo definir al pueblo y quién o qué ocupará el lugar de las autoridades suplantadas. Las reclamaciones originales de los manifestantes de la Primavera Árabe de una vida política y económica abierta han sido aplastadas por la violenta rivalidad entre el autoritarismo respaldado por el ejército y la ideología islamista.

En Egipto, esos manifestantes exaltados que defendieron los valores del cosmopolitismo y la democracia en la plaza Tahrir no resultaron ser los herederos de la revolución. Las redes sociales electrónicas facilitan la formación de manifestaciones capaces de derrocar regímenes, pero la capacidad de lograr que la gente se reúna en una plaza difiere con creces de

construir las nuevas instituciones de un Estado. Las facciones del período pre-revuelta casi siempre están en condiciones de modelar el resultado durante ese vacío de autoridad que invariablemente sigue al éxito inicial de las manifestaciones. La tentación de fomentar la unidad mezclando nacionalismo y fundamentalismo dio por tierra con los eslóganes originales de la revuelta.

Mohammed Morsi, un líder de la Hermandad Musulmana apoyado por una coalición de grupos fundamentalistas todavía más radicales, fue elegido en 2010 para ocupar una presidencia que la propia Hermandad Musulmana no había pretendido para sí en los emocionantes días de las manifestaciones en la plaza Tahrir. Una vez en el poder, el gobierno islamista se concentró en institucionalizar su autoridad haciendo la vista gorda mientras sus adeptos montaban una campaña de intimidación y acoso contra mujeres, minorías y disidentes. La decisión del ejército de expulsar a este gobierno y declarar el nuevo comienzo del proceso político fue, en última instancia, bien acogida incluso por los ambientes democráticos y laicos, ahora marginados.

Esta experiencia plantea el tema de la política exterior humanitaria, que se distingue de la política exterior tradicional porque critica los conceptos de interés nacional y equilibrio de poder por considerarlos carentes de dimensión moral. Se justifica a sí misma, no porque supere amenazas estratégicas, sino porque elimina condiciones que implican la violación de principios de justicia universales. Los valores y las metas de este estilo de política exterior reflejan un aspecto vital de la tradición norteamericana. Sin embargo, cuando se la practica como concepto central operativo de la estrategia norteamericana, plantea algunos dilemas propios: ¿Estados Unidos se siente obligado a apoyar todas las revueltas populares contra cualquier gobierno no democrático, incluidos aquellos hasta entonces

considerados importantes para sostener el sistema internacional? ¿Toda manifestación es, por definición, democrática? ¿Arabia Saudí es un aliado solo hasta que tienen lugar manifestaciones públicas en su territorio? Una de las principales contribuciones de Estados Unidos a la Primavera Árabe fue condenar, oponerse o trabajar para deponer gobiernos a los que juzgaba autocráticos, incluido el gobierno de Egipto, hasta entonces un valioso aliado. Algunos gobiernos amistosos tradicionalmente aliados como el de Arabia Saudí, sin embargo, podrían interpretar el mensaje central como una amenaza de abandono por parte de Estados Unidos, no como los beneficios de una reforma liberal.

La tradición occidental exige el apoyo a las instituciones democráticas y las elecciones libres. Cualquier presidente de Estados Unidos que ignore este aspecto tan arraigado de la moral norteamericana no podrá contar con el apoyo sostenido del pueblo norteamericano. Pero aplicada en beneficio de partidos que identifican la democracia con un plebiscito sobre la realización de un régimen religioso al que luego consideran irrevocable, la defensa de las elecciones puede resultar solamente en el ejercicio democrático de las mismas. El nuevo régimen militar que ya se ha establecido en El Cairo vuelve a proponer una vez más para Estados Unidos el hasta hoy irresuelto debate entre los intereses de seguridad y la importancia de promover un gobierno humano y legítimo. También parece ser una cuestión de tiempos: ¿hasta qué punto deben ponerse en riesgo los intereses de seguridad por el resultado de una hipotética evolución? Ambos elementos son importantes. Descuidar el futuro democrático —suponiendo que sepamos cómo avanzar en esa dirección— implica riesgos a largo plazo. Descuidar el presente ignorando el elemento de seguridad conlleva el riesgo de una catástrofe inmediata. La diferencia entre tradicionalistas y quienes pretenden una política activa oscila en torno a esa distinción. El

estadista tiene que equilibrarla cada vez que surge el tema. Pueden ocurrir acontecimientos cuyas consecuencias, como el genocidio, son tan horrendas que inclinan la balanza hacia la intervención sin consideraciones estratégicas. Pero, por regla general, la vía más sustentable implicará una mezcla de realismo e idealismo, a menudo tomados como opuestos incompatibles en el debate norteamericano.

En un comienzo, la revolución siria parecía una réplica de la egipcia en la plaza Tahrir. Pero mientras la revuelta egipcia unificó a las fuerzas subyacentes, en Siria estallaron tensiones de larga data que reavivaron el conflicto de milenios entre los chiitas y los sunitas. Dada la complejidad demográfica de Siria, la guerra civil implicó a otros grupos étnicos o religiosos, ninguno de los cuales, basándonos en la experiencia histórica, estaba dispuesto a confiar su destino a las decisiones de otros. Potencias externas intervinieron en el conflicto; las atrocidades proliferaron mientras los sobrevivientes se refugiaban en enclaves étnicos y sectarios.

En el debate público norteamericano, la revuelta contra Bashar al-Assad fue analizada como una analogía de la destitución de Mubarak y descrita como una lucha por la democracia. Se esperaba que culminara con la destitución del gobierno de Assad y su sustitución por un gobierno de coalición democrático e inclusivo. El presidente Obama expresó esta posición en agosto de 2011, cuando públicamente conminó a Assad a «dar un paso a un lado» para que el pueblo sirio pudiera vindicar sus derechos universales:

> El futuro de Siria debe ser decidido por su pueblo, pero el presidente Bashar al-Assad le está obstruyendo el camino. Sus llamamientos al diálogo y la reforma se vuelven vacíos cuando encarcela, tortura y masacra a su propia gente. Hemos dicho más de una vez que el presidente Assad debía liderar una transición democrática o quitarse de en medio. No la lideró. Por el bien del pueblo sirio, ha llegado el momento de que el presidente Assad dé un paso a un lado.[27]

Se esperaba que esta declaración movilizara la oposición interna a Assad y suscitara el apoyo internacional a su destitución.

Por eso Estados Unidos presionó por una «solución política» a través de las Naciones Unidas para quitar a Assad del poder y establecer un gobierno de coalición. Pero hubo una gran consternación cuando otros miembros del Consejo de Seguridad con poder de veto declinaron apoyar este paso o bien la adopción de medidas militares, y cuando la oposición armada —que finalmente hizo su aparición en Siria— tenía pocos elementos que pudieran calificarse de democráticos, y mucho menos de moderados.

Para entonces el conflicto había ido mucho más allá de la cuestión Assad. A ojo de los actores principales, las cuestiones eran sustancialmente diferentes del enfoque del debate norteamericano. Los principales contendientes sirios y regionales no veían una guerra por la democracia, sino por el poder. La democracia solo les interesaba si les permitía instalar a su propio grupo en el poder; ninguno favorecía un sistema que no garantizara que el control del proceso político quedara en manos de su propio partido. Una guerra combatida solo para hacer cumplir los derechos humanos, y desentendida del resultado geoestratégico o georreligioso, era inconcebible para la inmensa mayoría de los contendientes. El conflicto, tal como ellos lo veían, no era entre un dictador y las fuerzas de la democracia, sino entre las sectas rivales de Siria y sus defensores regionales. Desde esta perspectiva, la guerra decidiría cuál de las sectas más importantes de Siria lograría dominar a las otras y controlar lo que quedaba del Estado sirio. Las potencias regionales enviaron armas, dinero y apoyo logístico a Siria en beneficio de sus candidatos sectarios preferidos: Arabia Saudí y los estados del Golfo a los grupos sunitas; Irán respaldó a Assad vía Hezbollah. Cuando el combate se acercaba a un punto muerto, se recurría a grupos y tácticas

cada vez más radicales para pelear una guerra de universal brutalidad que ignoraba todos los aspectos de los derechos humanos.

Entretanto, la contienda había comenzado a retrazar la configuración política de Siria, quizá incluso de la región. Los sirios kurdos crearon una unidad autónoma sobre la frontera turca que con el tiempo podría fusionarse con la unidad autónoma kurda en Irak. Las comunidades drusa y cristiana, temiendo que se repitiera el comportamiento de la Hermandad Musulmana en Egipto hacia sus minorías, se mostraron renuentes a aceptar el cambio de régimen en Siria o se escindieron en comunidades autónomas. El yihadista ISIL está embarcado en construir un califato en territorios tomados a Siria y el oeste de Irak, donde Damasco y Bagdad evidentemente ya no pueden imponer su autoridad.

Los contendientes principales creían estar batallando por la supervivencia o, desde la perspectiva de algunas fuerzas yihadistas, en un conflicto que presagiaba el apocalipsis. Cuando Estados Unidos desistió de equilibrar la balanza, los actores principales pensaron que tendría un motivo ulterior astutamente oculto —quizá un acuerdo de último momento con Irán— o que no estaba a tono con los imperativos del equilibrio de poder en Oriente Próximo. Esta divergencia culminó en 2013 cuando Arabia Saudí rechazó un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y explicó que, dado que los tradicionales árbitros del orden no habían actuado, tendría que aplicar sus propios métodos.[28]

Mientras Estados Unidos hacía un llamamiento al mundo para que se satisficieran las aspiraciones de la democracia y se hiciera cumplir la prohibición internacional contra el uso de armas químicas, otras grandes potencias como Rusia y China invocaban el principio westfaliano de no interferencia. Habían visto las revueltas en Túnez, Egipto, Libia, Mali, Bahrein y Siria principalmente a través del lente de su propia estabilidad

regional y las actitudes de sus propias e indóciles poblaciones musulmanas. Conscientes de que los combatientes sunitas más diestros y dedicados eran yihadistas confesos alineados con Al Qaeda (o, en el caso de ISIL, repudiados por utilizar tácticas que incluso Al Qaeda consideraba demasiado extremas), recelaban de una victoria absoluta de los opositores de Assad. China sugirió que no tenía una preferencia particular respecto del resultado en Siria, excepto que fuera decidido por «el pueblo sirio» y no por fuerzas extranjeras. Rusia, aliada formal de Siria, estaba interesada en la continuidad del gobierno de Assad y hasta cierto punto en la supervivencia de Siria como Estado unitario. A falta de consenso internacional y con la oposición siria fracturada, una revuelta que había comenzado en defensa de los valores democráticos ha degenerado en uno de los mayores desastres humanitarios del joven siglo XXI y ha hecho implosionar el orden regional.

Un sistema de seguridad regional o internacional en funcionamiento podría haber evitado, o al menos contenido, la catástrofe. Pero las percepciones de los intereses nacionales resultaron ser demasiado diferentes, y los costes de la estabilización demasiado abrumadores. Una intervención exterior masiva en la primera etapa podría haber sofocado a las fuerzas rivales, pero habría requerido una presencia militar sustancial a largo plazo para poder sostenerse. Después de lo ocurrido en Irak y Afganistán, esto no era factible para Estados Unidos, al menos no para él solo. Un acuerdo político iraquí podría haber detenido el conflicto en la frontera siria, pero los impulsos sectarios del gobierno de Bagdad y sus acólitos regionales se interpusieron en el camino. Alternativamente, la comunidad internacional podría haber impuesto un embargo a las armas de Siria y las milicias yihadistas. Pero eso fue imposible debido a los objetivos incompatibles de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Si

el orden no puede alcanzarse por consenso o imponerse por la fuerza surgirá, a un precio desastroso e inhumano, de la experiencia del caos.

## LA CUESTIÓN PALESTINA Y EL ORDEN INTERNACIONAL

En medio de todos estos disturbios en Oriente Próximo se ha desarrollado un proceso de paz —a veces de forma irregular, a veces con vigor— para poner fin al conflicto árabe-israelí, que durante décadas ha resultado en un empate explosivo. Ha habido cuatro guerras convencionales y numerosos enfrentamientos bélicos no convencionales; cada grupo islamista y yihadista invoca el conflicto como un llamamiento a las armas. La existencia y la capacidad militar de Israel son una humillación para el mundo árabe. El compromiso doctrinal de no abandonar jamás el territorio ha transformado, para algunos, la coexistencia con Israel de aceptación de la realidad en negación de la fe.

Pocos argumentos han suscitado más pasiones que el de cómo reconciliar la búsqueda de seguridad e identidad de Israel con las aspiraciones de autogobierno palestinas y el interés de los vecinos gobiernos árabes por una política compatible con su percepción de sus propios imperativos históricos y religiosos. Las partes involucradas han recorrido un camino angustioso —del rechazo y la guerra a la dubitativa aceptación de la coexistencia, casi siempre en base a armisticios— hacia un futuro incierto. Pocos asuntos internacionales han suscitado una preocupación tan grande en Estados Unidos o han requerido tanta atención de los presidentes norteamericanos.

Hay varias cuestiones en juego, y cada una de ellas ha generado una extensa literatura. Las partes la han elaborado en décadas de lentas

negociaciones. En estas páginas se abordará solo un aspecto: los conceptos opuestos de orden pacífico expresados por los negociadores.

Dos generaciones de árabes se han criado en la convicción de que el Estado de Israel es un usurpador ilegítimo del patrimonio musulmán. En 1947 los países árabes rechazaron un plan de la ONU para la partición del mandato británico de Palestina en dos estados separados, uno árabe y otro judío; se creían en posición de triunfar por las armas y reclamar todo el territorio. El fracaso en el intento de acabar con el recién proclamado Estado de Israel no condujo a un acuerdo político y tampoco al inicio de las relaciones entre estados, tal como había ocurrido en la mayoría de los otros conflictos poscoloniales en Asia y África. En cambio, dio origen a un prolongado período de rechazo político y renuentes acuerdos de armisticio sobre el trasfondo de grupos radicales que pretendían obligar a Israel a someterse mediante campañas terroristas.

Grandes líderes han intentado trascender el aspecto conceptual del conflicto negociando la paz según los principios westfalianos: es decir, entre pueblos organizados como estados soberanos, cada uno impulsado por una evaluación realista de sus intereses y capacidades nacionales, no como imperativos absolutos de naturaleza religiosa. Anwar al-Sadat de Egipto se atrevió a mirar más allá de esta confrontación e hizo la paz con Israel basándose en los intereses nacionales de su país en 1979; pagó su visión de estadista con la vida, pues fue asesinado dos años más tarde por islamistas radicalizados del ejército egipcio. El mismo destino le esperaría a Yitzhak Rabin, el primer primer ministro israelí en firmar un acuerdo con la Organización para la Liberación Palestina (OLP), asesinado por un estudiante israelí radical, catorce años después de la muerte de Sadat.

Dentro de Líbano, Siria y los territorios palestinos —especialmente en Gaza—, los islamistas radicales —Hezbollah y Hamas— tienen un

considerable poder político y militar y proclaman la yihad como el deber religioso de acabar con lo que usualmente se denuncia como «la ocupación sionista». El régimen de los ayatolás en Irán desafía regularmente la existencia misma del Estado de Israel; su antiguo presidente Mahmud Ahmadineyad llegó a pedir su liquidación.

Pueden identificarse al menos tres puntos de vista en las actitudes árabes: un grupo pequeño, dedicado pero no demasiado explícito, que acepta la coexistencia genuina con Israel y está preparado para trabajar por ella; un grupo mucho más numeroso que aspira a destruir Israel a través de la confrontación permanente, y aquellos que están dispuestos a negociar con Israel pero justifican las negociaciones, al menos internamente, en parte como un medio para derrotar al Estado judío en etapas.

Israel, con una población y territorio reducidos (comparado con sus vecinos) y un ancho de apenas quince kilómetros en su parte más angosta y aproximadamente de cien en la más ancha, ha titubeado en ceder territorio, particularmente en áreas adyacentes a grandes centros de población, basándose en que eso podría convertirse en un documento revocable. Sus posiciones de negociación tienden, por tanto, a ser legalistas, elaboran definiciones de seguridad y certezas políticas que entrañan una combinación de rigor teórico y detalles a veces irritantes, con una marcada tendencia a reforzar las mismas pasiones que el proceso de paz pretende superar.

En el mundo árabe el tema palestino ha perdido urgencia, pero no importancia. Los protagonistas del proceso de paz han dedicado sus energías y reflexión a analizar el surgimiento de un Irán posiblemente nuclear y sus agentes regionales. Esto afecta de dos maneras al proceso de paz: en el papel diplomático que pueden desempeñar países importantes como Egipto y Arabia Saudí en la configuración del proceso de paz; e,

incluso más importante, en su capacidad de actuar como garantes del acuerdo resultante. Los líderes palestinos no pueden sostener por sí solos el resultado del proceso de paz, a menos que sea respaldado, no solo por la tolerancia, sino por el apoyo activo del acuerdo de otros gobiernos regionales. En el momento en que escribo estas líneas, los estados árabes más importantes están siendo desgarrados por la guerra civil o inmersos en la preocupación por el conflicto sunita-chiita y el creciente poderío de Irán. No obstante, la cuestión palestina tendrá que ser afrontada tarde o temprano como un elemento esencial del orden regional y, en última instancia, también del orden mundial.

Algunos líderes árabes han propuesto una paz árabe-israelí que reconcilie las preocupaciones de Israel por la seguridad con los sentimientos árabes admitiendo la realidad del Estado de Israel sin garantizarle formalmente existencia legítima en el Oriente Próximo islámico. La demanda básica de Israel es obtener garantías de que esa paz implicará alguna suerte de reconocimiento legal y moral que se traducirá en actos concretos. Israel, yendo un paso más allá en las prácticas westfalianas, exige ser reconocido como Estado judío, un atributo difícil de aceptar en un sentido formal para la mayoría de los musulmanes porque implica una adhesión religiosa y al mismo tiempo territorial.

Varios estados árabes han expresado su voluntad de establecer relaciones diplomáticas con Israel si este volviera a las fronteras de 1967: una línea de alto el fuego en una guerra que terminó hace medio siglo. Pero el meollo de la cuestión es qué implican las relaciones diplomáticas en términos de acciones concretas. El reconocimiento diplomático de Israel ¿pondrá fin a la campaña mediática, gubernamental y educativa que presenta a ese país como un intruso ilegítimo, imperialista y rayano en lo criminal en los países árabes? ¿Qué gobierno árabe, debilitado por las presiones alimentadas

durante la Primavera Árabe, estará dispuesto a avalar públicamente y garantizar una paz que acepta la existencia de Israel a través de un conjunto preciso de compromisos operacionales? Eso, más que la etiqueta que se le ponga al Estado de Israel, decidirá las perspectivas de paz.

El conflicto entre los dos conceptos de orden mundial está enquistado en la cuestión israelí-palestina. Israel es, por definición, un estado westfaliano, fundado como tal en 1947; Estados Unidos, su principal aliado, ha sido un adalid y un defensor clave del orden internacional westfaliano. Pero los países y facciones cruciales de Oriente Próximo veían el orden internacional, en mayor o menor grado, a través de un prisma islámico. Israel y sus vecinos tienen diferencias que dependen de algún modo de la geografía y la historia: acceso al agua, recursos, acuerdos específicos de seguridad, refugiados. En otras regiones, desafíos comparables suelen resolverse recurriendo a la diplomacia. En este sentido, el tema se reduce a la posibilidad de coexistencia de dos conceptos de orden mundial a través de dos estados —Israel y Palestina— en el espacio relativamente estrecho comprendido entre el río Jordán y el mar Mediterráneo. Dado que cada kilómetro cuadrado está imbuido (por ambos lados) de un profundo significado, el éxito a su vez puede requerir verificar si son posibles algunos acuerdos interinos que, como mínimo, aumenten la posibilidad de una coexistencia práctica que garantice los atributos de soberanía a la parte de Cisjordania, a la espera de un acuerdo definitivo.

A medida que se desarrollaban estas negociaciones, la evolución política y filosófica de Oriente Próximo ha producido un despliegue de contradicciones en el mundo occidental. Estados Unidos ha mantenido estrechas asociaciones con grupos de todo el espectro de opciones de Oriente Próximo: una alianza con Israel, una asociación con Egipto, un acuerdo con Arabia Saudí. El orden regional evoluciona cuando los

protagonistas adoptan enfoques coherentes sobre los temas que los afectan. Ese grado de coherencia no es fácil de alcanzar en Oriente Próximo. Las partes principales difieren respecto de tres cuestiones importantes: la evolución interna, el futuro político de los palestinos árabes y el futuro del programa nuclear militar iraní. Algunos grupos que concuerdan en los objetivos no están en posición de expresarlo. Por ejemplo, Arabia Saudí e Israel comparten el mismo objetivo general respecto de Irán: prevenir el surgimiento de una potencia nuclear militar iraní y contenerla si se vuelve inevitable. Pero su percepción de la legitimidad, y la sensibilidad saudí a un consenso árabe, inhibe la promulgación de esa idea o incluso su articulación demasiado explícita. Debido a esto gran parte de la región está desgarrada entre el temor de la yihad y el temor a afrontar algunas de sus causas.

Las consecuencias del conflicto político y religioso descrito en este capítulo se presentan como temas aparentemente distintos. De hecho representan la búsqueda subyacente de una nueva definición de la legitimidad política e internacional.

## Arabia Saudí

No sin cierta ironía histórica, entre los más importantes aliados de las democracias occidentales en todas esas revueltas había un país cuyas prácticas internas difieren casi por completo de las suyas: el reino de Arabia Saudí. Este ha participado —a veces silenciosamente, pero siempre de modo decisivo entre bambalinas— en la mayoría de las más importante tentativas regionales de seguridad desde la Segunda Guerra Mundial, cuando se alineó con los aliados. Esta asociación demuestra el carácter especial del sistema westfaliano de estados, capaz de permitir que

sociedades tan distintas cooperen en objetivos compartidos a través de mecanismos formales, generalmente para su significativo beneficio mutuo. A la inversa, las tensiones de tal relación han afectado algunos de los principales desafíos en la búsqueda de un orden mundial contemporáneo.

Arabia Saudí es un reino árabe-islámico tradicional: vale decir, una monarquía tribal y una teocracia islámica. Dos familias dominantes, unidas por razones de mutuo apoyo desde el siglo XVIII, conforman el núcleo de su administración. La jerarquía política está encabezada por un monarca de la familia Al Saud, que funciona como cabeza de una compleja red de relaciones tribales basada en antiguos vínculos de lealtad y obligaciones mutuas y controla los asuntos internos y externos del reino. La jerarquía religiosa está dirigida por el gran mufti y el Consejo de Eruditos, en su inmensa mayoría provenientes de la familia Aal al-Sheikh. El rey se esfuerza por salvar la brecha entre estas dos ramas de poder cumpliendo el rol de «custodio de las dos sagradas mezquitas» (Meca y Medina), que recuerda el de *fidei defensor* del sacro emperador romano.

El celo y la pureza de las expresiones religiosas están en el corazón de la experiencia histórica saudita. Tres veces en tres siglos (en las décadas de 1740, 1820 y comienzos del siglo XX) el Estado saudí ha sido fundado o reunificado por las mismas dos familias dominantes, que en cada caso afirmaron su compromiso de gobernar el lugar de nacimiento del islam y sede de sus templos más sagrados, defendiendo la interpretación más austera de los principios de la religión. En cada caso los ejércitos saudíes se dispersaron para unificar los desiertos y montañas de la península en oleadas conquistadoras asombrosamente similares a la exaltación sagrada original y la guerra santa que crearon el primer Estado islámico, y en el mismo territorio. El absolutismo religioso, el arrojo militar y la moderna

astucia en el manejo del Estado concurrieron en la creación de este reino situado en el corazón del mundo musulmán y crucial para su destino.

Lo que hoy conocemos como Arabia Saudí surgió del dominio turco después de la Primera Guerra Mundial, cuando Ibn Saud reunificó los varios principados feudales distribuidos por la península Arábiga y los mantuvo unidos por lealtad patriarcal y devoción religiosa. Desde entonces, la familia real se ha enfrentado a tareas abrumadoras. Gobierna tribus que viven en el nomadismo tradicional y son tenazmente leales a la Corona, como asimismo concentraciones urbanas que se aproximan —y en algunos casos sobrepasan— a las de las metrópolis occidentales, aunque situadas como espejismos en inmensidades por lo demás yermas. La clase media emergente existe en el contexto de un inveterado sentido semifeudal de obligación recíproca. Dentro de los límites de una cultura política extremadamente conservadora, los príncipes gobernantes han combinado la monarquía con un sistema de consenso que permite que los miembros lejanos de la extendida familia real participen de algún modo en las decisiones y también han otorgado cierto grado de participación en la vida pública a los ciudadanos de a pie.

Millones de trabajadores extranjeros —palestinos, sirios, libaneses, egipcios, paquistaníes y yemeníes— forman un mosaico unido por el lazo del islam y el respeto a la autoridad tradicional. Todos los años, millones de viajeros musulmanes del mundo entero llegan simultáneamente a Arabia Saudí para la *hajj*, el peregrinaje a La Meca, donde realizan ritos santificados en vida por el profeta Mahoma. Esta afirmación de fe, que los creyentes físicamente aptos están obligados a realizar al menos una vez en sus vidas, confiere a Arabia Saudí una significación religiosa única, pero también entraña un reto logístico anual que ningún otro Estado afronta. Mientras tanto, el descubrimiento de vastas reservas de petróleo ha dado a

Arabia Saudí una riqueza casi sin parangón en la zona, generando un desafío implícito para la seguridad de un país de escasa población, sin fronteras terrestres naturales y con una minoría chiita políticamente autónoma instalada en una de las regiones petroleras claves.

Los gobernantes saudíes son conscientes de que la codicia de sus vecinos podría traducirse en intentos de conquista —o, en una era de revolución, en un potencial patrocinio de agitación política o sectaria—. Atentos al destino de las naciones geográficamente cercanas, son inevitablemente ambivalentes respecto de la modernización económica y social, sabiendo que la ausencia de reformas puede alienar a su población joven, en tanto reformas demasiado rápidas podrías cobrar ímpetu propio y en última instancia hacer peligrar la cohesión de un país que solo ha conocido la monarquía conservadora. La dinastía ha intentado liderar el proceso de cambio económico y social dentro de los patrones de su sociedad, precisamente para poder controlar su marcha y su contenido. Esta táctica ha permitido a los Al Saud generar solo la cantidad de cambio suficiente para prevenir la acumulación de tensiones sociales potencialmente explosivas, evitando al mismo tiempo los efectos desestabilizadores de un cambio en exceso rápido.

La política exterior saudí, durante la mayor parte de la existencia del moderno Estado saudí, se ha caracterizado por una cautela que ha elevado lo evasivo a una forma especial de arte. Porque si el reino adoptara una política demasiado directa, si se transformara en punto focal de todas las disputas, quedaría sujeto a las súplicas, amenazas y lisonjas de países mucho más poderosos, cuyo impacto acumulativo podría hacer peligrar su independencia o bien su cohesión. En cambio, sus gobernantes han logrado mantener la seguridad y la autoridad con una actitud distante; incluso en medio de las crisis —a veces mientras llevaban a cabo audaces cambios que

tendrían una fuerte repercusión global—, casi siempre se han mostrado reservados y distantes en público. Arabia Saudí ha disimulado su vulnerabilidad con la opacidad, enmascarando su incertidumbre ante las motivaciones de los extraños con una actitud lejana inmune por igual a la elocuencia y las amenazas.

El reino ha maniobrado para mantenerse fuera de los frentes de confrontación aun cuando sus recursos los sostuvieran, como ocurrió con el embargo del petróleo en 1973 y la yihad antisoviética en Afganistán entre 1979 y 1989. Ha facilitado el proceso de paz en Oriente Próximo, pero dejando las negociaciones directas en manos de otros. De esta manera ha navegado por las aguas de la amistad con Estados Unidos, de la lealtad árabe, de una interpretación puritana del islam y de la conciencia del peligro interno y externo. En esta era de yihad, revueltas revolucionarias y evidente retirada norteamericana de la región, ha dejado un tanto de lado su carácter evasivo y adoptado un actitud más directa, haciendo explícitos su hostilidad y temor respecto del Irán chiita.

Ningún Estado de Oriente Próximo ha sido más desgarrado por la revuelta islamista y el surgimiento del Irán revolucionario que Arabia Saudí, dividida entre su lealtad formal a los conceptos westfalianos que apuntalan su seguridad y su reconocimiento internacional como un Estado soberano legítimo, el purismo religioso que informa su historia, y los embates de islamismo radical, que amenazan su cohesión interna (y ciertamente amenazaron la supervivencia del reino durante la toma de la Gran Mezquita de La Meca por fanáticos salafíes en 1979).

En 1989 uno de los hijos descontentos del reino, Osama bin Laden, retornó de la yihad antisoviética en Afganistán y proclamó una nueva lucha. Inspirándose en el texto de Qutb, fundó con sus seguidores una organización de vanguardia, Al Qaeda (la Base), para promover una yihad

onmidireccional. Sus blancos «cercanos» eran el gobierno saudí y sus socios regionales; su enemigo «lejano» era Estados Unidos, al que Al Qaeda vilipendiaba por apoyar a gobiernos estatales no basados en la sharia en Oriente Próximo y por haber deshonrado supuestamente al islam desplegando efectivos militares en Arabia Saudí durante la guerra del Golfo de 1990-1991. Desde la perspectiva de Bin Laden, la lucha entre la verdadera fe y el mundo infiel era existencial y ya se había iniciado. La injusticia mundial había llegado a tal extremo que los métodos pacíficos eran inútiles; la táctica necesaria sería entonces el asesinato y el terrorismo, que inculcaría el miedo en los enemigos lejanos y cercanos de Al Qaeda y socavaría su voluntad de resistir.[29]

La ambiciosa campaña de Al Qaeda comenzó con ataques a instalaciones norteamericanas y aliadas en Oriente Próximo y África. El atentado de 1993 contra el World Trade Center fue una clara muestra de las ambiciones globales de la organización. El 11 de septiembre de 2001 la ofensiva alcanzó su apogeo atacando Nueva York, el núcleo del sistema financiero mundial, y Washington, el núcleo político del poder norteamericano. El ataque del 11-S, el atentado terrorista más mortífero hasta hoy, acabó con la vida de 2.977 personas en cuestión de minutos, casi todas civiles; millares resultaron heridos en los atentados o sufrieron graves secuelas de salud. Osama bin Laden había precedido el atentado con una proclama de los objetivos de Al Qaeda: Occidente y su influencia debían ser barridos de Oriente Próximo. Los gobiernos que cooperaban con Estados Unidos debían ser derrocados y sus estructuras políticas —ridiculizadas como ilegítimos «estados de papel» creados para la conveniencia de las potencias occidentales— disueltas. Un nuevo califato islámico tomaría su lugar, devolviendo al islam la gloria del siglo VII. Se había declarado una guerra entre los órdenes mundiales.[30]

El campo de batalla de ese conflicto se extendía hasta el corazón de Arabia Saudí, que al final —después del intento fallido de Al Qaeda de derrocar la dinastía Al Saud en 2003— se convirtió en uno de los opositores más feroces a la organización. La tentativa de encontrar seguridad dentro de los órdenes westfaliano e islamista funcionó por un tiempo. Pero el gran error estratégico de la dinastía saudí fue suponer, aproximadamente desde la década de 1960 hasta el año 2003, que podía respaldar e incluso manipular al islamismo radical en el extranjero sin amenazar su propia posición en el ámbito interno. El estallido de una seria y sostenida insurgencia de Al Qaeda en el reino en 2003 reveló esta falla fatal en la estrategia, que la dinastía tiró por la borda para poner en marcha una eficaz campaña de contrainsurgencia liderada por un príncipe de la generación más joven, Muhammad bin Nayef, ahora ministro del Interior saudí. Aun así, la dinastía corría peligro de ser destronada. El surgimiento de corrientes yihadistas en Siria e Irak podría poner nuevamente a prueba la perspicacia de esta campaña.

Arabia Saudí ha adoptado un rumbo tan complejo como los desafíos a que se enfrenta. La familia real ha llegado a la conclusión de que la seguridad y los intereses nacionales dependen en cierto modo de las relaciones constructivas con Occidente y de la participación en la economía global. Sin embargo, como lugar de nacimiento del islam y protectora de los lugares más sagrados del islam, puede permitirse el lujo de desviarse de la ortodoxia islámica. Ha intentado cooptar el universalismo islamista radicalmente resurgente mediante una tenue amalgama de Estado moderno y relaciones internacionales westfalianas injertada en la práctica del wahabismo, quizá la versión más fundamentalista de la fe, y apoyándolo internacionalmente. El resultado ha sido a veces internamente contradictorio. En el plano diplomático, Arabia Saudí mayormente se ha

alineado con Estados Unidos aunque espiritualmente propagara una forma del islam contraria a la modernidad y que implicaba un choque con el mundo no musulmán. Financiando las madrasas (escuelas religiosas) que predican el austero credo wahabita en todo el mundo, los saudíes no solo han cumplido con sus deberes musulmanes, sino también puesto en marcha una medida defensiva al hacer que sus adalides actúen como misioneros en el extranjero en vez de hacerlo dentro del reino. El proyecto tuvo la no buscada consecuencia de alimentar un fervor yihadista que al final amenazaría al propio Estado saudí y a sus aliados.

La estrategia basada en una ambigüedad de principios del reino funcionó mientras los estados sunitas estuvieron mayormente gobernados por regímenes militares. Pero cuando Al Qaeda apareció en escena, el Irán de los ayatolás estableció su liderazgo sobre un cuerpo revolucionario combativo en toda la región y la Hermandad Musulmana amenazó con tomar el poder en Egipto y en todas partes, Arabia Saudí se encontró frente a dos formas de guerra civil en Oriente Próximo que sus propios esfuerzos proselitistas habían (aunque involuntariamente) contribuido a inflamar: una entre los regímenes musulmanes que eran miembros del sistema westfaliano de estados y los islamistas que pensaban que el Estado y las instituciones del orden internacional eran una abominación respecto al Corán; y otra entre los chiitas y los sunitas de la región, con Irán y Arabia Saudí como líderes tácitos de los dos bandos opuestos.

Esta contienda se desplegaría sobre el telón de fondo de otras dos, cada una poniendo a prueba el orden regional: las acciones militares de Estados Unidos para derrocar las odiosas dictaduras en Irak y Libia, acompañadas por presiones políticas para llevar a cabo «la transformación del Gran Oriente Próximo», y el resurgimiento de la rivalidad sunita-chiita, más devastadora aún durante la guerra de Irak y el conflicto sirio. En todos estos

casos, los intereses paralelos de Arabia Saudí y Estados Unidos han sido difíciles de integrar.

En lo atinente al liderazgo regional, el equilibrio de poder y la disputa doctrinal, Arabia Saudí se considera amenazada por el Irán chiita, tanto como fenómeno religioso cuanto imperial. Ve un archipiélago liderado por Teherán de creciente poder e influencia chiita extendiéndose desde la frontera de Irán con Afganistán —a través de Irak, Siria y Líbano— en conflicto con un orden sunita liderado por los saudíes e integrado por Egipto, Jordania, los estados del Golfo y la península Arábiga, todos en cauta alianza con Turquía.

La actitud de Estados Unidos hacia Irán y Arabia Saudí no puede, por tanto, ser un simple cálculo de equilibrio de poder o una cuestión de democratización; debe configurarse en el contexto de lo que, por encima de todo, es una lucha religiosa que ya lleva un milenio entre dos ramas del islam. Estados Unidos y sus aliados tienen que calibrar con cuidado su comportamiento. Porque las presiones desatadas en la región afectarán a la delicada trama de relaciones que apuntala el reino y administra los lugares más sagrados del islam. Una revuelta en Arabia Saudí tendría profundas repercusiones sobre la economía mundial, el futuro del mundo musulmán y la paz mundial. A la luz de la experiencia de las revoluciones en el resto del mundo árabe, Estados Unidos no puede suponer que una oposición democrática esté esperando entre bambalinas para gobernar Arabia Saudí según principios más afines a la sensibilidad occidental. Debe buscar un terreno común para entenderse con un país que es el eventual trofeo al que aspiran tanto la versión sunita como la versión chiita de la yihad y cuyas acciones, por muy evasivas que sean, serán esenciales para fomentar una evolución regional constructiva.

El conflicto con Irán es de naturaleza existencial para Arabia Saudí. Implica la supervivencia de la monarquía, la legitimidad del Estado y, de hecho, el futuro del islam. En la medida en que Irán continúe emergiendo como una nación potencialmente dominante, Arabia Saudí como mínimo buscará aumentar su propia posición de poder para mantener el equilibrio. Dadas las cuestiones fundamentales en juego, las garantías verbales no serán suficientes. Dependiendo del resultado de las negociaciones nucleares iraníes, es probable que busque acceder a su propia capacidad nuclear de alguna forma: comprando misiles a una potencia nuclear existente, preferentemente islámica (como Pakistán) o financiando su desarrollo en algún otro país como política de protección. En la medida en que crea que Estados Unidos se está retirando de la región, probablemente buscará un orden regional que involucre a otra potencia externa, tal vez China, la India o incluso Rusia. Las tensiones, los disturbios y la violencia que están desmembrando a Oriente Próximo en las dos primeras décadas del siglo XXI deben comprenderse, por tanto, como estratos de un conflicto civil y religioso que debe dirimirse en una contienda cuyo objetivo es determinar si y cómo se relacionará la región con alguna concepción más amplia y abarcadora de orden mundial. Mucho depende de la capacidad, habilidad y voluntad de Estados Unidos para contribuir a definir un resultado que satisfaga los intereses norteamericanos y que Arabia Saudí y sus aliados consideren compatible con su seguridad y sus principios.

## ¿El declive del Estado?

Siria e Irak, otrora faros del nacionalismo para los países árabes, pueden perder su capacidad de reconstituirse como estados westfalianos unificados.

Mientras sus facciones en guerra buscan el apoyo de comunidades asociadas en la región y más allá, el conflicto pone en peligro la coherencia de todos los países vecinos. Si múltiples estados contiguos en el corazón del mundo árabe son incapaces de establecer un gobierno legítimo y un control coherente sobre sus territorios, la organización territorial de Oriente Próximo instaurada tras la Primera Guerra Mundial habrá entrado en su etapa terminal.

El conflicto en Siria e Irak y áreas adyacentes se ha transformado en símbolo de una nueva y ominosa tendencia: la desintegración del Estado en unidades tribales y sectarias, algunas de ellas a caballo entre las fronteras existentes, en conflicto violento unas con otras, o manipuladas por facciones externas rivales, sin observar reglas comunes, excepto la ley de una fuerza superior. Lo que Hobbes podría haber llamado el «estado de naturaleza».

En la estela de la revolución o el cambio de régimen, a falta de una nueva autoridad aceptada como legítima por una decisiva mayoría de la población, una multiplicidad de facciones dispares continuará embarcándose en abiertos conflictos por el poder con otras a las que perciba como rivales; porciones del Estado derivarán hacia la anarquía o la rebelión permanente, o se fusionarán con partes de otro Estado en proceso de desintegración. El gobierno central existente puede mostrarse renuente o incapaz de restablecer su autoridad sobre regiones fronterizas o entidades no estatales como Hezbollah, Al Qaeda, ISIL y los talibanes. Esto ha ocurrido en Irak, en Libia y, en una medida peligrosa, en Pakistán.

Algunos estados tal como están constituidos hoy quizá no podrán ser gobernados como un todo, excepto a través de métodos de gobierno y cohesión social que los norteamericanos rechazan por considerarlos ilegítimos. Estas limitaciones pueden superarse, en algunos casos, a través

de la evolución hacia un sistema interno más liberal. Pero si las facciones dentro de un Estado se aferran a diferentes conceptos de orden mundial o creen estar en lucha existencial por su supervivencia, las peticiones norteamericanas de poner fin a los combates y formar un gobierno de coalición democrático tienden a paralizar al gobierno en ejercicio (como en el caso del sah de Irán) o a caer en saco voto (en el del gobierno egipcio liderado por el general Sisi, que ahora presta atención a las lecciones del derrocamiento de sus predecesores renunciando a una alianza histórica con Estados Unidos para tener mayor libertad de maniobra). En estas condiciones, Estados Unidos debe tomar su decisión basándose en lo que asegure la mejor combinación de seguridad y ética, reconociendo que ambas serán imperfectas.

La disolución de la brutal dictadura sunita de Sadam Husein en Irak generó más presiones a favor de la venganza —buscada por las distintas facciones a través de la consolidación de sus dispares formas de religión en unidades autónomas en guerra entre sí— que en pro de la democracia. En Libia, un país vasto relativamente poco poblado y desgarrado por divisiones sectarias y conflictos armados entre grupos tribales —sin más historia común que el colonialismo italiano—, el derrocamiento del dictador homicida Gadafi ha tenido el efecto práctico de acabar con cualquier traza de gobierno nacional. Las tribus y las regiones se han armado para asegurarse el autogobierno o la dominación a través de milicias autónomas. El gobierno provisional de Trípoli ha obtenido reconocimiento internacional pero no puede ejercer autoridad práctica más allá de los límites de la ciudad, si es que puede. Los grupos extremistas han proliferado, trasladando la yihad a los estados vecinos —especialmente en África—, pertrechados con armas de los arsenales de Gadafi.

Cuando los estados no son gobernados en su totalidad, el orden internacional o regional comienza a desintegrarse. Los espacios en blanco denotan que la ausencia de ley domina partes del mapa. El colapso de un Estado puede transformar su territorio en terreno propicio para el terrorismo, el abastecimiento de armas o la agitación sectaria contra los vecinos. Las zonas sin gobierno o yihad hoy se extienden a lo largo y ancho del mundo musulmán, afectando a Libia, Egipto, Yemen, Gaza, Líbano, Siria, Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria, Mali, Sudán y Somalia. Si también tenemos en cuenta los estados agonizantes de África central —donde la guerra civil congolesa, que ya lleva varias generaciones, ha arrastrado a todos los estados vecinos, y donde los conflictos en la República Centroafricana y el sur de Sudán amenazan con una metástasis comparable— una significativa porción del territorio y la población mundial está al borde de quedar totalmente fuera del sistema de estados internacional.[31]

Mientras este vacío acecha, Oriente Próximo está atrapado en una confrontación similar pero más amplia a las guerras religiosas pre-westfalianas. Los conflictos internos e internacionales se fortalecen mutuamente. Las disputas políticas, sectarias, tribales, territoriales, ideológicas y tradicionales por el interés nacional se fusionan. La religión se «arma» al servicio de objetivos geopolíticos; los civiles son condenados al exterminio según sea su filiación sectaria. Cuando los estados preservan su autoridad, piensan que esa autoridad no tiene límites, justificándola por la necesidades de supervivencia; cuando los estados se desintegran, se convierten en campos de combate para las potencias vecinas, donde la autoridad se ejerce con absoluto desdén por el bienestar y la dignidad humanos.

El conflicto al que asistimos ahora es de carácter religioso y geopolítico. Un bloque sunita integrado por Arabia Saudí, los estados del Golfo y hasta cierto punto Egipto y Turquía se enfrenta a un bloque liderado por el Irán chiita, que apoya a la parte de Siria de Bashar al-Assad, el Irak central y meridional de Nuri al-Maliki, y las milicias de Hezbollah en Líbano y Hamas en Gaza. El bloque sunita apoya las revueltas contra Assad en Siria y contra Maliki en Irak; Irán aspira a la dominación regional empleando actores no-estatales vinculados ideológicamente a Teherán para socavar la legitimidad interna de sus rivales en la región.

Los participantes en las contiendas buscan apoyo externo, particularmente de Rusia y Estados Unidos, lo que a su vez define las relaciones entre ellos. Los objetivos de Rusia son principalmente estratégicos, como mínimo impedir que los grupos yihadistas sirios e iraquíes se propaguen por sus territorios con población de musulmanes y, en una escala global más amplia, mejorar su posición frente Estados Unidos (revirtiendo de este modo los resultados de la guerra de 1973, ya descrita en este capítulo). El dilema norteamericano es que condena justamente a Assad con fundamentos morales, pero sus principales adversarios son Al Qaeda y grupos más extremistas, a los que necesita oponerse por razones estratégicas. Ni Rusia ni Estados Unidos han podido decidir si les conviene cooperar entre sí o maniobrar uno contra el otro —aunque los acontecimientos en Ucrania pueden resolver esta ambivalencia hacia la adopción de actitudes similares a las de la Guerra Fría—. A Irak se lo disputan múltiples fuerzas —esta vez Irán, Occidente y una variedad de facciones sunitas revanchistas—, como tantas veces en su historia, con el mismo guión recitado ahora por diferentes actores.

Después de las amargas experiencias de Estados Unidos, y bajo condiciones tan adversas para el pluralismo, es tentador dejar que estos

disturbios sigan su curso y concentrarse en tratar con los estados sucesores. Pero varios de los sucesores potenciales han declarado que Estados Unidos y el orden mundial westfaliano son sus principales enemigos.

En una era de terrorismo suicida y proliferación de armas de destrucción masiva, la deriva hacia las confrontaciones sectarias panregionales debe ser vista como una amenaza a la estabilidad mundial garantizada por el esfuerzo cooperativo de todos los poderes responsables, expresada mediante alguna definición aceptable de un orden al menos regional. Si no puede establecerse el orden, vastas áreas corren el riesgo de quedar expuestas a la anarquía y a formas de extremismo que se propagarán orgánicamente a otras regiones. Desde esta difícil situación, el mundo espera que Estados Unidos y otros países en condiciones de adoptar una perspectiva global generen un nuevo orden regional.

# 4

# Estados Unidos e Irán

## Dos enfoques del orden

En la primavera de 2013, el ayatolá Alí Jamenei, líder supremo de la República Islámica de Irán —figura cuyo rango, entonces y ahora, es superior al de todos los ministros del gobierno iraní, incluido el presidente de Irán y el ministro de Asuntos Exteriores—, dio un discurso en una conferencia internacional de clérigos musulmanes loando el advenimiento de una nueva revolución global. Lo que en todas partes se conocía como «Primavera Árabe», anunció, era de hecho un «despertar islámico» de consecuencias mundiales. Occidente se había equivocado al pensar que las multitudes de manifestantes representaban el triunfo de la democracia liberal, explicó Jamenei. Los manifestantes rechazaban «la amarga y horrorosa experiencia de copiar las políticas, la conducta y el estilo de vida occidentales» porque ellos eran la encarnación misma del «milagroso cumplimiento de las promesas divinas»:

> Lo que tenemos hoy frente a los ojos y no puede ser negado por ningún individuo informado e inteligente es que el mundo islámico ha emergido de los márgenes de la ecuación social y política del mundo, que ha encontrado una posición prominente y destacada en el centro de los acontecimientos globales decisivos, y que ofrece una mirada fresca de la vida, la política, el gobierno y los desarrollos sociales.[1]

Desde la perspectiva de Jamenei, este nuevo despertar de la conciencia islámica abría la puerta a una revolución religiosa global que finalmente acabaría con la autoritaria influencia de Estados Unidos y sus aliados, y pondría fin a tres siglos de primacía occidental:

> El despertar islámico, que los oradores del ala arrogante y reaccionaria ni siquiera se atreven a llamar por su nombre, es una verdad cuyos signos pueden verse en casi todas las partes del mundo islámico. El signo más obvio es el entusiasmo de la opinión pública, especialmente entre los jóvenes, por revivir la gloria y la grandeza del islam, por tomar conciencia de la naturaleza del orden internacional de dominación y quitarle la máscara del rostro desvergonzado, opresor y arrogante a los gobiernos y centros de poder que han venido presionando al Oriente islámico y no islámico.

Tras «el fracaso del comunismo y el liberalismo», y con el resquebrajamiento del poder y la confianza de Occidente, el despertar islámico resonaría en el mundo entero, profetizaba Jamenei, unificando la umma musulmana global (comunidad transnacional de creyentes) y volviendo a colocarla en el centro del mundo:

> Esta meta final no puede no crear una brillante civilización islámica. Todas las partes de la umma islámica —en forma de diferentes naciones y países— deben ocupar la posición civilizadora que ha sido especificada en el sagrado Corán. [...] A través de la fe religiosa, el conocimiento, la ética y la lucha constante, las civilizaciones islámicas pueden donar pensamiento avanzado y códigos de conducta nobles a la umma islámica y a la humanidad entera, y este puede ser el punto de partida para liberarse de las actitudes materialistas y opresoras, y de los códigos de conducta corruptos que constituyen los pilares de la actual civilización occidental.[2]

Jamenei ya se había explayado previamente sobre este asunto. Como señalara ante un auditorio de fuerzas paramilitares iraníes en 2011, las protestas populares en Occidente hablaban de un hambre global por esa

espiritualidad y legitimidad que la teocracia en Irán encarnaba. Se avecinaba una revolución mundial:

> Los acontecimientos en Estados Unidos y Europa sugieren un cambio masivo que el mundo presenciará en el futuro. [...] Hoy los eslóganes de egipcios y tunecinos son repetidos en Nueva York y California. [...] La República Islámica es actualmente el centro neurálgico del movimiento del despertar de las naciones, y esta realidad perturba a los enemigos.[3]

En cualquier otra región, estas declaraciones habrían sido tomadas como un desafío revolucionario mayor: una figura teocrática que ostentaba el poder supremo temporal y espiritual, en un país importante, estaba afirmando públicamente el proyecto de construir un orden mundial alternativo opuesto al que practicaba la comunidad mundial. El líder supremo del Irán contemporáneo estaba proclamando que los principios religiosos universales, no los intereses nacionales o el internacionalismo liberal, dominarían el nuevo mundo que él profetizaba. Si esos sentimientos hubieran sido expresados por un líder asiático o europeo, habrían sido interpretados como un chocante desafío global. Pero treinta y cinco años de repetición habían inmunizado al mundo contra el radicalismo de esos sentimientos y de las acciones que los respaldaban. Por su parte, Irán combinaba su desafío a la modernidad con una tradición milenaria de un arte de gobierno de excepcional sagacidad.

## La tradición estadista de Irán

La primera realización de los principios islamistas radicales como doctrina de poder estatal tuvo lugar en 1979, en la capital donde menos se lo esperaba: en un país diferente a la mayoría de los estados de Oriente

Próximo, con una larga e insigne historia nacional y un respeto profundamente arraigado por su pasado preislámico. Por eso cuando Irán, un Estado aceptado dentro del sistema westfaliano, se transformó en adalid del islam radical tras la revolución del ayatolá Jomeini, el orden regional de Oriente Próximo quedó patas arriba.

De todos los países de la región, Irán tiene quizá el sentido de la independencia nacional más coherente y la tradición más elaborada de manejo del Estado basado en los intereses nacionales. Al mismo tiempo, los líderes iraníes tradicionalmente habían traspuesto las fronteras modernas de Irán y rara vez habían tenido ocasión de adherir los conceptos westfalianos de Estado e igualdad soberana. La tradición fundacional de Irán era la del Imperio persa, que, en una serie de encarnaciones desde el siglo VII a.C. hasta el siglo VII d.C., estableció su dominio sobre gran parte del Oriente Próximo contemporáneo y partes de Asia Central, el Sudeste Asiático y el norte de África. Con un arte y una cultura resplandecientes, una sofisticada burocracia experta en administrar provincias remotas y un inmenso ejército multiétnico animado por campañas exitosas en todos los frentes, Persia se veía a sí misma como algo más que una sociedad entre muchas. El ideal de monarquía persa elevaba al soberano a un estatus casi divino como magnánimo señor de los pueblos: un «rey de reyes» que dispensaba justicia y decretaba tolerancia a cambio de una pacífica sumisión política.[4]

El proyecto imperial persa, como el de la China clásica, representaba una forma de orden mundial donde los logros políticos y culturales y la seguridad psicológica desempeñaban un papel tan importante como las conquistas militares tradicionales. El historiador griego del siglo V a.C. Heródoto describió la seguridad en sí mismo de un pueblo que había absorbido lo más granado de todas las costumbres extranjeras —la

vestimenta meda, la armadura egipcia— y ahora se veía a sí mismo como el centro de los logros humanos:

> La mayoría se honran a sí mismos, y luego a los que moran cerca de ellos, y luego a los que moran cerca de esos otros, y así sucesivamente, de modo tal que existe una progresión del honor en relación con la distancia. Tienen en menos honra a aquellos que residen más lejos de ellos. Esto es porque creen ser lo mejor de la humanidad en todo y porque piensan que los otros son virtuosos en proporción a su proximidad con ellos; los que viven más lejos son los peores.[5]

Unos dos mil quinientos años después, esta sensación de serena confianza en sí mismos todavía perduraba, como lo atestigua el texto de un acuerdo comercial de 1850 entre Estados Unidos y la dinastía safávida, que gobernaba una versión reducida pero todavía vasta del Imperio persa, integrada por Irán y partes significativas de los actuales Afganistán, Irak, Kuwait, Pakistán, Tayikistán, Turquía y Turkmenistán. Incluso después de la reciente pérdida de Armenia, Azerbaiján, Dagestán y el este de Georgia en dos guerras con el Imperio ruso, que estaba en expansión, el sah se expresaba con la misma seguridad de un Jerjes o un Ciro:

> El presidente de Estados Unidos de Norteamérica, y su majestad tan exaltada como el planeta Saturno; el soberano a quien el sol sirve como estandarte; cuyo esplendor y magnificencia son iguales a los de los cielos; el sublime soberano, el monarca cuyos ejércitos son tan numerosos como las estrellas; cuya grandeza recuerda la de Jamshid; cuya magnificencia iguala la de Darío; el heredero de la Corona y el trono de los kayanis, el sublime emperador de toda Persia, estando igualmente y sinceramente deseosos de establecer relaciones de amistad entre los dos gobiernos, que desean fortalecer con un tratado de amistad y comercio, recíprocamente ventajoso y útil para los ciudadanos y súbditos de las dos altas partes contratantes, ha nombrado para este propósito como sus plenipotenciarios [...][6]

En la encrucijada entre Oriente y Occidente —y administrando provincias y dependencias que, en su mayor extensión, abarcaban desde la actual Libia hasta Kirguistán y la India—, Persia fue el punto de partida o

bien el blanco eventual de casi todos los grandes conquistadores del continente euroasiático, desde la Antigüedad hasta la Guerra Fría. A través de tantas convulsiones, Persia —como China en circunstancias *grosso modo* comparables— conservó su distintivo sentido de identidad. En su expansión a través de culturas y regiones vastamente diversas, el Imperio persa adoptó y sintetizó sus logros en su propio concepto distintivo de orden. Inmersa en oleadas de conquista por Alejandro Magno, los primeros ejércitos islámicos y luego por los mongoles —impactos que seguramente habrían borrado la memoria histórica y la autonomía política de otros pueblos—, Persia mantuvo la confianza en su superioridad cultural. Se inclinó ante sus conquistadores como una concesión pasajera, pero conservó su independencia en su visión del mundo, creando «grandes espacios interiores» en la poesía y el misticismo y venerando su conexión con los heroicos gobernantes antiguos en su épico *Libro de los Reyes*. Mientras tanto, Persia destiló su experiencia reconduciendo cada desafío político y territorial a un sofisticado canon diplomático que premiaba la resistencia, el análisis astuto de las realidades geopolíticas y la manipulación psicológica de los adversarios.[7]

Este sentido de especificidad y habilidad de maniobra perduró hasta la era islámica, cuando Persia adoptó la religión de sus conquistadores árabes pero, única en la primera tanda de pueblos conquistados, insistió en conservar su lengua e infundir al nuevo orden los legados culturales del imperio que el islam acababa de derrocar. Al final Persia se convirtió en el centro demográfico y cultural del chiismo: primero como una tradición disidente bajo dominio árabe, después como religión del Estado en el siglo XVI (adoptada en parte para distinguirse y desafiar al Imperio otomano que crecía en sus fronteras, que era sunita). Contrariamente a la mayor parte de las interpretaciones sunitas, esta rama del islam destacaba las cualidades

místicas e inefables de la verdad religiosa y autorizaba el «prudente disimulo» al servicio de los intereses de los fieles. En su cultura, su religión y su perspectiva geopolítica, Irán (como empezó a llamarse oficialmente desde 1935) había preservado la peculiaridad de su tradición y el carácter peculiar de su rol regional.[8]

## La revolución de Jomeini

La revolución contra el sah de Irán Reza Pahlevi en el siglo XX había comenzado (o al menos así se la presentaron a Occidente) como un movimiento antimonárquico que exigía democracia y una redistribución económica. Muchas de sus quejas eran reales, producto de las dislocaciones impuestas por los programas de modernización del sah y las tácticas arbitrarias de mano dura con que el gobierno intentaba controlar el disenso. Pero cuando, en 1979, el ayatolá Ruhollah Jomeini regresó del exilio en París e Irak para reclamar el rol de «líder supremo» de la revolución no lo hizo en defensa de programas sociales o de un gobierno democrático, sino en nombre de un ataque contra todo el orden regional y contra los acuerdos institucionales de la modernidad.

La doctrina que echó raíces en Irán bajo Jomeini no se parecía a nada que se hubiera practicado en Occidente desde las guerras religiosas de la era prewestfaliana. Concebía el Estado no como una entidad legítima por derecho propio, sino como un arma de conveniencia en una lucha religiosa más vasta. El mapa de Oriente Próximo del siglo XX era falso, anunció Jomeini, un invento antiislámico de «imperialistas» y «gobernantes tiránicos egoístas» que habían «separado los varios segmentos de la umma [comunidad] islámica unos de otros y creado artificialmente naciones

separadas».[9] Todas las instituciones políticas contemporáneas de Oriente Próximo y más allá eran «ilegítimas» porque «no estaban basadas en la ley divina». Las relaciones internacionales modernas cimentadas en principios procedimentales westfalianos tenían falsos cimientos porque «las relaciones entre naciones deben estar basadas en fundamentos espirituales» y no en principios de interés nacional.[10]

Desde la perspectiva de Jomeini, parangonable a la de Qutb, una lectura ideológicamente expansionista del Corán señalaba el camino para alejarse de estas blasfemias y dirigirse hacia la creación de un orden mundial genuinamente legítimo. El primer paso sería el derrocamiento de todos los gobiernos existentes en el mundo musulmán y su sustitución por «un gobierno islámico». Las lealtades nacionales tradicionales serían aniquiladas porque «es el deber de todos nosotros destronar al *taghut*; es decir, a los poderes políticos ilegítimos que hoy gobiernan todo el mundo islámico». La fundación de un sistema político verdaderamente islámico en Irán marcaría, como declaró Jomeini tras la fundación de la República Islámica de Irán el 1 de abril de 1979, «el primer día del gobierno de Dios».[11]

Esta entidad no era comparable a ningún otro Estado moderno. Como declarara Mehdi Bazargan, nombrado por Jomeini para el puesto de primer ministro, al *New York Times*: «Lo que se necesitaba [...] era un gobierno semejante al que se vio durante los diez años de gobierno del profeta Mahoma y los cinco años bajo la égida de su yerno, Alí, el primer imán chiita».[12] Cuando el gobierno se concibe divino, el disenso es considerado una blasfemia, no oposición política. Bajo Jomeini, la República Islámica puso en práctica estos principios, empezando por una oleada de juicios y ejecuciones y la represión sistemática de las confesiones minoritarias que

superó con creces a la que había tenido lugar bajo el régimen autoritario del sah.

En el curso de estos disturbios cobró forma una nueva paradoja: un desafío dualista al orden internacional. Con la revolución de Irán, un movimiento islamista consagrado a derrocar el sistema westfaliano ganó el control sobre un Estado moderno y afirmó sus derechos y privilegios «westfalianos»: ocupó su asiento en las Naciones Unidas, condujo su comercio y gestionó su aparato diplomático. El régimen clerical de Jomeini se colocó así en la intersección de dos órdenes mundiales, arrogándose las protecciones formales del sistema westfaliano mientras reiteradamente proclamaba que no creía en él, que no estaba vinculado a él, y en última instancia intentara reemplazarlo.[13]

Esta dualidad estaba enquistada en la doctrina de gobierno de Irán. Irán se autodefine como «la República Islámica», expresión que alude a una entidad cuya autoridad trasciende las demarcaciones territoriales, y el ayatolá que encabeza la estructura de poder iraní (primero Jomeini, luego su sucesor Alí Jamenei) no es concebido como una simple figura política iraní, sino como una autoridad global: supremo líder de la Revolución islámica y el líder de la umma islámica y el pueblo oprimido.

La República Islámica hizo su ingreso en el escenario mundial con la violación masiva de un principio central del sistema internacional westfaliano —la inmunidad diplomática— al tomar por asalto la embajada de Estados Unidos en Teherán y tener como rehenes a sus funcionarios durante 444 días (un acto reivindicado por el actual gobierno iraní, que en 2014 nombró embajador ante las Naciones Unidas al traductor de los que habían tomado a los rehenes). Con un espíritu similar, en 1989 el ayatolá Jomeini hizo uso de su supuesta autoridad jurídica global al emitir una fatwa (proscripción religiosa) y sentenciar a muerte a Salman Rushdie, un

ciudadano británico de ascendencia india musulmana, por haber publicado un libro en Gran Bretaña y Estados Unidos que se consideraba ofensivo para los musulmanes.

Aunque simultáneamente mantiene relaciones diplomáticas con los países cuyos territorios se han apropiado parcialmente estos grupos, Irán en su aspecto islamista ha apoyado a organizaciones como Hezbollah en Líbano y el Ejército del Mahdi en Irak: milicias no estatales que desafían a las autoridades establecidas y recurren al terrorismo como parte de su estrategia. El imperativo de Revolución islámica de Teherán ha sido interpretado de manera tal que permite la cooperación a través de la división sunita-chiita para promover intereses antioccidentales más amplios, incluida la provisión de armas al grupo yihadista sunita Hamas contra Israel y, según algunos informes, la de los talibanes en Afganistán; el informe de la Comisión del 11-S y las investigaciones de un complot terrorista en 2013 en Canadá sugieren que los operativos de Al Qaeda han tenido margen para operar también desde Irán.[14]

Sobre la necesidad de derrocar el orden mundial existente, los islamistas de ambos bandos —sunitas y chiitas— están en líneas generales de acuerdo. Por muy rígida que haya sido la división doctrinal sunita-chiita surgida en Oriente Próximo a comienzos del siglo XX, las ideas de Sayyid Qutb eran esencialmente idénticas a las propuestas por los ayatolás políticos de Irán. La premisa de Qutb de que el islam reordenará y en última instancia dominará el mundo resuena en los hombres que han vuelto a moldear a Irán en la fundición de la revolución religiosa. Las obras de Qutb circulan ampliamente en Irán, algunas traducidas por el propio ayatolá Alí Jamenei. Como escribió Jamenei en su introducción de 1967 a la obra de Qutb, *The Future of This Religion*:

> Este autor elevado y grande ha intentado, a lo largo de los capítulos de este libro [...] introducir primero la esencia de la fe tal como es y luego, tras mostrar que es un programa de vida [...], [confirmar] con sus elocuentes palabras y su particular visión del mundo que en última instancia el gobierno mundial quedará en manos de nuestra escuela y que «el futuro del mundo pertenece al islam».[15]

Para Irán, que representa la rama minoritaria chiita en esta empresa, la victoria podía vislumbrarse como una sublimación de las diferencias doctrinales en pos de objetivos compartidos. Hacia este fin, la Constitución iraní proclama la meta de la unificación de todos los musulmanes como una obligación nacional:

> De acuerdo con el sagrado versículo del Corán («Esta tu comunidad es una comunidad única, y Yo soy tu Señor, así que venérame» [21:92]), todos los musulmanes forman una sola nación, y el gobierno de la República Islámica de Irán tiene el deber de formular sus políticas generales con la perspectiva de cultivar la amistad y la unidad de todos los pueblos musulmanes, y constantemente debe empeñarse para alcanzar la unidad política, económica y cultural del mundo islámico.[16]

No se hace hincapié en las disputas teológicas, sino en la conquista ideológica. Como expresara Jomeini: «Debemos esforzarnos por exportar nuestra revolución al mundo entero, y debemos abandonar toda idea de no hacerlo, porque el islam no solo se niega a reconocer cualquier diferencia entre los países musulmanes, sino que es el defensor de todos los pueblos oprimidos».[17] Esto requeriría un combate épico contra «Estados Unidos, el saqueador universal», y las sociedades materialistas comunistas de Rusia y Asia, como asimismo contra «el sionismo e Israel».

Jomeini y sus secuaces chiitas revolucionarios difieren sin embargo de los islamistas sunitas —y esta es precisamente la esencia de su rivalidad fratricida— en que proclaman que la revolución universal será coronada con el advenimiento del Mahdi, que retornará del «ocultamiento» (está

presente, pero no es visible) para asumir los poderes soberanos que el líder supremo de la República Islámica ejerce temporalmente en su lugar.[18] El entonces presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad, consideró que este principio estaba lo suficientemente establecido como para postularlo ante las Naciones Unidas en un discurso pronunciado el 27 de septiembre de 2007:

> Sin ninguna duda, el Prometido, que es el último Salvador, advendrá. En compañía de todos los creyentes, los sedientos de justicia y los benefactores establecerá un futuro brillante y colmará el mundo de justicia y belleza. Esta es la promesa de Dios; por consiguiente será cumplida.[19]

La paz vislumbrada en esta concepción tiene como presupuesto, le escribió el presidente Ahmadineyad al presidente George W. Bush en 2006, la sumisión global a la doctrina religiosa correcta. La carta de Ahmadineyad (ampliamente interpretada en Occidente como una apertura a las negociaciones) concluía con «Vasalam Ala Man Ataba'al hoda», frase que se dejó sin traducir en la versión difundida entre el público: «Paz solo a aquellos que siguen el camino verdadero».[20] Es la misma admonición enviada en el siglo VII por el profeta Mahoma a los emperadores de Bizancio y Persia, que poco después serían atacados por la guerra santa islámica.

Durante décadas, los observadores occidentales han intentado detectar las «causas originales de esta actitud, convenciéndose de que las declaraciones más extremas son parcialmente metafóricas y de que la renuncia a ciertas políticas o ciertas conductas occidentales pasadas —como la interferencia estadounidense y británica en la política doméstica iraní en la década de 1950— podría abrir la puerta a la reconciliación. Pero el islamismo revolucionario no se ha manifestado interesado, al menos hasta ahora, en

buscar la cooperación internacional tal como se comprende el término en Occidente; tampoco conviene interpretar el régimen clerical iraní como un movimiento independentista fruto del descontento poscolonial que espera esperanzadamente alguna expresión de buena voluntad por parte de Estados Unidos. Según la concepción de la política de los ayatolás, la disputa con Occidente no es una cuestión de concesiones técnicas específicas ni de negociar fórmulas, sino una contienda para definir la naturaleza del orden mundial.

Incluso en un momento que Occidente saludó como un nuevo espíritu de conciliación —una vez concluido un acuerdo interino por el programa nuclear iraní con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más Alemania—, el líder supremo de Irán, Jamenei, declaró en enero de 2014:

> Maquillando el rostro de Estados Unidos, algunos individuos intentan borrar la fealdad, la violencia y el terror de esa cara, y pretenden presentar el gobierno norteamericano al pueblo iraní como si fuera afectuoso y humanitario. [...] ¿Cómo podrían cambiar un rostro tan feo y criminal frente al pueblo iraní utilizando apenas un poco de maquillaje? [...] Irán no violará lo que ha acordado. Pero los estadounidenses son los enemigos de la Revolución islámica, son los enemigos de la República Islámica, son los enemigos de esta bandera que vosotros habéis izado. [21]

O, como lo expresara Jamenei con algo más de delicadeza en un discurso pronunciado ante el Consejo Guardián de Irán en septiembre de 2013: «Cuando un luchador está luchando con un oponente y por razones técnicas muestra flexibilidad en algunos lugares, no debe olvidar quién es su oponente».[22]

Esta situación no está inevitablemente destinada a perpetuarse. Entre los estados de Oriente Próximo, Irán es el que quizá ha tenido la experiencia más coherente de grandeza nacional y la tradición estratégica más larga y sofisticada. Ha preservado la esencia de su cultura durante tres mil años, a veces como un imperio extendido, durante muchos siglos mediante la habilidosa manipulación de los elementos circundantes. Antes de la revolución de los ayatolás, la interacción de Occidente con Irán había sido cordial y cooperativa por ambas partes, basada en un percibido paralelismo de los intereses nacionales. (Irónicamente, la llegada de los ayatolás al poder fue favorecida en sus últimas etapas por la disociación de Estados Unidos del régimen existente, en la errónea creencia de que el cambio que se avecinaba aceleraría el advenimiento de la democracia y fortalecería los lazos con Irán.)

Estados Unidos y las democracias occidentales deberían abrirse a fomentar relaciones cooperativas con Irán. Lo que no deben hacer es fundamentar esa política en una proyección de su propia experiencia interna considerándola inevitable o automáticamente relevante para otras sociedades, especialmente la iraní. Deben admitir la posibilidad de que la invariable retórica de una generación esté basada en la convicción antes que en la pose, y que habrá tenido cierto impacto sobre buena parte del pueblo iraní. Un cambio de tono no es necesariamente una vuelta a la normalidad, en especial cuando las definiciones de normalidad difieren de una manera tan fundamental. También incluye —y es el caso más probable— la posibilidad de un cambio de táctica para alcanzar metas que en sustancia no han cambiado. Estados Unidos debe estar abierto a una reconciliación genuina y hacer esfuerzos coherentes, para facilitarla. Pero, para que esos esfuerzos triunfen, es esencial tener un sentido claro de la dirección, en especial sobre el tema clave del programa nuclear iraní.

## La proliferación nuclear e Irán

El futuro de las relaciones iraníes-estadounidenses dependerá, al menos a corto plazo, de la resolución de un tema aparentemente técnico militar. Mientras escribo estas páginas, puede estar produciéndose un cambio potencialmente histórico en el equilibrio militar de la región y también en su equilibrio psicológico. Tal cambio ha sido propiciado por el rápido progreso de Irán hacia el estatus de Estado con armas nucleares en el marco de una negociación entre ese país y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, más Alemania (llamados P5+1). Aunque expresado en términos de capacidades técnicas y científicas, el meollo del asunto es el orden internacional: la capacidad de la comunidad internacional para hacer cumplir sus demandas ante formas sofisticadas de rechazo, la permeabilidad del régimen global de no-proliferación y las perspectivas de una carrera armamentista nuclear en la región más inestable del mundo.

El equilibrio de poder tradicional se basaba sobre todo en la capacidad militar e industrial. Los cambios dentro de ese equilibrio solo podían producirse gradualmente o por conquista. El equilibrio de poder moderno refleja el nivel de desarrollo científico de una sociedad y puede verse amenazado de un modo drástico por desarrollos que tienen lugar exclusivamente dentro del territorio de un Estado. Ninguna conquista podría haber aumentado tanto la capacidad militar soviética como el fin del monopolio nuclear estadounidense en 1949. Del mismo modo, la propagación de armas nucleares distribuibles está condenada a afectar de manera decisiva los equilibrios regionales —y el orden internacional— y suscitar una escalada de acciones destinadas a neutralizarla.

Durante la Guerra Fría, todas las administraciones estadounidenses se vieron obligadas a diseñar sus estrategias internacionales en el contexto del

ineludible cálculo disuasivo: el conocimiento de que la guerra nuclear implicaría víctimas a una escala capaz de amenazar la vida civilizada. También sabían que era esencial demostrar su voluntad de correr el riesgo, al menos hasta cierto punto, para que el mundo no quedara en manos del totalitarismo despiadado. La disuasión logró contener estas pesadillas paralelas porque solo existían dos superpotencias nucleares. Cada una evaluaba los peligros que el uso de armas nucleares podía representar para ella. Pero cuando las armas nucleares comienzan a pasar de mano en mano, el cálculo disuasivo se vuelve lábil y la disuasión cada vez menos confiable. En un mundo donde las armas nucleares proliferan cada vez es más difícil decidir quién disuade a quién y mediante qué planes.

Aun cuando se suponga que los países protagonistas de la proliferación nuclear hacen el mismo cálculo de supervivencia que las potencias nucleares respecto de iniciar hostilidades —juicio extremadamente dudoso—, los nuevos estados con armamento nuclear pueden socavar de varias maneras el orden internacional. La complejidad de proteger los arsenales e instalaciones nucleares (y construir los sofisticados sistemas de alarma que poseen los estados nucleares avanzados), al incrementar los incentivos de un ataque sorpresa, puede aumentar el riesgo de que alguno tome la iniciativa. También pueden utilizarse como escudo para disuadir respecto a la toma de represalias contra acciones agresivas de grupos no estatales. Las potencias nucleares tampoco podrían ignorar una guerra nuclear en las puertas de su casa. Por último, la experiencia de la red de proliferación «privada» de Pakistán, técnicamente amigo, con Corea del Norte, Libia e Irán demuestra las vastas consecuencias de la propagación nuclear para el orden internacional, aun cuando el país donde proliferan estas armas no satisfaga los criterios formales de un Estado corrupto.

Es necesario superar tres obstáculos para adquirir una capacidad de armas nucleares desplegables: adquisición de sistemas de lanzamiento, producción de material fisible y construcción de ojivas nucleares. Para los sistemas de lanzamiento existe un mercado sustancialmente abierto en Francia, Rusia y hasta cierto punto China; requiere sobre todo recursos financieros. Irán ya ha adquirido el núcleo de un sistema de lanzamiento y puede aumentarlo a su antojo. El conocimiento necesario para construir ojivas nucleares no es esotérico ni difícil de descifrar, y su construcción es relativamente fácil de ocultar. La mejor, quizá la única, manera de prevenir el surgimiento de un potencial nuclear es inhibir el desarrollo del proceso de enriquecimiento del uranio. El componente indispensable de este proceso son las centrifugadoras: las máquinas que producen uranio enriquecido. (La prevención del enriquecimiento del plutonio es parte de la misma negociación.)[23]

Estados Unidos y los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU han venido negociando durante más de diez años, a través de las administraciones de ambos partidos, para prevenir el surgimiento de este potencial en Irán. Seis resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU desde 2006 hasta la fecha insisten en que Irán suspenda su programa de enriquecimiento nuclear. Tres presidentes estadounidenses de ambos partidos, todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (incluidos China y Rusia), más Alemania, y múltiples informes y resoluciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica han declarado inaceptable el armamento nuclear iraní y exigido el alto incondicional del enriquecimiento nuclear de Irán. No había que «descartar» ninguna opción —en palabras de al menos dos presidentes estadounidenses— en la persecución de ese objetivo.

A lo que se ha asistido en realidad es a una constante avanzada de las capacidades nucleares iraníes y un suavizamiento progresivo de la posición occidental. Mientras Irán no hace caso a las resoluciones de la ONU y construye centrifugadoras, Occidente postula una serie de propuestas cada vez más permisivas: de insistir en que Irán interrumpiera permanentemente el enriquecimiento del uranio (2004) a permitir que Irán continuara el enriquecimiento a bajos niveles de uranio enriquecido (LEU), menos del 20 por ciento (2005), a proponer que Irán exportara la mayor parte de su LEU para que Francia y Rusia pudieran transformarlo en barras de combustible de uranio enriquecido al 20 por ciento (2009), a permitir que Irán conservara su propio uranio enriquecido al 20 por ciento para alimentar un reactor de investigación mientras suspendía las operaciones en su base de Fordow, donde las centrifugadoras podían fabricar más (2013). Fordow fue alguna vez una base secreta: cuando se descubrió, Occidente exigió que fuera clausurada. Ahora los occidentales sugieren que se suspendan las actividades en Fordow, con garantías que dificulten la posibilidad de reiniciarlas. Cuando los P5+1 se reunieron por primera vez en 2006 para coordinar las posiciones de la comunidad internacional, sus negociadores insistieron en que Irán interrumpiera el ciclo del combustible para continuar las negociaciones; ya en 2009 esta condición no se formuló. Así las cosas, Irán tiene pocos incentivos para considerar una propuesta como definitiva. Con astucia y no poca audacia, en cada etapa se ha mostrado menos interesado en una solución que las grandes potencias del mundo juntas, llevándolas así a hacer nuevas concesiones.

Cuando comenzaron las negociaciones, en 2003, Irán tenía ciento treinta centrifugadoras. Mientras escribo estas líneas, ya habrá desplegado aproximadamente diecinueve mil (aunque solo la mitad está en uso). Al comienzo de las negociaciones, Irán no podía producir material fisible; en

el acuerdo provisional de noviembre de 2013 reconoció que poseía siete toneladas de uranio de bajo enriquecimiento que, con la cantidad de centrifugadoras que tiene Irán, pueden transformarse en material de armamento nuclear en cuestión de meses (suficientes para fabricar de siete a diez bombas del tipo de Hiroshima). En el acuerdo provisional Irán prometió entregar aproximadamente la mitad de su uranio enriquecido al 20 por ciento, pero a través de una ruta tortuosa; pidió convertirlo en una forma a partir de la cual pudiera fácilmente ser reconvertido a su estatus original, y ha conservado los medios para hacerlo. En cualquier caso, con la cantidad de centrifugadoras ahora en posesión de Irán, lo del 20 por ciento es menos significativo porque el uranio enriquecido al 5 por ciento (todo un logro de las negociaciones) puede enriquecerse al grado de arma nuclear en cuestión de meses.

La actitud de los negociadores de ambos bandos reflejó distintas percepciones del orden mundial. Los negociadores iraníes dejaron traslucir a sus colegas que no serían disuadidos de continuar su rumbo, ni siquiera bajo el riesgo de ataque a los implantes nucleares de Irán. Los negociadores occidentales estaban convencidos (y para subrayar su compromiso con la paz y la diplomacia aludían periódicamente a esta convicción) de que las consecuencias de un ataque militar contra Irán conllevaban el riesgo de provocar el crecimiento de la capacidad nuclear iraní. Sus especulaciones se vieron confirmadas por el mantra de los profesionales —cada punto muerto debe ser resucitado con una nueva propuesta—, cuya responsabilidad asumieron. Para Occidente la cuestión central era si se podía encontrar una solución diplomática o habría que tomar medidas militares. Para Irán, la cuestión nuclear era solo un aspecto de una batalla general por el orden regional y la supremacía ideológica, combatida en múltiples escenarios y territorios con métodos que abarcaban todo el espectro de la guerra y la paz

—operaciones militares y paramilitares, diplomacia, negociación formal, propaganda, subversión política— en una combinación fluida y mutuamente revigorizante. En este contexto, la búsqueda de acuerdo debía afrontar la perspectiva de que Teherán llevara a cabo una estrategia para relajar las tensiones, pero conservara una infraestructura nuclear sustancial y la máxima libertad de acción para transformarla, con el correr del tiempo, en un programa de armamento.

El proceso culminó con el acuerdo provisional de noviembre de 2013, por el que Irán aceptó la suspensión condicionada y temporal del enriquecimiento del uranio a cambio del levantamiento de algunas de las sanciones internacionales que se le habían impuesto por desafiar las órdenes del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero como tenía permitido continuar con el proceso de enriquecimiento hasta seis meses después del acuerdo provisional, su continuación así como la ejecución de restricciones más abarcadoras se mezclaron con la fecha límite de cumplimiento del acuerdo general. La consecuencia práctica ha sido la aceptación de facto del programa de enriquecimiento de uranio iraní, sin especificar (pero solo por la parte occidental) a qué escala.[24]

Las negociaciones para un acuerdo permanente están en marcha mientras escribo estas líneas. Si bien los términos aún no se conocen, está claro que se basará, como tantas otras cuestiones en Oriente Próximo, en «líneas rojas». ¿Los negociadores occidentales (vía el P5+1) insistirán en que la línea roja sea la capacidad de enriquecimiento del uranio, como han sancionado las resoluciones de la ONU? Esta sería una empresa formidable. Irán tendría que reducir sus centrifugadoras a un nivel coherente con los requerimientos factibles de un programa nuclear civil, como asimismo destruir o suspender el remanente. Esta solución, cuyo efecto práctico es el abandono de un programa nuclear militar por parte de Irán, abriría la

perspectiva de un cambio fundamental en la relación de Occidente con Irán, particularmente si ambas partes consensuaran trabajar para poner límite a las oleadas de extremismo combativo sunita y chiita que amenazan la región.

En vista de las reiteradas declaraciones del supremo líder de que Irán no estaba dispuesto a abandonar ninguna de las potencialidades de que dispone —declaraciones repetidas por una panoplia de funcionarios iraníes de alto rango—, la línea roja se desplazó hacia la producción de ojivas nucleares, o a limitar sus centrifugadoras a un nivel que deje un margen sustancial para ser utilizadas por un futuro programa nuclear militar. En este plan, Irán consagraría en un acuerdo internacional la supuesta fatwa de su líder supremo contra la construcción de armas nucleares (orden que jamás fue publicada ni vista por nadie ajeno a la estructura de poder de Irán); le pediría al P5+1 que no construyera armas nucleares y se garantizaría el derecho de inspección para vigilar su cumplimiento. El efecto práctico de estas acciones dependerá de la cantidad de tiempo que se demore Irán en construir un arma una vez derogado o roto el acuerdo. En vista de que Irán se las ingenió para construir dos plantas secretas de enriquecimiento de uranio estando bajo inspección internacional, esta estimación debería tomar en consideración posibles violaciones no divulgadas. Ningún acuerdo debe dejar a Irán en la posición de potencia nuclear «virtual»: un país que puede convertirse en potencia militar nuclear en un marco temporal más corto que ningún otro vecino no-nuclear pueda igualar o ninguna potencia nuclear pueda razonablemente prevenir.

Irán ha demostrado excepcional habilidad y constancia para instrumentar su proclamado objetivo de socavar el sistema de estados de Oriente Próximo y borrar la influencia occidental de la región. Independientemente de que Irán construya y pruebe un arma nuclear a corto plazo o

«meramente» conserve la capacidad de hacerlo dentro de unos meses si decide hacerlo, las consecuencias sobre el orden regional y global no serán muy diferentes. Incluso si Irán se conformara con la capacidad virtual de producir armas nucleares, siempre se verá como el país que ha alcanzado este nivel desafiando una de las sanciones internacionales más abarcadoras jamás impuestas a un Estado. Las tentaciones de los rivales geoestratégicos de Irán —entre ellos, Turquía, Egipto y Arabia Saudí— de desarrollar o adquirir sus propios programas nucleares para igualar la capacidad iraní se volverán irresistibles. El riesgo de un ataque preventivo israelí aumentará de forma significativa. En cuanto a Irán, el hecho de haber resistido las sanciones que le impedían desarrollar armas nucleares le hará ganar prestigio, nuevos poderes intimidatorios y mayor capacidad de actuar con armas convencionales o formas no nucleares de guerra no convencional.

Se ha argumentado que, a partir de las negociaciones nucleares, se desarrollará un nuevo enfoque de las relaciones estadounidenses-iraníes que compensará el abandono de las posiciones occidentales históricas. El ejemplo de la relación de Estados Unidos con China suele citarse a este efecto, porque en la década de 1970, en un período breve de tiempo, se pasó de la hostilidad a la mutua aceptación e incluso a la cooperación. En ocasiones se dice que Irán podría estar dispuesto a restringir el uso diplomático de su programa militar nuclear virtual a cambio de la buena voluntad y la cooperación estratégica de Estados Unidos.

La comparación no procede. China se enfrentaba a cuarenta y dos divisiones soviéticas en su frontera norte después de una década de crecientes hostilidades mutuas y disturbios internos en el país. Tenía sobrados motivos para considerar un sistema internacional alternativo donde anclarse. Pero tal incentivo no está presente en las relaciones entre Occidente e Irán. En la década pasada Irán ha visto cómo desaparecían dos

de sus adversarios más importantes, el régimen talibán en Afganistán y el Irak de Sadam Husein —irónicamente por acción norteamericana—, y cómo crecía su influencia y su rol militar en Líbano, Siria e Irak. Dos de sus principales competidores por la influencia regional, Egipto y Arabia Saudí, tuvieron que afrontar desafíos internos mientras Irak aplastaba rápida y aparentemente con éxito a la oposición interna tras una sedición pro-democracia en 2009. Sus líderes se han ganado el respeto internacional sin comprometerse a realizar ningún cambio sustantivo mayor en sus políticas y las empresas occidentales intentan seducirlos con oportunidades de inversión aunque las sanciones continúan vigentes. Irónicamente la presencia del yihadismo sunita en las fronteras de Irán puede hacer que se lo piensen dos veces. Pero es igualmente factible que Teherán considere que el paisaje estratégico está cambiando a su favor. La opción de Irán estará determinada por sus propios cálculos, no por los preconceptos estadounidenses.

Hasta hoy, Irán y Occidente han atribuido a diferentes significados al concepto de negociación. Mientras los negociadores estadounidenses y europeos hablaban con cauteloso optimismo de las perspectivas de un acuerdo nuclear y restringían al máximo sus declaraciones públicas con la esperanza de propiciar una atmósfera favorable, el ayatolá Jamenei describía las conversaciones nucleares como parte de una lucha religiosa eterna donde la negociación era una forma de combate y transigir estaba prohibido. En mayo de 2014, cuando quedaban seis semanas de vigencia del acuerdo provisional, el líder supremo iraní describió las conversaciones nucleares como sigue:

> La razón de que hayamos hecho hincapié en la continuación del combate no es el afán belicista de los dirigentes islámicos. Es razonable que, para atravesar una región llena de piratas, uno se pertreche debidamente y esté motivado y sea capaz de defenderse.

> Bajo tales circunstancias no tenemos otra opción que continuar el combate para gobernar todos los asuntos internos y foráneos del país. Aquellos que pretenden que hagamos concesiones y nos rindamos a las provocaciones y acusan los dirigentes islámicos de belicistas están ciertamente cometiendo una traición.
>
> Todos los funcionarios del país en el campo de la economía, la ciencia, la cultura, el diseño de políticas y las negociaciones exteriores deberían ser conscientes de que están peleando y continuando el combate por el establecimiento y la supervivencia del sistema islámico. [...] La yihad nunca termina porque Satán y el frente satánico existirán eternamente.[25]

Para las naciones, la historia desempeña un papel que el carácter confiere a los seres humanos. En la rica y orgullosa historia de Irán pueden distinguirse tres enfoques diferentes del orden internacional. Está la política de Estado anterior a la revolución de Jomeini: vigilante en la protección de sus fronteras, respetuosa de la soberanía de otras naciones, dispuesta a participar en alianzas. En suma, perseguía sus intereses nacionales según los principios westfalianos. También está la tradición del imperio, que veía a Irán como el centro del mundo civilizado y quería eliminar la autonomía de los países circundantes donde pudiera llegar su poder. Por último, está el Irán de la yihad descrito en las páginas anteriores. ¿En cuál de estas tradiciones se inspira el cambio de comportamiento de algunos funcionarios iraníes de alto rango? Si asumimos que hubo un cambio fundamental, ¿qué lo ha producido? ¿Se trata de un conflicto psicológico o estratégico? ¿Se resolverá con un cambio de actitud o modificando una política? Y de ser esto último, ¿cuál es la modificación que hay que buscar? ¿Pueden reconciliarse las cosmovisiones de ambos países? ¿O el mundo tendrá que esperar hasta que cesen las presiones yihadistas, como antes desaparecieron en el Imperio otomano a raíz de un cambio en la dinámica del poder y las prioridades internas? De la respuesta a estas preguntas depende el futuro de las relaciones entre Estados Unidos e Irán, y quizá la paz del mundo.

En principio, Estados Unidos debería estar dispuesto a llegar a un entendimiento geopolítico con Irán sobre la base de los principios westfalianos de no intervención y a desarrollar una concepción compatible de orden regional. Hasta la revolución de Jomeini, ambos países habían sido aliados de facto gracias a la realista evaluación del interés nacional por los presidentes estadounidenses de los dos partidos. Ambas partes trataban los intereses nacionales iraníes y estadounidenses como paralelos. Ambos se oponían a la dominación de la región por una superpotencia, que en aquella época era la Unión Soviética. Ambos estaban dispuestos a basarse en los principios de respeto por otras soberanías en sus políticas hacia la región. Ambos favorecían el desarrollo económico de la región aunque no abarcara un frente adecuadamente amplio. Desde el punto de vista de Estados Unidos existen sobradas razones para restablecer esa relación. La tensión en las relaciones iraníes-estadounidenses es producto de la adopción de los principios y la retórica yihadistas por Teherán, sumada a los ataques directos contra los intereses estadounidenses y sus concepciones del orden internacional.

Cómo sintetizará Irán su compleja herencia será decidido en parte por las dinámicas internas; en un país de tamaña complejidad cultural y política, estas pueden ser impredecibles para los observadores externos y no estar sujetas a la influencia directa de amenazas o adulaciones foráneas. Pero más allá de la cara que le presente al mundo exterior, eso no modifica la realidad de que Irán necesita tomar una decisión. Debe decidir si es un país o una causa. Estados Unidos debería estar abierto a una perspectiva de cooperación y estimularla. Pero cabe señalar que la ingenuidad y la determinación de los negociadores occidentales, si bien es una componente necesaria de esta evolución, no será suficiente para asegurarla. Que Irán deje de apoyar a grupos como Hezbollah será un paso importante y

necesario para restablecer un patrón constructivo de relaciones bilaterales. La clave radicará en si Irán interpreta el caos a lo largo de sus fronteras como una amenaza o como una oportunidad de cumplir aspiraciones milenarias.

Estados Unidos necesita desarrollar una visión estratégica del proceso en que está involucrado. Para explicar la reducción del papel norteamericano en Oriente Próximo, los portavoces de la administración han recurrido a la idea de que un conjunto de estados sunitas (y quizá Israel) equilibren el poder de Irán.[26] Pero si esta configuración se hiciera realidad, tendría que ser respaldada por una política exterior estadounidense activa. Porque el equilibrio de poder nunca es estático; sus componentes están en flujo constante. En el futuro, Estados Unidos tendrá que funcionar como un país que haga de balanza. Y podrá cumplir mejor ese papel si está más cerca de cada una de las fuerzas contendientes de lo que esas fuerzas están entre sí, y si no cae en la tentación de suscribir la estrategia de cada parte, particularmente en los extremos. Si persigue sus propios objetivos estratégicos, puede ser un factor crucial —quizá el factor crucial— en determinar si Irán sigue el camino del islam revolucionario o el de una gran nación legítimamente perteneciente al sistema de estados westfaliano. Pero Estados Unidos solo podrá cumplir este rol si se involucra, no si se retira.

## Visión y realidad

En años recientes la cuestión de la paz en Oriente Próximo se ha focalizado en el tema sumamente técnico de las armas nucleares en Irán. No hay atajos respecto al imperativo de prevenir su aparición. Pero es bueno recordar

períodos en que la firmeza y la previsión recondujeron otras crisis aparentemente irresolubles en Oriente Próximo.

Entre 1967 y 1973 hubo dos guerras árabe-israelíes, dos alertas militares estadounidenses, una invasión de Jordania por Siria, un puente aéreo norteamericano masivo en zona de combate, múltiples secuestros de aviones comerciales y la ruptura de relaciones diplomáticas con Estados Unidos por la mayoría de los países árabes. A esto le siguió un proceso de paz que incluyó tres acuerdos egipcio-israelíes (que culminaron en un tratado de paz en 1979); un acuerdo de no agresión con Siria en 1974 (que ha durado cuatro décadas a pesar de la guerra civil siria); la Conferencia de Madrid en 1991, que reinició el proceso de paz; el acuerdo de Oslo entre la OLP e Israel en 1993 y un tratado de paz entre Jordania e Israel en 1994.

Estas metas fueron alcanzadas porque se cumplieron tres condiciones: una política norteamericana activa, la eliminación de programas que buscaban establecer un orden regional imponiendo principios universalistas a través de la violencia y el surgimiento de líderes con visión de paz.

Según mi experiencia, dos eventos simbolizan esa visión. En 1981, durante su última visita a Washington, el presidente Sadat me invitó a visitar su país la primavera siguiente para la celebración de la devolución de la península del Sinaí a Egipto por Israel. Después de una pausa, añadió: «No venga para la celebración [...] sería demasiado hiriente para Israel. Venga seis meses más tarde e iremos juntos a la cima del Monte Sinaí, donde planeo construir una mezquita, una iglesia y una sinagoga para simbolizar la necesidad de paz».

Yitzhak Rabin, alguna vez jefe de Estado Mayor conjunto del ejército israelí, era primer ministro cuando se firmó el primer acuerdo político de la historia entre Israel y Egipto en 1975, y también cuando junto con el ministro de Defensa, hoy ministro de Asuntos Exteriores, Shimon Peres

negociaron un acuerdo de paz con Jordania en 1994. En ocasión del acuerdo de paz israelí-jordano Rabin participó en julio de 1994 en una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos junto con el rey Husein de Jordania:

> Hoy estamos embarcándonos en una batalla que no tiene muertos ni heridos, tampoco sangre ni angustia. Esta es la única batalla que es un placer pelear: la batalla de la paz [...]
>
> En la Biblia, nuestro Libro de Libros, la paz se menciona en sus varios idiomas doscientas treinta y siete veces. En la Biblia, de la que extrajimos nuestros valores y nuestra fuerza, en el Libro de Jeremías, encontramos el lamento de la matriarca Raquel. Dice así: «Que tu voz se abstenga del llanto, y tus ojos de las lágrimas: porque tu trabajo será recompensado, así lo dice el Señor».
>
> No me abstendré de llorar por los que se han ido. Pero este día de verano en Washington, lejos de casa, sentimos que nuestro trabajo será recompensado como predijo el profeta.[27]

Sadat y Rabin fueron asesinados. Pero sus logros y su inspiración siguen vivos.

Una vez más, las doctrinas intimidatorias violentas desafían las esperanzas de un orden mundial. Pero cuando sean eliminadas —ese será el único remedio— llegará un momento similar al que llevó a los logros aquí evocados, cuando la clarividencia superó a la realidad.

# 5

# La multiplicidad de Asia

## Asia y Europa: diferentes conceptos del equilibrio de poder

El término «Asia» atribuye una coherencia engañosa a una región muy diversa. Hasta la llegada de las potencias occidentales modernas, ninguna lengua asiática tenía una palabra para nombrar a «Asia»; ninguno de los pueblos que hoy constituyen los casi cincuenta estados soberanos asiáticos se concebían a sí mismos habitando un único «continente» o región que presupusiera solidaridad hacia todos los otros.[1] En cuanto a «Oriente», nunca ha presentado claramente un paralelismo con «Occidente». No ha habido una religión común, ni siquiera una escindida en diferentes ramas como ocurre con el cristianismo en Occidente. El budismo, el hinduismo, el islam y el cristianismo gozan de gran difusión en distintas partes de Asia. No existe el recuerdo de un imperio común comparable al de Roma. A lo largo y lo ancho del noreste, el este, el sudeste, el sur y el centro de Asia, las guerras de la historia moderna han hecho más profundas, en ocasiones amargamente, las grandes diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas, sociales y culturales imperantes.

El mapa político y económico de Asia ilustra el complejo tapiz de la región. Comprende países industrial y tecnológicamente avanzados como Japón, la República de Corea y Singapur, cuyas economías y estándares de

vida rivalizan con los de Europa; tres países de dimensión continental como China, India y Rusia; dos grandes archipiélagos (además de Japón): Filipinas e Indonesia, compuestos por miles de islas que flanquean las principales rutas marítimas; tres naciones antiguas con una población similar en número a la de Francia o Italia: Tailandia, Vietnam y Birmania; la inmensa Australia y la rural Nueva Zelanda, con poblaciones mayormente de ascendencia europea; y Corea del Norte, una dictadura familiar estalinista carente de industria y tecnología excepto por su programa de armas nucleares. Una gran población mayoritariamente musulmana prevalece en Asia Central, Afganistán, Pakistán, Bangladesh, Malasia e Indonesia, y existen minorías musulmanas cuantiosas en India, China, Birmania, Tailandia y Filipinas.

Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el orden global fue predominantemente europeo, diseñado para mantener un difícil equilibrio de poder entre los países europeos más importantes. Fuera de su continente, los estados europeos fundaron colonias y justificaron sus acciones con varias versiones de su llamada misión civilizadora. Desde la perspectiva del siglo XXI, cuando las naciones asiáticas están creciendo en riqueza, poder y confianza en sí mismas, puede parecer inverosímil que el colonialismo cobrara tanta fuerza o que sus instituciones fueran consideradas un mecanismo normal de la vida internacional. Los factores materiales por sí solos no logran explicarlo; la sensación de misión y cierto impulso psicológico intangible también desempeñaron un papel en esto.

Desde los albores del siglo XX, los opúsculos y tratados de las potencias coloniales revelan una extraordinaria arrogancia, al extremo de considerarse con el derecho de configurar un orden mundial con sus principios. Los relatos condescendientes sobre China e India definían la misión europea: educar a las culturas tradicionales para que alcanzaran niveles más elevados

de civilización. Administradores europeos con aparatos burocráticos relativamente pequeños retrazaron las fronteras de antiguas naciones, sin tener en cuenta que esa podía ser una acción anormal, no deseada o ilegítima.

En los albores de lo que hoy se conoce como la Edad Moderna, en el siglo XV, un Occidente seguro de sí, litigante y territorialmente dividido zarpó a explorar el globo con la misión de mejorar, explotar y «civilizar» las tierras que encontrara. Impuso a los pueblos que fue encontrando visiones de la religión, la ciencia, el comercio, el gobierno y la diplomacia producto de la experiencia histórica occidental, a la que consideraban la cima de los logros humanos.

Occidente se expandió con los sellos distintivos típicos del colonialismo: avaricia, chovinismo cultural, ansias de gloria. Pero también es cierto que sus mejores elementos intentaron liderar una suerte de tutoría global en un método intelectual que estimulaba el escepticismo y un cuerpo de prácticas diplomáticas que incluían la democracia. Esto provocó que, tras largos períodos de subyugamiento, los pueblos colonizados al final exigieran y lograran la autodeterminación. Incluso durante sus depredaciones más brutales, las potencias expansionistas tenían la idea, sobre todo Gran Bretaña, de que en algún momento los pueblos conquistados comenzarían a compartir los frutos de un sistema global común. Cuando por fin renunció a la sórdida práctica de la esclavitud, Occidente generó algo que no había generado ninguna otra civilización esclavista: un movimiento de abolición global basado en la convicción de una humanidad común y en la dignidad intrínseca al individuo. Gran Bretaña, rechazando su anterior práctica del despreciable comercio, tomó la delantera para que se cumpliera esta nueva norma de dignidad humana, aboliendo la esclavitud en su imperio e impidiendo el paso de los barcos negreros en alta mar. Esta peculiar

combinación de conducta autoritaria, pericia tecnológica, humanitarismo idealista y fermento intelectual revolucionario resultó ser uno de los factores que dieron forma al mundo moderno.

Con la excepción de Japón, el continente asiático fue una víctima, y no un actor, del orden internacional impuesto por el colonialismo. El tamaño de China impidió su colonización completa, pero su gobierno perdió el control sobre aspectos claves de los asuntos internos. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de Asia tenían políticas subordinadas a las potencias europeas o, en el caso de Filipinas, a Estados Unidos. Las condiciones para una diplomacia al estilo westfaliano solo surgieron con la descolonización que siguió a la devastación del orden europeo tras las dos guerras mundiales.

El proceso de emancipación del orden regional dominante fue violento y sangriento: la guerra civil china (1927-1949), la guerra de Corea (1950-1953), la confrontación sino-soviética (que duró aproximadamente de 1955 a 1980), las guerrillas revolucionarias insurgentes en todo el Sudeste Asiático, la guerra de Vietnam (1961-1975), cuatro guerras entre India y Pakistán (1947, 1965, 1971 y 1999), una guerra entre China e India (1962), una guerra chino-vietnamita (1979) y las devastaciones de la organización genocida Jemeres Rojos (1975-1979).

Después de varias décadas de guerra y revueltas revolucionarias, Asia se ha transformado espectacularmente. El ascenso de los «tigres asiáticos» —evidente desde 1970 y que comprende a Hong Kong, la República de Corea, Singapur, Taiwan y Tailandia— trajo prosperidad y dinamismo económico. Japón adoptó las instituciones democráticas y construyó una economía que rivaliza con las de las naciones occidentales y en algunos casos las supera. En 1979 China cambió de rumbo y, bajo Deng Xiaoping, proclamó una política exterior no ideológica y una política de reformas

económicas que, continuada y acelerada por sus sucesores, ha tenido un profundo efecto transformador sobre ese país y el resto del mundo.

A medida que se desplegaban estos cambios, parecía prevalecer en Asia una política exterior basada en los intereses nacionales y sustentada en los principios westfalianos. A diferencia de lo que ocurre en Oriente Próximo, donde casi todos los estados son amenazados por agresivos cuestionamientos de su legitimidad, en Asia el Estado funciona como la unidad básica de la política internacional y nacional. Las diversas naciones que emergieron del período colonial por lo general afirmaron mutuamente sus soberanías y se comprometieron a no interferir en los asuntos internos de las otras; respetaron las normas de las organizaciones internacionales y construyeron organizaciones económicas y sociales interregionales. Con este espíritu un funcionario militar chino de alto rango, el jefe de Estado Mayor Conjunto del Ejército Popular de Liberación, el general Qi Jianguo, escribió en una importante reseña política de enero de 2013 que uno de los principales desafíos de la era contemporánea era sostener «el principio básico de las relaciones internacionales modernas firmemente establecido por el Tratado de Westfalia de 1648, en especial los principios de soberanía e igualdad».[2]

Asia ha emergido como uno de los herederos más importantes del sistema westfaliano: pueblos históricos, y a menudo históricamente antagónicos, están organizándose como estados soberanos y organizando sus estados como grupos regionales. En Asia mucho más que en Europa, por no hablar de Oriente Próximo, las máximas de orden internacional del modelo westfaliano han encontrado su expresión contemporánea —incluidas las doctrinas cuestionadas por muchos en Occidente por considerarlas excesivamente focalizadas en el interés nacional o insuficientemente atentas a la protección de los derechos humanos—. La

soberanía, en muchos casos obtenida no hace mucho del gobierno colonial, adquiere aquí un carácter absoluto. La meta de la política estatal no es trascender el interés nacional —como proponen los conceptos de moda en Europa o en Estados Unidos—, sino perseguirlo enérgicamente y con convicción. Todos los gobiernos descartan las críticas foráneas a sus prácticas internas por considerarlas un síntoma de la tutela colonial hace poco superada. Así, aunque las acciones internas de los estados vecinos se perciban como excesos —como ha ocurrido, por ejemplo, en Birmania—, solo suscitan una serena intercesión diplomática, pero nunca una presión abierta ni mucho menos una intervención por la fuerza.

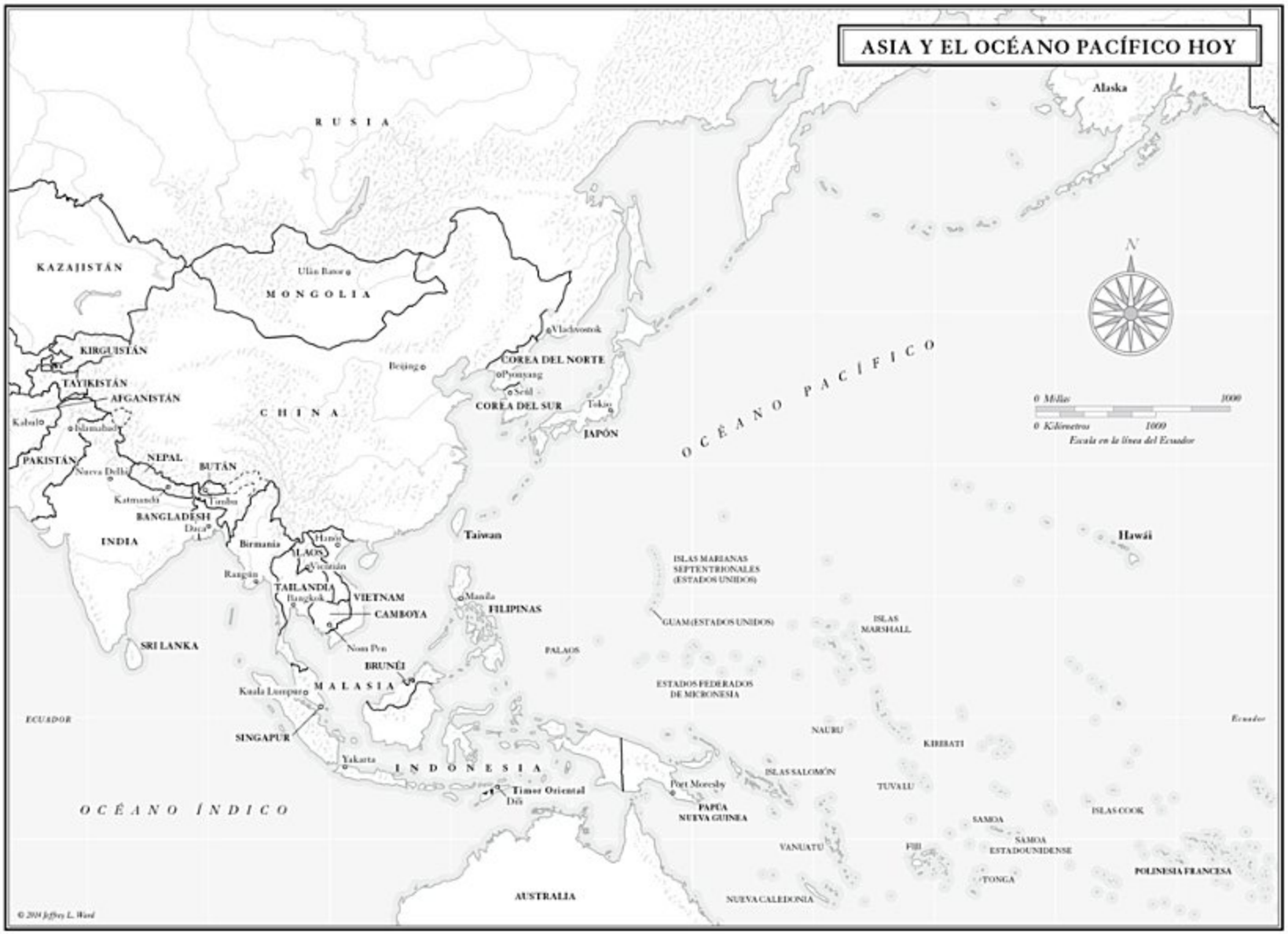
Al mismo tiempo, el elemento de amenaza implícita está siempre presente. China afirma explícitamente, y otros actores de manera implícita, que optará por la fuerza militar en la persecución de sus intereses nacionales centrales. Los presupuestos en partidas militares aumentan. Las rivalidades nacionales, como en el mar de China del Sur o en aguas del noreste asiático, se han manejado en general según los métodos de la diplomacia europea decimonónica; el empleo de la fuerza no ha sido excluido, pero su aplicación sí restringida, aunque tenuemente, con el correr de los años.

La jerarquía, no la igualdad soberana, fue históricamente el principio organizador de los sistemas internacionales de Asia. El poder se demostraba en la deferencia mostrada a un gobernante y a las estructuras de autoridad que reconocían su supremacía, no en el trazado de fronteras específicas sobre un mapa. Los imperios propagaban su comercio y su estructura política, solicitando el alineamiento de unidades políticas más pequeñas. Para los pueblos que existían en la encrucijada de dos o más órdenes imperiales, el camino hacia la independencia a menudo consistía en

declararse nominalmente como subordinado en más de una esfera (un arte hoy todavía recordado y practicado en algunos ambientes).

Para los sistemas diplomáticos históricos de Asia, ya estuvieran basados en el modelo chino o en el hindú, la monarquía era una expresión de divinidad o, en el peor de los casos, una suerte de autoridad paternal; se creía que los países superiores debían recibir muestras tangibles de tributo de sus inferiores.[3] Teóricamente esto no dejaba lugar a la ambigüedad en cuanto a la naturaleza de las relaciones regionales de poder, suscitando una serie de alineamientos rígidos. Sin embargo, en la práctica estos principios eran aplicados con notable fluidez y creatividad. En el noreste asiático, el reino de Ryukyu pagó tributo durante un tiempo a Japón y China. Las tribus de las colinas septentrionales de Birmania se aseguraron una forma de autonomía de facto prometiendo lealtad simultánea a la corte real birmana y al emperador chino (por lo general sin molestarse en seguir los dictados de ninguno de los dos). Durante siglos, Nepal mantuvo una postura diplomática de hábil equilibrio entre las dinastías gobernantes de China y la India enviando cartas y obsequios que eran interpretados como un tributo en China pero que Nepal consideraba una evidencia de intercambio entre iguales, y luego manteniendo un lazo especial con China, que funcionó como garante de la independencia de Nepal frente a la India. Tailandia, considerada un objetivo estratégico por los imperios occidentales expansionistas en el siglo XIX, directamente evitó la colonización mediante la estrategia aún más elaborada de sostener vínculos cordiales con todas las potencias extranjeras a la vez, recibiendo en su corte a los consejeros de múltiples estados occidentales rivales incluso mientras enviaba misiones de tributo a China y retenía a los sacerdotes hinduistas de ascendencia india para la casa real. (La agilidad intelectual y la capacidad de contención emotiva exigidas por esta estrategia equilibradora resultan todavía más

notables si se tiene en cuenta que el rey tailandés era considerado una figura divina.) Cualquier concepto de un orden regional resultaba demasiado vinculante para la flexibilidad que exigía la diplomacia.


ASIA Y EL OCÉANO PACÍFICO HOY
Alaska
RUSIA
KAZAJISTÁN
MONGOLIA
Ulán Bator
KIRGUISTÁN
TAYIKISTÁN
AFGANISTÁN
Kabulo
Islamabad
PAKISTÁN
NEPAL
Nueva Delhi
BUTÁN
Katmandú
Timbu
BANGLADESH
Dacca
INDIA
Birmania
Rangún
LAOS
Vientián
TAILANDIA
Bangkok
VIETNAM
CAMBOYA
Nom Pen
SRI LANKA
BRUNÉI
MALASIA
Kuala Lumpuro
SINGAPUR
ECUADOR
Yakarta
INDONESIA
Timor Oriental
Dili
OCÉANO ÍNDICO
AUSTRALIA
CHINA
Beijing
Vladivostok
COREA DEL NORTE
Pyongyang
Seúl
COREA DEL SUR
Tokio
JAPÓN
Taiwan
Manila
FILIPINAS
PALAOS
OCÉANO PACÍFICO
ISLAS MARIANAS SEPTENTRIONALES (ESTADOS UNIDOS)
GUAM (ESTADOS UNIDOS)
ESTADOS FEDERADOS DE MICRONESIA
ISLAS MARSHALL
NAURU
KIRIBATI
ISLAS SALOMÓN
Port Moresby
PAPÚA NUEVA GUINEA
TUVALU
VANUATU
FIJI
SAMOA
SAMOA ESTADOUNIDENSE
TONGA
NUEVA CALEDONIA
ISLAS COOK
POLINESIA FRANCESA
Hawái
N
0 Millas 1000
0 Kilómetros 1000
Escala en la línea del Ecuador
Ecuador
© 2014 Jeffrey L. Ward

Contra este trasfondo de legados sutiles y diversos, la red de estados soberanos westfalianos en el mapa de Asia ofrece un cuadro demasiado simplificado de las realidades regionales. No puede captar la diversidad de aspiraciones que convergen en los líderes ni esa combinación de puntilloso respeto por la jerarquía y el protocolo y capacidad de maniobra que caracteriza a buena parte de la diplomacia asiática. Es el marco fundamental de la vida internacional en Asia, pero el Estado también está imbuido de un conjunto de legados culturales acaso más diversos e inmediatos que los de cualquier otra región. Esto se hace evidente en los casos de dos de las naciones más importantes de Asia: India y Japón.

## JAPÓN

De todas las entidades históricas, políticas y culturales de Asia, Japón fue la primera en reaccionar, y de lejos más decididamente, ante la expansión occidental en el mundo. Situado en un archipiélago a varios cientos de kilómetros del continente asiático en el cruce más estrecho, durante mucho tiempo cultivó sus tradiciones y su peculiar cultura en el aislamiento. Dotado de una casi homogeneidad étnica y lingüística y una ideología oficial que promulgaba la ascendencia divina del pueblo japonés, Japón transformó esa convicción en su identidad única en una suerte de compromiso cuasi religioso. Esta sensación de peculiaridad le otorgó gran flexibilidad para ajustar sus políticas a su concepción de la necesidad estratégica nacional. En menos de un siglo, después de 1868, Japón pasó del aislamiento total a la apropiación extensiva de algunos avances de los estados occidentales aparentemente más modernos (de Alemania, el ejército; de Gran Bretaña, la marina y las instituciones parlamentarias); de

los audaces intentos de construir un imperio al pacifismo y de ahí a una nueva postura de gran potencia; del feudalismo a distintas formas de autoritarismo occidental, y de ahí a abrazar la democracia, sin dejar de entrar y salir de los órdenes mundiales (primero occidental, después asiático, ahora global). Y en todo esto, siempre convencido de que su misión nacional no se diluiría por el hecho de adaptar las técnicas e instituciones de otras sociedades; por el contrario, una adaptación exitosa no hacía más que reforzarla.

Durante siglos, Japón existió en los márgenes del mundo chino, apropiándose de numerosos rasgos de su religión y su cultura. Pero a diferencia de la mayoría de las sociedades en la esfera cultural china, transformó los rasgos apropiados en patrones japoneses y nunca los fusionó con una obligación jerárquica hacia China. La posición poco acomodaticia de Japón fue muchas veces un motivo de consternación para la corte china. Otros pueblos asiáticos aceptaban las premisas y el protocolo del sistema de tributos —la subordinación simbólica al emperador chino, mediante la cual el protocolo chino ordenaba el universo— y llamaban «tributo» a su comercio para obtener acceso a los mercados chinos. Respetaban (al menos en sus intercambios con la corte china) el concepto confuciano del orden internacional: una jerarquía familiar cuyo patriarca era China. Japón estaba lo bastante cerca geográficamente como para entender en el fondo este léxico y, en líneas generales, aceptaba de manera tácita el orden mundial chino como una realidad regional. En cuestiones de comercio o intercambio cultural, las misiones japonesas seguían la etiqueta establecida de un modo suficientemente fiel para que los funcionarios chinos interpretaran su actitud como una evidencia de la aspiración de Japón de formar parte de una jerarquía común. Pero en una región escrupulosamente atenta a las gradaciones de estatus implícitas en las decisiones protocolares mínimas —

como la única palabra que podía utilizarse para referirse al gobernante, el modo como se enviaba una carta formal o el estilo de fecha de calendario en un documento oficial—, Japón rehusaba coherentemente a ocupar un papel formal en el sistema de tributos sinocéntrico. Deambulaba por los márgenes del orden jerárquico mundial chino, insistiendo periódicamente en su igualdad y, en algunos momentos, incluso en su superioridad.[4]

En la cima de la sociedad japonesa y su propia visión del orden mundial estaba el emperador de Japón, quien, al igual que el emperador chino, era concebido como Hijo del Cielo, un intermediario entre lo humano y lo divino. Este título —insistentemente exhibido en los despachos japoneses a la corte china— era un desafío directo a la cosmología del orden mundial chino, que postulaba al emperador de China como único vértice de la jerarquía humana. Además de este estatus (cuya importancia trascendente estaba por encima y más allá de todo lo que hubiera podido reclamar cualquier sacro emperador romano en Europa), la filosofía política tradicional de Japón postulaba otra distinción: que los emperadores japoneses eran deidades que descendían de la diosa del Sol, Amaterasu, quien había dado a luz al primer emperador y dotado a sus sucesores con el derecho eterno de gobernar.[5] Según las *Crónicas de la legítima sucesión de los soberanos divinos* del siglo XIV:

> Japón es el país divino. El ancestro celestial plantó sus cimientos, y la diosa del Sol entregó a sus descendientes para que reinaran allí por siempre y para siempre. Esto solo es verdad para nuestro país, y no puede encontrarse nada parecido en tierras extranjeras. Por eso lo llaman «el país divino».[6]

La posición insular de Japón le daba un buen margen para decidir si participar o no en los asuntos internacionales. Durante muchos siglos permaneció al margen de los asuntos asiáticos, cultivando sus tradiciones

militares a través de combates internos y admitiendo a discreción el comercio y la cultura foráneos. A fines del siglo XVI Japón intentó reposicionarse de una manera tan repentina y ambiciosa que al principio sus vecinos no lo tomaron en serio, por inverosímil. El resultado fue uno de los más grandes conflictos militares de Asia, cuyas consecuencias regionales continúan siendo tema de vívida remembranza y disputa y cuyas lecciones, de haberlas aprendido, podrían haber modificado la conducta de Estados Unidos en la guerra de Corea en el siglo XX.

En 1590 el guerrero Toyotomi Hideyoshi —habiendo vencido a sus rivales, unificado Japón y terminado con más de un siglo de conflicto civil— anunció un plan todavía más grandioso: reclutaría el ejército más numeroso del mundo, marcharía sobre la península de Corea, conquistaría China y subyugaría al mundo. Envió una carta al rey de Corea anunciando su intención de «llegar al país del Gran Ming y obligar al pueblo a adoptar nuestras maneras y costumbres», pidiéndole su ayuda. Cuando el rey se negó y lo advirtió contra la empresa (mencionando la «relación inseparable entre el Reino Medio y nuestro reino» y citando el principio confuciano de que «invadir otro Estado es un acto del que los hombres de cultura y logros intelectuales deberían avergonzarse»), Hideyoshi invadió con ciento sesenta mil hombres y unos setecientos navíos.[7] Esta fuerza masiva arrasó con las defensas iniciales y al principio marchó velozmente sobre la península. Su avance se vio frenado por la decidida resistencia naval organizada por el almirante coreano Yi Sun-sin, que cortó las líneas de abastecimiento de Hideyoshi y distrajo a las fuerzas invasoras con batallas sobre la línea de la costa. Cuando las fuerzas japonesas llegaron a Pyongyang, cerca del estrecho cuello septentrional de la península (y hoy capital de Corea del Norte), China intervino con decisión para impedir que su Estado tributario fuera arrasado. Un ejército expedicionario chino de entre cuarenta mil y

cien mil hombres cruzó el río Yalu y rechazó a las fuerzas japonesas hasta la lejana Seúl. Tras cinco años de negociaciones no concluyentes y combates devastadores Hideyoshi murió, el ejército invasor se retiró y el statu quo anterior fue restaurado. Los que dicen que la historia nunca se repite tendrían que comparar la resistencia china a los designios de Hideyoshi con la que encontró Estados Unidos en la guerra de Corea casi cuatrocientos años después.[8]

Tras el fracaso de esta empresa Japón cambió de rumbo, recluyéndose todavía más. Bajo la política de «país cerrado», que duró más de dos siglos, Japón sencillamente se abstuvo de participar en cualquier orden mundial. Solo mantenía relaciones de Estado a Estado con Corea y en condiciones de estricta igualdad diplomática.[9] Los comerciantes chinos tenían permiso para operar en algunos lugares específicos, pero no existían relaciones oficiales chino-japonesas porque no podía idearse ningún protocolo que satisficiera el *amour propre* de ambas partes. El comercio exterior con los países europeos estaba restringido a unas pocas ciudades costeras específicas; en 1673 todos habían sido expulsados, excepto los holandeses, que quedaron confinados a una sola isla artificial frente al puerto de Nagasaki.[10] En 1825 los recelos respecto de las potencias marítimas occidentales eran tan grandes que las autoridades militares que gobernaban Japón promulgaron un «edicto para expulsar a los extranjeros a cualquier precio» y declararon que todo navío extranjero que se acercara a las costas japonesas debería ser expulsado incondicionalmente, por la fuerza si era necesario.[11]

Sin embargo, todo esto no fue sino el preludio de otro cambio drástico, por el cual Japón literalmente se catapultó al orden mundial —desde hacía dos siglos, en su mayoría occidental— y se transformó en una gran potencia moderna según los principios westfalianos. El detonante fue cuando Japón,

en 1853, se vio ante cuatro barcos navales enviados desde Norfolk, Virginia, para una expedición que desobedeció deliberadamente los edictos de aislamiento al entrar en la bahía de Tokio. El oficial al mando, el comodoro Matthew Perry, llevaba una carta del presidente Millard Fillmore al emperador de Japón, que insistía en entregar en persona a los representantes imperiales en la capital japonesa (en una violación de dos siglos de derecho y el protocolo diplomático japoneses). Japón, que tenía al comercio exterior en tan poca estima como China, no podía sentirse particularmente satisfecho con la carta del presidente, donde se le informaba al emperador (¡al que Fillmore se dirigía llamándolo «mi gran y buen amigo»!) que el pueblo estadounidense «piensa que si su majestad imperial estuviera dispuesto a cambiar las antiguas leyes para permitir el libre comercio entre los dos países sería sumamente beneficioso para ambos».[12] Fillmore disfrazó lo que era un ultimátum de facto con una propuesta pragmática típicamente norteamericana para ver si las leyes de aislamiento establecidas, hasta entonces descritas como inmutables, podían aflojarse un poco a título de prueba:

> Si a su majestad imperial no le parece seguro derogar las antiguas leyes que prohíben el comercio exterior, estas podrían ser suspendidas durante cinco o diez años para poner a prueba el experimento. Si este no resulta ser tan beneficioso como esperamos, las antiguas leyes podrán ser restauradas. Estados Unidos con frecuencia limita sus tratados con estados extranjeros a unos pocos años, y luego los renuevan o no según prefieran.

Los destinatarios japoneses del mensaje lo interpretaron como un desafío a su concepto del orden político e internacional. No obstante, reaccionaron con la reservada compostura de una sociedad que ha experimentado y estudiado lo efímero de las empresas humanas durante siglos conservando sin embargo su naturaleza esencial. Teniendo en cuenta la potencia de fuego

absolutamente superior de Perry (los cañones y armas de fuego japoneses apenas habían cambiado en dos siglos, mientras que los barcos de Perry estaban equipados con artillería naval de última generación capaz, como luego lo demostraría sobre la línea costera japonesa, de disparar proyectiles explosivos), los dirigentes japoneses llegaron a la conclusión de que la resistencia directa a los «barcos negros» sería inútil. Confiaron en la cohesión de su sociedad para asimilar el impacto y mantener su independencia a través de esa cohesión. Prepararon una respuesta exquisitamente cortés, explicando que, si bien los cambios que pedía Estados Unidos estaban «sumamente prohibidos por las leyes de nuestros ancestros imperiales», no obstante «continuar atados por las antiguas leyes equivale a malinterpretar el espíritu de la época». Reconociendo que estaban «gobernados ahora por una necesidad imperativa», los representantes japoneses aseguraron a Perry que estaban dispuestos a satisfacer casi todas las exigencias de Estados Unidos, incluida la construcción de un nuevo puerto con capacidad para acoger a los barcos norteamericanos.[13]

Japón extrajo del desafío occidental una conclusión contraria a la que extrajo China tras la aparición de un enviado británico en 1793 (que analizaremos en el siguiente capítulo). China reafirmó su postura tradicional de rechazar al intruso con distante indiferencia, cultivando al mismo tiempo las típicas virtudes chinas, confiando en que la vasta extensión de su población y su territorio y el refinamiento de su cultura prevalecerían al final. Japón se propuso, con estudiada atención a los detalles y mediante un sutil análisis del equilibrio de fuerzas materiales y psicológicas, ingresar en un orden internacional basado en los conceptos occidentales de soberanía, libre comercio, derecho internacional, tecnología y poder militar, aunque con el propósito de acabar con la dominación

extranjera. Cuando una nueva facción llegó al poder en 1868 prometiendo «venerar al emperador y expulsar a los bárbaros», anunciaron que lo harían dominando los conceptos y las tecnologías de los bárbaros y participando como iguales en el orden mundial westfaliano. La coronación del nuevo emperador Meiji fue acompañada por el Juramento del Acta Constitutiva, por la cual la nobleza se comprometió a llevar a cabo un ambicioso programa de reformas que incluía procedimientos para que todas las clases sociales fueran alentadas a participar. Preveía la convocatoria de asambleas deliberantes en todas las provincias, la afirmación del juicio justo y el compromiso de satisfacer las aspiraciones de la población. Confiaba en el consenso nacional, que ha sido una de las principales fuerzas —quizá el rasgo más distintivo— de la sociedad japonesa:

> Por este juramento, afirmamos que nuestro objetivo es la creación de la riqueza nacional sobre una base amplia y dentro del marco de la constitución y las leyes.
>
> - Se convocarán asambleas deliberativas y todas las cuestiones se decidirán por debate abierto.
> - Todas las clases, altas y bajas, se unirán para hacerse cargo enérgicamente de los asuntos del Estado.
> - El pueblo de a pie, no menos que los funcionarios civiles y militares, tendrá permitido perseguir su propia vocación para que no haya descontento.
> - Las malas costumbres del pasado serán eliminadas y todo estará basado en las justas leyes de la naturaleza.
> - Se buscará el conocimiento en todo el mundo para fortalecer los fundamentos del gobierno imperial.[14]

Desde entonces, Japón se embarcaría en la construcción sistemática de ferrocarriles, una industria moderna, una economía orientada a las exportaciones y un ejército moderno. En medio de todas estas transformaciones, la singularidad de la cultura y la sociedad japonesas preservarían la identidad japonesa.

Los resultados de este drástico cambio de rumbo llevarían a Japón a engrosar las filas de las potencias globales en cuestión de décadas. En 1886, a raíz de una pelea entre marineros chinos y la policía de Nagasaki, un moderno barco de guerra chino de fabricación alemana puso proa a Japón, forzando una resolución. Una década más tarde, Japón llevaba la delantera gracias a la construcción y el entrenamiento navales intensivos. Cuando en 1894, una disputa por la relativa influencia japonesa y china sobre Corea terminó en guerra, Japón prevaleció decisivamente. Los términos de la paz incluyeron el fin del señorío chino sobre Corea (lo que dio origen a nuevas contiendas entre Japón y Rusia) y la cesión de Taiwan, que Japón gobernaba como una colonia.

Japón aplicó las reformas con tanto vigor que las potencias occidentales pronto se vieron obligadas a abandonar el modelo de «extraterritorialidad» —su «derecho» a juzgar a sus propios ciudadanos en Japón bajo sus propias leyes, no bajo las locales— que ya habían aplicado en China. Gran Bretaña, la potencia occidental preeminente, a través de un tratado que hizo historia, comprometió a los súbditos británicos en Japón a regirse por la jurisdicción japonesa. En 1902 el tratado británico fue transformado en alianza militar, el primer alineamiento estratégico formal entre una potencia asiática y otra occidental. Gran Bretaña buscó esta alianza para contrapesar las presiones de Rusia sobre la India. El objetivo de Japón era acabar con las aspiraciones rusas de dominar Corea y Manchuria y tener libertad de maniobra en el futuro. Tres años después Japón asombró al mundo derrotando al Imperio

ruso en una guerra: era la primera derrota de un país occidental por un país asiático en el período moderno. En la Primera Guerra Mundial Japón se unió a las potencias de la Entente y tomó bases alemanas en China y el Pacífico sur.

Japón había «llegado» como la primera gran potencia no occidental a la Edad Contemporánea: era aceptado como un igual militar, diplomático y económico por los países que hasta ese momento habían dado forma al orden internacional. Pero había una diferencia importante: del lado japonés, las alianzas con los países occidentales no estaban basadas en objetivos estratégicos comunes, sino en la necesidad de expulsar a sus aliados europeos de Asia.

Cuando Europa quedó exhausta después de la Primera Guerra Mundial, los dirigentes japoneses llegaron a la conclusión de que un mundo asolado por los conflictos bélicos, la crisis financiera y el aislacionismo norteamericano favorecía una expansión imperial que aspiraba a imponer su hegemonía en Asia. El Japón imperial separó a Manchuria de China en 1931, estableciéndola como un Estado satélite japonés bajo el emperador chino exiliado. En 1937 Japón le declaró la guerra a China para anexionarse territorio chino. En nombre de un «Nuevo Orden en Asia» y luego de la «Esfera de Coprosperidad del Este Asiático», Japón se las ingenió para crear su propia esfera de influencia anti-westfaliana: un «bloque de naciones asiáticas liderado por los japoneses y libre e independiente de las potencias occidentales» jerárquicamente organizado para «posibilitar que todas las naciones encuentren su propio lugar en el mundo».[15] En este nuevo orden, la soberanía de otros estados asiáticos quedaría bajo la tutela de Japón.

Los miembros del orden social establecido habían quedado tan exhaustos después de la Primera Guerra Mundial y estaban demasiado preocupados

por la creciente crisis europea como para resistirse. Un solo país occidental se interpuso en el camino del designio japonés: Estados Unidos, el mismo que había obligado a Japón a abrir sus puertas menos de un siglo atrás. Como si la historia tuviera un desarrollo novelístico, las primeras bombas de una guerra entre ambos países cayeron en territorio estadounidense en 1941, cuando los japoneses lanzaron un ataque sorpresa sobre Pearl Harbor. La movilización estadounidense en el Pacífico al final culminó en el uso de dos armas nucleares (el único uso militar de este tipo de armas hasta la fecha), que resultó en la rendición incondicional de Japón.

Japón se adaptó a la debacle con métodos similares a los usados en su momento con el comodoro Perry: resiliencia sostenida por un indomable espíritu nacional basado en una cultura nacional peculiar. Para restaurar la nación japonesa, los dirigentes de posguerra de Japón (casi todos ellos habían prestado servicio público en las décadas de 1930 y 1940) definieron la rendición como una adaptación a las prioridades estadounidenses; por cierto, Japón usó la autoridad del régimen de ocupación norteamericano para modernizarse a fondo y recuperarse más rápidamente de lo que podría haberlo hecho apelando solo al esfuerzo nacional. Renunció a la guerra como un instrumento de política nacional, afirmó los principios de la democracia constitucional y reingresó en el sistema internacional de estados como un aliado de Estados Unidos, aunque discreto y más visiblemente preocupado por su resurgimiento económico que por participar en la gran estrategia. Durante casi siete décadas esta nueva orientación se ha demostrado un buen anclaje de la estabilidad asiática y la paz y la prosperidad globales.

La posición de posguerra de Japón ha sido definida reiteradas veces como un «nuevo pacifismo»; en realidad, era bastante más compleja. Sobre todo, reflejaba aquiescencia hacia el predominio estadounidense y una

evaluación ya fuera del panorama estratégico ya fuera de los imperativos de supervivencia y éxito a largo plazo de Japón. La clase gobernante japonesa de posguerra aceptó la Constitución redactada por las autoridades de la ocupación estadounidense —con su inflexible prohibición de cualquier acción militar— como una necesidad de las circunstancias inmediatas. Reconoció su orientación liberal-democrática y afirmó principios de democracia y de cooperación internacional afines a los sostenidos por las capitales occidentales.

Al mismo tiempo, los líderes japoneses adaptaron el rol desmilitarizado de su país a sus objetivos estratégicos a largo plazo. Transformaron los aspectos pacifistas del orden de posguerra de la prohibición contra cualquier clase de acción militar en un imperativo de concentrarse en otros elementos claves de la estrategia nacional, incluida la revitalización económica. Invitaron a las fuerzas estadounidenses a continuar desplegadas en gran número en Japón; el compromiso de defensa se consolidó con la firma de un tratado de seguridad mutua cuyo objetivo era disuadir a potencias potencialmente antagónicas (incluida una Unión Soviética que comenzaba a ampliar su presencia en el Pacífico) de ver a Japón como un blanco de acción estratégica. Habiendo establecido el marco de la relación, los dirigentes japoneses del período de la Guerra Fría procedieron a fortalecer las capacidades de su país desarrollando un ejército independiente.[16]

El efecto de la primera etapa de la evolución del Japón de posguerra fue alejar su orientación estratégica de las contiendas de la Guerra Fría, liberándola para centrarse en un programa de desarrollo económico transformador. Japón se posicionó legalmente en el campo de las democracias desarrolladas pero, apelando a su orientación pacifista y su compromiso con la comunidad mundial, rehusó unirse a las luchas

ideológicas de la época. El resultado de esta estrategia sutil fue un período de crecimiento económico coordinado, solo equiparado por el período posterior a la revolución Meiji de 1868. Dos décadas después de haber sido destruido por la guerra, Japón se había reconstruido como una gran potencia económica global. Poco después el milagro japonés comenzó a ser invocado como un desafío potencial al predominio económico estadounidense, aunque empezó a estancarse en la última década del siglo XX.

La cohesión social y el sentido de compromiso nacional que posibilitaron esta notable transformación han vuelto a manifestarse en respuesta a desafíos contemporáneos. Hicieron posible que en 2011 el pueblo japonés respondiera a un devastador terremoto, tsunami y crisis nuclear en el noreste del país —según las estimaciones del Banco Mundial, el desastre natural más costoso en la historia del mundo—, con un asombroso despliegue de asistencia mutua y solidaridad nacional. Las dificultades demográficas y financieras han sido tema de búsqueda de evaluación interna y, en algunos aspectos, han suscitado medidas igualmente audaces. En cada caso, Japón ha utilizado sus recursos con esa tradicional confianza en que su esencia y su cultura nacionales se mantendrían incólumes independientemente de casi cualquier ajuste.

Los cambios drásticos en el equilibrio de poder serán inevitablemente traducidos por el establishment japonés en una nueva adaptación de su política exterior. El retorno de un liderazgo nacional fuerte bajo el primer ministro Shinzo Abe permite que Tokio actúe con más laxitud y según sus valoraciones. Un informe del gobierno japonés llegó a la conclusión, en diciembre de 2013, de que «en la medida en que la seguridad ambiental de Japón se torna cada vez más grave [...] se ha vuelto indispensable para Japón hacer más esfuerzos proactivos acordes al principio de cooperación internacional», entre otros fortalecer la capacidad de Japón de «disuadir» y,

si fuera necesario, «derrotar» las amenazas. Frente a un panorama asiático cambiante, Japón expresa un creciente deseo de ser «un país normal», con un ejército al que la Constitución no le prohíba entrar en guerra y una política activa de alianzas. El problema en el orden regional asiático será la definición de «normalidad».[17]

Como en otros momentos cruciales de su historia, Japón se dirige hacia una redefinición de su rol más amplio en el orden internacional, que seguramente tendrá importantes consecuencias en la región y fuera de ella. En tal proceso evaluará una vez más —con cuidado, discretamente y sin sentimentalismos— el equilibrio de fuerzas materiales y psicológicas a la luz del ascenso de China, los desarrollos en Corea y su impacto sobre la seguridad de Japón. Examinará la utilidad y los alcances de la alianza con Estados Unidos, benéfica para un amplio espectro de intereses mutuos; también analizará la retirada de Estados Unidos de tres conflictos militares. Japón realizará este análisis a partir de tres opciones: la continuación en el empeño de la alianza con el gobierno estadounidense, la adaptación al ascenso de China y la confianza en una política exterior crecientemente nacional. Cuál de las tres emergerá como dominante, o si la mejor opción será una mezcla de todas, dependerá de la valoración de Japón del equilibrio de poder global —no de las garantías formales estadounidenses— y de su percepción de las tendencias subyacentes. Si Japón llegara a percibir el despliegue de una nueva configuración de poder en su región del mundo, basará su seguridad en su propia evaluación de la realidad, no en alineamientos tradicionales. Por tanto, el resultado depende de cuán creíble le parezca al establishment japonés la política estadounidense en Asia y de cómo evalúe el equilibrio general de fuerzas. La dirección a largo plazo de la política exterior de Estados Unidos está tan en cuestión como el análisis de Japón.

## La India

En Japón, el ímpetu de la intrusión occidental modificó el curso histórico de una antigua nación; en la India, transformó una gran civilización en un Estado moderno. Hace ya mucho tiempo que la India desarrolla sus cualidades en la intersección de distintos órdenes mundiales, modelándolos y dejándose modelar por sus ritmos. Se la define menos por sus fronteras políticas que por un espectro compartido de tradiciones culturales. La difusión de la tradición hinduista, la religión mayoritaria de la India y fuente perenne de muchas otras, no ha sido atribuida a ningún fundador mítico. La historia ha delineado su evolución, de manera vaga e incompleta, a través de una síntesis de himnos tradicionales, leyendas y rituales de las culturas de los ríos Indo y Ganges y las mesetas y altiplanos al norte y al oeste. En la tradición hindú, sin embargo, estas formas específicas eran variopintas articulaciones de principios subyacentes anteriores a cualquier texto escrito. Por su diversidad y su resistencia a la definición —comprende distintos dioses y tradiciones filosóficas, cuyos análogos probablemente serían considerados como religiones separadas en Europa— se dice que el hinduismo se aproxima y prueba la unicidad última de la creación múltiple y diversa, y refleja «la larga y diversificada historia de la búsqueda de realidad del hombre [...] al mismo tiempo exhaustiva e infinita».[18]

Cuando estuvo unida —como ocurriera desde el siglo IV hasta el II a.C., y desde el IV hasta el VII d.C. —, la India generó corrientes de vasta influencia cultural: el budismo se propagó de la India a Birmania, Ceilán, China e Indonesia y el arte y la artesanía hindúes ejercieron influencia sobre Tailandia, Indochina y más allá. Dividida —como a menudo estaba— en reinos rivales, era un señuelo para invasores, mercaderes y buscadores espirituales (algunos cumplían varios roles a la vez, como los portugueses,

que llegaron en 1498 «en busca de cristianos y especias»),[19] cuyos saqueos soportó y cuyas culturas al final absorbió y mezcló con la suya propia.

Hasta la Edad Moderna, China impuso tan exitosamente su propia matriz de costumbres y cultura a los invasores que se volvió imposible distinguirlos de los chinos. La India en cambio trascendió a los extranjeros, no convirtiéndolos a su religión o su cultura, sino tratando sus ambiciones con suprema ecuanimidad; integró sus logros y sus diversas doctrinas a la trama de la vida india sin jamás mostrarse especialmente impresionada por ninguno de ellos. Los invasores podían erigir extraordinarios monumentos a su propia importancia, como para reasegurarse de su grandeza ante tamaña indiferencia, pero los pueblos indios poseían una cultura medular desafiantemente impermeable a la influencia foránea. Las religiones fundacionales de la India no están inspiradas en visiones proféticas de plenitud mesiánica; más bien, dan testimonio de la fragilidad de la existencia humana. No ofrecen la salvación personal, sino el solaz de un destino inextricable.

En la cosmología hindú, el orden mundial estaba gobernado por ciclos inmutables de escala casi inconcebible: millones de años de duración. Los reinos caerían y el universo sería destruido, pero volvería a ser creado y surgirían nuevos reinos. Las olas de invasores (los persas en el siglo VI a.C.; Alejandro y sus griegos bactrianos en el siglo IV a.C.; los árabes en el siglo VIII; los turcos y los afganos en los siglos XI y XII; los mongoles en los siglos XIII y XIV; los mogules en el siglo XVI y varias naciones europeas poco después) se insertaban en esta matriz atemporal a medida que iban llegando. Su presencia podía perturbar, pero medida desde la perspectiva del infinito, era irrelevante. Solo quienes soportaban y trascendían estas turbulencias

temporales podían conocer la verdadera naturaleza de la experiencia humana.

El poema clásico hinduista, el *Bhagavad Gita*, enmarcaba estas pruebas espirituales en los términos de la relación entre moral y poder. La obra, que es un episodio del *Mahabharata* (el antiguo poema épico sánscrito a veces comparado con la Biblia o la épica homérica por su influencia), es un diálogo entre el príncipe guerrero Arjuna y su auriga, una manifestación del dios Krishna. Arjuna, «abrumado por la pena» en vísperas de la batalla ante los horrores que va a desatar, se pregunta qué puede justificar las terribles consecuencias de la guerra. Esa es una pregunta equivocada, responde Krishna. Puesto que la vida es eterna y cíclica y la esencia del universo es indestructible, «el sabio no se lamenta por los vivos ni por los muertos. Nunca ha habido un tiempo en que tú y yo y los reyes aquí reunidos no hayamos existido, y tampoco habrá un tiempo en que dejemos de existir». La redención llegará a través del cumplimiento de un deber preasignado, junto con el reconocimiento de que sus manifestaciones exteriores son ilusorias porque «lo impermanente no tiene realidad; la realidad yace en lo eterno». A Arjuna, un guerrero, se le ha presentado una guerra que no buscó. Tendrá que aceptar las circunstancias con ecuanimidad y cumplir su papel con honor, y esforzarse por matar y vencer y «no condolerse».[20]

Si bien el llamamiento de Krishna al deber prevalece y Arjuna se declara liberado de la duda, los cataclismos de la guerra —descrita en detalle en el resto de la épica— se hacen eco de a sus recelos iniciales. Esta obra central del pensamiento hinduista expresaba tanto una exhortación a la guerra como la importancia, no tanto de evitarla, sino de trascenderla. La moral no era rechazada, pero en cualquier situación dada predominaban las consideraciones inmediatas en tanto la eternidad aportaba una perspectiva

sanadora. Gandhi encomiaría como su «diccionario espiritual» esta obra que, para algunos lectores, es un llamamiento a la temeridad en la batalla.

Contra el trasfondo de las verdades eternas de una religión que predica el carácter elusivo de toda empresa terrenal, el gobernante temporal tenía de hecho un amplio margen de maniobra para las necesidades prácticas. El precursor de esta escuela fue el ministro Kautilya, del siglo IV a.C., responsable de orquestar el advenimiento de la dinastía Maurya, que expulsó a los sucesores de Alejandro del norte de la India y unificó el subcontinente por primera vez bajo un único gobierno.[21]

Kautilya escribió acerca de una India cuya estructura era comparable a la de Europa antes de la Paz de Westfalia. Describe un conjunto de estados potencialmente en conflicto permanente entre sí. Como Maquiavelo, analiza el mundo que ve; ofrece una guía práctica de acción, no una normativa. Y su base moral es idéntica a la de Richelieu, que vivió casi dos mil años después: el Estado es una organización frágil y el estadista no tiene derecho moral a arriesgar su supervivencia basándose en restricciones éticas.

La tradición sostiene que en un momento dado, durante o después de concluir sus empresas, Kautilya registró las prácticas estratégicas y de política exterior que había observado en un completo manual para estadistas, el *Arthashastra*. Esta obra ofrece, con desapasionada claridad, una idea de cómo establecer y proteger un Estado neutralizando, subvirtiendo y (una vez alcanzadas las condiciones oportunas) conquistando a sus vecinos. El *Arthashastra* expresa un mundo donde el arte de gobernar es una cuestión práctica, no una disputa filosófica. Para Kautilya, el poder era la realidad dominante. Era multidimensional y sus factores interdependientes. Todos los elementos de una situación dada eran relevantes, calculables y susceptibles de manipularse conforme los objetivos estratégicos de un líder. La geografía, las finanzas, el poderío

militar, la diplomacia, el espionaje, la ley, la agricultura, las tradiciones culturales, la moral y la opinión pública, los rumores y las leyendas, y hasta los vicios y las debilidades de los hombres debían ser tratados como una unidad por un rey sabio que quisiera fortalecer y expandir su reino, igual que el moderno director de orquesta plasma en una melodía el sonido de los instrumentos a cargo de su batuta. Una combinación de Maquiavelo y Clausewitz.

Milenios antes de que los pensadores europeos tradujeran sus acciones a una teoría del equilibrio de poder, el *Arthashastra* propuso un sistema análogo, aunque más elaborado, llamado «círculo de estados». Según Kautilya, las formas de gobierno contiguas existían en estado de hostilidad latente. Por más votos de amistad que hiciera, cualquier gobernante cuyo poder aumentara significativamente tarde o temprano manifestaría interés en apoderarse del reino del vecino. Esta era una dinámica intrínseca a la autopreservación, para la cual la moral era irrelevante. Como Federico el Grande dos mil años después, Kautilya llegó a la conclusión de que la despiadada lógica de la competencia no admitía desvíos: «El conquistador [siempre] se esforzará por acrecentar su propio poder y aumentar su propia felicidad».[22] El imperativo era claro: «Si [..] el conquistador es superior, deberá llevar a cabo la campaña; de lo contrario, no».[23]

Los teóricos europeos proclamaron el equilibrio de poder como una meta esencial de la política exterior y vislumbraron un orden mundial basado en el equilibrio entre los estados. En el *Arthashastra*, el propósito de la estrategia era conquistar a los demás estados y acabar con cualquier equilibrio existente en el camino hacia la victoria. En este aspecto, Kautilya era más comparable a Napoleón y Qin Shi Huang (el emperador que unificó China) que a Maquiavelo.

Para Kautilya, los estados tenían la obligación de perseguir sus intereses todavía más que la gloria. El gobernante sabio buscaría a sus aliados entre los vecinos de sus vecinos. La meta sería un sistema de alianzas con el conquistador en el centro: «El conquistador pensará el círculo de estados como una rueda: él en el buje y sus aliados, vinculados a él por los rayos aunque separados por el territorio intermedio, en los bordes. El enemigo, por muy fuerte que sea, se torna vulnerable cuando queda estrujado entre el conquistador y sus aliados».[24] Sin embargo, ninguna alianza es permanente. Incluso dentro de su propio sistema de alianzas, el rey tendrá que «realizar aquellos actos que aumentarán su propio poder» y maniobrar para fortalecer la posición de su Estado y prevenir que los estados vecinos se alíen en su contra.[25]

Al igual que el estratega chino Sun Tzu, Kautilya afirmaba que el camino menos directo era con frecuencia el más sabio: fomentar el disenso entre vecinos o aliados potenciales, «hacer que un rey vecino pelee contra otro vecino y, habiendo de este modo impedido que los vecinos se unan, proceder a invadir el territorio de su propio enemigo».[26] Este empeño estratégico no tiene fin. Cuando prevalece la estrategia el territorio del rey se expande, las fronteras vuelven a trazarse y es imperioso recalibrar el círculo de estados. Hay que hacer nuevos cálculos de poder; algunos aliados se transforman en enemigos, y viceversa.

Lo que en nuestra época llamamos operaciones secretas de inteligencia era considerado una importante herramienta en el *Arthashastra*. Operando en «todos los estados del círculo» (es decir, amigos y adversarios por igual) y reclutados entre las filas de los «ascetas santos, monjes errantes, conductores de carros, juglares itinerantes, malabaristas, vagabundos [y] adivinadores de la fortuna», estos agentes sembraban rumores y fomentaban

la discordia entre unos y otros estados, subvertían a los ejércitos enemigos y «destruían» a los oponentes del rey en el momento oportuno.[27]

Por supuesto que Kautilya insistía en que el propósito de estas acciones despiadadas era construir un imperio universal armonioso y defender el *dharma*: el orden moral atemporal cuyos principios eran revelados por los dioses.[28] Pero se apelaba a la religión y la moral más en nombre de propósitos prácticos que como principios por derecho propio: como elementos de la estrategia y las tácticas del conquistador, no como imperativos de un concepto unificador de orden. El *Arthashastra* advertía que una conducta contenida y humanitaria era estratégicamente útil en la mayoría de las circunstancias: el rey que abusaba de sus súbditos perdería su apoyo y sería vulnerable a la rebelión o la invasión; el conquistador que innecesariamente violaba las costumbres o la sensibilidad moral de un pueblo subyugado, corría el riesgo de catalizar la resistencia.[29]

El exhaustivo y práctico catálogo de los imperativos del éxito del *Arthashastra* llevó al teórico político del siglo XX Max Weber a concluir que el *Arthashastra* era un ejemplo de «auténtico “maquiavelismo” radical [...], comparado con él, *El príncipe* de Maquiavelo es inofensivo».[30] A diferencia del pensador italiano, Kautilya no muestra ninguna nostalgia por las virtudes de un tiempo mejor. El único criterio de virtud que acepta es si su evaluación del camino hacia la victoria es acertada o no. ¿Lo que describía era la manera como, de hecho, se conducía la política? Según Kautilya, el equilibrio, si alguna vez llegaba, era el resultado temporal de la interacción de motivos interesados; no era, como en la concepción europea después de Westfalia, el objetivo estratégico de la política exterior. El *Arthashastra* era un manual de conquista, no la construcción de un orden internacional.

Siguiera o no las prescripciones del *Arthashastra*, la India alcanzó su mayor extensión territorial en el siglo III a.C., cuando el venerado emperador Asoka gobernaba un territorio que comprendía lo que es hoy la India, Bangladesh y Pakistán, y parte de Afganistán e Irán. Luego, más o menos en la misma época en que China estaba siendo unificada por el fundador de su imperio, Qin Shi Huang, en el año 221 a.C., la India se dividió en reinos rivales. Reunificada varios siglos después, volvió a fracturarse en el siglo VII cuando el islam comenzaba a representar un desafío para los imperios de Europa y Asia.[31]

Durante casi un milenio, la India —con su suelo fértil, sus ricas ciudades y sus brillantes logros intelectuales y técnicos— se convirtió en blanco de conquista y conversión. Olas de conquistadores y aventureros —turcos, afganos, persas, mongoles— bajaron cada siglo desde el centro y el sudeste de Asia a las llanuras indias, estableciendo un entramado de pequeños principados. El subcontinente quedó de este modo «injertado en el Gran Oriente Próximo» por lazos de religión y etnicidad y susceptibilidades estratégicas que perduran hasta hoy.[32] Durante la mayor parte de este período, los conquistadores fueron demasiado hostiles entre sí como para permitir que alguno controlara toda la región o acabara con el poder de las dinastías hindúes en el sur. Pero en el siglo XVI, los más hábiles de todos estos invasores del noroeste, los mogules, consiguieron unificar la mayor parte del subcontinente en un solo gobierno. El Imperio mogul encarnaba las diversas influencias de la India; los mogules —de fe musulmana, turcos y mongoles por apariencia étnica y cultura de élite persa— gobernaban a la mayoría hindú fragmentada en identidades regionales.

La aparición en el siglo XVI de una nueva ola de aventureros foráneos en este vórtice de lenguas, culturas y credos no pareció, en un principio, un acontecimiento histórico. Decididas a beneficiarse del comercio en

expansión con el rico Imperio mogul, las empresas privadas británicas, francesas, holandesas y portuguesas rivalizaban por plantar sus bastiones en los estados principescos amigables. El dominio británico pronto se hizo sentir, aunque inicialmente sin un designio fijo (lo que llevó al profesor de Historia Moderna en Cambridge a decir: «Según parece, por decirlo así, hemos conquistado y poblado la mitad del mundo en un rapto de distracción»).[33] Una vez establecida la base de poder y comercio británicos en la región oriental de Bengala, fue rodeada de inmediato por competidores europeos y asiáticos. Con cada guerra en Europa y las Américas, los británicos se enfrentaban a colonias rivales y aliados en la India; con cada victoria se adueñaban de las posesiones indias del adversario. A medida que sus posesiones —técnicamente propiedad de la East India Company [Compañía de las Indias Orientales], no del Estado británico— se expandían, Gran Bretaña empezó a sentirse amenazada por una acechante Rusia en el norte, una Birmania a veces combativa y otras veces fragmentada, y unos gobernantes mogules ambiciosos y cada vez más autónomos, lo cual justificó (a los ojos británicos) todavía más anexiones.

Finalmente Gran Bretaña llegó a concebir una entidad india cuya unidad estaba basada en la seguridad de una franja continental de territorios que abarcaba los estados actuales de Pakistán, la India, Bangladesh y Birmania. Se definió algo parecido a un interés nacional indio y se adscribió este interés a una unidad geográfica que de hecho era gobernada como un Estado incluso en ausencia (se suponía) de una nación india. Para esa política, la seguridad de la India dependía directamente de la supremacía británica en el océano Índico, de regímenes amistosos —o al menos no amenazantes— tan remotos como Singapur y Aden, y de un régimen no hostil en el paso de Khyber y a lo largo de la cordillera de los Himalayas. En el norte, Gran Bretaña rechazó los avances zaristas a través de las

complejas incursiones de espías, exploradores y fuerzas nativas respaldadas por pequeños contingentes de fuerzas británicas, en lo que luego se conoció como el «Gran Juego» de la geoestrategia himalaya. También extendió la frontera norte de la India con China en dirección a Tíbet: un tema que volvió a surgir en la guerra que enfrentó a China y la India en 1962. Sistemas contemporáneos análogos a estas políticas se consideran elementos claves de la política exterior de la India postindependencia. Pretenden un orden regional para Asia Meridional, cuyo eje sería la India, y se oponen a los intentos de cualquier país, independientemente de su estructura interna, por alcanzar una amenazadora concentración de poder en los territorios vecinos.

Cuando Londres respondió al motín de 1857 de los soldados musulmanes e hinduistas en el ejército de la Compañía de las Indias Orientales, proclamando el gobierno británico directo, no pensó este acto como la imposición de la autoridad británica sobre una nación extranjera. Antes bien, Gran Bretaña se veía a sí misma como una supervisora neutral y una fuerza civilizadora para variopintos pueblos y estados. Todavía en 1888 un importante funcionario de la administración británica podía declarar que:

> No hay, y nunca hubo en la India, o incluso en ningún país bajo posesión de la India, según ninguna idea europea, ninguna clase de unidad física, política, social o religiosa. [...] Con la misma razón y probabilidad cabría buscar una época en la que una sola nación haya ocupado el lugar de las diversas naciones de Europa.[34]

Con su decisión de administrar la India como una unidad imperial singular después del motín, Gran Bretaña contribuyó con creces a la existencia de esa India. Las diversas regiones fueron conectadas por el ferrocarril y por una lengua común: el inglés. Las glorias de la antigua civilización india fueron estudiadas y catalogadas, y la élite entrenada en el

pensamiento y las instituciones británicas. Entretanto, Gran Bretaña volvió a despertar en la India la conciencia de ser una entidad única bajo dominio foráneo, e inspiró el sentimiento de que para no sucumbir a la influencia extranjera tendría que constituirse como nación. El impacto británico en la India fue, por tanto, similar al de Napoleón sobre una Alemania cuyos múltiples estados siempre habían sido tratados hasta entonces solo como una entidad geográfica, no nacional.

La manera como la India alcanzó su independencia y definió su papel mundial refleja estos legados diversos. La India había sobrevivido a lo largo de los siglos combinando la impermeabilidad cultural con una extraordinaria habilidad psicológica para tratar con los ocupantes. La resistencia pasiva de Mohandas Gandhi al dominio británico fue posible en primera instancia por la elevación espiritual del Mahatma, pero también resultó ser la manera más eficaz de combatir el poder imperial porque apelaba a los valores medulares de libertad de la sociedad liberal británica. Igual que los estadounidenses dos siglos atrás, los indios reivindicaron su independencia invocando frente sus gobernantes coloniales los mismos conceptos de libertad que habían aprendido en las escuelas británicas (incluida la London School of Economics, donde los futuros dirigentes de la India asimilaron muchas de sus ideas cuasi socialistas).

La India moderna concebía su independencia como el triunfo, no solamente de una nación, sino de principios morales universales. Y al igual que los Padres Fundadores de Estados Unidos, los primeros dirigentes indios equiparaban el interés nacional a la rectitud moral. Pero si bien ellos han actuado sobre la base de los principios westfalianos en sus instituciones internas, han mostrado poco interés en promover la democracia y el respeto por los derechos humanos en el ámbito internacional.

Como primer ministro del Estado que acababa de independizarse, Jawaharlal Nehru argumentó que la política exterior de la India estaría basada en los intereses nacionales del país, no en la amistad internacional en sí misma o en el cultivo de sistemas internos compatibles. En un discurso de 1947, pronunciado poco después de la independencia, explicó:

> Independientemente de las políticas que se adopten, el arte de conducir los asuntos exteriores de un país radica en descubrir qué es más ventajoso para ese país. Podemos hablar de buena voluntad internacional y ser fieles a lo que estamos diciendo. Pero en última instancia, un gobierno funciona por el bien del país que gobierna y ningún gobierno se atrevería a hacer algo que a corto o largo plazo signifique manifiestamente una desventaja para ese país.[35]

Kautilya (y Maquiavelo) no podrían haberlo expresado mejor.

Nehru y los primeros ministros subsiguientes, incluida su hija, la formidable Indira Gandhi, procedieron a fortalecer la posición de la India como parte del equilibrio global, elevando su política exterior a una expresión de la autoridad moral superior india. El país presentó la reivindicación de sus intereses nacionales como una empresa singularmente iluminada, tal como lo había hecho Estados Unidos casi dos siglos antes. Y Nehru, y más tarde Indira Gandhi, primeros ministros entre 1966 y 1977, y entre 1980 y 1984, triunfaron en establecer su naciente nación como uno de los principales componentes del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial.

Su propuesta de no alineamiento era diferente de la política característica de un sistema de equilibrio de poder. La India no estaba preparada para ponerse del lado más débil, como haría un país partidario del equilibrio. No tenía interés en operar en un sistema internacional. Su impulso dominante era no estar formalmente en ningún campo, y medía su éxito por su

habilidad de no mezclarse en conflictos que no afectaban a sus intereses nacionales.

Emergiendo en un mundo de potencias consolidadas y la Guerra Fría, la India independiente elevó sutilmente la libertad de maniobra de táctica de negociación a principio ético. Mezclando la moral estricta con una astuta evaluación del equilibrio de fuerzas y la psicología de las grandes potencias, Nehru anunció que la India sería una potencia global que encontraría su camino maniobrando entre los bloques principales. En 1947 declaró en un mensaje en *The New Republic*:

> Nos proponemos evitar vernos envueltos en cualquier bloque o grupo de potencias porque comprendemos que solo así podemos servir no solo a la causa de la India, sino a la paz mundial. Esta política a veces conduce a los partidarios de un grupo a imaginar que estamos apoyando al otro grupo. Toda nación pone en primer lugar sus propios intereses al definir su política exterior. Afortunadamente los intereses de la India coinciden con una política exterior pacífica y la cooperación con todas las naciones progresistas. Inevitablemente la India se acercará más a aquellos países que se muestren amistosos y cooperativos con ella.[36]

En otras palabras, la India era neutral y estaba por encima de las políticas de poder, en parte por una cuestión de principios en beneficio de la paz mundial, pero también por fundamentos de interés nacional. Durante los ultimátums soviéticos a Berlín entre 1957 y 1962, dos administraciones estadounidenses, especialmente la de John F. Kennedy, buscaron el apoyo indio para una ciudad aislada que pretendía mantener su estatus libre. Pero la India adoptó la posición de que cualquier intento de imponerle las normas un bloque de la Guerra Fría la privaría de su libertad de acción y, por consiguiente, de su capacidad de negociar. La neutralidad moral a corto plazo era un medio para conseguir la influencia moral a largo plazo. Como les dijo Nehru a sus colaboradores:

> Habría sido absurdo y antipolítico que la delegación india evitara al bloque soviético por temor a irritar a los estadounidenses. Llegará un momento en que podremos decir clara y definitivamente a los estadounidenses o a quien sea que si su actitud continúa siendo poco amistosa necesariamente tendremos que buscar amigos en otra parte.[37]

La esencia de esta estrategia era que permitía a la India conseguir apoyo de los bloques de la Guerra Fría: se aseguraba la ayuda militar y la cooperación diplomática del bloque soviético, mientras buscaba asistencia estadounidense para su desarrollo y solicitaba el respaldo moral del establishment intelectual de Estados Unidos. Por muy irritante que haya sido para Estados Unidos durante la Guerra Fría, fue un camino inteligente para una nación emergente. Con un aparato militar todavía naciente y una economía subdesarrollada, la India habría sido un aliado respetado pero secundario. Como actor libre podía ejercer una influencia de mucho mayor alcance.

Para asegurarse ese rol, la India se lanzó a construir un bloque de estados que pensaran igual: en efecto, un alineamiento de los no alineados. Como les dijo Nehru a los delegados de la Conferencia Afroasiática de 1955 en Bandung, Indonesia:

> ¿Nosotros, los países de Asia y África, no tenemos ninguna posición positiva, excepto ser pro-comunistas o anticomunistas? ¿Hemos llegado a esto, a que los líderes del pensamiento que han dado las religiones y toda clase de cosas al mundo tengan que adherirse a tal o cual grupo o ser parásitos de este partido o del otro, satisfaciendo sus deseos y de vez en cuando dándoles alguna idea? Esto es sumamente degradante y humillante para cualquier pueblo o nación que se respete a sí mismo. Me resulta intolerable pensar que los grandes países de Asia y África se hayan emancipado solo para degradarse o humillarse de esta manera.[38]

La razón definitiva del rechazo de la India hacia lo que describía como la política de poder de la Guerra Fría fue que no tenía interés nacional en las disputas en cuestión. La India no estaba dispuesta a desafiar a la Unión

Soviética, a pocos kilómetros de distancia de su territorio y a la que no quería dar motivos para unirse en su contra con Pakistán, por una disputa limítrofe en Europa. Tampoco se arriesgaría a la hostilidad musulmana en pro de las controversias de Oriente Próximo. La India se abstuvo de juzgar la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur, y la subversión de Vietnam del Norte contra Vietnam del Sur. Los líderes indios estaban decididos a no aislarse de aquello que identificaban como tendencias progresistas en el mundo en desarrollo, pero tampoco querían concitar la hostilidad de la superpotencia soviética.

No obstante, la India se encontró involucrada en una guerra con China en 1962 y en cuatro guerras con Pakistán (una de las cuales, la de 1971, fue emprendida bajo la protección de un tratado de defensa que acababa de firmar con la Unión Soviética y terminó con la división del principal adversario de la India en dos estados separados: Pakistán y Bangladesh, lo cual mejoró enormemente la posición estratégica general de la India).

En busca del liderazgo entre los no alineados, la India asumió un concepto de orden internacional compatible con el que había heredado tanto en el plano regional como en el global. Su estructura formal era clásicamente westfaliana y congruente con las ideas europeas históricas del equilibrio de poder. Nehru definió el enfoque indio en términos de «los cinco principios de la coexistencia pacífica». Aunque llevaban el nombre de un concepto filosófico indio, *Pancha shila* (Cinco Principios de Coexistencia), eran en efecto una nueva propuesta más elevada del modelo westfaliano de un orden multipolar de estados soberanos:

- Respeto mutuo por la integridad y la soberanía territoriales de cada uno.
- No agresión mutua.

- No interferencia mutua en los asuntos internos de cada uno.
- Igualdad y beneficio recíproco.
- Coexistencia pacífica.[39]

La defensa por parte de la India de estos principios abstractos de orden mundial fue acompañada por una doctrina de la seguridad india en el plano regional. Así como los principales dirigentes estadounidenses habían desarrollado en la Doctrina Monroe un concepto del papel especial de Estados Unidos en el hemisferio occidental, la India se asignaba en la práctica una posición especial en la región del océano Índico comprendida entre las Indias Orientales y el Cuerno de África. Como Gran Bretaña respecto de Europa en los siglos XVIII y XIX, aspira a prevenir el surgimiento de una potencia dominante en esa vasta región del planeta. Así como los principales dirigentes estadounidenses no buscaron la aprobación de los países del hemisferio occidental para la Doctrina Monroe, la India condujo su política en la región de su especial interés estratégico sobre la base de su propia definición de un orden surasiático. Y si bien las posiciones de la India y Estados Unidos con frecuencia chocaron durante la Guerra Fría, tras la caída de la Unión Soviética han coincidido respecto a la región del océano Índico y sus periferias.

Con el fin de la Guerra Fría, la India quedó liberada de muchas presiones conflictivas y algunas de sus infatuaciones socialistas. Se embarcó en la reforma económica, provocada por la crisis de la balanza de pagos en 1991 y asistida por un programa del FMI. Las empresas indias lideran hoy algunas de las industrias más grandes del mundo. Esta nueva orientación se refleja en la postura diplomática de la India, con nuevas sociedades a nivel global —en particular en Asia y África— y mayor respeto a nivel mundial por el papel que desempeña en las instituciones económicas y financieras

multilaterales. Además de su creciente influencia económica y diplomática, ha aumentado considerablemente su poderío militar, desde su marina hasta la reserva de armas nucleares. Y dentro de unas décadas superará a China como el país más poblado de Asia.

El rol de la India en el orden mundial se ve complicado por factores estructurales relacionados con su fundación. Entre los más complejos figuran sus relaciones con sus vecinos más próximos, particularmente Pakistán, Bangladesh, Afganistán y China. Sus ambivalentes vínculos y antagonismos reflejan el legado de un milenio de invasiones rivales y migraciones en el subcontinente, de las incursiones británicas en los márgenes del reino indio y el rápido fin del dominio colonial británico inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Ningún Estado sucesor ha aceptado en su totalidad las fronteras de la partición de subcontinente en 1947. Consideradas provisorias por una u otra parte, las fronteras en disputa han sido desde entonces causa de violentos actos esporádicos, y de enfrentamientos militares e infiltraciones terroristas.[40]

Las fronteras con Pakistán, que siguen grosso modo el perfil de las concentraciones del islam en el subcontinente, atraviesan fronteras étnicas. Dieron origen a un Estado basado en la religión musulmana en dos áreas no contiguas de lo que había sido la India británica, dividido por miles de kilómetros de territorio indio, creando el escenario de múltiples guerras subsiguientes. Las fronteras con Afganistán y China, supuestamente trazadas por los administradores coloniales británicos en el siglo XIX, fueron posteriormente rechazadas por las partes enfrentadas y hasta hoy se encentran en disputa. La India y Pakistán han invertido fuerte en sus arsenales de armas nucleares y en puestos militares regionales. Pakistán también tolera, cuando no propicia, el extremismo violento, incluidas las acciones terroristas en Afganistán y la propia India.

Un factor particularmente complejo serán las relaciones de la India con el mundo musulmán, del cual constituye una parte integral. La India es con frecuencia clasificada como un país del este asiático o del sur de Asia,[41] pero tiene vínculos históricos más profundos con Oriente Próximo y una población musulmana más numerosa que el propio Pakistán, por cierto más que la de cualquier país musulmán con excepción de Indonesia. Hasta el momento la India ha podido escudarse de las corrientes más duras de insurgencia política y violencia sectaria, en parte por el buen trato que da a sus minorías y por fomentar principios internos comunes a todos los indios —entre ellos, la democracia y el nacionalismo— que trascienden las diferencias entre las comunidades. Pero este resultado no era fruto de la predestinación y mantenerlo requerirá esfuerzos coordinados. Una mayor radicalización del mundo árabe o el aumento del conflicto civil en Pakistán pueden exponer a la India a importantes presiones internas.

Hoy la India persigue una política exterior en muchos sentidos similar a la del ex Raj británico, en tanto pretende basar el orden regional en un equilibrio de poder cuyo espectro geográfico abarca desde Oriente Próximo hasta Singapur, llegando a Afganistán en el norte. Sus relaciones con China, Japón y el Sudeste Asiático siguen un patrón afín al equilibrio europeo decimonónico. Al igual que China, no titubea en servirse de los lejanos «bárbaros» como Estados Unidos para que la ayuden a lograr sus metas regionales, aunque ambos países emplearían palabras más elegantes para describir sus políticas. Durante la presidencia de George W. Bush se discutió ocasionalmente una coordinación estratégica entre la India y Estados Unidos a escala global. Quedó confinada a la región sur de Asia porque el no alineamiento tradicional de la India se interpuso en el camino hacia un acuerdo global y porque ningún país estaba dispuesto a adoptar la

confrontación con China como un principio permanente de política nacional.

Al igual que los británicos decimonónicos que se vieron forzados a incrementar su compromiso global de proteger las rutas estratégicas a la India, en lo que va del siglo XXI la India se ha sentido obligada a desempeñar un papel crecientemente estratégico en Asia y el mundo musulmán para evitar que esas regiones sean dominadas por países o ideologías que considera hostiles. En pos de este objetivo, ha cultivado sus lazos naturales con los países de la «angloesfera» angloparlante. Pero probablemente continuará honrando el legado de lengua inglesa de Nehru y preservará su libertad de maniobra en las relaciones con Asia y Oriente Próximo y en sus políticas hacia países autocráticos claves, a cuyos recursos la India necesita continuar accediendo para poder mantener sus expansivos planes económicos. Estas prioridades producirán sus propios imperativos, que trascenderán las actitudes históricas. Con la reconfiguración de la posición de Estados Unidos en Oriente Próximo, los diversos países de la región buscarán nuevos socios para fortalecer sus posiciones y desarrollar alguna clase de orden regional. Y el propio análisis estratégico de la India no permitirá un vacío de poder en Afganistán ni la hegemonía de otra potencia en Asia.

Bajo un gobierno nacionalista hinduista electo por amplios márgenes en mayo de 2014 con una plataforma de reforma y crecimiento económico, puede esperarse que la India persiga sus objetivos de política exterior tradicionales con renovado vigor. Con mano firme y liderazgo carismático, el gobierno de Narendra Modi está en posición de adoptar nuevas direcciones en cuestiones históricas como el conflicto con Pakistán o la relación con China. Estando la India, Japón y China liderados por gobiernos

fuertes y estratégicamente orientados, aumentarán las posibilidades de crecientes rivalidades y resoluciones potencialmente temerarias.

En cualquiera de estos casos, la India será una piedra angular del orden del siglo XXI: un elemento indispensable —debido a su geografía, sus recursos y su tradición de refinado liderazgo— para la evolución estratégica e ideológica de las regiones y la concepciones de orden en cuya intersección se encuentra.

## ¿QUÉ ES UN ORDEN REGIONAL ASIÁTICO?

El orden histórico europeo fue autosuficiente. Hasta comienzos del siglo XX Inglaterra fue capaz de preservar el equilibrio gracias a su posición insular y su supremacía naval. Ocasionalmente las potencias europeas reclutaron a países externos para fortalecer de modo temporal sus posiciones —por ejemplo, cuando Francia cortejó al Imperio otomano en el siglo XVI o la alianza de Gran Bretaña con Japón a comienzos del siglo XX—, pero las potencias no occidentales, excepto algunos casos excepcionales de Oriente Próximo o el norte de África, tenían pocos intereses en Europa y no deseaban intervenir en los conflictos europeos.

Por el contrario, el orden asiático contemporáneo incluye entre sus características fundamentales la de afectar a las potencias externas: Estados Unidos, cuyo rol como potencia asiático-pacífica fue explícitamente afirmado en declaraciones conjuntas por el presidente estadounidense Barack Obama y el presidente chino Hu Jintao en enero de 2011, así como por el presidente chino Xi Jinping en julio de 2013; y Rusia, que es geográficamente una potencia asiática y participa en agrupaciones asiáticas

como la Organización para la Cooperación de Shangai, aunque más de tres cuartos de su población resida en la porción europea del territorio ruso.[42]

En los tiempos modernos, Estados Unidos ha sido ocasionalmente invitado a actuar en busca del equilibrio de poder. En el Tratado de Portsmouth de 1905, medió en la guerra entre Rusia y Japón; en la Segunda Guerra Mundial frustró el intento de hegemonía asiática de Japón. Desempeñó también un papel comparable en Asia durante la Guerra Fría cuando intentó equilibrar el poder de la Unión Soviética mediante una red de alianzas que abarcaba desde Pakistán hasta Filipinas.

La evolución de estructura asiática deberá tomar en consideración una plétora de estados que no han sido mencionados en las páginas anteriores. Indonesia, un pilar del Sudeste Asiático, afirma su orientación islámica pero desempeña un papel cada vez más influyente y hasta el momento se las ha ingeniado para mantener un delicado equilibrio entre China, Estados Unidos y el mundo musulmán. Teniendo a Japón, Rusia y China como vecinos, Corea del Sur ha alcanzado una vital democracia apuntalada por una economía competitiva a nivel global, que incluye el liderazgo en industrias estratégicas como las telecomunicaciones y la construcción de barcos. Muchos países asiáticos, China incluida, consideran que las políticas de Corea del Norte son desestabilizadoras, pero piensan que el colapso de ese país entraña un peligro mucho mayor. Corea del Sur, por su parte, tendrá que afrontar crecientes presiones internas en favor de la unificación.

Dadas las vastas dimensiones de Asia y su espectro de diversidad, sus naciones han pergeñado un impactante despliegue de agrupaciones multilaterales y mecanismos bilaterales. A diferencia de la Unión Europea, la OTAN y la Comisión para la Seguridad y la Cooperación en Europa, estas instituciones se ocupan caso por caso de las cuestiones de seguridad y

económicas, no como una expresión de reglas formales de orden regional. Algunas de las agrupaciones claves incluyen a Estados Unidos y otras, teniendo en cuenta las económicas, son exclusivamente asiáticas; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) es la más desarrollada y significativa. El principio central es dar la bienvenida a aquellas naciones que están más directamente involucradas con los temas en cuestión.

Pero ¿todo esto se traduce en un sistema de orden asiático? En el equilibrio europeo, los intereses de las partes principales eran comparables, si no congruentes. Así pudo desarrollarse un equilibrio de poder no solo en la práctica —algo inevitable a falta de hegemonía—, sino también como un sistema de legitimidad que facilitaba las decisiones y las políticas moderadas. Esta congruencia no existe en Asia, como lo demuestran las prioridades que los países más importantes se han autoasignado. Mientras la India parece sobre todo preocupada por el rol de China como su par y rival, en gran medida un legado de la guerra fronteriza de 1962, China considera sus pares y rivales a Estados Unidos y Japón. La India ha consagrado menos recursos militares a China que a Pakistán, que, si bien no es par ni rival, siempre ha sido una preocupación estratégica para Nueva Delhi.

La naturaleza amorfa de las agrupaciones asiáticas se debe en parte a que a lo largo de la historia la geografía ha trazado un aguda línea divisoria entre el este asiático y el sur de Asia. Las influencias culturales, filosóficas y religiosas han trascendido las fronteras geográficas y los conceptos de gobierno hinduista y confuciano han coexistido en el Sudeste Asiático. Pero las barreras montañosas y de la jungla fueron demasiado impenetrables para permitir interacciones militares entre los grandes imperios del este y el sur de Asia hasta entrado el siglo XX. Los mongoles y sus sucesores llegaron al subcontinente indio desde Asia Central, no a través de los altos pasos de los

Himalayas, y no pudieron llegar al sur de la India. Las diversas regiones de Asia han seguido caminos geopolítica e históricamente distintos.

Entre los órdenes regionales constituidos durante estos períodos no hay ninguno basado en las premisas westfalianas. Mientras el orden europeo adoptó un equilibrio de «estados soberanos» definidos territorialmente que reconocían la igualdad mutua ante la ley, las potencias políticas asiáticas tradicionales operaron con criterios más ambiguos. Hasta bien entrada la época moderna, un mundo «asiático interno» influido por el Imperio mongol, Rusia y el islam coexistía con el sistema de tributos de la China imperial; este último llegaba hasta los reinos del Sudeste Asiático, que aceptaron las llamadas a la universalidad de China aunque su forma de gobernar estaba profundamente influenciada por principios hinduistas recibidos de la India que postulaban la divinidad de los monarcas.

Ahora estos legados confluyen y no hay consenso entre los diversos países sobre el sentido del recorrido que han realizado o sus lecciones para el orden mundial del siglo XXI. Dadas las condiciones contemporáneas, están emergiendo esencialmente dos equilibrios de poder: uno en el sur de Asia, el otro en el este asiático. Ninguno posee la característica integral al equilibrio de poder europeo: un país capaz de establecer una estabilidad fortaleciendo con su propio peso el lado más débil. Estados Unidos (después de su retirada de Afganistán) se ha abstenido de tratar el equilibrio interno contemporáneo del sur asiático primordialmente como un problema militar. Pero tendrá que ser activo diplomáticamente para restablecer un orden regional antes de que se produzca un vacío, que de modo inevitable arrastraría a todos los países involucrados a una confrontación regional.

# 6

# Hacia un orden asiático

## ¿Confrontación o asociación?

El rasgo más común de los estados asiáticos en su idea de representar a países «emergentes» o «poscoloniales». Todos han buscado superar el legado de su dominio colonial afirmando una fuerte identidad nacional. Comparten la convicción de que el orden mundial está volviendo a equilibrarse actualmente después de una antinatural irrupción occidental en los últimos siglos, pero han extraído lecciones muy diferentes de sus recorridos históricos. Cuando sus eminentes personalidades quieren evocar intereses fundamentales, muchos de ellos recurren a una tradición cultural diferente e idealizan una edad dorada distinta.

En los sistemas europeos de los siglos XVIII y XIX, la preservación del equilibrio —y en consecuencia del statu quo— se consideraba una virtud. En Asia, casi todos los estados se ven impelidos por su propio dinamismo. Persuadida de que está «en ascenso», opera bajo la convicción de que el mundo todavía tiene que reconocer su plenamente merecido rol. Aunque ningún Estado cuestiona la soberanía ni la dignidad de los otros y todos afirman cultivar una diplomacia de «suma cero», la persecución simultánea de tantos programas de incremento de prestigio nacional introduce cierta medida de volatilidad en el orden regional. Con la evolución de la

tecnología moderna, las mayores potencias de Asia se han armado con arsenales militares muchísimo más destructivos que los que poseía el Estado europeo decimonónico más poderoso, con los consiguientes riesgos de error de cálculo.

La organización de Asia constituye, por tanto, un desafío intrínseco para el orden mundial. La percepción de los países más importantes y su persecución de los intereses nacionales, más que el equilibrio de poder como sistema, han plasmado los mecanismos de orden que han desarrollado. La prueba radica en saber si es posible una asociación transpacífica que aporte un marco de paz para la interacción de los numerosos intereses establecidos.

## El orden internacional de Asia y China

De todas las concepciones del orden mundial en Asia, China ha producido la más duradera, la más claramente definida y la más lejana a las ideas westfalianas. También ha tomado el camino más complejo: de la antigua civilización, pasando por el imperio clásico, a la revolución comunista y al estatus de gran potencia moderna: un recorrido que tendrá un profundo impacto sobre la humanidad.

Desde su unificación como entidad política individual en el año 221 a.C. hasta comienzos del siglo XX, la posición central de China respecto al orden mundial estaba tan arraigada en su élite que el idioma chino no tenía una palabra para designarla. Solo retrospectivamente los eruditos definieron el sistema de tributos «sinocéntrico». Según este concepto tradicional, China se consideraba en algún sentido el único gobierno soberano del mundo. Su emperador era tratado como una figura de dimensiones cósmicas y se

pensaba que era el nexo entre lo humano y lo divino. Su dominio no era el Estado soberano de «China» —es decir, los territorios inmediatamente bajo su égida—, sino de «todo lo que había bajo el cielo», de lo cual China era la parte central, civilizada: el «Reino del Medio» que inspiraba y elevaba al resto de la humanidad.[1]

Desde esta perspectiva el orden mundial reflejaba una jerarquía universal, no un equilibrio entre estados soberanos rivales. Todas las sociedades conocidas mantenían una suerte de relación tributaria con China, en parte basada en su proximidad con la cultura china; nadie podía ser igual a ella. Los otros monarcas no eran pares soberanos, sino discípulos ansiosos por aprender el arte de gobernar, que aspiraban a la civilización. La diplomacia no era un proceso de negociación entre múltiples intereses soberanos, sino una serie de ceremonias cuidadosamente elaboradas, en las que a las sociedades extranjeras les era concedida la oportunidad de afirmar el lugar que tenían asignado en la jerarquía global. De acuerdo con esta perspectiva, lo que hoy llamamos «política exterior» era jurisdicción del Ministerio de Rituales, que determinaba los matices de la relación tributaria, y de la Oficina de Asuntos de Frontera, encargada de gestionar las relaciones con las tribus nómadas, en la China clásica. El Ministerio de Asuntos Exteriores no se estableció en China sino hasta mediados del siglo XIX y por necesidad: para tratar con los intrusos de Occidente. Incluso entonces, los funcionarios pensaban su tarea como la tradicional práctica del manejo de los bárbaros, no como algo relacionado con la diplomacia westfaliana. El nuevo ministerio llevaba el significativo nombre de «Oficina para gestionar los asuntos de todas las Naciones», que implicaba que China no pensaba involucrarse en absoluto en la diplomacia interestatal.[2]

La meta del sistema de tributos era fomentar la deferencia, no extraer un beneficio económico o dominar militarmente a las sociedades foráneas. El logro arquitectónico más imponente de China, la Gran Muralla, que se extiende por más de ocho mil kilómetros, fue iniciado por el emperador Qin Shi Huang, que acababa de derrotar militarmente a todos sus rivales, para poner fin al período de los estados en guerra y unificar China. Era un magnífico testimonio de la victoria militar pero también de sus límites intrínsecos, y expresaba un inmenso poder combinado con la conciencia de la humana vulnerabilidad. Durante milenios China procuró engatusar y persuadir a sus adversarios más a menudo de lo que intentó vencerlos por la fuerza de las armas. Un ministro de la dinastía Han (206 a.C.-220 d.C.) describió los «cinco anzuelos» con que se proponía enfrentarse a las tribus nómadas y ecuestres de los xiongnu de la frontera noroccidental china, aunque desde un punto de vista convencional China era la fuerza militar superior:

> Darles [...] vestimentas elaboradas y carruajes para corromper sus ojos; darles comida buena para corromper sus bocas; darles música y mujeres para corromper sus oídos; proveerlos de edificios altos, graneros y esclavos para corromper sus estómagos [...] y, en cuanto a aquellos que vengan a rendirse, el emperador les mostrará su favor honrándolos con una fiesta de recepción imperial en la cual el emperador en persona les servirá vino y comida para corromper sus mentes. Estos son los llamados cinco anzuelos.[3]

El rasgo característico de los rituales diplomáticos chinos, el *kowtow* —arrodillarse y tocar el suelo con la frente para reconocer la autoridad superior del emperador— era indudablemente una humillación y resultó ser un escollo para las relaciones con los estados occidentales modernos. Pero el *kowtow* era simbólicamente voluntario: era la deferencia representativa de un pueblo que no había sido conquistado, sino pasmado de asombro. El

tributo ofrecido a China en tales ocasiones casi siempre era superado en valor por los obsequios que el emperador entregaba a cambio.

Tradicionalmente China quería dominar de forma psicológica a través de sus logros y su conducta, intercalando ocasionales incursiones militares destinadas a dar «una lección» a los recalcitrantes bárbaros e inducir respeto. Estos objetivos estratégicos y este enfoque fundamentalmente psicológico del conflicto armado todavía fueron evidentes en las guerras de China con la India en 1962 y Vietnam en 1979, y también en su manera de afirmar sus intereses vitales frente a otros vecinos.

Sin embargo, China no era una sociedad misionera en el sentido occidental del término. Quería inducir respeto, no fomentar la conversión; esa línea sutil jamás podría ser cruzada. Su única misión era su actuación, que se esperaba que las sociedades extranjeras reconocieran y respetaran. Los otros países tenían la posibilidad de hacerse amigos de China, e incluso de llegar a ser viejos amigos, pero jamás serían tratados como iguales. Irónicamente los únicos extranjeros que alcanzaron algo parecido a ese estatus fueron los conquistadores. En una de las hazañas de imperialismo cultural más sorprendentes de la historia, dos pueblos que conquistaron China —los mongoles en el siglo XIII y los manchúes en el XVII— fueron inducidos a adoptar elementos centrales de la cultura china para facilitar la administración de un pueblo tan numeroso y tan obstinadamente convencido de su superioridad cultural. Los conquistadores fueron en una medida significativa asimilados por la derrotada sociedad china, al extremo de que partes sustanciales de sus territorios nacionales pasaron a ser considerados tradicionalmente chinos. China no buscó exportar su sistema político; más bien hizo que los otros accedieran a él. En ese sentido, se ha expandido no por conquista, sino por ósmosis.

En la era moderna, los representantes occidentales, con su propia sensación de superioridad cultural, pretendieron enrolar a China en el sistema mundial europeo, que se estaba transformando en la estructura básica del orden internacional. Presionaron a China para que cultivara vínculos con el resto del mundo mediante el intercambio de embajadores y el libre comercio, y para que mejorase la vida de su pueblo a través de la modernización de la economía y una sociedad abierta al proselitismo cristiano.

Lo que para Occidente era un proceso de iluminación y compromiso fue tomado en China como un ataque. Al principio intentó esquivarlo y luego se resistió abiertamente. Cuando el primer enviado británico, George Macartney, llegó a fines del siglo XVIII cargado con los primeros productos de la revolución industrial y una carta del rey Jorge III que proponía el libre comercio y el establecimiento de embajadas recíprocas residentes en Beijing y Londres, la embarcación china que lo trasladó de Cantón a Beijing fue adornada con un estandarte que lo identificaba como «el embajador inglés que trae tributo al emperador de China». Lo despacharon con una carta dirigida al rey de Inglaterra, donde se explicaba que ningún embajador tenía permitido residir en Beijing porque «Europa está formada por muchas otras naciones además de la suya: si cada una exigiera estar representada ante nuestra corte, ¿cómo podríamos consentirlo? Es algo evidentemente impracticable». El emperador no veía la necesidad de comerciar más allá de lo que ya se hacía en cantidades limitadas y severamente reguladas, porque Gran Bretaña no tenía mercancías que China deseara:

> En el ancho mundo, solo tengo una ambición en vista; es decir, mantener un gobierno perfecto y cumplir con los deberes del Estado; los objetos raros y costosos no me interesan. Si he ordenado que las ofrendas y los tributos enviados por vos, oh rey, sean aceptados, ha sido

> solamente por consideración al espíritu que os movió a enviarlos desde tan lejos. [...] Como vuestro embajador puede ver por sí mismo, poseemos todas las cosas.[4]

Tras la derrota de Napoleón, a medida que su expansión mercantil cobraba alcance, Gran Bretaña hizo un nuevo intento y mandó un segundo enviado con una propuesta similar. El despliegue de poderío naval británico durante las guerras napoleónicas no había contribuido a modificar la opinión de China sobre la deseabilidad de establecer relaciones diplomáticas. Cuando William Amherst, el enviado, se negó a asistir a la ceremonia del *kowtow* con el pretexto de que su uniforme de gala aún no había llegado, su misión fue expulsada y todo intento diplomático posterior explícitamente desalentado. El emperador envió un mensaje al príncipe regente de Inglaterra explicando que, como «única soberana de todo lo que existe bajo el cielo», China no podía tomarse la molestia de enseñarle el protocolo correcto a cada enviado bárbaro que se presentara.[5] Los documentos imperiales reconocerían debidamente que «vuestro reino lejano allende los océanos profesa su lealtad y anhela la civilización», pero (así tradujo el edicto una publicación misionera occidental decimonónica)

> de ahora en adelante no será necesario que mandéis más enviados por esta ruta distante, dado que el resultado es un vano derroche de energía viajera. Si no podéis inclinar vuestro corazón al servicio sumiso, debéis dispensaros de enviar misiones a la corte en ciertos períodos; ese es el verdadero camino hacia la civilización. Para que podáis obedecerlo para siempre, nosotros emitimos ahora este mandato.[6]

Aunque esta admonición parezca presuntuosa para los estándares actuales —y muy profundamente ofensiva para el país que había mantenido el equilibrio europeo y podía jactarse de ser la potencia naval, económica e industrial más avanzada de Europa—, el emperador no hacía sino expresarse de una manera coherente con las ideas sobre su lugar en el

mundo que habían prevalecido durante milenios y que muchos pueblos vecinos habían sido inducidos cuando menos a consentir.

Las potencias occidentales, para su vergüenza, llevaron al final las cosas a un enfrentamiento por el tema del libre comercio del producto más flagrantemente nocivo que vendían, insistiendo en el derecho a la importación irrestricta de —entre todos los frutos del progreso occidental— opio. Hacia el final de la dinastía Qing, China había descuidado su tecnología militar en parte porque hacía muchísimo tiempo que nadie la desafiaba, pero también y principalmente por el bajo estatus que ocupaba el ejército en la jerarquía social de la China de Confucio, expresado en el dicho «El hierro bueno no se usa para clavos. Los hombres buenos no se hacen soldados». Incluso cuando se hallaba bajo el ataque de las fuerzas occidentales, en 1893 la dinastía Qing desvió fondos militares para restaurar un resplandeciente barco de mármol en el Palacio imperial de Verano.

Temporalmente superada por la presión militar en 1842, China firmó tratados en los que aceptaba las exigencias occidentales. Pero no abandonó su sentido de singularidad y combatió con tenacidad en la retaguardia. Después de una victoria decisiva en la guerra de 1856-1858 (desatada por el pretexto del injustificado secuestro de un barco de bandera británica en Cantón), Gran Bretaña insistió en un tratado que consagrara su largamente acariciado derecho a destinar un ministro residente en Beijing. Cuando el enviado británico arribó al año siguiente para ocupar su puesto acompañado por un séquito triunfal, se topó con la principal ruta fluvial bloqueada con cadenas y barrotes. Cuando ordenó a un contingente de marineros británicos que despejaran los obstáculos, las fuerzas chinas abrieron fuego; 519 efectivos británicos murieron y otros 456 resultaron heridos en la batalla que siguió. Gran Bretaña envió entonces una fuerza militar capitaneada por lord Elgin que arrasó Beijing e incendió el Palacio de Verano mientras la

corte Qing huía. Esta intervención brutal obligó a la dinastía reinante a aceptar a regañadientes un «distrito de consulados» donde se alojarían los representantes diplomáticos. La aquiescencia de China al concepto de diplomacia recíproca dentro de un sistema westfaliano de estados soberanos fue renuente y resentida.

En el núcleo de estas disputas había una interrogante mayor: ¿China era un orden mundial en sí mismo o un Estado como cualquier otro que formaba parte de un sistema internacional más amplio? China se aferró a la premisa tradicional. Todavía en 1863, después de dos derrotas militares a manos de potencias «bárbaras» y una sedición interna masiva (la rebelión de Taiping) que solo pudo ser sofocada con ayuda de tropas extranjeras, el emperador le envió una carta a Abraham Lincoln asegurándole la benevolencia de China: «Habiendo, con la debida reverencia, recibido el mandato del cielo de gobernar el universo, consideramos que el imperio del medio [China] y los países exteriores constituyen una familia, sin ninguna distinción».[7]

En 1872 el eminente sinólogo escocés James Legge expresó agudamente esta cuestión, con la confianza característica de su época en la evidente superioridad del concepto occidental de orden mundial:

> Durante los últimos cuarenta años, su posición [la de China] con respecto a las naciones más avanzadas del mundo ha cambiado por completo. Ha firmado tratados con ellas en términos de igualdad; pero no creo que sus ministros y su pueblo hayan mirado todavía esta verdad directamente a la cara, al punto de comprender que China no es sino una entre muchas naciones independientes en el mundo, y que ese «bajo el cielo» sobre el cual rige su emperador no es todo lo que hay bajo el cielo, sino solamente cierta parte definida de la superficie de la tierra que puede señalarse en el mapa.[8]

Ahora que la tecnología y el comercio obligaban a sistemas opuestos a un contacto más estrecho, ¿qué normas de orden mundial prevalecerían?

En Europa, el sistema westfaliano era el efecto de una plétora de estados independientes de facto surgidos al finalizar la guerra de los Treinta Años. Asia entró en la era moderna sin un aparato tan distintivo de organización nacional e internacional. Poseía varios centros de civilización rodeados por reinos más pequeños, provistos de un sutil y siempre cambiante conjunto de mecanismos para interaccionar entre ellos.

La fertilidad de sus llanuras y una cultura de extraordinaria resiliencia y perspicacia política habían permitido a China permanecer unificada durante la mayor parte de un período de dos milenios y ejercer una considerable influencia política, económica y cultural, aun cuando era militarmente débil para los estándares convencionales. Su ventaja comparativa residía en la riqueza de su economía, que producía bienes que todos sus vecinos deseaban. Modelada por estos elementos, la idea china de orden mundial difería notablemente de la experiencia europea, basada en una multiplicidad de estados que se hallaban en el mismo plano.

El drama del encuentro de China con el Occidente desarrollado y Japón fue el impacto de las grandes potencias, organizadas como estados expansionistas, sobre una civilización que inicialmente veía los signos del Estado moderno como una humillación. El «ascenso» de China a la supremacía en el siglo XXI no solo no es nuevo, sino que restablece patrones históricos. Lo único distinto es que China ha retornado como heredera de una antigua civilización y también como gran potencia contemporánea según el modelo westfaliano. Combina los legados de «todo lo que hay bajo el cielo» con la modernización democrática y la búsqueda nacional inusualmente turbulenta y propia del siglo XX de una síntesis entre ambas.

## CHINA Y EL ORDEN MUNDIAL

La dinastía imperial desapareció en 1911 y la fundación de la república china por Sun Yat-sen en 1912 dejó al país con un gobierno central, dando inicio a una década de caudillismo. En 1928 un gobierno central más fuerte liderado por Chiang Kai-shek procuró que China ocupara un lugar en el concepto westfaliano de orden mundial y en el sistema económico global. Buscando ser moderna y al mismo tiempo tradicionalmente china, intentó encajar en un sistema internacional que a su vez estaba revolucionado. Pero justo en ese momento Japón, que había iniciado su proceso de modernización medio siglo antes, comenzó a competir por la hegemonía asiática. La ocupación de Manchuria en 1931 fue seguida por la invasión japonesa de grandes regiones de China central y oriental en 1937. El gobierno nacionalista no pudo consolidar su posición, lo que dio un respiro a la insurgencia comunista. Aunque emergió como una de las potencias aliadas victoriosas al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, China estaba desgarrada por la guerra civil y los disturbios revolucionarios que ponían en cuestión todas las relaciones y los legados.[9]

El 1 de octubre de 1949, en Beijing, el líder del victorioso Partido Comunista Mao Zedong proclamó la creación de la República Popular de China con estas palabras: «El pueblo chino se ha puesto de pie». Mao pergeñó este eslogan mientras China se purificaba y fortalecía a través de una doctrina de «revolución continua» y procedía a desmantelar los conceptos establecidos de orden interno e internacional. Todo el espectro institucional fue atacado: la democracia occidental, el liderazgo soviético del mundo comunista y el legado del pasado chino. El arte y los monumentos, las festividades y las tradiciones, el vocabulario y la vestimenta cayeron bajo diversas formas de prohibición, culpables de haber generado la pasividad que había dejado indefensa a China ante las intrusiones foráneas. Según el concepto de orden de Mao, al que

denominaba la «gran armonía» con ecos de la filosofía china clásica, una nueva China emergería de la destrucción de la cultura tradicional confuciana resaltando la armonía. Cada oleada revolucionaria, sostenía Mao, sería precursora de la próxima. El proceso de la revolución debe ser siempre acelerado, afirmaba Mao, pues de lo contrario los revolucionarios se tornarán complacientes e indolentes. «El desequilibrio es la regla general objetiva», escribió:

> El ciclo, que es infinito, evoluciona del desequilibrio al equilibrio y luego nuevamente al desequilibrio. Cada ciclo, sin embargo, nos conduce a un nivel más elevado de desarrollo. El desequilibrio es normal y absoluto en tanto el equilibrio es provisorio y relativo.[10]

En definitiva, esta sedición estaba destinada a producir una suerte de resultado chino tradicional: una forma de comunismo intrínseca a China que se distinguiría por un patrón de conducta dominada por sus logros, bajo la autoridad moral única y ahora revolucionaria de China que una vez más dominaba «todo [lo que había] bajo el cielo».

Mao condujo los asuntos internacionales con esa misma confianza en la naturaleza singular de China. Aunque China era objetivamente débil para la manera como el resto del mundo medía la fuerza, Mao insistía en su papel central vía la superioridad psicológica e ideológica y que sería demostrado desafiando antes que apaciguando con un mundo que daba importancia a la superioridad del poderío físico. Durante una conferencia internacional de líderes del Partido Comunista celebrada en Moscú en 1957, Mao sorprendió a sus compañeros delegados prediciendo que, en caso de guerra nuclear, la numerosa población y la cultura resistente de China le darían la victoria definitiva y que ni siquiera la muerte de cientos de millones de víctimas la apartarían de su destino revolucionario. Si bien esto puede haber sido, en parte, una bravuconada para desalentar a los países con arsenales nucleares

inmensamente superiores, Mao quería que el mundo creyera que él contemplaba con ecuanimidad la guerra nuclear. En julio de 1971, durante mi visita secreta a Beijing, Zhou Enlai resumió la concepción de orden mundial de Mao evocando la proclamada opinión del líder sobre los emperadores chinos con un dejo sardónico: «Todo bajo el cielo está en caos, la situación es excelente». De un mundo en caos, la República Popular, endurecida por largos años de lucha, emergería finalmente victoriosa no solo en China, sino en todas partes «bajo el cielo». El orden mundial comunista se fusionaría con la visión tradicional de la corte imperial.

Al igual que el fundador de la primera dinastía china todopoderosa en el siglo III a.C., el emperador Qin Shi Huang, Mao procuraba unificar China mientras se empeñaba en destruir la antigua cultura a la que culpaba de la debilidad y humillación de su país. Su estilo de gobierno era tan distante de la población como el de cualquier emperador (aunque los emperadores no hubieran convocado a las masas), y lo combinaba con las prácticas de Lenin y Stalin. El gobierno de Mao encarnaba el dilema del revolucionario. Cuanto más arrasadores son los cambios que el revolucionario aspira a concretar, más resistencia encuentra no necesariamente de opositores ideológicos o políticos, sino de la inercia de la costumbre. El profeta revolucionario siempre está tentado a desafiar su mortalidad acelerando las cosas y multiplicando los medios de imponer su visión. Mao lanzó su desastroso Gran Salto Adelante en 1958 para forzar una industrialización acelerada y la Revolución Cultural en 1966 para expulsar a la élite gobernante que impedía su institucionalización, en una campaña ideológica que duró una década y desterró a una generación de jóvenes instruidos al campo. Decenas de millones de personas murieron por la consecución de los objetivos de Mao: la mayoría eliminados sin amor ni odio, movilizados

para lograr en el tiempo que dura una vida humana algo que hasta entonces se había considerado un proceso histórico.

Los revolucionarios triunfan cuando sus logros empiezan a darse por sentados y el precio que se ha pagado por ellos se considera inevitable. Algunos líderes de la China contemporánea sufrieron grandes padecimientos durante la Revolución Cultural, pero hoy afirman que ese sufrimiento les dio la fuerza y la conciencia necesarias a fin de prepararse para la abrumadora tarea de liderar otro período de gran transformación. Y el pueblo chino, especialmente quienes son demasiado jóvenes para haber experimentado sus actos en forma directa, parece aceptar que se describa a Mao primordialmente como un unificador en nombre de la dignidad china. Decidir cuál aspecto de este legado prevalecerá —si el insultante desafío de Mao al mundo o la serena resolución duramente ganada capeando los temporales de la época maoísta— contribuirá en grado sumo a determinar la relación de China con el orden mundial del siglo XXI.

En las primeras etapas de la Revolución Cultural, China, por decisión propia, tenía solo cuatro embajadores en todo el mundo y estaba enfrentada con las dos superpotencias nucleares: Estados Unidos y la Unión Soviética. A fines de la década de 1960, Mao reconoció que la Revolución Cultural había agotado incluso la capacidad de resistencia milenariamente comprobada del pueblo chino y que el aislamiento de China podía ser una tentación para las intervenciones extranjeras que él había procurado superar con rigor ideológico y actitud desafiante. En 1969 la Unión Soviética parecía estar al borde de atacar a China, al extremo de que Mao mandó trasladar todos los ministerios a las provincias y solo el primer ministro Zhou Enlai permaneció en Beijing. Mao reaccionó ante la crisis con un característicamente inesperado cambio de dirección. Puso fin a los aspectos más anárquicos de la Revolución Cultural utilizando a las fuerzas armadas

para acabar con los Guardias Rojos, que habían sido sus tropas de asalto, y los envió al campo, donde se unieron a sus víctimas de otrora en los trabajos forzados. Y procuró hacerle jaque mate a la Unión Soviética acercándose a su hasta entonces vilipendiado adversario: Estados Unidos.

Mao calculaba que la apertura hacia Estados Unidos pondría fin al aislamiento de China y daría a algunos países renuentes una justificación para reconocer a la República Popular China. (Un informe de la CIA, escrito mientras me preparaba para mi primer viaje, afirmaba que las tensiones sino-soviéticas eran tan grandes que posibilitarían un acercamiento entre China y Estados Unidos, pero que el fervor ideológico de Mao lo impediría mientras él estuviera vivo.)[11]

Las revoluciones, por muy radicales que sean, necesitan ser consolidadas y, en última instancia, adaptadas de un momento de exaltación a una situación sostenible durante un período de tiempo. Ese fue el papel histórico que le tocó desempeñar a Deng Xiaoping. Aunque había sido purgado dos veces por Mao, se convirtió en el gobernante efectivo del país dos años después de la muerte de Mao, en 1976. Rápidamente emprendió la reforma de la economía y el proceso de apertura de la sociedad. Fiel a lo que definía como un «socialismo con características chinas», liberó las energías latentes del pueblo chino. En menos de una generación, China avanzó hasta convertirse en la segunda economía más grande del mundo. Para acelerar esta espectacular transformación —aunque no necesariamente por convicción—, China ingresó en las instituciones internacionales y aceptó las reglas establecidas del orden mundial.

Pero la participación de China en aspectos de la estructura westfaliana entraña una ambivalencia nacida de la misma historia que la llevó a formar parte del sistema internacional de estados. China no ha olvidado que fue inicialmente forzada a aceptar el orden internacional existente de una

manera absolutamente contraria a la imagen histórica que tenía de sí misma o, para el caso, a los principios reconocidos del sistema westfaliano. Frente a la insistencia para que asumiera las «reglas del juego» y las «responsabilidades» del sistema internacional, la reacción visceral de muchos chinos —incluidos los líderes más ancianos— estuvo profundamente influida por la conciencia de que China no ha participado en la factura de las reglas del sistema. Se les pidió —y, por razones de prudencia, han aceptado— asumir reglas que no contribuyeron a crear. Pero esperan —y tarde o temprano actuarán de manera acorde con esta expectativa— que el orden internacional evolucione de manera tal que pueda desempeñar un papel central en la posterior creación de reglas, incluso al punto de revisar algunas de las que actualmente imperan.

Mientras espera que suceda esto, Beijing se ha vuelto mucho más activa en la escena mundial. A raíz de la emergencia de China como la economía potencialmente más grande del mundo, todos los foros internacionales buscan hoy su opinión y su apoyo. China ha participado en muchos eventos de prestigio en los órdenes occidentales de los siglos XIX y XX: fue sede de los Juegos Olímpicos, sus presidentes pronunciaron discursos ante las Naciones Unidas, ha intercambiado visitas recíprocas con jefes de Estado y gobiernos de países líderes en el mundo entero. Desde cualquier punto de vista, China ha recuperado la estatura de los siglos en que ejerció mayor influencia. La cuestión ahora es cómo se relacionará con la búsqueda contemporánea de orden mundial, particularmente en sus relaciones con Estados Unidos.

Estados Unidos y China son pilares indispensables del orden mundial. Hay que señalar que ambos han mostrado a lo largo de la historia una actitud

ambivalente hacia el sistema internacional que ahora defienden, afirmando su compromiso con él aunque reservándose la opinión sobre algunos aspectos de su diseño. China no tiene precedente para el papel que se le pide que desempeñe en el orden del siglo XXI, como un gran estado entre otros. Estados Unidos tampoco tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país de tamaño, alcance y desarrollo económico comparables a los suyos, pero cuyo modelo de orden interno es completamente diferente.

La formación cultural y política de ambos divergen en aspectos importantes. El enfoque estadounidense de la política es pragmático; el de China, conceptual. Estados Unidos nunca ha tenido un vecino potencialmente amenazante; China no sabe lo que es vivir sin un adversario poderoso en sus fronteras. Los estadounidenses sostienen que todo problema tiene una solución; los chinos piensan que toda solución es un billete de entrada en una nueva serie de problemas. Los estadounidenses buscan un resultado que responda a las circunstancias inmediatas; los chinos se concentran en el cambio evolutivo. Los estadounidenses tienen una agenda de cuestiones prácticas «viables»; los chinos establecen principios generales y analizan hacia dónde los conducirán. El pensamiento chino ha sido configurado en parte por el comunismo, pero incorpora cada vez más la tradicional sabiduría china; ninguna de estas dos cosas es intuitivamente familiar para los estadounidenses.

En el curso de su historia, China y Estados Unidos solo recientemente han participado de manera plena en un sistema internacional de estados soberanos. China ha creído que era única y durante mucho tiempo ha vivido creyendo constituir una realidad autosuficiente. Estados Unidos también se cree único —es decir, «excepcional»—, pero con la obligación moral de defender sus valores en todo el mundo por razones que están más allá de la

*raison d'État*. Dos grandes sociedades con diferentes culturas y premisas distintas están viviendo ajustes internos fundamentales; el que eso se traduzca en rivalidad o en una nueva forma de asociación será fundamental para la configuración de las perspectivas del orden mundial del siglo XXI.

China está actualmente gobernada por la quinta generación de dirigentes posrevolucionarios. Cada líder precedente sintetizó la visión particular de su generación sobre las necesidades chinas. Mao Zedong estaba decidido a arrancar de cuajo las instituciones establecidas, incluso aquellas que él mismo había creado en la etapa inicial de su victoria, para impedir que se estancaran debido a la marcada propensión burocrática china. Deng Xiaoping entendía que China no podría mantener su papel histórico a menos que se comprometiera a nivel internacional. El estilo de Deng era discreto y certero: no alardear para no inquietar a los países extranjeros y no reclamar el liderazgo, pero extender la influencia de China modernizando la sociedad y la economía. Sobre esta base, a partir de 1989, Jiang Zemin, nombrado durante la crisis de la plaza de Tiananmen, superó la situación internacionalmente con su personal actividad diplomática y, en el plano nacional, ampliando la base del Partido Comunista. Con él la República Popular China llegó a ser miembro pleno del sistema internacional de estados y comercio. Hu Jintao, elegido por Deng, mitigó hábilmente las preocupaciones por el creciente poder de China y plantó las bases del concepto del nuevo tipo de relación entre grandes potencias enunciado por Xi Jinping.

El liderazgo de Xi Jinping ha procurado construir sobre estos legados, emprendiendo un programa de reformas masivas a la misma escala de Deng. Ha proyectado un sistema que, si bien rehúye la democracia, será más transparente y cuyos resultados estarán más determinados por procedimientos legales que por patrones establecidos de relaciones

personales y familiares. Ha anunciado el replanteamiento de numerosas prácticas e instituciones establecidas —empresas dirigidas por el Estado, feudos de funcionarios regionales y corrupción a gran escala— en una manera que combina visión con valor, pero seguramente conllevará un período de cambio constante y algunas incertidumbres.

La composición del liderazgo chino refleja la evolución de ese país hacia la participación, e incluso la configuración, en los asuntos globales. En 1982 ni un solo miembro del Politburó tenía titulación universitaria. Mientras escribo estas líneas, casi todos ellos tienen formación universitaria y muchos han obtenido grados superiores. Los estudios universitarios en China se basan en un programa al estilo occidental, no en el legado del antiguo sistema mandarín (ni en el programa del Partido Comunista, que impuso su propia forma de endogamia intelectual). Esto representa una ruptura de plano con el pasado de China, cuando los chinos eran decidida y orgullosamente provincianos en la percepción del mundo exterior a su esfera inmediata. Los líderes de la China contemporánea están influidos por su conocimiento de la historia china, pero no son sus prisioneros.

## UNA PERSPECTIVA A MÁS LARGO PLAZO

Las tensiones potenciales entre una potencia establecida y otra en ascenso no son nuevas. Es inevitable que la potencia en ascenso impacte sobre algunas esferas hasta entonces tratadas como prerrogativa exclusiva de la potencia establecida. Del mismo modo, la potencia en ascenso sospecha que su rival intentará aplastar su crecimiento antes de que sea demasiado tarde. Un estudio realizado en Harvard ha mostrado que, de quince casos de la

historia en los que interactuaron una potencia en ascenso y una establecida, diez terminaron en guerra.[12]

Por tanto, no resulta sorprendente que importantes pensadores estratégicos de ambos lados invoquen patrones de conducta y experiencias históricas para predecir la inevitabilidad del conflicto entre las dos sociedades. Del lado chino, muchas acciones estadounidenses se interpretan como planes para impedir el ascenso de China, y la defensa de los derechos humanos por parte de Estados Unidos es vista como un proyecto destinado a minar la estructura política interna de los chinos. Algunas figuras de envergadura describen la llamada «política de pivote» de Estados Unidos como la precursora de una estrategia definitiva destinada a mantener a China permanentemente en una posición secundaria: una actitud todavía más notable porque, hasta este mismo momento, no ha comportado ningún nuevo despliegue militar significativo.[13]

Del lado estadounidense, se teme que una China en crecimiento socavará sistemáticamente la preeminencia de Estados Unidos y, por tanto, la seguridad del país. Grupos importantes, haciendo una analogía con la Unión Soviética durante la Guerra Fría, piensan que China está decidida a alcanzar el dominio militar y económico en todas las regiones circundantes y, así, en última instancia, la hegemonía.

Las sospechas de ambas partes se ven reforzadas por las maniobras militares y los programas de defensa del otro. Aunque sean «normales» —es decir, un conjunto de medidas que cualquier país razonablemente tomaría en defensa de sus intereses nacionales, tal como se los entiende en líneas generales—, son interpretados en términos muy pesimistas. Cada lado tiene la responsabilidad de ocuparse de que sus despliegues unilaterales y su conducta no desaten una carrera armamentista.

Los dos países necesitan recordar la historia de la década anterior a la Primera Guerra Mundial, cuando el surgimiento gradual de una atmósfera de recelo y confrontación latente fue escalando hasta la catástrofe. Los líderes de Europa cayeron por sí solos en la trampa por su planificación militar y su incapacidad de separar lo táctico de los estratégico.

Otros dos temas contribuyen a la tensión de las relaciones sinoestadounidenses. China rechaza el postulado de que la difusión del libre comercio propicia el orden internacional y que la comunidad internacional tiene la obligación de promoverlo, y especialmente de aplicar su percepción de los derechos humanos mediante la acción internacional. Estados Unidos quizá pueda ajustar la aplicación de su percepción de los derechos humanos en relación con prioridades estratégicas. Pero a la luz de su historia y las convicciones de su pueblo, nunca podrá renunciar a estos principios. Del lado chino, la opinión de la élite dominante sobre el tema fue expresada así por Deng Xiaoping:

> En realidad, la soberanía nacional es mucho más importante que los derechos humanos, pero el Grupo de los Siete (u Ocho) con frecuencia infringe la soberanía de los países pobres y débiles del Tercer Mundo. Su discurso sobre los derechos humanos, la libertad y la democracia solo pretende salvaguardar los intereses de los países fuertes y ricos que aprovechan su fortaleza para abusar de los países débiles y que buscan la hegemonía y practican la política del poder. [14]

No es posible ningún compromiso formal entre estas dos perspectivas; evitar que el desacuerdo degenere en conflicto es una de las principales obligaciones de los líderes de ambas partes.

Un tema más inmediato concierne a Corea del Norte, un país al que indudablemente puede aplicarse el aforismo decimonónico de Bismarck: «Vivimos una época maravillosa, en la que el fuerte es débil por causa de sus escrúpulos, y el débil se hace fuerte por causa de su audacia». Corea del

Norte no está gobernada por ningún principio aceptado de legitimidad, ni siquiera por el comunista. Su principal logro ha sido construir unos pocos artefactos nucleares. No tiene capacidad militar para entrar en guerra con Estados Unidos, pero la existencia de estas armas ha generado un impacto político que excede con creces su utilidad militar. Incentivan a Japón y Corea del Sur a dotarse de armas nucleares militares similares. Envalentonan a Pyongyang a correr riesgos desproporcionados respecto a sus capacidades, lo que conlleva el peligro de otro conflicto en la península de Corea.

Para China, Corea del Norte encarna legados complejos. A ojos de muchos chinos, la guerra de Corea es un símbolo de la determinación de su pueblo de poner fin a «un siglo de humillación» y «plantarse» en el escenario mundial, pero también una advertencia contra involucrarse en guerras cuyos orígenes China no controla y cuyas repercusiones pueden tener graves consecuencias imprevistas a largo plazo. A ello se debe que China y Estados Unidos hayan adoptado posiciones análogas en el Consejo de Seguridad de la ONU, exigiendo que Corea del Norte abandone —no que restrinja— su programa nuclear.

Para el régimen de Pyongyang, abandonar las armas nucleares bien podría implicar la desintegración política. Pero el abandono es precisamente lo que ambos países han exigido públicamente en las resoluciones de la ONU que han promovido. Los dos necesitarán coordinar sus políticas en la contingencia de que sus objetivos expresos se hagan realidad. ¿Será posible fusionar las preocupaciones y las metas de ambas partes respecto de Corea? ¿China y Estados Unidos podrán concretar una estrategia colaborativa en pos de una Corea unificada y desnuclearizada que implique más seguridad y más libertad para todas las partes? Sería un gran paso hacia el «nuevo tipo

de relaciones entre grandes potencias», tan frecuentemente invocado y que tanto tarda en concretarse.

Los nuevos líderes chinos reconocen que la reacción de la población a su vasta agenda es imposible de prever; están navegando en aguas inexploradas. Pueden no querer aventurarse en el extranjero, pero resistirán las intrusiones sobre lo que definen como sus intereses centrales quizá con mayor insistencia aún que sus predecesores, precisamente porque se sienten obligados a explicar los ajustes inevitables de toda reforma redoblando el énfasis en el interés nacional. Cualquier orden internacional que comprenda a Estados Unidos y China debe implicar un equilibrio de poder, pero la gestión tradicional de ese equilibrio tendrá que ser mitigada por un acuerdo sobre las normas y reforzado por elementos de cooperación.

Los líderes de China y Estados Unidos han reconocido públicamente el interés común de ambos países por alcanzar un resultado constructivo. Dos presidentes estadounidenses (Barack Obama y George W. Bush) han acordado crear con sus pares chinos (Xi Jinping y Hu Jintao) una alianza estratégica en la región del Pacífico, que es una manera de preservar el equilibrio de poder y al mismo tiempo reducir la amenaza militar que este representa. Hasta el momento, las declaraciones de intenciones no han sido refrendadas con pasos específicos en la dirección convenida.

Una alianza no se hace con proclamas. Ningún acuerdo puede garantizarle un estatus internacional específico a Estados Unidos. Si empieza a ser visto como una potencia declinante —es una cuestión, no un destino—, China y otros países se apropiarán de gran parte del liderazgo mundial que América ejerció durante casi todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, tras un interludio de disturbios y revueltas.

Muchos chinos ven a Estados Unidos como una superpotencia que ya no está en su apogeo. Pero el liderazgo de China también reconoce

probadamente que este país conservará una significativa capacidad de liderazgo en el futuro previsible. La esencia para edificar un orden mundial constructivo es que ningún país en concreto, ni China ni Estados Unidos, esté en posición de ocupar por sí solo el papel de liderazgo mundial como lo ocupó Estados Unidos en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría, cuando era material y psicológicamente dominante.

En Asia oriental, Estados Unidos no funciona tanto como una entidad equilibradora, sino como parte integral del equilibrio. En los capítulos anteriores hemos mostrado la precariedad del equilibrio cuando el número de actores es pequeño y un cambio de lealtades puede resultar decisivo. Un enfoque puramente militar del equilibrio en Asia oriental puede conducir a alineamientos todavía más rígidos que los que produjo la Primera Guerra Mundial.[15]

En Asia oriental existe algo parecido a un equilibrio de poder entre China, Corea, Japón y Estados Unidos, con Rusia y Vietnam como participantes periféricos. Pero difiere de los equilibrios de poder históricos en que el centro de gravedad de uno de los protagonistas, Estados Unidos, está localizado lejos del centro geográfico de Asia oriental, y sobre todo en que los líderes de ambos países, cuyas fuerzas militares se conciben a sí mismas como adversarias en sus informes y pronunciamientos militares, también proclaman la asociación como una meta en cuestiones políticas y económicas. Entonces resulta que Estados Unidos es aliado de Japón y socio proclamado de China: una situación comparable a la de Bismarck cuando equilibró su alianza con Austria firmando un tratado con Rusia. Paradójicamente fue esa ambigüedad la que preservó la flexibilidad del equilibrio europeo. Y su abandono, en nombre de la transparencia, inició una serie de crecientes confrontaciones que culminaron en la Primera Guerra Mundial.

Durante más de un siglo —desde la política de puertas abiertas y la mediación de Theodore Roosevelt en la guerra ruso-japonesa—, Estados Unidos ha sostenido el objetivo inamovible de prevenir la hegemonía en Asia. En las condiciones contemporáneas, es una política inevitable en China mantener las fuerzas potencialmente adversarias lo más lejos posible de sus fronteras. Los dos países navegan en ese espacio. La preservación de la paz depende de la restricción con que persigan sus objetivos y de su habilidad para asegurar que la competencia no exceda los ámbitos político y diplomático.

En la Guerra Fría eran las fuerzas militares las que definían las líneas divisorias. En el período contemporáneo esas líneas no deberían ser definidas primordialmente por un despliegue militar. El componente militar no debería concebirse como la única, o incluso la principal, definición del equilibrio. Paradójicamente los conceptos de asociación deben convertirse en elementos del equilibrio de poder moderno, especialmente en Asia: un enfoque que, de ser promovido como principio abarcador, sería tan inaudito como importante. La combinación de la estrategia del equilibrio de poder con la diplomacia colaborativa no podrá acabar por sí sola con todos los aspectos antagónicos, pero sí mitigar su impacto. Sobre todo, podrá proporcionar experiencias de colaboración constructiva a los líderes chinos y estadounidenses, y transmitir a sus dos sociedades una manera de proceder hacia un futuro más pacífico.

El orden siempre requiere un sutil equilibrio de moderación, fuerza y legitimidad. En Asia debe combinar el equilibrio de poder con un concepto de asociación. Una definición exclusivamente militar del equilibrio llevará a la confrontación. Un enfoque puramente psicológico de la asociación avivará el fantasma de la hegemonía. Los estadistas sabios han de tratar de encontrar ese equilibrio. Porque fuera de él, se perfila el desastre.

# 7

# «Actuar por toda la humanidad»

## Estados Unidos y su concepto de orden

Ningún país ha desempeñado un papel tan decisivo en la configuración del orden mundial contemporáneo como Estados Unidos, y tampoco expresado tanta ambivalencia sobre su participación en él. Imbuido de la convicción de que su curso moldearía el destino de la humanidad, ha desempeñado, a lo largo de su historia, un papel paradójico en el orden mundial: se ha expandido sobre un continente en nombre del Destino Manifiesto abjurando al mismo tiempo de los designios imperiales; ha ejercido una influencia decisiva sobre acontecimientos cruciales, negando de plano cualquier motivación de interés nacional; y se ha transformado en una superpotencia, repudiando cualquier intención de conducir una política de poder. La política exterior estadounidense ha reflejado la convicción de que sus principios nacionales eran evidentemente universales y su aplicación en todos los casos saludable; que el desafío real del compromiso estadounidense en el extranjero no era la política exterior en el sentido tradicional, sino el proyecto de difundir valores que creía que todos los otros pueblos aspiraban a compartir.

Una visión de una originalidad y un atractivo extraordinarios era intrínseca a esta doctrina. Mientras el Viejo Mundo veía al Nuevo como un

territorio que conquistar para amasar riquezas y poder, en América nacía una nueva nación que afirmaba la libertad de culto, de expresión y de acción como la esencia de su experiencia y carácter nacional.

En Europa se había fundado un sistema de orden basado en una escrupulosa eliminación de los absolutos morales de las empresas políticas: aunque solo fuera porque los intentos de imponer una fe o un sistema moral a los diversos pueblos del continente había terminado en desastre. En América, el espíritu proselitista estaba imbuido de una arraigada desconfianza hacia las instituciones y las jerarquías establecidas. Así, el filósofo británico y miembro del Parlamento Edmund Burke recordaría a sus colegas que los colonos habían exportado la «libertad de acuerdo con las ideas inglesas» junto con diversas sectas religiosas disidentes restringidas en Europa («el protestantismo de la religión protestante») y que «no concordaban en nada salvo en la comunión del espíritu de libertad». Estas fuerzas, entremezclándose sobre un océano, habían producido una visión nacional peculiar: «En este carácter de los americanos, el amor por la libertad es el rasgo predominante que marca y distingue al conjunto».[1]

Alexis de Tocqueville, el aristócrata francés que llegó a Estados Unidos en 1831 y escribió el que continúa siendo uno de los libros más penetrantes sobre el espíritu y la actitud de su pueblo, reconstruyó el carácter estadounidense hasta el que consideraba su «punto de partida». En Nueva Inglaterra «vemos el nacimiento y el crecimiento de esa independencia local que continúa siendo el impulso primario y la savia de la libertad del Estado». El puritanismo, escribió Tocqueville, «no era solo una doctrina religiosa; en muchos aspectos compartía las teorías democráticas y republicanas más absolutas». Esto, concluía, era producto «de dos elementos perfectamente distintos que en cualquier otro lugar hubieran estado en guerra entre sí, pero que en Estados Unidos de algún modo era

posible incorporar uno en el otro, formando una combinación maravillosa. Me refiero al espíritu de religión y el espíritu de libertad».[2]

La apertura de la cultura estadounidense y sus principios democráticos convirtieron a Estados Unidos en un modelo y un refugio para millones de personas. Al mismo tiempo, la convicción de que los principios estadounidenses eran universales introdujo un elemento de cuestionamiento del orden internacional, porque implica que los gobiernos que no los ponen en práctica no son del todo legítimos. Este dogma —tan arraigado en el pensamiento estadounidense que solo ocasionalmente se lo postula como política oficial— sugiere que una parte significativa del mundo vive en una situación de algún modo insatisfactoria y provisional y algún día será redimida; entretanto, sus relaciones con la potencia más fuerte del mundo deben tener necesariamente algún elemento antagónico latente.

Estas tensiones han estado presentes desde el comienzo de la experiencia estadounidense. Para Thomas Jefferson, Estados Unidos no solo era una gran potencia en ciernes, sino el «imperio de la libertad»: una fuerza en constante expansión que actuaba en beneficio de toda la humanidad y reivindicaba los principios del buen gobierno. Como escribió Jefferson durante su presidencia:

> Sentimos que estamos actuando por obligaciones no confinadas a los límites de nuestra propia sociedad. Es imposible no comprender que estamos actuando por toda la humanidad; que las circunstancias negadas a otros, pero que a nosotros nos fueron concedidas, nos han impuesto el deber de probar cuál es el grado de libertad y autogobierno que una sociedad puede aventurarse a otorgar a cada uno de sus miembros.[3]

Así definidos, la expansión de Estados Unidos y el éxito de sus empresas coincidían con los intereses de la humanidad. Habiendo duplicado el tamaño del nuevo país a través de la astuta ingeniería de la Compra de

Luisiana en 1803, un ya retirado Jefferson le «confesó cándidamente» al presidente Monroe: «Siempre he visto Cuba como la adición más interesante que podía hacerse a nuestro sistema de estados».[4] Y escribió a James Madison: «Entonces solo tendríamos que incluir al Norte [Canadá] en nuestra confederación [...] y tendríamos un imperio tal para la libertad como jamás se ha visto desde la creación: y estoy persuadido de que jamás existió una formación de un imperio extenso y de autogobierno tan bien calculado como el nuestro».[5] El imperio que vislumbraban Jefferson y sus colegas difería, en sus mentes, de los imperios europeos, a los que consideraban basados en el subyugamiento y la opresión de los pueblos extranjeros. El sistema imperial imaginado por Jefferson era en esencia norteamericano y estaba concebido como una extensión de la libertad. (Y de hecho, más allá de lo que pueda decirse sobre las contradicciones de este proyecto o las vidas personales de sus fundadores, cabe señalar que, a medida que Estados Unidos se expandió y prosperó, la democracia hizo otro tanto, y la aspiración hacia la democracia se propagó y echó raíces en todo el hemisferio y en el mundo.)

A pesar de tan elevadas ambiciones, la geografía favorable y los vastos recursos de Estados Unidos facilitaron la idea de que la política exterior era una actividad opcional. A salvo entre dos grandes océanos, el país estaba en posición de tratar la política exterior como una serie de desafíos episódicos antes que como una tarea permanente. Desde esta perspectiva, la diplomacia y la fuerza eran distintos estadios de actividad y cada una seguía sus propias reglas autónomas. La doctrina de alcance universal iba acompañada por una actitud ambivalente hacia los países —necesariamente menos afortunados que Estados Unidos— que se sentían obligados a llevar una política exterior como un ejercicio permanente basado en el estudio de los intereses nacionales y el equilibrio de poder.

Estos hábitos perduraron incluso después de que Estados Unidos alcanzara el estatus de gran potencia en el transcurso del siglo XIX. Tres veces en otras tantas generaciones, en las dos guerras mundiales y en la Guerra Fría, actuó decisivamente para defender el orden internacional contra amenazas hostiles y potencialmente terminales. En los tres casos preservó el sistema de estados y el equilibrio de poder westfaliano mientras simultáneamente culpaba a las instituciones de ese sistema por el estallido de las hostilidades y proclamaba su deseo de construir un mundo enteramente nuevo. Durante la mayor parte de este período, la meta implícita de la estrategia estadounidense allende el hemisferio occidental fue transformar el mundo de manera tal que fuera innecesario el rol estratégico de Estados Unidos.

Desde un comienzo, la intrusión estadounidense en la conciencia europea había forzado a la revisión del saber recibido, abriendo nuevas perspectivas para los individuos que fundamentalmente prometían reinventar el orden mundial. Para los primeros colonos del Nuevo Mundo, las Américas eran la frontera de una civilización occidental cuya unidad se estaba fracturando, un nuevo escenario donde poner en escena la posibilidad de un orden moral.[6] Estos colonos dejaron Europa no porque ya no creyeran en su centralidad, sino porque pensaban que ya no estaba a la altura de su destino. Mientras las disputas religiosas y las guerras sangrientas llevaban a Europa a la dolorosa conclusión, con la Paz de Westfalia, de que su ideal de un continente unificado por un único gobierno divino jamás se haría realidad, las lejanas costas de América ofrecían un lugar donde concretarlo. Mientras Europa se reconciliaba para alcanzar la seguridad a través del equilibrio, los americanos (como empezaban a concebirse a sí mismos) albergaban sueños de unidad y gobierno a través de un propósito redentor. Los primeros puritanos hablaban de demostrar su virtud en el nuevo continente como una

manera de transformar las tierras de las que se habían adueñado. John Winthrop, un abogado puritano que había salido del este de Inglaterra huyendo de la represión religiosa, predicaba a bordo del *Arbella* en 1630, rumbo a Nueva Inglaterra, que Dios pretendía que América fuera un ejemplo para «toda la gente»:

> Descubriremos que el Dios de Israel está entre nosotros, cuando diez de nosotros podamos resistir a mil enemigos nuestros; cuando Él nos otorgue tal bonanza y tal gloria que los hombres dirán de sus plantaciones: «Que el Señor las haga iguales a las de Nueva Inglaterra». Porque debemos saber que seremos como una ciudad en la cima de una colina. Los ojos de todos están posados sobre nosotros.[7]

Nadie dudaba de que la humanidad y su propósito de algún modo serían revelados y cumplidos en América.

## Estados Unidos en el escenario mundial

Decididos a afirmar su independencia, Estados Unidos se definió como una nueva clase de potencia. La Declaración de Independencia postuló sus principios y asumió como su público «la opinión de la humanidad». En el primer ensayo de *The Federalist Papers*, publicado en 1787, Alexander Hamilton describe la nueva república como «un imperio en muchos aspectos el más interesante del mundo»,[8] cuyo éxito o fracaso darían prueba del autogobierno en cualquier lugar. Esta proposición no era a su entender una interpretación novedosa, sino una cuestión de sentido común que «ha sido frecuentemente señalada»: afirmación todavía más notable considerando que en aquella época Estados Unidos solo comprendía la costa oriental desde Maine a Georgia.

Aunque proponían estas doctrinas, los Padres Fundadores eran hombres sofisticados que comprendían el equilibrio de poder europeo y lo manipulaban a favor del nuevo país. Hicieron una alianza con Francia durante la guerra de Independencia contra Gran Bretaña, pero después se desentendieron de ella cuando Francia emprendió la revolución y se embarcó en una cruzada europea en la que Estados Unidos no tenía un interés directo. Cuando el presidente Washington, en su «Discurso de despedida» de 1796 —pronunciado en medio de las guerras revolucionarias francesas—, aconsejó que Estados Unidos se mantuviera «apartado de alianzas permanentes con cualquier parte del mundo foráneo» y en cambio «confiara prudentemente en alianzas temporales para emergencias extraordinarias», no estaba emitiendo un juicio moral, sino una opinión astuta sobre cómo explotar la ventaja comparativa del país: Estados Unidos, una potencia naciente a resguardo de los océanos, no tenía necesidad de enredarse en controversias continentales por el equilibrio de poder. Establecía alianzas, no para defender un concepto de orden internacional, sino simplemente en pos de sus estrictamente definidos intereses nacionales. Mientras el equilibrio europeo se mantuviera incólume, lo mejor para el gobierno estadounidense era promover la estrategia de preservar su libertad de maniobra y consolidarse en el plano interno: una línea de conducta que sería sustancialmente adoptada por otros países coloniales (la India, por ejemplo) después de su independencia un siglo y medio más tarde.

Esta estrategia prevaleció durante un siglo, tras la última guerra breve contra Gran Bretaña en 1812, y permitió que Estados Unidos lograra lo que ningún otro país estaba en posición de concebir: se transformó en una gran potencia y una nación de alcance continental mediante la simple acumulación de poder interno, con una política exterior enfocada casi por

completo en la meta negativa de mantener a raya los progresos extranjeros tanto como fuera posible.

Estados Unidos pronto se propuso extender esta máxima a todas las Américas. Un acuerdo tácito con Gran Bretaña, la primera potencia naval, le permitió declarar en la Doctrina Monroe de 1823 que todo su hemisferio era zona vedada a la colonización extranjera, décadas antes de tener solo remotamente el poder necesario para imponer una proclama tan rimbombante. La Doctrina Monroe fue interpretada como una prolongación de la guerra de Independencia, que protegía al hemisferio occidental de las operaciones del equilibrio de poder europeo. Los países latinoamericanos no fueron consultados (tal vez porque eran pocos los que existían en aquella época). A medida que las fronteras de la nación se ampliaban sobre el continente, la expansión de Estados Unidos empezó a verse como una manifestación de una ley de la naturaleza. Y aunque practicaba lo que en todas partes se definía como «imperialismo», le dio otro nombre: «El cumplimiento de nuestro destino manifiesto de diseminarnos por el continente adjudicado por la Providencia para el libre desarrollo de nuestra población de millones de personas que se multiplican cada año».[9] La adquisición de vastas extensiones de territorio fue considerada una transacción comercial, en el caso de la Compra de Luisiana a Francia, y una inevitable consecuencia del Destino Manifiesto en el caso de México. No fue sino hasta los últimos años del siglo XIX, en la guerra hispano-estadounidense de 1898, cuando Estados Unidos participó en hostilidades a gran escala con otra gran potencia.

A lo largo del siglo XIX, tuvo la buena suerte de poder afrontar sus desafíos uno después de otro, casi siempre llegando a una resolución definitiva. La expansión hacia el Pacífico y el establecimiento de fronteras favorables en el norte y en el sur; la victoria de la Unión en la Guerra Civil;

la demostración de poder contra el Imperio español y la herencia de muchas de sus posesiones: todo ocurrió como una fase discreta de actividad, después de la cual los estadounidenses retomaron la tarea de construir la prosperidad y refinar la democracia. La experiencia estadounidense respaldaba el supuesto de que la paz era la condición natural de la humanidad, solo obstaculizada por la irrazonabilidad o la mala voluntad de otros países. El estilo europeo de gobierno, con sus alianzas cambiantes y sus maniobras elásticas entre la paz y la hostilidad, para la mente estadounidense era un perverso alejamiento del sentido común. Desde esta perspectiva, todo el sistema de política exterior y orden internacional del Viejo Mundo era hijo del capricho despótico o una maligna tendencia cultural a la ceremonia aristocrática y las maniobras engañosas. Estados Unidos renunciaría a estas prácticas, repudiaría los intereses coloniales, se mantendría cautelosamente lejos del sistema internacional diseñado por los europeos y se relacionaría con otros países sobre la base del trato justo y los mutuos intereses.

John Quincy Adams resumió estos sentimientos en 1821, en un tono rayano en la exasperación, frente a la determinación de otros países de perseguir líneas de acción más complicadas e intrincadas:

> Estados Unidos, en el concierto de las naciones, desde que fue admitido entre ellas, invariable, aunque a menudo infructuosamente, les ha tendido una mano de amistad honesta, de libertad e igualdad, de generosa reciprocidad. Ha hablado sin cesar entre ellas, aunque a menudo para oídos omisos y desdeñosos, el lenguaje de la igual libertad, de la igual justicia y de la igualdad de derechos. En el lapso de casi medio siglo, sin una sola excepción, ha respetado la independencia de otras naciones mientras al mismo tiempo afirmaba y mantenía la suya propia. Se ha abstenido de interferir en los asuntos de otros, incluso cuando el conflicto ha sido sobre principios que le son caros, hasta la última gota de sangre vital que llega al corazón.[10]

Puesto que Estados Unidos buscaba «no el dominio, sino la libertad», debía evitar involucrarse, argumentaba Adams, en todas las disputas del orden europeo. Debía mantener su posición singularmente razonable y desinteresada, y propiciar la libertad y la dignidad humanas ofreciendo solidaridad moral a distancia. La afirmación de la universalidad de los principios estadounidenses iba aparejada con el rechazo a reivindicarlos fuera del hemisferio occidental (es decir, estadounidense):

> [Estados Unidos] no va al extranjero en busca de monstruos que destruir. [Estados Unidos] desea la libertad y la independencia para todos. Solo defiende y reivindica las suyas propias.[11]

En el hemisferio occidental no prevalecía semejante restricción. Ya en 1792 el pastor y geógrafo de Massachusetts Jedidiah Morse argumentaba que Estados Unidos, cuya existencia había sido reconocida internacionalmente hacía menos de una década y cuya Constitución tenía apenas cuatro años de antigüedad, marcaba el apogeo de la historia. El nuevo país, predecía, se expandiría hacia el oeste, difundiría los principios de la libertad a través de las Américas y se convertiría en el logro supremo de la civilización humana:

> Además, es bien sabido que el imperio ha viajado de este a oeste.[12] Probablemente su última y más grande hazaña será América. [...] Nosotros no podemos sino anticipar el período, no tan lejano, en que el Imperio americano comprenderá millones de almas al oeste del Mississippi.[13]

Durante todo aquel período, Estados Unidos sostenía ardientemente que su empresa no era la expansión territorial en el sentido tradicional, sino la diseminación, por orden divina, de los principios de la libertad. En 1839, cuando una Expedición de Exploración oficial realizó tareas de reconocimiento en los confines del hemisferio y el Pacífico Sur, la *United*

*States Magazine and Democratic Review* publicó un artículo presentando a Estados Unidos como «la gran nación del porvenir», totalmente desconectada de, y superior a, cuanto la había precedido en la historia:

> Habiendo derivado el pueblo estadounidense su origen de muchas otras naciones, y estando la Declaración de la Independencia Nacional enteramente basada en el gran principio de la igualdad humana, estos hechos demuestran a la vez nuestra posición desconectada en lo que atañe a cualquier otra nación; que tenemos, en realidad, poca conexión con la historia pasada de cualquiera de ellas, y todavía menos aún con toda la antigüedad, con sus glorias o con sus crímenes. Por el contrario, el nacimiento de nuestra nación fue el comienzo de una nueva historia.[14]

El autor predecía confiadamente que el éxito de Estados Unidos tarde o temprano suscitaría el rechazo a todas las otras formas de gobierno, dando paso a una futura era democrática. Esta gran unión libre, producto de la sanción divina y que se hallaba por encima de todos los otros estados, diseminaría sus principios a través del hemisferio occidental: era una potencia destinada a tornarse más grande, en cuanto radio de acción y propósito moral, que cualquier otra empresa humana anterior:

> Nosotros somos la nación del progreso humano, ¿y quién pondrá, qué podría, poner límites a nuestra marcha hacia delante? La Providencia está con nosotros, y ningún poder terrenal puede hacerlo.

Estados Unidos no era simplemente un país, sino el motor del plan divino y el epítome del orden mundial.

En 1845, cuando la expansión estadounidense hacia el oeste llevó al país a una disputa con Gran Bretaña por el Territorio de Oregón y con México por la República de Texas (que se había separado de México y declarado su intención de unirse a Estados Unidos), la revista llegó a la conclusión de que la anexión de Texas era una medida defensiva contra los enemigos de la

libertad. El autor razonaba que «California probablemente sería la próxima en separarse» de México, y que a esto le seguiría una incursión estadounidense en el norte, más específicamente en Canadá. La fuerza continental de Estados Unidos, razonaba, al final volvería irrelevante el equilibrio de poder europeo compensándolo con su peso. Lo cierto es que el autor del artículo de la *Democratic Review* anticipó el día, cien años después —es decir, en 1945—, en que Estados Unidos tendría más peso incluso que una Europa unificada, hostil:

> Aunque arrojaran en el platillo opuesto todas las bayonetas y cañones, no solo los de Francia e Inglaterra, sino los de Europa entera, ¡cómo perderían frente al simple, sólido peso de los doscientos cincuenta o trescientos millones —y millones de estadounidenses— destinados a reunirse bajo la flameante bandera de Estados Unidos en el año del Señor de 1945![15]

Esto es, en efecto, lo que ocurrió (salvo que la frontera canadiense fue demarcada pacíficamente y que Inglaterra no formaba parte de una Europa hostil en 1945, sino más bien era una aliada). Grandilocuente y profética, la visión del país trascendiendo y contraequilibrando las duras doctrinas del Viejo Mundo inspiraría a la nación —aunque era mayormente ignorada en todas partes o provocaba consternación— y reconfiguraría el curso de la historia.

Cuando Estados Unidos vivió una guerra total —algo que no se veía en Europa desde hacía medio siglo— con la Guerra Civil, en condiciones tan desesperadas que tanto el Norte como el Sur rompieron el principio de aislamiento hemisférico para involucrar en especial a Francia e Inglaterra en sus esfuerzos bélicos, los estadounidenses interpretaron el conflicto como un singular acontecimiento con un significado moral trascendente.[16] Reflejando la idea de que el conflicto era una empresa gloriosa, la reivindicación de «la última gran esperanza de la tierra», Estados Unidos

creó el ejército de lejos más grande y más formidable del mundo, y lo utilizó para combatir una guerra total y luego, un año y medio después de finalizada la batalla, lo desmanteló reduciendo una fuerza de más de un millón de hombres a unos sesenta y cinco mil.[17] En 1890 el ejército estadounidense era el decimocuarto del mundo, después del de Bulgaria, y la armada estadounidense era más pequeña que la de Italia, un país cuyo poderío industrial era la tercera parte del de Estados Unidos.[18] Todavía en el inicio de su mandato, en 1885, el presidente Grover Cleveland caracterizó la política exterior estadounidense como una política de neutralidad distante y totalmente diferente de las políticas egoístas perseguidas por estados más viejos y menos iluminados. Rechazaba

> cualquier desvío de esa política exterior encomendada por la historia, las tradiciones y la prosperidad de nuestra República. Es la política de la independencia, favorecida por nuestra posición y defendida por nuestro conocido amor por la justicia, y por nuestro poder. Es la política de la paz que conviene a nuestros intereses. Es la política de la neutralidad, que rechaza tomar parte en las ambiciones exteriores sobre otros continentes y repele su intrusión aquí.[19]

Una década más tarde, habiéndose expandido el papel mundial de Estados Unidos, el tono se volvió más insistente y las consideraciones de poder más relevantes. En una disputa fronteriza de 1895 entre Venezuela y la Guyana Británica, el secretario de Estado Richard Olney advirtió a Gran Bretaña —por entonces todavía considerada la primera potencia mundial— sobre la desigualdad de la fuerza militar en el hemisferio occidental: «Hoy Estados Unidos es prácticamente soberano en este continente, y su voluntad es ley». «Los infinitos recursos [de Estados Unidos] combinados con su posición aislada le permiten dominar la situación y ser prácticamente invulnerable respecto de cualquiera o de todas las otras potencias».[20]

Estados Unidos era ahora una gran potencia, ya no una república en ciernes en los márgenes de los asuntos mundiales. La política estadounidense ya no se limitaba a la neutralidad; se sentía obligada a plasmar su relevancia moral universal largamente proclamada en un papel geopolítico más amplio. Cuando, ese mismo año, los súbditos coloniales del Imperio español en Cuba iniciaron una revuelta, la renuencia a ver una rebelión antiimperialista aplastada a las puertas de Estados Unidos se mezcló con la convicción de que había llegado el momento para los estadounidenses de demostrar su habilidad y su voluntad de actuar como una gran potencia, en una época en que la importancia de las naciones europeas se juzgaba en parte por las dimensiones de sus imperios de ultramar. Cuando el buque de guerra USS *Maine* explotó en el puerto de La Habana en 1898 en circunstancias no aclaradas, la creciente demanda popular de intervención militar llevó al presidente McKinley a declarar la guerra a España, en lo que sería el primer conflicto militar de Estados Unidos con otra gran potencia de ultramar.

Pocos estadounidenses imaginaron cuán diferente sería el orden mundial después de esa «espléndida pequeña guerra», como la describió John Hay, entonces embajador de Estados Unidos en Londres, en una carta a Theodore Roosevelt, en aquella época un político reformador en ascenso de la ciudad de Nueva York. Después de solo tres meses y medio de conflicto militar, Estados Unidos había expulsado al Imperio español del Caribe, ocupado Cuba y se había anexionado Puerto Rico, Hawái, Guam y Filipinas. El presidente McKinley se atuvo a verdades establecidas para justificar los hechos. Sin el menor empacho, presentó la guerra, que había convertido al país en una gran potencia en dos océanos, como una misión singularmente altruista. «La bandera estadounidense no ha sido plantada en suelo extranjero para adquirir más territorio», explicó en un comentario después

usado en su manifiesto electoral para la reelección en 1900, «sino por el bien de la humanidad».

La guerra entre España y Estados Unidos marcó la entrada de este último país en la política de las grandes potencias y en las disputas que durante tanto tiempo había desdeñado. La presencia estadounidense era intercontinental: se extendía desde el Caribe hasta los mares del Sudeste Asiático. En virtud de su tamaño, su ubicación y sus recursos, Estados Unidos estaría entre los actores globales más relevantes. A partir de ahora, sus acciones serían observadas, puestas a prueba y, según el caso, contrastadas por las potencias más tradicionales que ya comenzaban a pelear por los territorios y las rutas marítimas donde se proyectaban los intereses estadounidenses.

## Theodore Roosevelt: Estados Unidos como potencia mundial

El primer presidente que se enfrentó sistemáticamente a las implicaciones del papel mundial de Estados Unidos fue Theodore Roosevelt, quien sucedió al asesinado McKinley en 1901 después de una carrera política meteórica que culminó en la vicepresidencia. Decidido, enormemente ambicioso, cultísimo y de vastas lecturas, brillante cosmopolita que cultivaba un aire de vaquero y cuya sutileza dejaba pasmados a sus contemporáneos, Roosevelt veía a Estados Unidos como la nación potencialmente más grande: llamada a desempeñar un papel esencial en el mundo debido a su fortuita herencia política, geográfica y cultural. Su concepto de la política exterior, un hecho sin precedentes en el país, estaba sobre todo basado en consideraciones geopolíticas. De acuerdo con eso, y a medida que avanzara el siglo XX, Estados Unidos desempeñaría una versión

global del papel que Gran Bretaña había tenido en Europa en el siglo XIX: mantener la paz garantizando el equilibrio, merodear por el litoral de Eurasia e inclinar la balanza frente a cualquier potencia que amenazara con dominar una región estratégica. Como declaró en el discurso inaugural de su mandato de 1905:

> A nosotros como pueblo nos ha sido otorgado poner los cimientos de nuestra vida nacional en un nuevo continente. [...] Se nos ha dado mucho, y con todo derecho se espera mucho de nosotros. Tenemos deberes hacia otros y deberes hacia nosotros mismos; y no podemos eludir ninguno de los dos. Nos hemos convertido en una gran nación, forzada por el hecho de su grandeza a establecer relaciones con las otras naciones de la Tierra, y debemos comportarnos como corresponde a un pueblo con tamañas responsabilidades.[21]

Formado parcialmente en Europa y buen conocedor de su historia (escribió un informe notable sobre el componente naval de la guerra de 1812 cuando aún no había cumplido los treinta años), Roosevelt estaba en términos cordiales con las prominentes élites del Viejo Mundo y era versado en los principios estratégicos tradicionales, entre ellos el equilibrio de poder. Compartía la opinión de sus compatriotas sobre el carácter especial de Estados Unidos, pero estaba convencido de que, para cumplir su vocación, el país no tendría que entrar jamás en un mundo donde el poder, y no solo los principios, guiara el curso de los acontecimientos.

Desde la perspectiva de Roosevelt, el sistema internacional estaba en cambio constante. La ambición, el interés propio y la guerra no eran simples productos de ideas tontas y equivocadas acerca de las cuales los estadounidenses podrían desengañar a los gobernantes tradicionales; eran una condición humana natural que requería un decidido compromiso de Estados Unidos en los asuntos internacionales. La sociedad internacional era como un asentamiento fronterizo sin una fuerza policial eficaz:

> En las comunidades nuevas y salvajes donde hay violencia, el hombre honesto debe protegerse; y hasta que se inventen otros medios para garantizar su seguridad, es a la vez estúpido y malvado persuadirlo de rendir sus armas mientras los hombres que son verdaderamente peligrosos para la comunidad conservan las suyas.[22]

Este análisis esencialmente hobbesiano expresado en el momento menos esperado, justamente, en una conferencia sobre el Premio Nobel de la Paz, marcó el alejamiento de Estados Unidos de la propuesta de que la neutralidad y la intención de paz eran maneras adecuadas de defender la paz. Para Roosevelt, si una nación no podía o no quería actuar en defensa de sus propios intereses, tampoco podría esperar que otras la respetaran.

Era inevitable que Roosevelt se impacientara con muchas de las actitudes de conmiseración que dominaban las ideas de política exterior de Estados Unidos. La reciente extensión del derecho internacional no podría ser eficaz a menos que estuviera respaldado por la fuerza, concluyó, y el desarme, que surgía como un tema en el debate internacional, era una ilusión:

> Hasta ahora no hay probabilidades de establecer ninguna clase de poder internacional [...] que pueda efectivamente combatir los delitos, y en estas circunstancias sería una tontería, y una perversidad, que una nación grande y libre se prive del poder de proteger sus propios derechos e incluso, en casos excepcionales, defienda los derechos de otros. Nada fomentaría más la inequidad [...] que dejar deliberadamente sin poder a los pueblos libres e iluminados [...] y permitir que el despotismo y la barbarie sigan armados.[23]

Roosevelt creía que las sociedades liberales tendían a subestimar los elementos de antagonismo y conflicto en los asuntos internacionales. Evocando el concepto darwiniano de la supervivencia del más fuerte, Roosevelt le escribió al diplomático Cecil Spring Rice:

> Es triste ver que los países que son más humanitarios, que están más interesados en las mejoras internas, tienden a debilitarse en comparación con aquellos países cuya civilización es menos altruista [...]

> Aborrezco y desprecio ese pseudohumanitarismo que supone que el progreso de la civilización necesaria y justificadamente implica el debilitamiento del espíritu de lucha y que, por tanto, invita a la destrucción de la civilización avanzada por algún otro tipo de civilización menos avanzada.[24]

Si Estados Unidos renegaba de sus intereses estratégicos, esto solo supondría que potencias más agresivas dominarían el mundo, minando al final los fundamentos de la prosperidad estadounidense. Por tanto, «necesitamos una flota naval más grande, compuesta no solo por cruceros, sino también por una proporción adecuada de poderosos acorazados, capaces de enfrentarse a los de cualquier otra nación»,[25] como asimismo la clara voluntad de utilizarla.

Desde la perspectiva de Roosevelt, la política exterior era el arte de adaptar las políticas estadounidenses de modo de equilibrar discreta y resueltamente el poder global, orientando los acontecimientos en la dirección del interés nacional. Pensaba que Estados Unidos —económicamente vital, el único país sin competidores regionales amenazantes, y con la peculiaridad de ser una potencia del Atlántico y el Pacífico— estaba en la posición única de «aprovechar los puntos de ventaja que nos permitirán tener voz en la decisión del destino de los océanos del este y el oeste».[26] Metiendo al hemisferio occidental al resguardo de las potencias exteriores e interviniendo para preservar el equilibrio de fuerzas en todas las otras regiones estratégicas, Estados Unidos emergería como el guardián decisivo del equilibrio global y, por ende, de la paz internacional.

Esta era una visión asombrosamente ambiciosa para un país que hasta entonces había considerado que su aislamiento era la característica que lo definía y que había concebido su flota naval primordialmente como un instrumento de defensa costera.[27] Pero a través de la notable gestión de su política exterior, Roosevelt logró, al menos provisoriamente, redefinir el

papel internacional de Estados Unidos. En las Américas, trascendió la bien fundamentada oposición de la Doctrina Monroe a la intervención extranjera. Prometió que Estados Unidos no solo rechazaría los designios colonialistas extranjeros en el hemisferio occidental —amenazó personalmente con declarar la guerra para disuadir una inminente invasión alemana de Venezuela—, sino que también, en efecto, lo prevendría. Así fue como proclamó el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe, a los efectos de que Estados Unidos tuviera derecho a intervenir preventivamente en los asuntos internos de otras naciones del hemisferio occidental para remediar casos flagrantes de «delito o impotencia».[28] Roosevelt describió el principio como sigue:

> Lo único que desea este país es ver estables, ordenados y prósperos a los países vecinos. Cualquier país cuyo pueblo se comporte bien puede contar con nuestra sincera amistad. Si una nación muestra que sabe cómo actuar con razonable eficiencia y decencia en cuestiones políticas y sociales, si mantiene el orden y paga sus deudas, no tiene por qué temer la injerencia de Estados Unidos. El delito crónico, o la impotencia que resulta de una laxitud general de los vínculos de la sociedad civilizada, pueden requerir en América, como en todas partes, la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental la adhesión de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, aunque renuente, en casos flagrantes de delito o impotencia, al ejercicio del poder policial internacional.[29]

Tal como ocurriera con la Doctrina Monroe original, ningún país latinoamericano fue consultado. El corolario también equivalía a un paraguas protector estadounidense para el hemisferio occidental. A partir de ese momento, ninguna potencia exterior podría utilizar la fuerza para rectificar sus quejas en las Américas; estaría obligada a hacerlo a través de Estados Unidos, que se autoasignó la tarea de mantener el orden.

El nuevo canal de Panamá dio cuerpo a este ambicioso concepto, ya que permitía que la armada de Estados Unidos navegara entre los océanos

Atlántico y Pacífico sin tener que hacer la larga circunnavegación del cabo de Hornos en el extremo meridional de América del Sur.[30] Iniciado en 1904 con fondos e ingeniería estadounidenses en un territorio tomado a Colombia mediante una rebelión local apoyada por Estados Unidos, y controlado por este a través del arrendamiento a largo plazo de la Zona del Canal, el canal de Panamá —inaugurado oficialmente en 1914— estimularía el comercio y aportaría a Estados Unidos una decisiva ventaja en cualquier conflicto militar en la región. (También prohibiría que cualquier flota naval extranjera utilizara una ruta similar, excepto con autorización del gobierno estadounidense.) La seguridad hemisférica sería la piedra angular del papel mundial de Estados Unidos, basado en la decidida afirmación del interés nacional.

Mientras Gran Bretaña continuara siendo la potencia naval dominante, se ocuparía del equilibrio de Europa. Durante el conflicto ruso-japonés de 1904-1905, Roosevelt demostró cómo aplicaría su concepto de diplomacia en el equilibrio asiático y, si fuera necesario, globalmente. Para Roosevelt, lo esencial era el equilibrio de poder en el Pacífico, no los defectos de la autocracia zarista en Rusia (aunque no se hacía ilusiones al respecto). Dado que la marcha desenfrenada de Rusia —un país que, en palabras de Roosevelt, «perseguía una política de consistente oposición a Estados Unidos en Oriente y de una mendacidad literalmente insondable»—[31] hacia el este, sobre Manchuria y Corea, era perjudicial para los intereses estadounidenses, en un principio Roosevelt celebró las victorias militares japonesas. Describió la destrucción total de la flota rusa, que había dado la vuelta al mundo para ser derrotada en la batalla de Tsushima, diciendo que Japón «jugaba nuestro juego». Pero cuando la escalada de las victorias de Japón amenazó con desplazar por completo a Rusia de su posición en Asia, Roosevelt se lo pensó de nuevo. Aunque admiraba la modernización de

Japón —y tal vez debido a eso—, comenzó a pensar que un Japón expansionista sería una amenaza potencial a la posición estadounidense en el Sudeste Asiático y llegó a la conclusión de que algún día los nipones podrían «tener pretensiones sobre las islas hawaianas».[32]

Roosevelt, aunque en esencia partidario de Rusia, medió en el conflicto de la lejana Asia subrayando el papel de Estados Unidos como potencia asiática. El Tratado de Portsmouth de 1905 fue una ejemplar expresión de la diplomacia de «equilibrio de poder» de Roosevelt. Limitó la expansión japonesa, impidió la caída de Rusia y tuvo como resultado que Rusia, en sus propias palabras, «quedara cara a cara con Japón para que cada uno pudiera ejercer una acción moderadora sobre el otro».[33] Roosevelt recibió el Premio Nobel de la Paz por su mediación: fue el primer estadounidense en ser honrado con tal galardón.

Para Roosevelt, este logro no abrió las puertas a una paz estática, sino que fue el comienzo del papel estadounidense en la gestión del equilibrio en la región Asia-Pacífico. Cuando Roosevelt empezó a recibir información amenazante sobre los «escuadrones de guerra» de Japón, se propuso recordarles la resolución estadounidense, pero con exquisita sutileza. Despachó dieciséis acorazados pintados de blanco —para indicar que se trataba de una misión pacífica: la llamada Gran Flota Blanca— en un «crucero de práctica alrededor del mundo»,[34] cuyas visitas amistosas a los puertos extranjeros funcionaron como un recordatorio de que Estados Unidos podía ahora desplegar un abrumador poderío naval en cualquier región. Como le escribió a su hijo, la demostración de fuerza pretendía ser una advertencia para la facción agresiva de Japón y lograr la paz a través de la fuerza: «No creo que habrá una guerra con Japón, pero creo que hay suficientes probabilidades de guerra como para hacer que sea

eminentemente sabio resguardarse construyendo una armada tan poderosa que impida cualquier esperanza de éxito de Japón».[35]

Japón, si bien tuvo que soportar el despliegue masivo del poderío naval estadounidense, fue tratado con la mayor cortesía. Roosevelt le advirtió al almirante que comandaba la flota que debía hacer todo lo posible por evitar ofender la sensibilidad del país al que estaba disuadiendo:

> Deseo recordarle, aunque no creo que sea necesario, que debe ocuparse de que ninguno de sus hombres haga nada fuera de lugar estando en Japón. Si les da permiso de salida a su subordinados estando en Tokio o en cualquier otro lugar de Japón, tenga la precaución de elegir solo a aquellos en quienes pueda confiar absolutamente. No debe haber sospecha de insolencia o rudeza por nuestra parte. [...] Excepto la pérdida de un barco, preferiría que nosotros fuéramos insultados antes que insultar a alguien en estas peculiares condiciones.[36]

Estados Unidos, en palabras del proverbio preferido de Roosevelt, tendría que «hablar suavemente y llevar un bastón grande».

En el Atlántico, las aprensiones de Roosevelt se concentraban principalmente en el creciente poder y las ambiciones de Alemania, sobre todo en su importante programa de construcción naval. Si el dominio de los mares de Gran Bretaña se veía perturbado, ocurriría lo mismo con su capacidad de mantener el equilibrio europeo. Roosevelt veía que Alemania estaba superando gradualmente el poder compensador de sus vecinos. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial, Roosevelt llamó desde su retiro a Estados Unidos a aumentar su gasto militar y entrar temprano en el conflicto del lado de la Triple Entente —Gran Bretaña, Francia y Rusia— para impedir que la amenaza se propagara al hemisferio occidental. Como le escribió en 1914 a un estadounidense simpatizante de Alemania:

> ¿No cree usted que si Alemania ganara esta guerra, aplastara a la flota inglesa y destruyera al Imperio británico, dentro de uno o dos años insistiría en adoptar una posición dominante en América del Sur...? Yo lo creo así. En realidad, sé que es así. Porque los alemanes con los que he

> hablado, una vez que pudimos hablar íntimamente, aceptaron esta visión con una franqueza rayana en el cinismo.[37]

Era a través de las ambiciones rivales de las potencias mayores, creía Roosevelt, como se decidiría la naturaleza definitiva del orden mundial. Los valores humanos serían mejor preservados por el triunfo geopolítico de los países liberales que defendieran sus intereses y mantuvieran la credibilidad de sus amenazas. Allí donde prevalecieran en la lucha de la competencia internacional, la civilización se diseminaría y fortalecería, con efectos saludables.[38]

Roosevelt tenía una opinión bastante escéptica de las invocaciones abstractas de buena voluntad internacional. Aseveraba que a Estados Unidos no le hacía bien, y a menudo le resultaba claramente perjudicial, realizar grandes declaraciones de principios si no estaba en posición de imponerlos contra una oposición determinada. «Nuestras palabras deben ser juzgadas por nuestros hechos.»[39] Cuando el industrial Andrew Carnegie urgió a Roosevelt a comprometer más plenamente a Estados Unidos con el desarme y los derechos humanos internacionales, Roosevelt respondió, invocando algunos principios que Kautilya seguramente habría aprobado:

> Siempre debemos recordar que sería fatal para los grandes pueblos libres reducirse a sí mismos a la impotencia y permitir que el despotismo y la barbarie se armen. Solo sería seguro hacerlo si existiera algún sistema de policía internacional; pero ahora no existe ese sistema. [...] Lo único que no haré es embaucar cuando no puedo hacer el bien; alardear y amenazar y luego no actuar en consecuencia si mis palabras necesitan ser respaldadas.[40]

Si a Roosevelt lo hubiera sucedido un discípulo —o quizá si hubiera ganado la elección de 1912—, podría haber introducido a Estados Unidos en el sistema westfaliano de orden mundial o en una adaptación del mismo. De haber sido así las cosas, Estados Unidos seguramente habría buscado un

final más rápido para la Primera Guerra Mundial, compatible con el equilibrio de poder europeo —sobre la base del tratado ruso-japonés— que dejara a Alemania derrotada pero endeudada bajo el control estadounidense y rodeada de fuerzas suficientes como para disuadirla de aventuras bélicas futuras. Este resultado, antes de que el derramamiento de sangre alcanzara dimensiones catastróficas, habría cambiado el curso de la historia e impedido la devastación de la cultura y de la seguridad en sí misma de Europa.

Al fin y al cabo, Roosevelt murió siendo un estadista y conservacionista respetado, pero no fundó una escuela de pensamiento en política exterior. No tuvo ningún discípulo importante, ni entre los ciudadanos ni entre sus sucesores en la presidencia. Y Roosevelt no ganó las elecciones de 1912 porque se dividió el voto conservador con William Howard Taft, el presidente titular.

Probablemente era inevitable que el intento de Roosevelt de preservar su legado proponiéndose para un tercer mandato acabara con toda posibilidad de obtenerlo. La tradición importa porque no le está dada a las sociedades avanzar a través de la historia como si no tuvieran pasado y pudieran adoptar cualquier línea de acción. Pueden desviarse de la trayectoria previa de acción apenas dentro de un estrecho margen. Los grandes estadistas actúan en el límite exterior de ese margen. Si se quedan cortos, la sociedad se estanca. Si se exceden, pierden la capacidad de moldear la posteridad. Theodore Roosevelt estaba operando en el margen absoluto de las capacidades de su sociedad. Sin él, la política exterior estadounidense retornó a la visión de la ciudad que resplandece en la cima de la colina: no participación en, mucho menos dominación del, equilibrio geopolítico. No obstante, Estados Unidos paradójicamente desempeñó el papel de liderazgo que Roosevelt había vislumbrado, e incluso mientras él estaba vivo. Pero lo

hizo a favor de principios que él denostaba y bajo la guía de un presidente al que despreciaba.

## Woodrow Wilson: Estados Unidos como la conciencia del mundo

Victorioso en las elecciones de 1912 con apenas el 42 por ciento del voto popular y solo dos años después de haber pasado de los círculos académicos a la política nacional, Woodrow Wilson convirtió las ideas que Estados Unidos venía afirmando desde hacía tiempo en un programa operativo aplicable al mundo entero. El mundo se sintió en ocasiones inspirado, ocasionalmente confundido, pero siempre obligado a prestar atención, tanto por el poder de Estados Unidos, como por el alcance de la visión del presidente Wilson.

Cuando Estados Unidos entró en la Primera Guerra Mundial, un conflicto que desencadenó el proceso que destruiría el sistema de estados europeo, no lo hizo sobre la base de la visión geopolítica de Theodore Roosevelt, sino bajo un estandarte de universalidad moral que no se veía en Europa desde las guerras religiosas combatidas tres centurias atrás. Esta nueva universalidad proclamada por el presidente estadounidense pretendía universalizar un sistema de gobierno que solo existía en los países del Atlántico Norte y, en la forma propiciada por Wilson, exclusivamente en Estados Unidos. Imbuido del sentido histórico de misión moral de su país, Wilson proclamó que este había intervenido no para restaurar el equilibrio europeo de poder, sino para «hacer un mundo seguro para la democracia»: en otras palabras, para basar el orden mundial en la compatibilidad de instituciones internas que reflejaran el ejemplo estadounidense. Aunque este concepto iba en contra de su tradición, los líderes europeos lo aceptaron

como el precio que debían pagar a cambio de que Estados Unidos participara en la contienda.

Para imponer su visión de la paz, Wilson denunció un equilibrio de poder por cuya preservación sus nuevos aliados habían entrado originalmente en guerra. Rechazó los métodos diplomáticos establecidos (peyorativamente tildados de «diplomacia engañosa») por haber contribuido en grado sumo a causar el conflicto. En su lugar propuso, en una serie de discursos visionarios, un nuevo concepto de paz internacional basado en una mezcla de postulados estadounidenses tradicionales y una renovada insistencia en fomentarlos de manera global y definitiva. Desde entonces, este ha sido, con variaciones menores, el programa estadounidense para el orden mundial.

Como muchos líderes estadounidenses antes que él, Wilson afirmaba que una dispensa divina había hecho de Estados Unidos un tipo de nación diferente. «Como si», le dijo Wilson a los cadetes que se graduaban en West Point en 1916, «la Providencia de Dios hubiera mantenido un continente sin uso a la espera de que personas pacíficas que amaran la libertad y los derechos del hombre más que ninguna otra cosa llegaran a establecer una comunidad autónoma desinteresada».[41]

Casi todos los antecesores de Wilson en la presidencia hubieran compartido esa creencia. Pero Wilson se diferenciaba de ellos en su afirmación de que un orden internacional basado en ella podía alcanzarse en lo que dura una vida humana, incluso una presidencia. John Quincy Adams había encomiado el compromiso especial estadounidense con el autogobierno y el juego limpio internacional, pero había advertido a sus compatriotas contra el deseo de imponer estas virtudes fuera del hemisferio occidental a otros pueblos de tendencias disímiles. La apuesta de Wilson era

más elevada y tenía un objetivo más urgente. La Gran Guerra, le dijo al Congreso, sería «la guerra culminante y final por la libertad humana».[42]

Cuando Wilson prestó juramento, pretendía que Estados Unidos permaneciera neutral en los asuntos internacionales, ofreciera sus servicios como mediador desinteresado y promoviera un sistema de arbitraje internacional destinado a impedir la guerra. Al asumir la presidencia en 1913, Woodrow Wilson había lanzado una «nueva diplomacia» autorizando a su secretario de Estado, William Jennings Bryan, a negociar un conjunto de tratados de arbitraje internacional. Los esfuerzos de Bryan produjeron treinta y tantos tratados de ese tipo en 1913 y 1914. En general, disponían que toda disputa insoluble fuera sometida a una comisión imparcial para ser investigada; no se recurriría a las armas hasta que se enviara una recomendación a las partes involucradas. Se establecería un período de «enfriamiento» en el que pudieran prevalecer las soluciones diplomáticas sobre las pasiones nacionalistas.[43] No hay registros de que ninguno de estos tratados haya sido aplicado alguna vez a una situación concreta. En julio de 1914 Europa y buena parte del resto del mundo estaban en guerra.

Cuando en 1917 Wilson declaró que los graves desmanes de una de las partes (Alemania) había obligado a Estados Unidos a unirse a la guerra en «asociación» con los beligerantes del otro lado (Wilson declinó contemplar una «alianza»), sostuvo que los propósitos estadounidenses no eran particulares sino universales:

> No tenemos fines egoístas que servir. No deseamos la conquista ni el dominio. No buscamos indemnizaciones ni compensación material por los sacrificios que haremos gratuitamente. No somos sino uno de los defensores de los derechos de la humanidad.[44]

La premisa de la grandiosa estrategia de Wilson era que todos los pueblos del mundo estaban motivados por los mismos valores que Estados Unidos:

> Estos son los principios estadounidenses, las políticas estadounidenses. No podríamos sostener otros. Y también son los principios y las políticas de los hombres y las mujeres que miran hacia delante en todas partes, de todas las naciones modernas, de todas las comunidades iluminadas.[45]

Eran las maniobras de las autocracias, no alguna contradicción intrínseca entre intereses y aspiraciones nacionales diferentes, las que causaban el conflicto. Si todos los hechos se hicieran públicos y se ofreciera una opción a los pueblos, la gente de a pie optaría por la paz: una idea que también sostienen el filósofo Immanuel Kant (descrita antes) y los adalides contemporáneos de internet abierta. Como le dijera Wilson al Congreso en abril de 1917, cuando solicitó la declaración de guerra contra Alemania:

> Las naciones autogobernadas no llenan de espías a los estados vecinos ni crean intrigas para provocar un estado crítico de las cosas que les brinde la oportunidad de atacar y conquistar. Tales designios solo pueden funcionar con éxito de manera encubierta y allí donde nadie tiene derecho a hacer preguntas. Planes astutamente pergeñados de engaño o agresión, llevados de generación en generación, solo pueden implementarse y mantenerse en secreto dentro de la privacidad de las cortes o tras las cuidadosamente guardadas confidencias de una clase poco numerosa y privilegiada. Por suerte, son imposibles allí donde manda la opinión pública e insiste en la plena información en lo concerniente a todos los asuntos de la nación.[46]

El aspecto procedimental del equilibrio de poder, su neutralidad respecto del mérito moral de las partes contendientes, era por consiguiente tanto inmoral cuanto peligroso. La democracia no solo era la mejor forma de gobierno; era también la única garantía de la paz permanente. Así las cosas, la intervención estadounidense no solo apuntaba a desmantelar las ambiciones bélicas de Alemania, sino también, como explicara Wilson en un discurso posterior, a modificar el sistema de gobierno alemán. La meta

no era primordialmente estratégica, porque la estrategia era una manifestación del modo de gobernar:

> Lo peor que puede suceder en detrimento del pueblo alemán es que, si después de que la guerra termine continúa estando obligado a vivir bajo amos ambiciosos e intrigantes que perturban la paz del mundo, hombres o clases de hombres en quienes los otros pueblos del mundo no podrían confiar, será imposible admitirlo en la sociedad de naciones, que debe a partir de ahora garantizar la paz mundial.[47]

De acuerdo con esta visión, cuando Alemania se declaró dispuesta a discutir un armisticio, Wilson se negó a negociar hasta que el káiser abdicara. La paz internacional requería «la destrucción de todo poder arbitrario en cualquier lugar que pueda separada, secretamente y por su sola decisión perturbar la paz del mundo; o, si no puede ser efectivamente destruido, al menos que sea reducido a la impotencia virtual».[48] Era posible alcanzar un orden internacional pacífico, basado en reglas, pero dado que «no podía confiarse en que ningún gobierno autocrático le fuera fiel u observara sus mandatos»,[49] la paz requería que «primero se le demostrara a la autocracia la absoluta futilidad de sus reclamos de poder o liderazgo en el mundo moderno».[50]

La difusión de la democracia, según Wilson, sería la consecuencia automática de la actuación del principio de autodeterminación. Desde el Congreso de Viena, las guerras habían terminado con un acuerdo para restaurar el equilibrio de poder mediante ajustes territoriales. El concepto de orden mundial de Wilson invocaba, en cambio, la «autodeterminación»: que a cada nación, definida por la unidad étnica y lingüística, se le diera un Estado. Wilson afirmaba que solo a través del autogobierno los pueblos podrían expresar su voluntad subyacente hacia la armonía internacional. Y una vez que hubieran alcanzado la independencia y la unidad nacional,

argumentaba Wilson, ya no tendrían ningún incentivo para practicar políticas agresivas o egoístas. Los estadistas que siguieran el principio de autodeterminación no se «atreverían [...] a intentar ninguna de esas artimañas de egoísmo y contubernio que se practicaron en el Congreso de Viena»,[51] donde las élites que representaban a las grandes potencias rediseñaron las fronteras internacionales en secreto, favoreciendo el equilibrio sobre las aspiraciones populares. El mundo entraba ahora en

> una era [...] que rechaza los estándares de egoísmo nacional que alguna vez gobernaron a los consejos de las naciones y exige que den paso a un nuevo orden de cosas en el que las únicas preguntas serán: «¿Es correcto?», «¿Es justo?», «¿Es en interés de la humanidad?».[52]

Eran escasas las evidencias que respaldaban la premisa wilsoniana de que la opinión pública estaba más en armonía con «el interés de la humanidad» en su conjunto que los estadistas tradicionales a quienes Wilson castigaba. Todos los países europeos que habían entrado en la guerra de 1914 tenían instituciones representativas de variada influencia. (Los miembros del Parlamento alemán eran elegidos por sufragio universal.) En cada país la guerra fue recibida con entusiasmo universal sin ninguna clase de oposición, ni siquiera simbólica, en ninguno de los cuerpos electos. Después de la contienda, los pueblos de las democráticas Francia y Gran Bretaña exigieron una paz punitiva, ignorando su propia experiencia histórica de que jamás se había alcanzado ningún orden europeo estable sino a través de una reconciliación definitiva entre vencedores y vencidos. La moderación era más un atributo de los aristócratas que negociaron en el Congreso de Viena, aunque no fuera más que porque compartían valores y experiencias comunes. Los líderes formados en una política interna de equilibrar una multitud de grupos de presión estaban evidentemente más a

tono con los humores del momento o con los dictados de la dignidad nacional que con los principios abstractos del bien de la humanidad.

El concepto de trascender la guerra dando un Estado a cada nación, por otra parte admirable como concepto general, se enfrentaba a dificultades análogas en la práctica. Irónicamente el retrazado del mapa europeo sobre el nuevo principio de autodeterminación nacional basado en la afinidad lingüística, principalmente por petición de Wilson, acrecentó las perspectivas geopolíticas de Alemania. Antes de la guerra Alemania estaba rodeada por tres grandes potencias (Francia, Rusia y Austria-Hungría) que impedían cualquier expansión territorial. Ahora tenía delante un conjunto de pequeños estados constituidos según el principio de autodeterminación: solo parcialmente aplicado porque en Europa Oriental y los Balcanes las nacionalidades estaban tan revueltas que cada nuevo Estado incluía otras nacionalidades, conjugando la debilidad estratégica con la vulnerabilidad ideológica. En el flanco oriental del centro de poder desafectado de Europa ya no había grandes masas —que el Congreso de Viena había calificado de esenciales para retener a Francia, el entonces agresor—, sino, como admitiera con remordimiento el primer ministro británico Lloyd George, «un número de pequeños estados, muchos de ellos formados por personas que jamás habrían tenido previamente un gobierno estable propio, pero que comprendían grandes masas de alemanes que reclamaban la reunificación con su tierra natal».[53]

La realización de la visión de Wilson sería fomentada por la creación de nuevas instituciones y prácticas nacionales destinadas a posibilitar una resolución pacífica de las disputas. La Sociedad de Naciones reemplazaría al anterior concierto de potencias. Abjurando del tradicional concepto de equilibrio entre intereses rivales, los miembros de la Sociedad pondrían en práctica «no un equilibrio de poder, sino una comunidad de poder; no

rivalidades organizadas, sino una paz común organizada».[54] Era comprensible que después de una guerra que había sido causada por la confrontación de dos rígidos sistemas de alianzas, los estadistas buscaran una alternativa mejor. Pero la «comunidad de poder» de que hablaba Wilson reemplazó la rigidez con la impredecibilidad.

Cuando Wilson hablaba de comunidad de poder, aludía a un nuevo concepto que luego se conocería como «seguridad colectiva». En la política internacional tradicional, los estados con intereses convergentes o aprensiones similares podían atribuirse un papel especial para garantizar la paz y formar una alianza: como habían hecho, por ejemplo, tras la derrota de Napoleón. Estos acuerdos siempre se establecían para afrontar amenazas estratégicas específicas, explícitas o implícitas: por ejemplo, una Francia revanchista después del Congreso de Viena. La Sociedad de Naciones, en cambio, fue fundada sobre un principio moral: la oposición universal a la agresión militar como tal, cualquiera que fuese su origen, su objetivo o su proclamada justificación. No apuntaba a un tema específico, sino a la violación de las normas. Dado que la definición de las normas ha demostrado estar sujeta a interpretaciones divergentes, la operación de la seguridad colectiva es, en ese sentido, impredecible.

Todos los estados, en el concepto de la Sociedad de Naciones, se comprometerían en la resolución pacífica de las disputas y se subordinarían a la aplicación neutral de un conjunto compartido de reglas de buena conducta.[55] Si los estados diferían en su visión de sus derechos o deberes, someterían sus reclamaciones al arbitraje de una comisión de partes desinteresadas. Si un país violaba este principio y empleaba la fuerza para imponer sus exigencias, sería tildado de agresor. Los miembros de la Liga se unirían entonces para oponerse a la parte beligerante que había violado la paz general. Las alianzas, los «intereses separados», los acuerdos secretos o

los «complots de círculos internos» no estarían permitidos dentro de la Liga, porque obstruirían la aplicación neutral de las reglas del sistema. En cambio, el orden internacional sería refundado sobre «pactos abiertos de paz, a los que llegaría abiertamente».[56]

La distinción que hizo Wilson entre alianzas y seguridad colectiva, el elemento clave del sistema de la Sociedad de Naciones, fue crucial respecto a los dilemas que desde entonces se han planteado. Una alianza es un acuerdo sobre hechos o expectativas específicas. Crea una obligación formal de actuar en una manera precisa en circunstancias definidas. Postula una obligación estratégica que debe ser cumplida de una manera acordada. Surge de la conciencia de los intereses compartidos y cuanto más convergentes son esos intereses, más sólida será la alianza. La seguridad colectiva, en contraste, es un constructo legal que se ocupa de una contingencia no específica. No define obligaciones particulares, excepto alguna clase de acción conjunta cuando son violadas las reglas del orden internacional pacífico. En la práctica, la acción que hay que realizar debe ser negociada caso por caso.

Las alianzas surgen de la conciencia de un interés común definido e identificado por anticipado. La seguridad colectiva se proclama opuesta a cualquier conducta agresiva en cualquier lugar dentro de la jurisdicción de los estados participantes que, en la propuesta Sociedad de Naciones, afectaba a todos los estados reconocidos. En caso de una violación, esa clase de sistema de seguridad colectiva debe depurar su propósito común a partir del hecho y fuera de los variagados intereses internacionales. Pero la experiencia histórica contradice la idea de que en tales situaciones los países identificarán de manera idéntica las violaciones de la paz y estarán dispuestos a actuar en común contra ellas. Desde Wilson hasta el presente, en la Sociedad de Naciones o en su sucesora, la ONU, las únicas acciones

militares que pueden ser clasificadas como seguridad colectiva en un sentido conceptual han sido la guerra de Corea y la primera guerra de Irak, y en ambos casos ocurrió así porque Estados Unidos había dejado claro que actuaría unilateralmente si fuera necesario (de hecho, en ambos casos inició despliegues militares antes de que la ONU expresara su decisión formal). Más que inspirar una resolución estadounidense, la decisión de la ONU la ratificó. El compromiso de apoyar a Estados Unidos fue más un medio de ganar influencia sobre las acciones estadounidenses ya emprendidas que la expresión de un consenso moral.[57]

El sistema de equilibrio de poder quedó destruido con el estallido de la Primera Guerra Mundial porque las alianzas que generó no tenían flexibilidad y porque fue indiscriminadamente aplicado a cuestiones periféricas, exacerbando de este modo todos los conflictos. El sistema de seguridad colectiva generó el defecto contrario cuando hubo de enfrentarse a los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial. La Sociedad de Naciones fue impotente frente al desmembramiento de Checoslovaquia, el ataque italiano contra Abisinia, la derogación alemana del Tratado de Locarno y la invasión japonesa de China. Su definición de la agresión era tan vaga, su renuencia a adoptar una acción colectiva tan profunda, que resultó inoperante incluso frente a amenazas flagrantes a la paz. La seguridad colectiva había revelado repetidamente ser inviable en las situaciones que más seriamente amenazaban la paz y la seguridad internacionales. (Por ejemplo, durante la guerra de 1973 en Oriente Próximo el Consejo de Seguridad de la ONU no se reunió, por acuerdo entre los miembros permanentes, hasta que se negoció el alto el fuego entre Washington y Moscú.)

No obstante, el legado de Wilson ha configurado de tal manera el pensamiento estadounidense que los líderes de ese país tienden a fusionar la

seguridad colectiva con las alianzas. Para explicar el naciente sistema de la Alianza del Atlántico después de la Segunda Guerra Mundial a un Congreso cauteloso, los portavoces de la presidencia insistían en describir la alianza de la OTAN como la simple puesta en práctica de la doctrina de seguridad colectiva. Elevaron al Comité de Relaciones Exteriores del Senado un informe que reconstruía la diferencia entre las alianzas históricas y el tratado de la OTAN, que dejaba en claro que esta no se preocupaba por la defensa territorial (seguramente toda una primicia para los aliados europeos de Estados Unidos). Y llegaba a la conclusión de que el Tratado del Atlántico Norte «no está dirigido contra nadie; está dirigido exclusivamente contra la agresión. No quiere influir sobre ningún cambiante "equilibrio de poder", sino fortalecer el "equilibrio de principios"».[58] (Podemos imaginar el brillo en los ojos del secretario de Estado Dean Acheson —que como sagaz estudioso de la historia, estaba curado de espanto— cuando presentó un tratado que pretendía disimular las debilidades de la doctrina de seguridad colectiva ante el Congreso para poder ponerla en práctica.)

Ya retirado, Theodore Roosevelt deploró los intentos de Wilson de distanciarse del conflicto en Europa al comienzo de la Primera Guerra Mundial. Desde su posición cuestionó en su momento las reclamaciones hechas en nombre de la Sociedad de Naciones. Tras la declaración del armisticio en noviembre de 1918, Roosevelt escribió:

> Estoy a favor de esa Liga siempre y cuando no esperemos demasiado de ella. [...] No estoy dispuesto a hacer el papel que incluso el propio Esopo convirtió en motivo de burla cuando escribió cómo los lobos y las ovejas se reunieron para pactar la paz, y cómo las ovejas, para mostrar su buena fe, echaron a los perros pastores y fueron en consecuencia comidas por los lobos.[59]

El banco de pruebas de la filosofía de Wilson nunca ha sido si el mundo finalmente se las ingenió para salvaguardar la paz a través de reglas lo suficientemente detalladas y acordadas por una amplia base de signatarios. La cuestión esencial ha sido qué hacer cuando estas reglas eran violadas o, peor aún, manipuladas hacia fines contrarios a su espíritu. Si el orden internacional era un sistema legal que operaba ante el jurado de la opinión pública, ¿qué pasaría si un agresor decidía entrar en conflicto por un tema que los ciudadanos democráticos consideraban demasiado oscuro para justificar su intervención: por ejemplo una disputa limítrofe entre las colonias italianas al este de África y el independiente Imperio de Abisinia? [60] Si ambas partes violaban la prohibición de usar la fuerza y, a resultas de ello, la comunidad internacional interrumpía el abastecimiento de armas a ambas, esto redundaría casi siempre en la prevalencia del más fuerte. Si una de las partes se retiraba «legalmente» del mecanismo de orden internacional pacífico y se declaraba libre de sus restricciones —como ocurrió con las retiradas de Alemania, Japón e Italia de la Sociedad de Naciones, el Tratado Naval de Washington en 1922 y el Pacto KelloggBriand en 1928, o en nuestros días con el desafío al Tratado de No Proliferación Nuclear por los países que se dotan de armamento nuclear—, ¿las potencias defensoras del statu quo estaban autorizadas a usar la fuerza para castigar el desafío o debían intentar coaccionar a la potencia renegada para que volviera al sistema? ¿O simplemente ignorar el desafío? ¿Y un posible curso de cesión no significaría recompensar el desafío? Sobre todo, ¿los resultados «legales» invariablemente serían resistidos porque violaban otros principios de equilibrio militar o político: por ejemplo, la popularmente ratificada «autodeterminación» de Austria y las comunidades germanohablantes de la República Checoeslovaca de fusionarse con la Alemania nazi en 1938, o la invención japonesa de un supuestamente autodeterminado Manchukuo

(«País Manchú) en 1932 en un territorio tomado al noreste de China? Las reglas y los principios ¿eran ellos mismos el orden internacional, o eran el andamiaje de una estructura geopolítica pasible, en realidad necesitada, de una gestión más sofisticada?

La «vieja diplomacia» había procurado contrapesar los intereses de estados rivales y las pasiones de nacionalismos antagónicos en un equilibrio de fuerzas en liza. Con ese espíritu había traído a Francia dentro del orden europeo tras la derrota de Napoleón, invitándola a participar en el Congreso de Viena y al mismo tiempo asegurándose de que estuviera rodeada de grandes masas que contuvieran cualquier tentación futura de engrandecimiento. Para la nueva diplomacia, que prometía reordenar los asuntos internacionales sobre la base de principios morales y no estratégicos, esta clase de cálculos no eran permisibles.

Esto dejó a los estadistas de 1919 en una posición precaria. Alemania no fue invitada a la conferencia de paz y en el tratado resultante se la trató como el único agresor en la guerra, atribuyéndole toda la carga financiera y moral del conflicto. Al este de Alemania, sin embargo, los estadistas de Versalles luchaban por mediar entre los múltiples pueblos que reclamaban su derecho a autodeterminarse en los mismos territorios. Esto colocó un conjunto de estados débiles y étnicamente fragmentados entre dos grandes potencias virtuales: Alemania y Rusia. En cualquier caso, eran demasiadas naciones para lograr una independencia segura y realista para todas; en cambio, se inició la vacilante tarea de redactar los derechos de las minorías. La naciente Unión Soviética, tampoco representada en Versalles, fue declarada hostil pero no destruida por una abortada intervención Aliada en el norte de Rusia, y posteriormente aislada. Y para coronar estas

limitaciones, el Senado estadounidense rechazó el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones, para gran decepción de Wilson.

En los años transcurridos desde la presidencia de Wilson, sus fallos han sido achacados no a defectos de su concepción de las relaciones internacionales, sino a las circunstancias contingentes —un Congreso aislacionista, cuyas reservas Wilson poco se esforzó en considerar o mitigar— o al derrame cerebral que lo debilitó durante su gira nacional en busca de apoyo a la Sociedad de Naciones.

Por muy trágicos que hayan sido estos acontecimientos, cabe decir que el fracaso de la visión de Wilson no fue fruto de un compromiso insuficiente del país con el wilsonianismo. Los sucesores de Wilson trataron de poner en marcha su programa visionario a través de otros medios complementarios y esencialmente wilsonianos. En las décadas de 1920 y 1930, Estados Unidos y sus socios democráticos se comprometieron a desplegar una diplomacia de desarme y arbitraje pacífico. En la Conferencia Naval de Washington de 1921-1922, Estados Unidos intentó prevenir una carrera armamentista ofreciéndose a desmantelar treinta embarcaciones navales para establecer un límite proporcional a las flotas estadounidense, británica, francesa, italiana y japonesa. En 1928 el secretario de Estado de Calvin Coolidge, Frank Kellogg, promovió el Pacto Kellogg-Briand, cuyo propósito era proscribir la guerra por completo como «un instrumento de política nacional»;[61] los signatarios, entre los que estaban la inmensa mayoría de los estados independientes del mundo, todos los beligerantes de la Primera Guerra Mundial y todas las futuras potencias asiáticas, prometieron arbitrar pacíficamente «todas las disputas o conflictos de cualquier naturaleza y de cualquier origen, que puedan surgir entre ellos». No ha sobrevivido ningún elemento significativo de estas iniciativas.

Y no obstante Woodrow Wilson, cuya carrera antes parece materia para una tragedia de Shakespeare que para un manual de política exterior, había tocado una cuerda esencial del alma estadounidense. Aunque lejos de ser la figura de la política internacional estadounidense más geopolíticamente astuta o diplomáticamente hábil del siglo XX, siempre ocupa un lugar destacado entre los «grandes» presidentes estadounidenses en las encuestas contemporáneas. El hecho de que incluso Richard Nixon, cuya política exterior encarnaba la mayoría de los preceptos de Theodore Roosevelt, se considerara discípulo del internacionalismo de Woodrow Wilson y colgara un retrato suyo en la sala del gabinete da una medida del triunfo intelectual de Wilson.

La grandeza última de Woodrow Wilson puede medirse por el grado en que enmarcó la tradición estadounidense de excepcionalismo dentro de una visión que superaba sus defectos. Ha sido venerado como un profeta, y Estados Unidos se siente obligado a aspirar a su visión. Cada vez que Estados Unidos ha sido puesto a prueba por una crisis o un conflicto —en la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y las revueltas del mundo islámico en nuestra época—, ha retornado de algún modo u otro a la visión de Woodrow Wilson de un orden mundial que asegure la paz a través de la democracia, la diplomacia transparente y la elaboración de reglas y principios compartidos.

La genialidad de esta visión ha sido su habilidad para poner al idealismo estadounidense al servicio de grandes empresas de política exterior en pro de la paz, los derechos humanos y la resolución cooperativa de los problemas, e imbuir al ejercicio del poder estadounidense de la esperanza de un mundo mejor y más pacífico. Su influencia ha sido en gran medida responsable de la difusión del gobierno participativo en todo el mundo durante el siglo pasado y de la extraordinaria convicción y optimismo que

Estados Unidos ha impreso a su compromiso con los asuntos mundiales. La tragedia de la filosofía wilsoniana es haber legado al poder decisivo del siglo XX una elevada doctrina de política exterior ajena a toda noción de historia o geopolítica.

## FRANKLIN ROOSEVELT Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Los principios de Wilson eran tan dominantes, y estaban tan profundamente relacionados con la percepción que Estados Unidos tenía de sí mismo que, cuando dos décadas después volvió a surgir el tema del orden mundial, el fracaso del período de entreguerras no obstaculizó su retorno triunfal. En medio de otra guerra mundial, Estados Unidos se embarcó una vez más en el desafío de construir un nuevo orden mundial basado esencialmente en los principios wilsonianos.

Cuando Franklin Delano Roosevelt (primo de Theodore Roosevelt y para entonces un presidente en su histórico tercer mandato) y Winston Churchill se encontraron por primera vez como líderes en Terranova a bordo del HMS *Prince of Wales* en agosto de 1941, expresaron lo que describieron como su visión conjunta en una Carta Atlántica de ocho «principios comunes», los cuales habría suscrito Wilson, mientras que ningún primer ministro británico anterior se habría sentido cómodo ante ellos. Incluían «el derecho de los pueblos a elegir la forma de gobierno bajo la cual vivirán», el fin de las anexiones territoriales contra la voluntad de las poblaciones subyugadas, ser «libres del miedo y la necesidad» y un programa de desarme internacional que precedería al eventual «abandono del uso de la fuerza» y «el establecimiento de un sistema más amplio y permanente de seguridad general». No todos estos principios —especialmente el que atañe a la

descolonización— habían sido propuestos por Winston Churchill, y tampoco los habría aceptado de no haber pensado que era esencial para lograr una asociación con Estados Unidos que era la mejor, e incluso la única, esperanza que podía albergar Gran Bretaña de evitar la derrota.[62]

Roosevelt fue incluso un poco más allá que Wilson al formular sus ideas sobre los fundamentos de la paz internacional. Al provenir del mundo académico, Wilson había confiado en construir un orden internacional esencialmente basado en principios filosóficos. Salido de la vorágine manipuladora de la política estadounidense, Roosevelt depositaba casi toda su confianza en el manejo de las personalidades.

Roosevelt expresó así la convicción de que el nuevo orden internacional se construiría sobre la base de la confianza personal:

> La clase de orden mundial que nosotros, las naciones amantes de la paz, debemos alcanzar, debe depender esencialmente de las relaciones humanas amistosas, del conocimiento, de la tolerancia, de la sinceridad, la buena voluntad y la buena fe.[63]

Roosevelt retomó el tema en su cuarto discurso inaugural, en 1945:

> Hemos aprendido la simple verdad, como dijo Emerson, de que «la única manera de tener un amigo es siéndolo». No obtendremos la paz duradera si la buscamos con suspicacia y desconfianza o con miedo.[64]

Cuando Roosevelt trató con Stalin durante la guerra puso en práctica estas convicciones. Frente a la evidencia del récord de acuerdos violados por la Unión Soviética y la hostilidad antioccidental se dice que Roosevelt le aseguró al ex embajador de Estados Unidos en Moscú William C. Bullitt:

> Bill, no discuto tus hechos; son acertados. No discuto la lógica de tu razonamiento. Solo tengo la corazonada de que Stalin no es esa clase de hombre. [...] Creo que si le doy todo lo que

> tengo posibilidad de darle y no le pido nada a cambio, nobleza obliga, él no intentará anexionarse nada y trabajará por un mundo de democracia y paz.[65]

Durante el primer encuentro de los dos líderes en Teherán, convocados para la reunión cumbre de 1943, la conducta de Roosevelt fue acorde con sus declaraciones. Apenas llegar, el líder soviético le advirtió a Roosevelt que la inteligencia de su país había descubierto un complot nazi que amenazaba la seguridad del presidente y le ofreció hospitalidad en el complejo soviético fortificado, arguyendo que la embajada estadounidense era menos segura y estaba demasiado lejos del lugar donde se realizaría la cumbre. Roosevelt aceptó el ofrecimiento soviético y rechazó alojarse en la cercana embajada británica para evitar la impresión de que los líderes anglosajones fuesen aliados contra Stalin. En reuniones posteriores con Stalin, Roosevelt provocaba ostensiblemente a Churchill y por lo general buscaba dar una impresión de disociación con el dirigente británico de los tiempos de guerra.[66]

El desafío inmediato era definir un concepto de paz. ¿Qué principios debían guiar las relaciones de las potencias mundiales? ¿Cómo podía contribuir Estados Unidos a diseñar y garantizar un orden internacional? ¿Habría que conciliar o que enfrentarse con la Unión Soviética? Y si estas tareas se llevaban a cabo con éxito, ¿qué clase de mundo resultaría de ello? ¿La paz sería un documento o un proceso?

El desafío geopolítico en 1945 era tan complejo como cualquier otro a que se hubiera enfrentado un presidente de Estados Unidos. Incluso arrasada por la guerra, la Unión Soviética ponía dos obstáculos a la construcción de un orden internacional de posguerra. Su tamaño y el alcance de sus conquistas habían roto el equilibrio de poder en Europa. Y su ímpetu ideológico desafiaba la legitimidad de cualquier estructura institucional occidental: rechazando todas las instituciones existentes por

considerarlas formas de explotación ilegítimas, el comunismo había llamado a la revolución mundial para derrocar a las clases gobernantes y devolver el poder a lo que Karl Marx había llamado los «trabajadores del mundo».

Cuando en la década de 1920 la mayoría de la primera oleada de sublevaciones comunistas en Europa fue aplastada o se extinguió por falta de apoyo del sagrado proletariado, Stalin, implacable y despiadado, promulgó la doctrina de consolidar «el socialismo en el país». Eliminó a todos los otros líderes revolucionarios originales en una década de purgas y desplegó una fuerza de trabajo mayormente forzado para construir la capacidad industrial de Rusia. Con la intención de desviar la tormenta nazi hacia el oeste, en 1939 firmó un pacto de neutralidad con Hitler que dividía el norte y el este de Europa en esferas de influencia soviética y alemana. Cuando Hitler aun así invadió Rusia en 1941, Stalin sacó al nacionalismo ruso de su confinamiento ideológico y declaró la Gran Guerra Patriótica, dotando a la ideología comunista de un oportunista llamamiento al sentimiento imperial ruso. Por primera vez bajo la égida comunista, Stalin evocó el alma rusa que había dado origen al Estado ruso y lo había defendido a través de los siglos de las tiranías internas y las invasiones y saqueos extranjeros.

La victoria puso al mundo frente a un desafío ruso análogo al del final de las guerras napoleónicas, solo que más agudo. ¿Cómo reaccionaría este gigante herido —habiendo perdido al menos veinte millones de vidas y con el tercio occidental de su inmenso territorio devastado— ante el vacío que se abría frente a él? Un poco de atención a las declaraciones de Stalin podría haber proporcionado una respuesta más certera, pero dada la ilusión convencional de los tiempos de guerra, que Stalin había cultivado

cuidadosamente, la única respuesta era que estaba moderando a los ideólogos comunistas, en vez de instigándolos.

La estrategia global de Stalin era compleja. Estaba convencido de que el sistema capitalista inevitablemente producía enfrentamientos bélicos; de lo cual se desprendía que el fin de la Segunda Guerra Mundial sería, en el mejor de los casos, un armisticio. Pensaba que Hitler era un representante sui generis del sistema capitalista, no una aberración del mismo. Los estados capitalistas siguieron siendo adversarios después de la derrota de Hitler, independientemente de lo que dijeran o incluso pensaran sus líderes. Como dijo burlándose de los líderes británicos y franceses de los años veinte:

> Hablan de pacifismo; hablan de la paz entre los estados europeos. Briand y Chamberlain se abrazan. [...] Todo esto es un sinsentido. Por la historia europea sabemos que cada vez que se firma un tratado que propone un nuevo acuerdo de fuerzas para nuevas guerras se dice que se ha firmado un tratado de paz [...] [aunque] se lo firmó con el propósito de crear nuevos elementos para la próxima guerra.[67]

En la visión de mundo de Stalin, las decisiones se tomaban por factores objetivos, no por relaciones personales. Así, la buena voluntad de las alianzas bélicas era «subjetiva» y dependía de las nuevas circunstancias de victoria. La meta de la estrategia soviética sería lograr la máxima seguridad en vista de la confrontación inevitable. Esto era sinónimo de empujar las fronteras de seguridad de Rusia lo más al oeste posible y debilitar a los países allende esas fronteras de seguridad a través de acciones de partidos comunistas y operaciones encubiertas.

En el transcurso de la guerra, los líderes occidentales reconocieron esta clase de valoraciones: Churchill porque necesitaba estar a la altura de Estados Unidos; Roosevelt porque proponía un «plan magistral» para

garantizar una paz justa y duradera, que era en efecto una reversión de lo que había sido el orden europeo tradicional: no consentiría ni un equilibrio de poder ni una restauración de los imperios. Su programa público requería reglas para la resolución pacífica de las disputas y esfuerzos paralelos de las mayores potencias, los llamados Cuatro Policías: Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China. Se esperaba especialmente que los dos primeros tomaran la delantera en impedir las violaciones de la paz.

Charles Bohlen, por entonces un joven funcionario diplomático que trabajaba como traductor del ruso para Roosevelt y luego fue el artífice de las políticas de relacionamiento estadounidenses durante la Guerra Fría, criticaba la «convicción típicamente estadounidense [de Roosevelt] de que el otro [Stalin] es “un buen tío” que responderá de manera apropiada y decente si uno lo trata bien»:

> Él [Roosevelt] pensaba que Stalin en cierto modo veía el mundo bajo la misma luz que él, y que la hostilidad y la desconfianza de Stalin [...] se debían a la falta de consideración que la Unión Soviética había sufrido a manos de otros países durante años después de la revolución. Lo que no entendía era que la enemistad de Stalin estaba fundamentada en profundas convicciones ideológicas.[68]

Según otra teoría, Roosevelt, que había demostrado sutileza en su manera casi siempre sin escrúpulos de llevar al pueblo estadounidense esencialmente neutral hacia una guerra que pocos contemporáneos consideraban necesaria, no podía dejarse engañar ni siquiera por un líder tan artero como Stalin. De acuerdo con esta interpretación, Roosevelt estaba tomándose su tiempo y le seguía la corriente al líder soviético para evitar que hiciera un trato con Hitler. Debe haber sabido, o pronto se habría dado por enterado, que la visión soviética del orden mundial era la antítesis de la estadounidense; que las invocaciones de democracia y autodeterminación

que servirían para enardecer a la opinión pública estadounidense serían inaceptables en Moscú. Una vez obtenida la rendición incondicional de Alemania y demostrada la intransigencia soviética, según esta perspectiva, Roosevelt habría reclutado a las democracias con la misma determinación que había mostrado para oponerse a Hitler.[69]

Los grandes líderes a menudo encarnan grandes ambigüedades. Cuando el presidente John F. Kennedy fue asesinado, ¿estaba a punto de ampliar la intervención estadounidense en Vietnam o de retirarse de él? En líneas generales, sus críticos no acusan a Roosevelt de ingenuidad. Probablemente la respuesta es que Roosevelt, como su pueblo, era ambivalente respecto de los dos bandos del orden internacional. Anhelaba una paz basada en la legitimidad, es decir, en la confianza entre los individuos, el respeto por la ley internacional, los objetivos humanitarios y la buena voluntad. Pero frente a la insistencia soviética de un planteamiento basado en el poder, probablemente habría vuelto hacia el lado maquiavélico que lo había llevado al liderazgo y convertido en la figura dominante de su época. El interrogante por el equilibrio que habría logrado fue zanjado por su muerte, acaecida en el cuarto mes de su cuarto mandato presidencial, antes de que pudiera completar su designio respecto de la Unión Soviética. Harry S. Truman, excluido por Roosevelt de cualquier toma de decisiones, fue súbitamente catapultado a cumplir ese rol.

# 8

# Estados Unidos

## Una superpotencia ambivalente

Los doce presidentes de posguerra han reivindicado apasionadamente el papel excepcional de Estados Unidos en el mundo. Todos han postulado, con carácter de axioma, que el país está embarcado en una desinteresada lucha por la resolución de los conflictos y la igualdad de todas las naciones, cuya medida de éxito definitivo será la paz mundial y la armonía universal. [1]

Todos los presidentes de ambos partidos políticos han proclamado la aplicabilidad de los principios estadounidenses al mundo entero, siendo tal vez su expresión más elocuente (aunque bajo ningún concepto única) el discurso inaugural del presidente John F. Kennedy del 20 de enero de 1961. Kennedy llamó a su país a «pagar cualquier precio, soportar cualquier carga, afrontar cualquier rigor, apoyar a cualquier amigo, oponerse a cualquier enemigo para asegurar la supervivencia y el triunfo de la libertad». No estableció distinción alguna entre amenazas; no estableció prioridades para el compromiso estadounidense. Rechazó específicamente los cálculos cambiantes del tradicional equilibrio de poder. Lo que pedía era una «nueva empresa»: «No un equilibrio de poder, sino un nuevo mundo de ley». Sería una «alianza grande y global» contra «los enemigos comunes de

la humanidad». Lo que para otros países hubiera sido un mero floreo retórico ha sido presentado, en el debate estadounidense, como un modelo específico para la acción global. En un discurso ante la Asamblea General de la ONU un mes después del asesinato del presidente Kennedy, Lyndon Johnson afirmó el mismo compromiso global incondicional:

> Cualquier hombre y cualquier nación que busquen la paz, y odien la guerra, y estén dispuestos a enfrentarse a la lucha por el bien contra el hambre y la enfermedad y la miseria, tendrá a Estados Unidos de América de su lado, dispuesto a caminar con ellos, a dar con ellos cada paso del camino.[2]

Esa sensación de responsabilidad por el orden mundial y de lo indispensable del poder estadounidense, apuntalada por un consenso que fundamentaba el universalismo moral de los líderes en la dedicación del pueblo estadounidense a la libertad y la democracia, condujo a los extraordinarios logros del período de la Guerra Fría y de años sucesivos. Estados Unidos ayudó a reconstruir las devastadas economías europeas, creó la Alianza del Atlántico y forjó una red de seguridad global y de colaboraciones económicas. Pasó de aislar a China a una política de cooperación con ella. Diseñó un sistema mundial de comercio abierto que ha generado productividad y prosperidad, y estuvo (durante todo el siglo pasado) a la vanguardia de casi todas las revoluciones tecnológicas del período. Apoyó el gobierno participativo en países amigos y adversarios por igual; desempeñó el liderazgo en la articulación de los nuevos principios humanitarios y, desde 1945, ha derramado sangre estadounidense en cinco guerras y en varias otras ocasiones para defenderlos en rincones remotos del mundo. Ningún otro país habría tenido el idealismo y los recursos para afrontar semejante espectro de desafíos, y tampoco la capacidad de salir victorioso en muchos de ellos. El idealismo y el excepcionalismo

estadounidenses fueron las fuerzas impulsoras de la construcción de un nuevo orden internacional.[3]

Durante unas pocas décadas existió una extraordinaria correspondencia entre las creencias tradicionales y la experiencia histórica de Estados Unidos y el mundo en el que vivía. Para la generación de dirigentes que asumieron la responsabilidad de construir el orden de posguerra, las dos grandes experiencias habían sido superar la recesión de la década de 1930 y la victoria sobre la agresión en la de 1940. Ambas tareas concitaron soluciones definitivas: en el campo económico, la restauración del crecimiento y la inauguración de nuevos programas de bienestar social; en la guerra, la rendición incondicional del enemigo.

Al final de la contienda, Estados Unidos, el único país que salió de ella esencialmente ileso, produjo más o menos el 60 por ciento del PNB del mundo. Por tanto, estaba en condiciones de definir el liderazgo como una progresión esencialmente práctica a lo largo de líneas configuradas según la experiencia interna estadounidense, las alianzas como conceptos wilsonianos de seguridad colectiva y el gobierno como programas de recuperación económica y reforma democrática. La Guerra Fría comenzó como una defensa de los países que compartían la visión estadounidense del orden mundial. Se pensaba que el adversario, la Unión Soviética, se había desviado de la comunidad internacional a la que al final retornaría.

En su viaje a tal visión, Estados Unidos comenzó a encontrar otras visiones históricas del orden mundial. Nuevas naciones con historias y culturas diferentes aparecieron en escena con el fin del colonialismo. La naturaleza del comunismo se volvió más compleja y su impacto más ambiguo. Los gobiernos y movimientos armados que rechazaban los conceptos estadounidenses de orden nacional e internacional suponían

tenaces desafíos. Los límites de las capacidades estadounidenses, aunque vastos, se hicieron evidentes. Hubo que establecer prioridades.

El encuentro con estas realidades planteó un nuevo interrogante hasta entonces inédito para Estados Unidos: la política exterior estadounidense ¿es una historia con principio y fin, en la que es posible triunfar al final? ¿O es un proceso en que se deben gestionar y mitigar desafíos siempre recurrentes? ¿La política exterior tiene una meta, o es un proceso que jamás llega a cumplirse?

Para responder a estas preguntas, Estados Unidos se sometió a debates angustiosos y divisiones internas sobre la naturaleza de su papel mundial. Era la otra cara de su idealismo histórico. Enmarcando el tema del rol de Estados Unidos en el mundo como una prueba de perfección moral, se autocastigaron —a veces con efectos profundos— por no haber estado a la altura. La expectativa de la culminación final de sus esfuerzos —el mundo pacífico, democrático y basado en reglas que profetizó Wilson— casi nunca coincidía con la perspectiva de una política exterior como empresa permanente para alcanzar objetivos contingentes. Y si bien casi todos los presidentes han insistido en que el país tenía principios universales mientras los demás países tenían meros intereses nacionales, Estados Unidos ha oscilado entre una extrema implicación y una retirada desilusionada.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, persiguiendo su visión de orden mundial, Estados Unidos se ha embarcado en cinco guerras en pos de metas expansionistas inicialmente abrazadas con un apoyo público casi universal, que luego se transformó en discordia pública, a menudo al borde de la violencia. En tres de estas guerras, el consenso del establishment cambió abruptamente para adoptar un programa de retirada unilateral de hecho incondicional. Tres veces en dos generaciones, Estados Unidos se retiró en plena guerra por considerarla inadecuadamente transformadora o

mal planeada: en Vietnam, como resultado de las decisiones del Congreso; en Irak y Afganistán, por decisión del presidente.

La victoria en la Guerra Fría estuvo acompañada por una ambivalencia congénita. Estados Unidos ha interrogado a su alma sobre la importancia moral de sus esfuerzos con una profundidad tal que resulta difícil encontrar paralelismos históricos. O los objetivos estadounidenses han sido inalcanzables, o el país no adoptó una estrategia compatible con alcanzar esos objetivos. Los críticos achacarán estos fracasos a las deficiencias, morales e intelectuales, de los líderes estadounidenses. Los historiadores probablemente llegarán a la conclusión de que derivan de la incapacidad de resolver la ambivalencia entre fuerza y diplomacia, realismo e idealismo, poder y legitimidad, que atraviesa a la sociedad en su conjunto.

## El comienzo de la Guerra Fría

Nada en la carrera de Harry S. Truman hacía presagiar que llegaría a ser presidente, mucho menos que presidiría la creación de una estructura de orden internacional que perduraría a través de la Guerra Fría y contribuiría a decidirla. Pero este típico «hombre común» estadounidense emergería como uno de los presidentes estadounidenses más influyentes.

Ningún presidente ha tenido que afrontar una tarea más desalentadora. La guerra había terminado sin ningún intento de las potencias de redefinir el orden internacional, como sí había ocurrido en el acuerdo westfaliano de 1648 y en el Congreso de Viena en 1815. Por consiguiente, la primera tarea de Truman fue concretar la visión de Roosevelt de una organización internacional concebida de manera realista, llamada Naciones Unidas. Firmada en la ciudad de San Francisco en 1945, su acta constitutiva fusionó

dos formas de toma de decisiones internacionales. La Asamblea General estaría formada por todos los miembros y se basaría en la doctrina de la igualdad de los estados: «Un Estado, un voto». Al mismo tiempo, las Naciones Unidas garantizarían la seguridad colectiva a través de un grupo global —el Consejo de Seguridad—, designando a cinco grandes potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y China) como «miembros permanentes» con poder de veto. (Gran Bretaña, Francia y China fueron incluidas tanto por sus pasados de grandeza como por sus capacidades del momento.) El Consejo de Seguridad, junto con un grupo rotativo de nueve países adicionales, fue investido con la responsabilidad especial «de mantener la paz y la seguridad internacional».

Las Naciones Unidas solo podían alcanzar su objetivo asignado si los miembros permanentes compartían una concepción del orden mundial. Cuando no estaban de acuerdo la organización mundial podía exacerbar, antes que mitigar, sus diferencias. En la última reunión cumbre de los aliados, celebrada en Potsdam en julio y agosto de 1945, Truman, Winston Churchill y Stalin establecieron las zonas de ocupación de Alemania. (Churchill fue reemplazado a mitad por su ayudante de otrora, Clement Attlee, debido a su derrota electoral.) También colocaron Berlín bajo la administración conjunta de las cuatro potencias victoriosas, garantizando el acceso a las zonas de ocupación occidental a través del territorio ocupado por los soviéticos. Este resultó ser el último acuerdo importante entre los aliados.

Durante las negociaciones para las actuaciones de los acuerdos, los aliados occidentales y la Unión Soviética se encontraron de pronto en un callejón sin salida. La Unión Soviética insistía en crear una nueva estructura internacional, social y política para Europa Oriental, basada en un principio formulado por Stalin en 1945: «Todo el que ocupa un territorio, también le

impone su propio sistema social. Todos imponen su propio sistema hasta tan lejos como llegan sus ejércitos. No puede ser de otro modo».[4] Descartando cualquier noción de principio westfaliano en favor de los «factores objetivos», Stalin impuso despiadadamente, aunque de manera gradual, el sistema marxista-leninista en toda Europa Oriental.

La primera confrontación militar directa entre los aliados de la guerra fue por el acceso a las rutas a la capital del que fuera el enemigo: Berlín. En 1948 Stalin, respondiendo a la fusión de las tres zonas de ocupación de los aliados occidentales, cortó las rutas de acceso a Berlín, que hasta el final del bloqueo había sido abastecida principalmente por el puente aéreo estadounidense.

Cómo analizaba Stalin los factores «objetivos» queda ilustrado por una conversación que mantuve en 1989 con Andrei Gromyko, ministro de Asuntos Exteriores soviético durante veintiocho años, hasta que fue ascendido, en cuanto Mijaíl Gorbachov llegó al poder, contra su voluntad al puesto, mayormente ceremonial, de presidente. Por tanto, tenía tiempo de sobra para compartir sus observaciones sobre la historia rusa y ningún futuro que proteger con su discreción. Le pregunté cómo, a la luz de la inmensa cantidad de víctimas y las pérdidas sufridas durante la guerra, habría reaccionado la Unión Soviética frente a una respuesta militar de Estados Unidos al bloqueo de Berlín. Gromyko respondió lo mismo que Stalin había respondido a preguntas similares de sus subordinados: dudaba de que Estados Unidos usara armas nucleares en un conflicto tan local. Si los aliados occidentales hubiesen incursionado con una fuerza terrestre convencional sobre las rutas de acceso a Berlín, las fuerzas soviéticas tenían orden de resistir sin referir la decisión a Stalin. Si las fuerzas estadounidenses se movilizaban sobre toda la frontera, Stalin decía: «Consultadme». En otras palabras, Stalin se sentía lo suficientemente fuerte

para una guerra local, pero no se arriesgaba a una guerra general con Estados Unidos.

Desde entonces, los dos bloques de poder intentarían sostenerse la mirada, pero sin resolver las causas de la crisis subyacente. Europa, liberada del nazismo, corría peligro de caer bajo la égida de una nueva potencia hegemónica. Los estados recientemente independizados de Asia, con instituciones frágiles y profundas divisiones internas y a menudo étnicas, corrían el riesgo de lograr el autogobierno solo para toparse con una doctrina hostil a Occidente y enemiga del pluralismo tanto en el plano nacional como en el internacional.

En esta encrucijada, Truman tomó una decisión estratégica fundamental para la historia del país y la evolución del orden internacional. Puso fin a la tentación histórica de «arreglarse solos», comprometiendo a Estados Unidos en la configuración permanente de un nuevo orden internacional. Propuso una serie de iniciativas cruciales. El programa de ayuda a Grecia y Turquía de 1947 reemplazó los subsidios con que Gran Bretaña había sostenido a estos importantes países mediterráneos y que ya no podía aportar; en 1948 el Plan Marshall puso en marcha un programa de recuperación que con el tiempo restauró la salud económica de Europa. En 1949 el secretario de Estado de Truman, Dean Acheson, presidió la ceremonia que marcó la creación de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) como piedra angular del nuevo orden internacional patrocinado por Estados Unidos.

La OTAN fue un nuevo punto de partida para el establecimiento de la seguridad europea. El orden internacional ya no se caracterizaba por el tradicional equilibrio de poder europeo producto de cambiantes coaliciones entre múltiples estados. Más bien, el escaso equilibrio existente había quedado reducido al de las dos superpotencias nucleares. Si alguna de las

dos desaparecía o no se comprometía, el equilibrio se perdería y su oponente ocuparía la posición dominante. Lo primero ocurrió en 1990 con la caída de la Unión Soviética; lo segundo fue el temor perenne entre los aliados durante la Guerra Fría de que los estadounidenses perdieran interés en la defensa de Europa. Las naciones que integraban la OTAN aportaron algunas fuerzas militares, pero más como un boleto de admisión para quedar al abrigo del armamento nuclear americano que como instrumento de defensa local. Lo que Estados Unidos construyó en la era Truman fue una garantía unilateral en forma de alianza tradicional.

Creada la estructura, resurgieron los debates históricos sobre el propósito último de la política exterior estadounidense. Las metas de la nueva alianza, ¿eran morales o estratégicas? ¿Buscaban la coexistencia o la caída del adversario? ¿Estados Unidos deseaba la conversión del adversario o su evolución? La conversión entraña inducir al adversario a romper con su pasado mediante un acto o un gesto categóricos. La evolución implica un proceso gradual: la voluntad de perseguir ulteriores objetivos de política exterior en estadios imperfectos y tratar al adversario como una realidad durante el proceso. ¿Qué camino elegiría Estados Unidos? Haciendo gala de su ambivalencia histórica respecto a la cuestión, eligió ambos.

## Las estrategias de un orden de la Guerra Fría

El más completo diseño estratégico estadounidense de la Guerra Fría fue creado por un entonces oscuro funcionario diplomático, George Kennan, jefe de la sección política de la embajada estadounidense en Moscú. Ningún funcionario del cuerpo diplomático ha modulado a tal extremo el debate estadounidense sobre el rol mundial de Estados Unidos. Cuando

Washington todavía disfrutaba de una euforia bélica basada en su creencia en la buena voluntad de Stalin, Kennan predijo una confrontación en ciernes. Estados Unidos, aseveró en una carta personal a un colega en 1945, debe enfrentarse al hecho de que su aliado soviético podría, al concluir la guerra, convertirse en adversario:

> Por tanto, está surgiendo un conflicto básico en Europa entre los intereses del poder marítimo atlántico, que exige la preservación de la vigorosa e independiente vida política de la península europea, y los intereses de la celosa potencia terrestre euroasiática, que siempre busca extenderse hacia el oeste y nunca encontrará un lugar, rumbo al océano Atlántico, donde hacer pie y detenerse.[5]

Kennan proponía una respuesta explícitamente estratégica: «Reunir de una vez por todas en nuestras manos todas las cartas que tenemos y empezar a jugar fuerte». Europa Oriental, concluía Kennan, sería dominada por Moscú: estaba más cerca de los centros de poder rusos que de Washington y, por muy lamentable que fuera, las tropas soviéticas habían llegado primero. Por tanto, Estados Unidos tendría que consolidar una esfera en Europa Occidental bajo la protección estadounidense —cuya línea divisoria atravesaría Alemania— y dotar a esa esfera de suficiente fuerza y cohesión como para mantener el equilibrio geopolítico.

Esta clarividente predicción del resultado de posguerra fue rechazada de plano por el colega de Kennan Charles Chip Bohlen, según los fundamentos wilsonianos de que «esa clase de política exterior no puede hacerse en democracia. Solo los estados totalitarios pueden hacer y llevar adelante esa clase de políticas».[6] Washington podía aceptar el equilibrio de poder como un hecho; no podía adoptarlo como política.

En febrero de 1946, la embajada de Estados Unidos en Moscú recibió una consulta de Washington acerca de si un discurso doctrinario

recientemente pronunciado por Stalin inauguraba un cambio en el compromiso soviético con un orden internacional armonioso. Kennan, en aquel momento segundo jefe de misión, tuvo la oportunidad con la que sueñan muchos funcionarios del cuerpo diplomático: presentar sus opiniones directamente a los altos mandos sin necesidad de contar con la aprobación del embajador.[7] Kennan respondió con un telegrama dividido en cinco partes, compuesto de diecinueve páginas a una interlínea. La esencia del llamado «Largo Telegrama» era que había que reformular todo el debate estadounidense sobre las intenciones soviéticas. Los líderes soviéticos veían las relaciones Oriente-Occidente como una lucha entre conceptos antitéticos del orden mundial. Habían injertado «la tradicional e instintiva sensación de inseguridad rusa» en una doctrina revolucionaria de alcance global. El Kremlin interpretaría cualquier aspecto de los asuntos internacionales a la luz de la doctrina soviética de combate por el predominio entre lo que Stalin llamaba «los dos centros de importancia mundial» —el capitalismo y el comunismo—, cuya rivalidad global era inevitable y solo podía terminar con un único ganador. Los dirigentes soviéticos pensaban que la batalla era inevitable, y harían que lo fuera.

Al año siguiente, Kennan, ahora jefe de la Oficina de Planificación de Políticas en el Departamento de Estado, hizo públicas sus opiniones en un artículo sobre *Foreign Affairs* publicado anónimamente con la firma «X». En apariencia, el artículo afirmaba exactamente lo mismo que el Largo Telegrama: la presión soviética sobre Occidente era intrínseca y real, pero podía ser «contenida por la hábil y vigilante aplicación de una contrafuerza en una serie de puntos geográficos y políticos constantemente cambiantes».[8]

Theodore Roosevelt no se habría negado a suscribir este análisis. Pero al desarrollar su idea de cómo podría terminar el conflicto, Kennan volvió al

territorio wilsoniano. Predijo que en algún punto de las inútiles confrontaciones de Moscú con el mundo exterior algún líder soviético sentiría la necesidad de obtener apoyo adicional yendo más allá del aparato del partido hacia un público más amplio, que era inmaduro e inexperimentado porque nunca se le había permitido desarrollar una posición política independiente. Pero si «la unidad y eficacia del Partido como instrumento político» era alguna vez perturbada de este modo, «la Rusia soviética puede transformarse, de la noche a la mañana, de una de las sociedades nacionales más fuertes en una de las más débiles y dignas de lástima».[9] Esta predicción, esencialmente correcta, era wilsoniana en su creencia en que, una vez finalizado el proceso democrático, prevalecerían los principios y la legitimidad triunfaría sobre el poder.

Esta fue la creencia que Dean Acheson, modelo y parangón de secretario de Estado para muchos de sus sucesores (yo incluido), puso en práctica. De 1949 a 1953 se concentró en construir lo que denominaba «situaciones de fuerza» a través de la OTAN; la diplomacia Este-Oeste reflejaría más o menos automáticamente el equilibrio de poder. Durante la presidencia de Eisenhower, el sucesor de Acheson, John Foster Dulles, extendió el sistema de alianzas al Sudeste Asiático a través de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO por sus siglas en inglés) (1954) y del Pacto de Bagdad para Oriente Medio (1955). En efecto, la contención llegó a ser equiparada con la construcción de alianzas militares en toda la periferia soviética sobre dos continentes. El orden mundial consistiría en la confrontación de dos superpotencias opuestas, cada una de las cuales había organizado un orden internacional dentro de su propia esfera.

Ambos secretarios de Estado veían el poder y la diplomacia como etapas sucesivas: Estados Unidos sería el primero en consolidar y demostrar su poder; la Unión Soviética se vería luego obligada a poner fin a sus desafíos

y llegar a un acuerdo razonable con el mundo no comunista. Pero si la diplomacia iba a basarse en posiciones de fuerza militar, ¿por qué era necesario suspenderla en las etapas de formación de la relación del Atlántico? ¿Y cómo se expresaría la fuerza del mundo libre en el otro lado? Porque, de hecho, el monopolio nuclear de Estados Unidos, junto con el devastador impacto de la guerra en la Unión Soviética, aseguraba que el equilibrio de poder fuera excepcionalmente favorable a Occidente al comienzo de la Guerra Fría. No era necesario generar una situación de fuerza: existía por sí sola.

Winston Churchill lo reconoció en un discurso pronunciado en octubre de 1948, cuando argumentó que la posición negociadora de Occidente nunca sería más fuerte de lo que era en aquel momento. Había que insistir en las negociaciones, no suspenderlas o postergarlas:

> Se formula la pregunta: ¿qué sucederá cuando hayan fabricado la bomba atómica y hayan acumulado un gran stock? Podéis juzgar por vosotros mismos lo que ocurrirá entonces por lo que está ocurriendo ahora. Si estas cosas se hacen en el árbol verde, ¿qué no se hará en el seco? [...] Nadie en su sano juicio puede creer que tenemos un ilimitado período de tiempo por delante. Debemos llevar las cosas al extremo y llegar a un acuerdo definitivo. [...] Las naciones occidentales tienen más probabilidades de alcanzar un acuerdo duradero, sin derramamiento de sangre, si formulan sus justas demandas mientras aún conservan el poder atómico y antes de que los comunistas rusos se adueñen también de eso.[10]

Truman y Acheson indudablemente consideraron que el riesgo era demasiado grande y se opusieron a una negociación global por temor a que pudiera minar la cohesión de los aliados. Sobre todo, Churchill era el líder de la oposición, no el primer ministro, cuando pidió al menos un enfrentamiento diplomático, y el titular Clement Attlee y su secretario de Asuntos Exteriores, Ernest Bevin, seguramente se habrán opuesto a una maniobra que invocara la amenaza de guerra.

En este contexto, Estados Unidos asumió el liderazgo del intento global por contener el expansionismo soviético, pero como una empresa primordialmente moral, no geopolítica. En ambas esferas existían intereses válidos, pero la manera como eran descritos tendía a dejar en las sombras los intentos de definir prioridades estratégicas. Incluso el NSC-68, que codificó la política de seguridad nacional de Truman como documento clasificado y fue mayormente escrito por el radical Paul Nitze, evitaba el concepto de interés nacional y colocaba el conflicto en categorías tradicionales morales, casi líricas. La lucha era entre las fuerzas de «la libertad bajo el gobierno de las leyes» (que entrañaba «la maravillosa diversidad, la profunda tolerancia, la legalidad de la sociedad libre [...] en la que cada individuo tiene la oportunidad de realizar sus potencialidades creativas») y las fuerzas de «la esclavitud bajo la sombría oligarquía del Kremlin».[11] Fieles a sus creencias, Estados Unidos se unía a la lucha de la Guerra Fría no como una contienda geopolítica por los límites del poder ruso, sino como una cruzada moral por el mundo libre.

En este empeño, las políticas estadounidenses fueron presentadas como un intento desinteresado de defender los intereses generales de la humanidad. John Foster Dulles, un astuto gestor de las crisis y exponente de la línea dura del poder estadounidense, no obstante describía la política exterior estadounidense como una suerte de esfuerzo voluntarista global guiado por principios totalmente diferentes de los de cualquier otro enfoque histórico de un Estado. Observaba que, si bien era «difícil de entender para muchos», Estados Unidos estaba «realmente [...] motivado por otras consideraciones que la propia conveniencia de corto alcance». Desde esta perspectiva, su influencia no restauraría el equilibrio geopolítico, sino que lo trascendería: «Hace tantos siglos que las naciones acostumbran actuar meramente para promover sus propios intereses inmediatos, para perjudicar

a sus rivales, que no es fácil aceptar que pueda haber una nueva era en que las naciones se dejen guiar por los principios».[12]

El sobreentendido de que las otras naciones tenían «intereses egoístas» en tanto Estados Unidos tenía «principios» y «destino» era tan vieja como la república. Lo nuevo era que una disputa geopolítica global, en la que Estados Unidos era líder y no un mero observador, fuera justificada principalmente con fundamentos morales y que el interés nacional estadounidense quedase desautorizado. Este llamamiento a la responsabilidad universal apuntaló el decisivo intento estadounidense de restaurar el devastado mundo de posguerra resistiendo a la expansión soviética. Pero cuando llegó el momento de combatir en guerras «calientes» en la periferia del mundo comunista, resultó ser una guía menos incuestionable.

## La guerra de Corea

La guerra de Corea terminó de forma no concluyente. Pero los debates que generó presagiaron cuestiones que una década más tarde desgarrarían a ese país.

En 1945 Corea, hasta entonces una colonia japonesa, había sido liberada por los aliados vencedores. La mitad norte de la península Coreana fue ocupada por la Unión Soviética, la mitad sur por Estados Unidos. Cada uno estableció su forma de gobierno en su zona antes de retirarse, en 1948 y 1949, respectivamente. En junio de 1950, el ejército nordcoreano invadió Corea del Sur. La administración Truman lo consideró un clásico caso de agresión soviético-china según el modelo de los desafíos alemanes y japoneses anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Aunque las fuerzas

armadas estadounidenses habían sido drásticamente reducidas en los años anteriores, Truman tomó la valiente decisión de resistir, mayormente con las fuerzas estadounidenses con base en Japón.

Estudios recientes prueban que las motivaciones del lado comunista eran complejas. Cuando el líder nordcoreano Kim Il-sung pidió la aprobación de Stalin para la invasión en abril de 1950, el dictador soviético lo alentó. Había aprendido, por la defección de Tito dos años atrás, que la primera generación de líderes comunistas era especialmente difícil de encajar en el sistema de satélites soviético, al que consideraba imperativo para el interés nacional de Rusia. Desde la visita de Mao a Moscú a fines de 1949 —menos de tres meses después de que se proclamara la República Popular China—, Stalin se sentía incómodo con el amenazante potencial de una China liderada por un hombre con los atributos dominantes de Mao. La invasión de Corea del Sur podría distraer a China con una crisis en sus fronteras, desviar la atención estadounidense de Europa a Asia y, en cualquier caso, absorber parte de los recursos estadounidenses en tal empeño. Si se concretaba con el apoyo soviético, el proyecto de unificación de Pyongyang podría darle una posición dominante a la Unión Soviética en Corea y, en vista de las sospechas históricas que albergaban ambos países respecto del otro, crear una suerte de contrapeso para China en Asia. Mao aceptó la directiva de Stalin, que le fue comunicada por Kim Il-sung en términos casi seguramente exagerados, por la razón inversa; temía quedar rodeado por la Unión Soviética, cuyo interés expansionista en Corea había quedado demostrado con los siglos y se ponía de manifiesto incluso entonces en las demandas de sumisión ideológica que hacía Stalin como precio que tenía que pagar por la alianza sino-soviética.

En cierta ocasión, un dirigente chino me dijo que haberse dejado convencer por Stalin para autorizar la guerra de Corea fue el único error

estratégico que cometió Mao en su vida porque, a fin de cuentas, el conflicto retrasó la unificación china durante un siglo porque condujo al compromiso de Estados Unidos con Taiwan. Sea como fuere, el origen de la guerra de Corea fue menos una conspiración sino-soviética contra Estados Unidos que una maniobra triangular por la dominación dentro del orden internacional comunista, con Kim Il-sung que subía las apuestas para obtener apoyo para un programa de conquista cuyas consecuencias globales sorprendieron al final a todos los principales participantes.

Las complejas consideraciones estratégicas del mundo comunista no tenían correspondencia del lado estadounidense. En efecto, Estados Unidos estaba peleando por un principio —derrotar la agresión— y un método de llevarlo a la práctica —vía las Naciones Unidas—. Podía obtener la aprobación de la ONU porque el embajador soviético ante las Naciones Unidas, en protesta continua por la exclusión de la China comunista, se había ausentado del voto crucial del Consejo de Seguridad. Lo que no estaba tan claro era qué querían decir con la frase «derrotar la agresión». ¿Era la victoria total? Si no era eso, ¿qué era? En suma, ¿cómo se suponía que iba a terminar la guerra?

Como suele suceder, la experiencia fue más rápida que la teoría. El desembarco por sorpresa del general Douglas MacArthur en Inchon en septiembre de 1950 atrapó al ejército nordcoreano en el Sur y produjo su derrota sustancial. ¿El ejército victorioso cruzaría la previa línea divisoria a lo largo del paralelo 38 hacia Corea del Norte y lograría la unificación?[13] Si lo hacía, excedería la interpretación literal de los principios de seguridad colectiva, porque se había cumplido el concepto legal de derrotar la agresión. Pero, desde un punto de vista geopolítico, ¿cuál habría sido la lección? Si un agresor no debía temer otra consecuencia que un retorno al statu quo, ¿no sería posible que se repitiera en algún otro lugar?

Se presentaban varias alternativas: por ejemplo, sostener la avanzada en el sector más angosto de la península, sobre una línea que iba de las ciudades de Pyongyang a Wonsan, a doscientos cuarenta kilómetros de la frontera china. Esto habría destruido la mayor parte de la capacidad bélica del Norte y llevado nueve décimos de la población nordcoreana a una Corea unificada, manteniéndose lejos de la frontera china.

Ahora sabemos que incluso antes de que los estrategas estadounidenses analizaran el tema de dónde detener su avanzada, China ya se estaba preparando para una posible intervención. Ya en julio de 1950 había concentrado doscientos cincuenta mil soldados en su frontera con Corea. En agosto los estrategas chinos operaban sobre la premisa de que su aliado nordcoreano, todavía a la ofensiva, cayera derrotado cuando las fuerzas estadounidenses, indudablemente superiores, fueran totalmente desplegadas en el teatro de operaciones (por cierto, predijeron acertadamente el desembarco sorpresa de MacArthur en Inchon). El 4 de agosto, mientras el frente de batalla continuaba en Corea del Sur, a lo largo del llamado «perímetro de Pusan», Mao le dijo al Politburó: «Si los imperialistas estadounidenses salen victoriosos, el triunfo los embriagará y entonces estarán en posición de amenazarnos. Tenemos que ayudar a Corea; debemos asistirlos. Podemos hacerlo con una fuerza voluntaria, y en el momento en que lo decidamos, pero debemos empezar a prepararnos».[14] Sin embargo, antes le había dicho a Zhou Enlai que, si Estados Unidos permanecía sobre la línea de Pyongyang a Wonsan, las fuerzas chinas no tendrían necesidad de atacar inmediatamente y debían hacer una pausa de entrenamiento intensivo. Qué habría sucedido durante o después de esa pausa quedará en el reino de la especulación.

Pero las fuerzas estadounidenses no hicieron una pausa; Washington ratificó el cruce del paralelo 38 por MacArthur y no puso otro límite a su

avanzada que la frontera china.

Para Mao, el movimiento estadounidense hacia la frontera china implicaba algo más que la situación de Corea. En los albores de la guerra de Corea, Truman había colocado a la Séptima Flota entre los combatientes en el estrecho de Taiwan con el argumento de que proteger a ambos bandos de la guerra civil china uno del otro demostraba el compromiso estadounidense con la paz en Asia. Hacía menos de nueve meses que Mao había proclamado la República Popular China. Si el resultado final de la guerra de Corea era la presencia de numerosas fuerzas militares estadounidenses sobre la frontera china, y una flota estadounidense interpuesta entre Taiwan y el continente, aprobar la invasión nordcoreana de Corea del Sur hubiera sido un desastre estratégico.

En un encuentro entre dos concepciones diferentes del orden mundial, Estados Unidos buscó proteger el statu quo siguiendo principios legales internacionales y westfalianos. Nada más contrario a la percepción de Mao de su misión revolucionaria que la protección del statu quo. La historia china le enseñaba que en numerosas ocasiones Corea había sido utilizada como ruta de invasión a China. Su propia experiencia revolucionaria se había basado en el postulado de que las guerras civiles terminaban en victoria o derrota, nunca en empate. Y estaba convencido de que Estados Unidos, una vez cómodamente instalado en el río Yalu que separaba a China de Corea, terminaría de rodear a China entrando en Vietnam. (Esto sucedía cuatro años antes de la intervención estadounidense en Indochina.) Zhou Enlai dio voz a este análisis y demostró el papel sobredimensionado que desempeña Corea en el pensamiento estratégico chino, cuando dijo durante una reunión de la Comisión Central Militar, el 26 de agosto de 1950, que Corea era «ciertamente el foco de las luchas en el mundo. [...] Después de conquistar Corea, Estados Unidos seguramente hará lo propio

con Vietnam y otros países coloniales. Por consiguiente, el problema coreano es, cuando menos, la llave de entrada a Oriente».[15]

Consideraciones como estas indujeron a Mao a repetir la estrategia seguida por los líderes chinos en 1593 contra la invasión japonesa liderada por Toyotomi Hideyoshi. Hacer una guerra contra una superpotencia era una propuesta abrumadora; al menos dos mariscales de campo chinos se negaron a comandar las unidades destinadas a combatir con las fuerzas estadounidenses. Mao insistió, y el ataque sorpresa chino expulsó a los estadounidenses del río Yalu.[16]

Pero después de la intervención china, ¿cuál era ahora el propósito de la guerra y cuál la estrategia para llevarla a cabo? Estas preguntas generaron un intenso debate en Estados Unidos, que presagió las controversias mucho más amargas de posteriores ofensivas estadounidenses. (La diferencia era que, en contraste con los opositores a la guerra de Vietnam, los críticos de la guerra de Corea acusaban a la administración Truman de no emplear suficiente fuerza; querían la victoria, no la retirada.)

La controversia pública tuvo lugar entre el comandante del teatro de operaciones Douglas MacArthur y la administración Truman, respaldada por el Estado Mayor Conjunto. MacArthur expuso el argumento tradicional que había fundamentado todas las intervenciones militares estadounidenses anteriores: el propósito de la guerra era alcanzar la victoria por los medios que fuera necesarios, incluidos ataques aéreos a China; el empate era un fracaso estratégico; la agresión comunista debía ser derrotada allí donde se produjera, en este caso en Asia; había que utilizar la capacidad militar estadounidense cuanto fuera necesario, no conservarla para contingencias hipotéticas en regiones geográficas remotas, es decir, en Europa Occidental.

La administración Truman respondió de dos maneras: en una demostración del control civil sobre las fuerzas armadas estadounidenses, el

11 de abril de 1951, el presidente Truman relevó a MacArthur de su mando militar por haber hecho declaraciones que contradecían las políticas de la administración. Truman subrayó el concepto de contención: la amenaza mayor era la Unión Soviética, cuyo objetivo estratégico era la dominación de Europa. Por tanto, llevar la guerra de Corea hasta su conclusión militar, y más todavía extenderla a China, era, en palabras del jefe del Estado Mayor Conjunto, general Omar Bradley, líder de combate en la lucha contra Alemania: «[Pelear] la guerra equivocada, en el lugar equivocado, en el momento equivocado, y contra el enemigo equivocado».[17]

Unos meses después, en junio de 1951, el frente de batalla se estableció cerca del paralelo 38, donde había comenzado la guerra: tal como había ocurrido medio milenio antes. Llegados a este punto, los chinos ofrecieron negociar y Estados Unidos aceptó. Dos años más tarde se llegó a un acuerdo que, con algunas turbulentas pero breves interrupciones, ha durado más de sesenta años hasta el momento en que escribo estas líneas.

En las negociaciones, como en los orígenes de la guerra, se enfrentaron dos enfoques diferentes de la estrategia. La administración Truman expresaba la visión estadounidense sobre la relación entre poder y legitimidad, según la cual la guerra y la paz eran distintas fases de la política; cuando empezaban las negociaciones, cesaba la aplicación de la fuerza y entraba la diplomacia. En esta concepción, cada actividad operaba según sus propias reglas. La fuerza era necesaria para producir la negociación, pero luego debía ser dejada de lado; el resultado de la negociación dependía de una atmósfera de buena voluntad que cualquier presión militar destruiría. Con ese espíritu, las fuerzas estadounidenses recibieron la orden de limitarse a medidas esencialmente defensivas durante las conversaciones y evitar iniciar medidas ofensivas en gran escala.

La visión china era exactamente opuesta. La guerra y la paz eran dos caras de una misma moneda. Las negociaciones eran una prolongación del campo de batalla. Según el antiguo estratega chino Sun Tzu, en su *Arte de la guerra*, la contienda esencial era la psicológica: influir en los cálculos del adversario y mermar su confianza en el éxito. La reducción de la escala de combate por parte del adversario era un signo de debilidad que explotar ejerciendo mayor presión militar. Los comunistas usaron el empate para aumentar la incomodidad de la opinión pública estadounidense frente a una guerra no concluida. De hecho, durante las negociaciones, Estados Unidos tuvo casi tantas bajas como durante la etapa ofensiva de la contienda.

Al final, cada lado alcanzó su objetivo: Estados Unidos había sostenido la doctrina de la contención y preservado la integridad territorial de un aliado que desde entonces ha evolucionado hasta convertirse en uno de los países claves de Asia; China reivindicó su determinación de defender sus fronteras y demostró su desdén hacia unas reglas internacionales que no había contribuido a crear. El resultado quedó en empate. Pero reveló una potencial vulnerabilidad en la capacidad de Estados Unidos para relacionar estrategia con diplomacia, poder con legitimidad, y definir sus objetivos esenciales. Corea, en última instancia, trazó una línea divisoria a mitad del siglo. Fue la primera guerra en la que los estadounidenses renunciaron específicamente a la victoria como objetivo, en un presagio de lo que vendría después.

El gran perdedor resultó ser la Unión Soviética. Había alentado la decisión original de invadir y soportado sus consecuencias abasteciendo en grandes cantidades de provisiones a sus aliados. Pero perdió su confianza. Las semillas de la escisión sino-soviética fueron sembradas en la guerra de Corea porque los soviéticos insistieron en que les pagaran su ayuda y se negaron a prestar apoyo en el combate. La contienda también fue un

detonante del rápido y contundente rearmamento de Estados Unidos, que restauró el desequilibrio en Europa Occidental con un gran paso hacia la situación de fuerza que exigía la doctrina de contención estadounidense.

Todas las partes sufrieron efectos negativos. Algunos historiadores chinos afirman que China perdió la oportunidad de unificar Taiwan con el continente para sostener a un aliado poco fiable; Estados Unidos perdió el aura invencible que tenía desde la Segunda Guerra Mundial y parte de su capacidad de concentrarse en un objetivo. Otros revolucionarios asiáticos aprendieron la lección de arrastrar a Estados Unidos a una guerra inconclusa que podía socavar la voluntad del pueblo estadounidense de respaldarla. A los americanos les quedó una brecha en sus ideas de la estrategia y el orden internacional, que los atormentaría en las junglas de Vietnam.

## VIETNAM Y LA RUPTURA DEL CONSENSO NACIONAL

Incluso en medio de los rigores de la guerra de Corea, la combinación de los principios wilsonianos y la geoestrategia rooseveltiana produjo un extraordinario empuje durante los primeros quince años de política de la Guerra Fría. A pesar del incipiente debate interno, sostuvo a Estados Unidos durante el boicot a los ultimátums soviéticos por el acceso a Berlín en 1948-1949, la guerra de Corea y la derrota del proyecto soviético de instalar misiles balísticos nucleares de alcance intermedio en Cuba en 1962. A esto le siguió el tratado de 1963 con la renuncia de la Unión Soviética a realizar pruebas nucleares en la atmósfera: un símbolo de la necesidad de las superpotencias de discutir y limitar su capacidad de destruir a la humanidad. La política de contención fue respaldada por un consenso

esencialmente bipartito en el Congreso. Las relaciones entre los hacedores de políticas y la comunidad intelectual eran de tipo profesional, supuestamente basadas en objetivos compartidos a largo plazo.

Pero, coincidiendo con el asesinato del presidente John F. Kennedy, el consenso nacional comenzó a resquebrajarse, en parte debido al impacto del asesinato de un joven presidente que había llamado a Estados Unidos a cumplir sus tradiciones idealistas. Aunque el atacante era un comunista que había pasado una temporada en la Unión Soviética, la pérdida suscitó interrogantes sobre la legitimidad moral de la empresa estadounidense entre muchos de la joven generación.

La Guerra Fría había comenzado con un llamamiento a defender la democracia y la libertad en el mundo, reforzado por Kennedy en su discurso inaugural. Pero durante un período las doctrinas militares que sostenían la estrategia de contención empezaron a tener un efecto nocivo sobre la opinión pública. La brecha entre la destructividad de las armas y los propósitos para los cuales podían ser utilizadas resultó infranqueable. Todas las teorías para un uso limitado de la tecnología militar nuclear demostraron ser inviables. La estrategia imperante estaba basada en la capacidad de infligir cierto nivel de bajas civiles que se consideraba intolerable, pero seguramente calculable en decenas de millones de ambos lados en cuestión de días. Este cálculo limitaba la confianza en sí mismos de los líderes nacionales y la fe de la gente en su liderazgo.

Además, cuando la política de contención se transfirió hacia los márgenes de Asia encontró condiciones totalmente opuestas a las de Europa. El Plan Marshall y la OTAN triunfaron porque Europa mantenía una tradición política de gobierno, aunque deteriorada. La recuperación económica había podido restaurar la vitalidad política. Pero en gran parte

del mundo subdesarrollado el marco político era frágil o nuevo, y la ayuda económica generaba tanto corrupción como estabilidad.

Estos dilemas alcanzaron su punto culminante en la guerra de Vietnam. Truman había enviado asesores civiles a Vietnam de Sur para resistir una guerra de guerrillas en 1951; Eisenhower había sumado asesores militares en 1954; Kennedy autorizó tropas de combate auxiliares en 1962; Johnson desplegó una fuerza expedicionaria en 1965 que al final ascendió a más de medio millón de efectivos. La administración Kennedy había estado a punto de participar en la guerra, y la administración Johnson se embarcó en ella porque estaba convencida de que el ataque nordvietnamita a Vietnam del Sur era la punta de lanza del impulso sino-soviético de dominación global y debía ser resistido por las fuerzas estadounidenses para impedir que todo el Sudeste Asiático cayera bajo control comunista.

Para defender a Asia, Estados Unidos propuso una estrategia similar a la que había adoptado en Europa Occidental. De acuerdo con la «teoría dominó» del presidente Eisenhower —según la cual la caída de un país en el comunismo causaría la caída de muchos otros—, Estados Unidos aplicó la doctrina de contención para repeler al agresor (sobre el modelo de la OTAN) y la rehabilitación económica y política (como en el Plan Marshall). Al mismo tiempo, para evitar «ampliar la guerra», se abstuvo de atacar los refugios en Camboya y Laos, desde donde las fuerzas de Hanói lanzaban ataques que causaban miles de bajas, para después retirarse de nuevo, frustrando toda persecución.

Ninguna de estas administraciones había anunciado un plan para terminar la guerra que fuera más allá de salvaguardar la independencia de Vietnam del Sur, destruir las fuerzas armadas y desplegadas por Hanói para subvertirla y bombardear Vietnam del Norte con fuerza suficiente como para hacer que Hanói reconsiderara su política de conquista e iniciar las

negociaciones. Este no se consideró un plan digno de atención o controvertido hasta mediados del mandato de Johnson. Entonces una oleada de protestas y críticas mediáticas, que tuvo su punto culminante después de la Ofensiva Tet en 1968 —en términos militares convencionales, un devastadora derrota para Vietnam del Norte, que sin embargo la prensa occidental trató como una aplastante victoria y una evidencia del fracaso estadounidense—, tocó un punto sensible en los funcionarios de la administración.

Lee Kuan Yew, fundador del Estado de Singapur y quizá el líder asiático más sabio de su período, verbalizó su firme creencia, que mantiene hasta hoy, en que la intervención estadounidense era indispensable para preservar la posibilidad de un Sudeste Asiático independiente. El análisis de las consecuencias para la región de una victoria comunista en Vietnam era en su mayoría correcto. Pero en la época de la participación estadounidense a escala completa en Vietnam, la unidad sino-soviética ya no existía (y había estado visiblemente en crisis durante toda la década de 1960). China, arruinada por el Gran Salto Adelante y la Revolución Cultural, veía cada vez más a la Unión Soviética como un adversario peligroso y amenazante.

Los principios de contención empleados en Europa resultaron ser mucho menos aplicables en Asia. La inestabilidad europea se produjo cuando la crisis económica causada por la guerra amenazó con socavar las instituciones políticas internas tradicionales. En el Sudeste Asiático, después de un siglo de colonización, esas instituciones todavía debían ser creadas: especialmente en Vietnam del Sur, que no había existido en la historia como Estado.

Estados Unidos intentó cerrar esta brecha mediante una campaña de construcción política paralela al esfuerzo militar. Mientras libraba simultáneamente una guerra convencional contra las divisiones

nordvietnamitas y una guerra en la jungla contra las guerrillas del Vietcong, se lanzó a la ingeniería política en una región que no conocía el autogobierno desde hacía siglos y que jamás había conocido la democracia.

Después de una serie de golpes de Estado (el primero, en noviembre de 1963, fue alentado por la embajada estadounidense y aprobado por la Casa Blanca con la esperanza de que un gobierno militar produjera instituciones más liberales), el general Nguyen Van Thieu se afirmó como presidente sudvietnamita. En el comienzo de la Guerra Fría, la orientación no-comunista del gobierno se consideró una prueba —quizá demasiado expansivamente— de que valía la pena preservarlo de los designios soviéticos. Ahora, en una atmósfera que cada vez se hallaba más resentida, la incapacidad de Vietnam del Sur de emerger como una democracia plenamente operativa (en medio de una sangrienta guerra civil) provocó denuncias más amargas. Un enfrentamiento inicialmente apoyado por una amplia mayoría y llevado a sus actuales dimensiones por un presidente que defendía en su discurso los principios de la libertad y los derechos pasó a ser denunciado como evidencia de la singular estupidez moral estadounidense. Las acusaciones de inmoralidad y engaño estaban a la orden del día; «bárbaro» era un adjetivo muy usado. El compromiso militar estadounidense se describía como una forma de «locura» que revelaba defectos profundos en el estilo de vida estadounidense; las acusaciones de matanza gratuita de civiles se volvieron habituales.[18]

El debate interno sobre la guerra de Vietnam resultó ser uno de los que más cicatrices ha dejado en la historia estadounidense. Las administraciones que habían arrastrado a Estados Unidos a Indochina estaban integradas por individuos de sustancial inteligencia y probidad, que de pronto se vieron acusados de locura paracriminal y engaño deliberado. Lo que había

comenzado como un debate razonable sobre factibilidad y estrategia se transformó en manifestaciones callejeras, invectivas y violencia.

Los críticos tenían razón en señalar que la estrategia estadounidense, particularmente en las etapas iniciales de la guerra, no respondía a las realidades de un conflicto asimétrico. Alternar las campañas de bombardeo con «pausas» para verificar la disposición de Hanói a negociar tendía a producir puntos muertos: se concentraba suficiente poder como para suscitar la denuncia y la resistencia, pero no suficiente como para garantizar que el adversario accediera a una negociación seria. Los dilemas de Vietnam eran en gran parte una consecuencia de las teorías académicas sobre la escalada gradual que habían estado en la base de la Guerra Fría; aunque conceptualmente coherentes en términos de un empate entre superpotencias nucleares, eran menos aplicables a un conflicto asimétrico contra un adversario que empleaba estrategias de guerrilla. Ciertas expectativas de la relación entre reforma económica y evolución política resultaron inviables en Asia. Pero estos eran temas que requerían de un debate serio, no el vilipendio y tampoco, enmarcados en el movimiento de protesta, los ataques a edificios universitarios y gubernamentales.

El derrumbe de tan elevadas aspiraciones destruyó la seguridad en sí mismo sin la cual cualquier grupo dirigente sucumbe. Los líderes que hasta entonces habían respaldado la política exterior estadounidense estaban particularmente angustiados por la ira de los estudiantes. La inseguridad de sus mayores transformó las quejas normales de una juventud en proceso de maduración en ira institucionalizada y trauma nacional. Las protestas públicas alcanzaron dimensiones que obligaron al presidente Johnson —que continuaba aludiendo a la guerra en los términos tradicionales de defender a un pueblo libre contra la avanzada del totalitarismo— a limitar sus

apariciones públicas en su último año de mandato casi exclusivamente a las bases militares.

En los meses posteriores al fin de la presidencia de Johnson, en 1969, muchos de los artífices claves de la guerra renunciaron públicamente a sus puestos y pidieron el fin de las operaciones militares y la retirada de Estados Unidos. Estos temas estuvieron en cuestión hasta que el establishment creó un programa para «terminar con la guerra» mediante la retirada unilateral a cambio de la devolución de prisioneros.

Richard Nixon asumió la presidencia cuando había quinientos mil soldados estadounidenses —y el número continuaba aumentando según el programa establecido por la administración Johnson— combatiendo en Vietnam, uno de los lugares del mundo más lejos de las fronteras de Estados Unidos. Desde el comienzo, Nixon se comprometió a poner fin a la guerra. Pero también pensaba que era su responsabilidad hacerlo en el contexto del compromiso global para sostener el orden internacional de posguerra. Nixon asumió su cargo cinco meses después de la ocupación militar soviética de Checoslovaquia, cuando la Unión Soviética construía misiles intercontinentales a un promedio que amenazaba —y, según algunos, superaba— las fuerzas disuasivas estadounidenses, y China permanecía obstinada y truculentamente hostil. Estados Unidos no podía ignorar sus compromisos con la seguridad en una parte del mundo sin provocar desafíos por su determinación en otras. La preservación de la credibilidad estadounidense en defensa de sus aliados y del sistema de orden global —un papel que Estados Unidos venía cumpliendo desde hacía dos décadas— era parte integral de las especulaciones de Nixon.

Nixon retiró las fuerzas estadounidenses a un promedio de ciento cincuenta efectivos por año y dio por concluida la participación de las fuerzas terrestres en 1971. Autorizó las negociaciones bajo una condición

irreductible: jamás aceptó la demanda de Hanói de que el proceso de paz comenzara con el reemplazo del gobierno de Vietnam del Sur —el aliado de Estados Unidos— por un llamado «gobierno de coalición» en realidad integrado por figuras designadas por Hanói. Esto fue rechazado durante cuatro años hasta que una fallida ofensiva nordvietnamita (derrotada sin la intervención de las fuerzas terrestres estadounidenses) en 1972 finalmente indujo a Hanói a acordar el cese del fuego y aceptar una situación política que había rechazado de forma reiterada a lo largo de los años.

En Estados Unidos, el debate se focalizó en el deseo generalizado de poner fin al trauma causado por la guerra en las poblaciones de Indochina, como si Estados Unidos fuera la causa de sus pesares. Pero Hanói había insistido en la batalla continua, no porque no creyera en el compromiso estadounidense con la paz, sino porque contaba con que ese mismo compromiso agotara la voluntad estadounidense de apoyar tales sacrificios. Combatiendo una guerra psicológica, explotó despiadadamente la capacidad de compromiso de los estadounidenses en favor de un programa de dominación con el cual, como después se vería, no habría punto medio.

Las acciones militares que ordenó el presidente Nixon —y que yo, como su consejero de Seguridad Nacional, respaldé—, junto con la política de flexibilidad diplomática, llevaron a un acuerdo en 1973. La administración Nixon estaba convencida de que Saigón podría solucionar las violaciones ordinarias del acuerdo con sus propias fuerzas; que Estados Unidos la asistiría con poder aéreo y naval contra un ataque general; y que con el tiempo el gobierno sudvietnamita podría, con la ayuda económica estadounidense, construir una sociedad operativa y evolucionar hacia instituciones más transparentes (como de hecho ocurriría en Corea del Sur).

Si este proceso podría haberse acelerado y si podría haberse mantenido de otro modo la credibilidad estadounidense continuará siendo tema de un

acalorado debate. El principal obstáculo fue la dificultad que tenían los estadounidenses para entender la forma de pensar de Hanói. La administración Johnson sobrestimó el impacto del poder militar estadounidense. Contrariamente a lo que suele creerse, la administración Nixon sobrestimó el espectro de negociación. Para los dirigentes de Hanói templados en la batalla, que habían pasado la vida entera luchando por la victoria, un acuerdo equivalía a una derrota y una sociedad pluralista era algo casi inconcebible.

Proponer una resolución para este debate está fuera del ámbito de este volumen; fue un proceso doloroso para todos los involucrados. Nixon logró la retirada completa y un acuerdo que, estaba seguro, daría a los sudvietnamitas una oportunidad decente de determinar su propio destino. Sin embargo, tras una década de controversias y en el clima altamente tenso tras la crisis del Watergate, el Congreso restringió severamente la ayuda en 1973 y la cortó por completo en 1975. Vietnam del Norte conquistó Vietnam del Sur cruzando la frontera internacional con casi la totalidad de su ejército. La comunidad internacional se quedó callada y el Congreso había prohibido la intervención estadounidense. Los gobiernos de Laos y Camboya cayeron poco después ante las insurgencias comunistas, y los Jemeres Rojos impusieron en esta última un ajuste de cuentas de una brutalidad inimaginable.

Estados Unidos había perdido su primera guerra y también el hilo conductor hacia su concepción de orden mundial.

## RICHARD NIXON Y EL ORDEN INTERNACIONAL

Después de la carnicería de los años sesenta con sus asesinatos, revueltas civiles y guerras inconclusas, Richard Nixon heredó en 1969 la tarea de devolver cohesión al cuerpo político estadounidense y coherencia a la política exterior estadounidense. De una inteligencia superior, con un nivel de inseguridad personal inesperado en una figura pública tan experimentada, Nixon no era el líder ideal para la restauración de la paz interna. Pero también cabe recordar que las tácticas de manifestaciones masivas, intimidación y desobediencia civil en los márgenes de las protestas pacíficas ya eran cosa cotidiana cuando Nixon prestó juramento, el 20 de enero de 1969.

No obstante, Nixon estaba extraordinariamente bien preparado para la tarea de redefinir la esencia de la política exterior estadounidense. Como senador por California, vicepresidente con Dwight D. Eisenhower y perenne candidato presidencial, había viajado mucho. Los líderes extranjeros que Nixon conocía le ahorraban las confrontaciones personales, que lo ponían incómodo, y le permitían cultivar el diálogo sustantivo, que era su fuerte. Como su naturaleza solitaria le dejaba más tiempo libre que a los aspirantes políticos tradicionales, encontraba solaz en la lectura. Esta combinación hizo de él el presidente entrante más experto en política exterior desde Theodore Roosevelt.

Ningún presidente desde Roosevelt había pensado el orden internacional como un concepto global de una manera tan sistemática y conceptual. Nixon articuló ese concepto durante una conversación con los editores de *Time* en 1971. Desde su perspectiva, cinco centros mayores de poder económico y político operarían sobre la base del compromiso informal unánime de perseguir cada uno sus intereses con restricciones. El resultado de sus ambiciones e inhibiciones combinadas sería el equilibrio:

> Debemos recordar que la única vez en la historia del mundo en que tuvimos un período prolongado de paz es cuando hubo equilibrio de poder. El peligro de guerra surge cuando una nación se torna infinitamente más poderosa en relación con su competidor potencial. De modo que creo en un mundo donde Estados Unidos sea poderoso. Creo que será un mundo más seguro y un mundo mejor si tenemos un Estados Unidos, una Europa, una Unión Soviética, una China y un Japón fuertes y saludables, equilibrándose mutuamente, no jugando unos contra otros, en un equilibrio constante.[19]

Lo notable de este argumento era que dos de los países mencionados en ese conjunto de potencias eran de hecho adversarios: la Unión Soviética, en Guerra Fría con Estados Unidos, y China, con la que acababa de retomar el contacto diplomático después de un hiato de más de dos décadas y país donde Estados Unidos no tenía embajada ni relaciones diplomáticas formales. Theodore Roosevelt había articulado una idea de orden mundial en la que el gobierno estadounidense era el guardián del equilibrio global. Nixon fue un paso más allá al proponer que formara parte integral de un equilibrio fluido y siempre cambiante, como un componente más en la balanza.

El texto citado también expresa la habilidad táctica de Nixon, como cuando renunció a cualquier intención de enfrentar a uno de los componentes del equilibrio contra otro. Una manera sutil de advertir a un potencial adversario es renunciar a una capacidad que sabe que poseemos y que no será alterada por la negociación. Nixon hizo estas consideraciones cuando estaba a punto de viajar a Beijing, viaje que significó una mejora espectacular en las relaciones entre ambos países, al tiempo que era la primera vez que un presidente estadounidense en ejercicio visitaba China. Equilibrar a China respecto de la Unión Soviética desde una posición en la que Estados Unidos estuviera más cerca de cada gigante comunista de lo que estos estaban entre sí era, por supuesto, el objetivo de la estrategia que había que desarrollar. En febrero de 1971, en el informe anual de política

exterior de Nixon se mencionó a China como la República Popular China —era la primera vez que un documento oficial estadounidense le confería semejante grado de reconocimiento— y se afirmó que Estados Unidos estaba «dispuesto a establecer un diálogo con Pekín» sobre la base del interés nacional.[20]

Nixon declaró algo parecido con respecto a las políticas internas chinas mientras yo iba rumbo a China en el llamado viaje secreto de julio de 1971. Dirigiéndose al público en Kansas City, argumentó que el «trabajo nacional chino» —es decir, la Revolución Cultural— no debería suscitar

> ninguna sensación de satisfacción de que siempre será así. Porque cuando vemos a los chinos como pueblo —y yo los he visto en todo el mundo...— son creativos, son productivos, son uno de los pueblos más capaces del mundo. Y ochocientos millones de chinos serán, inevitablemente, un enorme poder económico, con todo lo que eso significa en términos de lo que podrían ser en otras áreas si se movieran en esa dirección.[21]

Estas frases, que hoy son un lugar común, fueron revolucionarias en aquella época.[22] Dado que se expresaron extemporáneamente —yo no estaba en comunicación con Washington—, fue Zhou Enlai quien las trajo a colación cuando inicié el primer diálogo con Beijing en más de veinte años. Nixon, un anticomunista inveterado, había decidido que los imperativos del equilibrio geopolítico eran más importantes que las exigencias de pureza ideológica, como, por casualidad, también lo habían decidido sus pares en China.

En la campaña por las elecciones presidenciales de 1972, el adversario de Nixon, George McGovern, se había burlado diciendo: «¡Vuelve a casa, América!». Nixon había respondido que si Estados Unidos eludía su responsabilidad internacional, seguramente haría otro tanto en casa. Declaró que «solo si actuamos con grandeza al afrontar nuestras responsabilidades

en el extranjero continuaremos siendo una gran nación, y solo si continuamos siendo una gran nación podremos actuar con grandeza al afrontar nuestros desafíos internos».[23] Al mismo tiempo buscaba moderar «nuestro instinto de saber qué es mejor para los otros», lo que a su vez provocaba en ellos «la tentación de confiar en nuestras prescripciones».[24]

Con este fin, Nixon estableció una práctica de informes anuales sobre el estado de mundo. Como todos los documentos presidenciales, eran redactados por colaboradores de la Casa Blanca, en este caso el personal del Consejo Nacional de Seguridad bajo mi dirección. Pero Nixon establecía el tono estratégico general de los documentos y los revisaba a medida que eran redactados. Se usaban como guías por las agencias gubernamentales que se ocupaban de política exterior y, más importante aún, como una indicación de la dirección de la estrategia estadounidense para los países extranjeros.

Nixon era lo suficientemente realista como para saber que el país no podía confiar su destino por completo, y ni siquiera en buena parte, a la buena voluntad de otros. Como destacaba en su informe de 1970, la paz requería la voluntad de negociar y buscar nuevas formas de asociación, pero con eso solo no bastaba: «El segundo elemento de una paz perdurable debe ser la fuerza de Estados Unidos. Hemos aprendido que la paz no se alcanza solo con buena voluntad».[25] La paz debía ser fortalecida, no obstaculizada —afirmaba—, con demostraciones continuas del poder estadounidense y una probada decisión de actuar globalmente, palabras que recordaban a Theodore Roosevelt cuando envió a la Gran Flota Blanca a circunnavegar el globo en 1907-1909. Estados Unidos tampoco podía esperar que otros países hipotecaran su futuro basando su política exterior primordialmente en la buena voluntad ajena. El principio rector era la decisión de construir un orden internacional que relacionara el poder con la legitimidad, en el

sentido de que todos sus miembros esenciales consideraran que era un acuerdo justo:

> Todas las naciones, adversarios y amigos por igual, deben participar en la preservación del sistema internacional. Deben sentir que sus principios están siendo respetados y sus intereses nacionales garantizados. [...] Si el ámbito internacional satisface sus preocupaciones vitales, trabajarán para mantenerlo.[26]

Fue esta visión del orden internacional la que infundió el primer impulso en la apertura hacia China, a la que Nixon consideraba un componente indispensable de ese orden. Una faceta de la apertura hacia China fue el intento de trascender el conflicto interno de la década anterior. Nixon asumió la presidencia de una nación sacudida por una década de disturbios internos e internacionales y una guerra inconclusa. Era importante expresar una visión de la paz y del respeto internacional que la llevara a desarrollar ideas dignas de su historia y sus valores. Igualmente importante era redefinir el concepto de orden mundial de Estados Unidos. Una mejor relación con China aislaría poco a poco a la Unión Soviética o la llevaría a mejorar su relación con Estados Unidos. Mientras este se ocupara de estar más cerca de cada superpotencia comunista de lo que ellas estaban entre sí, el espectro de la búsqueda cooperativa sino-soviética de hegemonía mundial, que había obsesionado a la política exterior estadounidense durante dos décadas, sería inofensivo. (Con el tiempo la Unión Soviética ya no pudo sostener este dilema insoluble, que ella misma había creado, en gran medida de enfrentarse a adversarios en Europa y Asia, incluso dentro de su presunto campo ideológico.)

El intento de Nixon de volver práctico el idealismo estadounidense y elevar las miras de su pragmatismo fue atacado por ambos bandos, lo cual refleja la ambivalencia estadounidense entre el poder y los principios. Los

idealistas criticaron a Nixon por conducir la política exterior según principios geopolíticos. Los conservadores lo criticaron diciendo que relajar las tensiones con la Unión Soviética era una forma de abdicación frente al desafío comunista a la civilización occidental. Ambos tipos de crítica pasaron por alto que Nixon había llevado a cabo una tenaz defensa a lo largo de la periferia soviética, que había sido el primer presidente estadounidense en visitar Europa Oriental (Yugoslavia, Polonia y Rumanía), desafiando simbólicamente el control soviético, y que había dirigido a Estados Unidos a través de varias crisis con la Unión Soviética, durante dos de las cuales (octubre de 1970 y octubre de 1973) no había titubeado en poner a las fuerzas militares estadounidenses en estado de alerta.

Nixon mostró una habilidad inusual en el aspecto geopolítico de la construcción del orden mundial. Vinculó pacientemente los distintos componentes de la estrategia entre sí y mostró un extraordinario valor para soportar las crisis y una gran perseverancia para lograr objetivos de largo alcance en política exterior. Uno de sus más citados principios operativos es el siguiente: «Se paga el mismo precio por hacer las cosas por la mitad que por hacerlas del todo. Así que conviene hacerlas del todo». Fiel a ese precepto, en un período de dieciocho meses, entre 1972 y 1973, puso fin a la guerra de Vietnam, inició la apertura hacia China, participó en una cumbre con la Unión Soviética incluso mientras aumentaba la presencia militar estadounidense en respuesta a la ofensiva nordvietnamita, instrumentó el pasaje de Egipto de aliado soviético a estrecho colaborador de Estados Unidos, propició dos acuerdos de no agresión en Oriente Próximo —uno entre Egipto e Israel, el otro con Siria (que ha perdurado hasta hoy, incluso en plena y brutal guerra civil)— e inició la Conferencia de Seguridad Europea, cuyo resultado a largo plazo debilitó severamente el control soviético sobre Europa Oriental.

Pero en el momento crítico en que los logros tácticos habrían podido traducirse en un concepto permanente de orden mundial, que vinculara la visión inspiradora con un equilibrio posible, sobrevino la tragedia. La guerra de Vietnam había acabado con todas las energías. La debacle del Watergate, tontamente autoinfligida y despiadadamente explotada por los críticos de Nixon de larga data, paralizó la autoridad ejecutiva. En un período normal, las diversas vertientes de la política de Nixon se habrían consolidado en una nueva estrategia estadounidense a largo plazo. Nixon había vislumbrado la tierra prometida, donde la esperanza convergía con la realidad —el fin de la Guerra Fría, la redefinición de la Alianza del Atlántico, una asociación genuina con China, un gran paso hacia la paz en Oriente Próximo, el comienzo de la reintegración de Rusia al orden internacional—, pero no tuvo tiempo para fusionar su visión geopolítica con las circunstancias. Quedaría para otros emprender ese recorrido.

## EL COMIENZO DE LA RENOVACIÓN

Después de la angustia de los años sesenta y el derrumbe de una presidencia, Estados Unidos necesitaba sobre todo restaurar su propia cohesión. Fue una suerte que el hombre sobre quien recayó esta tarea sin precedentes fuera Gerald Ford.

Catapultado a un puesto que no había buscado, Ford nunca se había involucrado en las complejas circunvoluciones de la política presidencial. Por esa razón, ajeno a toda obsesión de los grupos de poder y las relaciones públicas, pudo practicar durante su presidencia los valores de buena voluntad y fe en su país en los que se había formado. Su prolongado

servicio en la Casa Blanca, en los subcomités de Defensa e Inteligencia, le daba una visión general de los desafíos de la política exterior.

El aporte histórico de Ford fue superar las divisiones en Estados Unidos. En su política exterior luchó, y tuvo bastante éxito, por relacionar el poder con los principios. Su administración fue testigo de la firma del primer acuerdo entre Israel y un Estado árabe —Egipto en este caso— cuyas cláusulas eran mayormente políticas. El segundo acuerdo de no agresión del Sinaí marcó el giro irrevocable de Egipto hacia un acuerdo de paz. Ford puso en marcha una activa diplomacia para fomentar el gobierno de la mayoría en Sudáfrica: fue el primer presidente estadounidense en hacerlo de una manera tan explícita. A pesar de la fuerte oposición interna, supervisó la conclusión de la Conferencia de Seguridad Europea, entre cuyas numerosas disposiciones había cláusulas que consagraban los derechos humanos como uno de los principios de seguridad europeos. Tales términos fueron utilizados por figuras heroicas como Lech Walesa en Polonia y Václav Havel en Checoslovaquia para llevar la democracia a sus países e iniciar la caída del comunismo.

En el funeral del presidente Ford comencé mi panegírico con las siguientes frases:

> Según una antigua tradición, Dios preserva a la humanidad a pesar de sus muchas transgresiones porque, en un determinado período, existen diez individuos justos que, sin ser conscientes de su papel, redimen a la humanidad. Gerald Ford fue uno de ellos.

Jimmy Carter llegó a la presidencia cuando el impacto de la derrota estadounidense en Indochina comenzaba a traducirse en desafíos inconcebibles en los tiempos en que Estados Unidos todavía conservaba su aura invencible. Irán, hasta entonces un pilar del orden regional en Oriente Próximo, cayó en manos de un grupo de ayatolás que en efecto declararon

la guerra política e ideológica a Estados Unidos y acabaron con el equilibrio de poder en Oriente Próximo. Un símbolo de esta situación fue el secuestro de la misión diplomática estadounidense en Teherán durante más de cuatrocientos días. Casi simultáneamente la Unión Soviética se encontró en posición de invadir y ocupar Afganistán.

En medio de este torbellino, Carter tuvo la fortaleza de hacer avanzar el proceso de paz en Oriente Próximo hasta la firma ceremonial de un acuerdo en la Casa Blanca. El tratado de paz entre Israel y Egipto fue un acontecimiento histórico. Aunque su origen yace en la eliminación de la influencia soviética en la región y el comienzo de un proceso de paz por administraciones previas, su conclusión bajo Carter señaló la culminación de una diplomacia persistente y determinada. Carter consolidó la apertura hacia China estableciendo relaciones diplomáticas plenas con ese país, cimentando un consenso bipartito en esa nueva dirección. Y reaccionó con contundencia a la invasión soviética de Afganistán, apoyando a los que resistían a los soviéticos. En un período angustioso Carter reafirmó los valores de dignidad humana que eran esenciales para la imagen que Estados Unidos tenía de sí mismo, aun cuando vaciló ante los nuevos desafíos estratégicos —encontrar un equilibrio adecuado entre poder y legitimidad— hacia el final de su mandato.

## Ronald Reagan y el fin de la Guerra Fría

Pocas veces Estados Unidos ha producido un presidente tan acorde a su época y tan a tono con ella como Ronald Reagan. Una década atrás, Reagan hubiera parecido demasiado combativo para ser realista; una década después, sus convicciones habrían parecido demasiado unidimensionales.

Pero frente a una Unión Soviética cuya economía se estaba estancando y cuyo liderazgo gerontocrático estaba literalmente extinguiéndose poco a poco, y respaldado por una opinión pública ansiosa por dejar atrás un período de desilusiones, Reagan combinaba las fuerzas latentes, a veces aparentemente discordantes, de Estados Unidos: su idealismo, su resiliencia, su creatividad y su vitalidad económica.

Percibiendo la potencial debilidad soviética y totalmente seguro de la superioridad del sistema estadounidense (conocía más profundamente la filosofía política americana de lo que le reconocían sus críticos), Reagan supo combinar los dos elementos —poder y legitimidad— que en la década anterior habían determinado la ambivalencia estadounidense. Desafió a la Unión Soviética a una carrera armamentista que aquella no podía ganar basada en programas largamente obstaculizados por el Congreso. El programa que luego se conocería como Iniciativa de Defensa Estratégica —un escudo defensivo contra los ataques por misil— fue esencialmente ridiculizado por el Congreso y los medios cuando Reagan lo presentó. Hoy se le atribuye el crédito de haber convencido a los dirigentes soviéticos de la futilidad de su carrera armamentista con Estados Unidos.

Al mismo tiempo, Reagan suscitaba una suerte de ímpetu psicológico con sus declaraciones rayanas en el moralismo wilsoniano. Tal vez el ejemplo más conmovedor sea su discurso de despedida cuando dejó su puesto en 1989, en el que aludió a su visión del país como una ciudad resplandeciente en la cima de una colina:

> Durante toda mi vida política he hablado de la ciudad resplandeciente, pero no sé si alguna vez he logrado comunicar del todo lo que veía cuando lo decía. Pero en mi mente era una ciudad alta y orgullosa construida sobre rocas más fuertes que el océano, batida por el viento, bendecida por Dios, bullente de todo tipo de personas que viven en paz y armonía: una ciudad con puertos libres que zumbaba de comercio y creatividad, y si tenía que haber murallas en esa

> ciudad, las murallas tenían puertas, y las puertas estaban abiertas para todo el que tuviera la voluntad y el corazón de entrar. Así la veía, y así la veo.[27]

Estados Unidos como una ciudad resplandeciente en la cima de una colina no fue una metáfora para Reagan; existió en la realidad porque él deseaba que existiera.

Esta fue la gran diferencia entre Ronald Reagan y Richard Nixon, cuyas políticas eran paralelas y muchas veces idénticas. Para Nixon la política exterior era una empresa sin fin, como un conjunto de ritmos que hay que coordinar. Trataba sus complicaciones y contradicciones como tareas escolares asignadas por un maestro especialmente exigente. Esperaba que Estados Unidos prevaleciera, pero tras una larga y triste jornada, quizá después de su mandato. Reagan, por el contrario, le resumió su estrategia de la Guerra Fría a uno de sus colaboradores en 1977 con un epigrama típicamente optimista: «Nosotros ganamos, ellos pierden». El estilo de hacer política de Nixon fue importante para devolverle fluidez a la diplomacia de la Guerra Fría; el estilo de Reagan fue indispensable para la diplomacia que determinó su final.

En cierto nivel, la retórica de Reagan —incluido su discurso de marzo de 1983, en el que se refirió a la Unión Soviética como el Imperio del Mal— podría haber dado al traste con cualquier proyecto de diplomacia este-oeste. En un nivel más profundo, simbolizó un período de transición en el que la Unión Soviética comprendió la futilidad de la carrera armamentista mientras sus dirigentes, siempre más viejos, afrontaban cuestiones de sucesión. Disimulando la complejidad bajo un barniz de simplicidad, Reagan también postuló una idea de reconciliación con la Unión Soviética que superaba lo que Nixon ni siquiera habría estado dispuesto a verbalizar.

Reagan estaba convencido de que la intransigencia comunista tenía más fundamento en la ignorancia que en la mala voluntad, en el malentendido

que en la hostilidad. A diferencia de Nixon, quien pensaba que el cálculo del interés propio generaría alguna clase de entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, Reagan creía que el conflicto terminaría cuando el adversario reconociera la superioridad de los principios estadounidenses. En 1984, cuando el veterano del Partido Comunista Konstantin Chernenko fue nombrado líder supremo soviético, Reagan le confió a su diario personal: «Tengo la corazonada de que me gustaría hablar con él de nuestros problemas de hombre a hombre y ver si puedo convencerlo de que supondría un beneficio material para los soviéticos si se unieran a la familia de las naciones, etcétera».[28]

Cuando Mijaíl Gorbachov sucedió a Chernenko un año después, el optimismo de Reagan aumentó. Les dijo a sus colaboradores que soñaba con acompañar al nuevo líder soviético en un recorrido por un barrio de clase obrera estadounidense. Como recuerda un biógrafo, el entonces presidente decía que «bajarían del helicóptero, y Reagan invitaría a Gorbachov a llamar a las puertas y preguntar a los residentes “qué pensaban de nuestro sistema”. Los trabajadores le dirían lo maravilloso que era vivir en Estados Unidos».[29] Todo esto persuadiría a la Unión Soviética de unirse al movimiento global hacia la democracia, lo que a su vez produciría la paz: porque «los gobiernos que dependen del consentimiento de los gobernados no le declaran la guerra a sus vecinos», un principio medular de la idea de orden internacional de Woodrow Wilson.[30]

Aplicando su visión al control de las armas nucleares, en la cumbre de Reikiavik con Gorbachov en 1986, Reagan propuso eliminar todos los sistemas de lanzamiento de misiles y conservar e incrementar los sistemas antimisil. Esta propuesta haría realidad una de las metas frecuentemente proclamadas por Reagan: la eliminación de una posible guerra nuclear deshaciéndose de la capacidad ofensiva para realizarla, y la contención de

los transgresores del acuerdo mediante sistemas de defensa antimisiles. La idea excedía las posibilidades imaginativas de Gorbachov, lo que explica que este especulara enérgicamente sobre una minuciosa restricción que confirmaba las pruebas del sistema de defensa misilística «a laboratorio». (La propuesta de eliminar las plataformas de lanzamiento nucleares era en cualquier caso impracticable porque habría contado con la acérrima oposición de la primera ministra británica Margaret Thatcher y el presidente francés François Mitterrand, quienes estaban convencidos de que Europa no podría defenderse sin armas nucleares y consideraban sus elementos disuasorios independientes como una póliza de seguro.) Años más tarde, le pregunté al embajador soviético Anatoly Dobrynin por qué los soviéticos no habían aceptado la cuestión de las pruebas. Respondió: «Porque nunca se nos pasó por la cabeza que Reagan se levantaría y se iría».

Gorbachov procuró contrarrestar la visión de Reagan con el concepto soviético de reforma. Pero en la década de 1980 el «equilibrio de fuerzas» que los líderes soviéticos nunca se habían cansado de invocar en décadas de gobierno se les había vuelto en contra. Cuatro decenios de expansión imperial en todas direcciones no podían sostenerse sobre la base de un modelo económico impracticable. Estados Unidos, a pesar de sus divisiones y sus titubeos, había preservado los elementos esenciales de una situación de fuerza; durante dos generaciones había construido una coalición antisoviética informal con todos los grandes centros industriales y la mayor parte del mundo desarrollado. Gorbachov se daba cuenta de que la Unión Soviética ya no podía mantener la línea seguida hasta entonces, pero subestimaba la fragilidad del sistema soviético. Sus llamamientos a la reforma —*glasnost* (transparencia) y *perestroika* (restructuración)— desataron fuerzas demasiado desorganizadas para crear una reforma

genuina y demasiado desmoralizadas para continuar el liderazgo totalitario, tal como había previsto Kennan medio siglo atrás.

El compromiso idealista de Reagan con la democracia no podría haber producido semejante resultado por sí solo; unas políticas económica y de defensa fuertes, un análisis astuto de las debilidades soviéticas y un alineamiento inusualmente favorable de circunstancias externas desempeñaron un papel fundamental en el éxito de sus políticas. Pero sin el idealismo de Reagan, a veces rayano en el repudio de la historia, no habría podido producirse el fin de la amenaza soviética en medio de la afirmación global de un futuro democrático.

Hacía cuarenta años, y durante todas las décadas sucesivas, que se pensaba que el principal obstáculo a un orden mundial pacífico era la Unión Soviética. El corolario de ese pensamiento era que la caída del comunismo —imaginada, si es que ocurría, en un futuro lejano— traería consigo una era de estabilidad y buena voluntad. Pronto se hizo evidente que la historia por lo general funciona con ciclos más largos. Para poder construir un nuevo orden internacional, antes habría que ocuparse de los escombros de la Guerra Fría.

La tarea recayó sobre los hombros de George H. W. Bush, que manejó el predominio de Estados Unidos con sabiduría y moderación. De origen patricio y criado en Connecticut, no obstante decidió probar fortuna en Texas, el Estado más elemental y empresarial del país; con amplia experiencia en todos los niveles de gobierno, Bush manejó con gran habilidad una serie de crisis que pusieron a prueba tanto la aplicabilidad de los valores estadounidenses como el alcance del inmenso poder de Estados Unidos. Meses después de haber asumido la presidencia, el conflicto de

Tiananmen en China desafió los valores básicos del gobierno, pero también subrayó la importancia de preservar la relación entre Estados Unidos y China para el equilibrio global. Bush, que había sido jefe de la oficina de enlace en Beijing (antes de que se establecieran las relaciones formales), se las ingenió para mantener los principios estadounidenses sin abandonar la perspectiva de la colaboración. Gestionó la unificación de Alemania —hasta entonces considerada una posible causa de guerra— mediante una experta actividad diplomática, facilitada por su decisión de no explotar el oprobio soviético ante la caída de su imperio. Con ese espíritu, cuando cayó el Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, Bush rechazó todas las propuestas de volar a Berlín para celebrar esa manifestación del colapso de la política soviética.

La habilidad con que Bush puso fin a la Guerra Fría oscureció las disputas internas subyacentes al esfuerzo estadounidense y que caracterizarían los desafíos de la próxima etapa. A medida que la Guerra Fría declinaba, el consenso estadounidense afirmaba que la gran tarea de conversión se había cumplido. A partir de ahora imperaría un orden mundial pacífico, siempre y cuando las democracias se ocuparan de contribuir a la última oleada de transformaciones democráticas en los países todavía bajo gobiernos autoritarios. El ideal wilsoniano se haría realidad. Las instituciones políticas y económicas libres se propagarían y al final disolverían los antagonismos anacrónicos en una armonía mayor.

Con ese espíritu, Bush venció frente a la agresión iraquí en Kuwait durante la primera guerra del Golfo forjando una coalición entre voluntarios a través de la ONU: la primera acción conjunta que involucraba a grandes potencias desde la guerra de Corea; interrumpió las operaciones militares cuando se llegó al límite autorizado por las resoluciones de la ONU (quizá, como ex embajador ante las Naciones Unidas, buscó aplicar la lección

extraída de la decisión del general MacArthur de cruzar la línea divisoria entre las dos Coreas después de su victoria en Inchon).

Por un breve período, el consenso global tras la derrota (liderada por Estados Unidos) de la ocupación militar de Kuwait por Sadam Husein en 1991 pareció reivindicar la perenne esperanza estadounidense en un orden internacional basado en reglas. Estando en Praga, en noviembre de 1990, Bush había invocado una «*commonwealth* de la libertad» gobernada por el imperio de la ley; sería «una comunidad moral unida por su consagración a los ideales libres».[31] Podrían participar todos; algún día podría ser universal. Así «la gran y creciente fuerza de la mancomunidad de la libertad» [...] «forjaría para todas las naciones un nuevo orden mundial mucho más estable y seguro que cualquiera de los que hemos conocido».[32] Estados Unidos y sus aliados pasarían «de la contención a una política de compromiso activo».[33]

El mandato de Bush se vio interrumpido por la derrota electoral en 1992, en cierto sentido porque se presentó como un presidente abocado a la política exterior mientras que su oponente, Bill Clinton, atrajo a un electorado cansado de la guerra, prometiendo centrarse en los asuntos internos. No obstante, el presidente electo reafirmó una vocación de política exterior comparable a la de Bush. Clinton expresó la fe de la época cuando, en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, describió su concepto de la política exterior no como contención, sino como «ampliación democrática».[34] «Nuestro principal propósito», anunció, «debe ser expandir y fortalecer la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado.» Desde esta perspectiva, dado que los principios de la libertad política y económica eran universales «desde Polonia hasta Eritrea, desde Guatemala hasta Corea del Sur», no requerirían de la fuerza para propagarse. Describiendo una empresa que consistía en posibilitar una

inevitable evolución histórica, Clinton aseguró que la política estadounidense aspiraría a «un mundo de democracias prósperas que cooperen entre sí y vivan en paz».[35]

Cuando el secretario de Estado Warren Christopher intentó aplicar la teoría de la ampliación democrática a la República Popular China, condicionando los vínculos económicos a modificaciones dentro del sistema chino, se topó con un contundente rechazo. Los líderes chinos insistieron en que las relaciones con Estados Unidos solo podían conducirse sobre una base geoestratégica, no (como se había propuesto) sobre la base del progreso de China hacia la liberalización política. En el tercer año de su presidencia, el enfoque de Clinton del orden mundial retornó un modo de proceder menos insistente.

Mientras tanto, el concepto de ampliación democrática encontró un adversario mucho más combativo. El yihadismo buscaba propagar su mensaje y atacaba los valores y las instituciones occidentales, particularmente los de Estados Unidos, considerado como su obstáculo principal. Pocos meses antes del discurso de Clinton ante la Asamblea General, un grupo internacional de extremistas, que incluía a un ciudadano estadounidense, había hecho saltar por los aires el World Trade Center en la ciudad de Nueva York. Su blanco secundario, de haberse frustrado el primero, era el edificio del Secretariado de las Naciones Unidas. El concepto westfaliano de Estado y ley internacional, por estar basado en reglas no explícitamente prescriptas en el Corán, era una abominación para este movimiento. De igual modo objetable era la democracia por su capacidad de legislar separadamente de la ley de la sharia. Estados Unidos, desde la perspectiva de las fuerzas yihadistas, era un opresor de los musulmanes que buscaba llevar a cabo su propia misión universal. El desafío explotó en toda su violencia con los atentados en Nueva York y

Washington el 11 del septiembre de 2001. En Oriente Próximo, al menos, el fin de la Guerra Fría no había dado paso a un esperado tiempo de consenso democrático, sino a una nueva era de confrontación ideológica y militar.

## Las guerras de Afganistán e Irak

Después del angustioso debate sobre las «lecciones de Vietnam», dilemas igualmente apasionados volvieron a presentarse durante tres décadas con las guerras de Afganistán e Irak. Ambos conflictos tuvieron sus orígenes en la violación del orden internacional. Para Estados Unidos, ambos terminaron con una retirada.

### *Afganistán*

Al Qaeda, habiendo emitido una fatwa en 1998 llamando a la matanza indiscriminada de estadounidenses y judíos en todas partes, disfrutaba de un refugio en Afganistán, cuyas autoridades gobernantes, los talibanes, se habían negado a expulsar tanto a los dirigentes como a los combatientes del grupo. La respuesta de Estados Unidos a los ataques en territorio estadounidense era inevitable, y así lo comprendió la mayoría del mundo.

Casi inmediatamente se presentó un nuevo desafío: cómo establecer un nuevo orden internacional cuando los principales adversarios son organizaciones no estatales que no defienden ningún territorio específico y rechazan los principios de legitimidad establecidos.

La guerra afgana comenzó con un clima de unanimidad nacional y consenso internacional. Las perspectivas de un orden internacional basado

en reglas fueron reivindicadas cuando la OTAN, por primera vez en su historia, aplicó el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, que estipula que «un ataque armado contra uno o más [aliados de la OTAN] en Europa o América del Norte será considerado un ataque contra todos». Nueve días después de los atentados del 11 de septiembre, el presidente George W. Bush lanzó un ultimátum a las autoridades talibanes de Afganistán, que por entonces daban refugio a Al Qaeda: «Entregad a las autoridades de Estados Unidos a todos los líderes de Al Qaeda que se esconden en vuestra tierra. [...] Dad a Estados Unidos pleno acceso a los campos de entrenamiento terrorista, para que podamos asegurarnos de que dejen de funcionar».[36] Cuando los talibanes desobedecieron, el gobierno estadounidense y sus aliados declararon una guerra cuyos objetivos fueron descritos por Bush, el 7 de octubre, en términos análogamente escuetos: «Estas acciones cuidadosamente definidas están destinadas a poner fin al uso de Afganistán como base de operaciones terroristas y atacar la capacidad militar del régimen talibán».[37]

Las advertencias que se hicieron sobre la historia de Afganistán como «tumba de imperios» parecían infundadas. Tras una rápida intervención liderada por fuerzas estadounidenses, británicas y aliadas afganas, los talibanes fueron depuestos del poder. En diciembre de 2001, una conferencia internacional celebrada en Bonn, proclamó un gobierno provisional afgano encabezado por Hamid Karzai e inició el proceso para la reunión de un *loya jirga* (un consejo tribal tradicional) que diseñara y ratificara las instituciones afganas de posguerra. Los objetivos bélicos de los aliados parecían haberse cumplido.

Los participantes en las negociaciones de Bonn afirmaron con optimismo una visión de vasto alcance: «El establecimiento de un gobierno de base amplia, sensible a las cuestiones de género, multiétnico y plenamente

representativo».[38] En 2003, una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU autorizó la expansión de la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional de la OTAN

> para apoyar a la autoridad afgana de transición y sus sucesores en el mantenimiento de la seguridad en áreas de Afganistán fuera de Kabul y sus alrededores, de modo que las autoridades afganas y el personal de las Naciones Unidas [...] puedan operar en un ambiente seguro.[39]

El objetivo central de la intervención estadounidense y aliada pasó a ser «reconstruir Afganistán» mediante un gobierno afgano democrático, pluralista y transparente, cuya autoridad se extendiese a todo el país, y un ejército nacional afgano capaz de asumir la responsabilidad de la seguridad a nivel nacional. Con idealismo sorprendente se imaginaba que estos objetivos serían comparables a la construcción de la democracia en Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial.

Ninguna institución en la historia de Afganistán, o de ningún tramo de esa historia, aportaba un precedente de un esfuerzo tan ambicioso. Tradicionalmente Afganistán no ha sido tanto un Estado en el sentido convencional, como una expresión geográfica para señalar un área que nunca estuvo bajo la administración coherente de una autoridad única. Durante la mayor parte de su historia conocida, las tribus y sectas afganas han estado en guerra unas con otras, uniéndose brevemente para resistir la invasión o lanzar incursiones de saqueo contra sus vecinos. Las élites en Kabul podían realizar experimentos periódicos con instituciones parlamentarias, pero fuera de la capital predominaba un antiguo código de honor tribal. La unificación de Afganistán ha sido solo lograda por los extranjeros, cada vez que las tribus y sectas se unían para oponerse a un invasor.[40]

Así, lo que las fuerzas estadounidenses y de la OTAN encontraron a comienzos del siglo XXI no era radicalmente diferente de la escena con que se topó el joven Winston Churchill en 1897:

> Excepto en época de cosecha, cuando la autopreservación las obliga a una tregua temporal, las tribus pathan [pastunes] siempre están metidas en alguna guerra privada o pública. Todo hombre es un guerrero, un político y un teólogo. Toda casa grande es una fortaleza feudal. [...] Toda aldea tiene sus defensas. Todas las familias cultivan su vendetta; todos los clanes, su feudo. Las numerosas tribus y combinaciones de tribus tienen que ajustar cuentas unas con otras. Nada se olvida y pocas deudas se dejan por pagar.[41]

En este contexto, la proclamada coalición y las metas de la ONU de un gobierno central afgano transparente y democrático que operaba en un ambiente seguro entrañaban una reinvención radical de la historia afgana. Efectivamente se elevó a un clan por encima de los otros —la tribu pastún Popalzai de Hamid Karzai— y se le requirió que se estableciera en todo el país, ya fuera por la fuerza (la suya propia o la de la coalición internacional), ya fuera mediante la distribución del botín de la ayuda extranjera, o las dos cosas a la vez. Inevitablemente los esfuerzos requeridos para imponer esas instituciones tropezaron con prerrogativas muy antiguas, reorganizando el caleidoscopio de alianzas tribales de maneras difíciles de comprender o controlar para cualquier fuerza externa.

Las elecciones presidenciales estadounidenses de 2008 sumaron la complejidad a la ambivalencia. El nuevo presidente, Barack Obama, había hecho campaña basándose en la propuesta de enviar a la guerra «necesaria» de Afganistán las fuerzas drenadas por la batalla «estúpida» de Irak, a la que pretendía poner fin. Pero una vez ocupado el cargo de presidente, decidió centrarse en transformar las prioridades internas. El resultado fue un resurgimiento de la ambivalencia que ha caracterizado las campañas militares estadounidenses en el período pos Segunda Guerra Mundial: el

envío de treinta mil soldados adicionales en Afganistán fue acompañado, en el mismo anuncio, por un plazo público de dieciocho meses para iniciar la retirada. El propósito del plazo, se argumentó, era incentivar al gobierno de Karzai a acelerar la marcha para establecer un gobierno central y un ejército modernos que reemplazara al estadounidense. Pero, en esencia, el objetivo de una estrategia de guerrillas, como la de los talibanes, es sobrevivir a las fuerzas defensivas. Para los dirigentes de Kabul, el anuncio de una fecha fija para perder el apoyo externo inició un proceso de maniobras facciosas, incluso con los talibanes.

Los avances hechos por Afganistán durante este período han sido significativos y nada fáciles. La población ha adoptado las instituciones electorales con gran valentía, pues los talibanes continúan amenazando de muerte a quienes participan en las estructuras democráticas. Estados Unidos también triunfó en su objetivo de localizar y acabar con Osama bin Laden, enviando así un potente mensaje sobre el alcance global estadounidense y su determinación de vengar las atrocidades.

No obstante, las perspectivas regionales continúan siendo amenazantes. En el período posterior a la retirada estadounidense (inminente mientras escribo estas páginas), es probable que el mandato del gobierno afgano rija en Kabul y sus alrededores, pero no uniformemente en el resto del país. Es probable que allí prevalezca una confederación de regiones feudales semiautónomas con base étnica, bajo la influencia sustancial de potencias extranjeras rivales. El desafío retornará al punto de partida: la compatibilidad de un Afganistán independiente con un orden político regional.

Los vecinos de Afganistán deberían tener al menos un interés nacional como el de Estados Unidos —y, a largo plazo, mucho mayor— en definir y determinar un resultado coherente y no yihadista en Afganistán. Todos los

vecinos de Afganistán corren peligro de disturbio dentro de sus fronteras si Afganistán retorna a su estatus de preguerra como base de organizaciones yihadistas no estatales o como un Estado consagrado a las políticas yihadistas: sobre todo Pakistán, en toda su estructura interna, Rusia en su sector musulmán del sur y el oeste, China con un Xinjiang significativamente musulmana, e incluso el Irán chiita de tendencias fundamentalistas sunitas. Todos ellos, desde un punto de vista estratégico, están más amenazados por un Afganistán hospitalario con el terrorismo que Estados Unidos (excepto tal vez Irán, que podría especular —como ya lo ha hecho en Siria, Líbano e Irak— que una situación caótica allende sus fronteras permite manipular a las facciones en contienda).

La gran ironía es que Afganistán, desgarrado por la guerra, puede ser un banco de pruebas de la posibilidad de obtener un orden regional a partir de intereses de seguridad y perspectivas históricas diferentes. A falta de un programa internacional sostenible para la seguridad de Afganistán, cada país vecino importante apoyará a las facciones rivales según antiguos linajes étnicos y sectarios. El resultado probable será una partición de facto, con Pakistán controlando el sur pastún y la India, Rusia y tal vez China protegiendo el norte étnicamente mixto. Para evitar un vacío de poder, se necesitará un esfuerzo diplomático que defina el orden regional a fin de enfrentarse a un posible resurgimiento de Afganistán como centro yihadista. En el siglo XIX las grandes potencias garantizaron la neutralidad de Bélgica, [42] una garantía que, en ese caso, duró casi cien años. ¿Es posible algo equivalente, con las modificaciones oportunas? Si no se tiene en cuenta una idea parecida —u otra comparable—, es probable que Afganistán vuelva a arrastrar al mundo a su guerra perenne.

## *Irak*

En la estela de los atentados del 11-S, el presidente George W. Bush articuló una estrategia global para contrarrestar el extremismo yihadista y defender el orden internacional establecido infundiéndole un compromiso con la transformación democrática. Las «grandes luchas del siglo XX», argumentaba el documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de la Casa Blanca en 2002, habían demostrado que existía «un solo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa».

El momento presente, subrayaba el documento, veía un mundo trastornado por una atrocidad terrorista sin precedentes y a las grandes potencias «del mismo lado, unidas por los peligros comunes de la violencia terrorista y el caos».[43] El fomento de las instituciones libres y las relaciones cooperativas entre las grandes potencias ofrecía «la mejor oportunidad desde el surgimiento del Estado-nación en el siglo XVII de crear un mundo donde las grandes potencias compitan en paz en vez de prepararse continuamente para la guerra». El engranaje central de lo que dio en llamarse la Agenda de la Libertad sería la transformación de Irak de uno de los estados más represores de Oriente Próximo a una democracia multipartidaria, que a su vez inspiraría una transformación democrática regional: «La democracia iraquí triunfará, y su triunfo llevará la buena nueva, desde Damasco a Teherán, de que la libertad puede ser el futuro de todas las naciones».[44]

La Agenda de la Libertad no era, como se dijo después, una invención arbitraria de un presidente y su entorno cercano. Su premisa era la elaboración de temas típicamente estadounidenses. El documento de Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 —el primero en anunciar tal política— repetía los argumentos del NSC-68 que, en 1950, había definido

la misión de Estados Unidos en la Guerra Fría, pero con una diferencia decisiva. El documento de 1950 ponía los valores estadounidenses al servicio de la defensa del mundo; el documento de 2002 pedía el fin de la tiranía en todas partes en favor de los valores universales de la libertad.

La Resolución 687 del Consejo de Seguridad de la ONU, promulgada en 1991, había requerido a Irak que destruyera todo su stock de armas de destrucción masiva y se comprometiera a no volver a desarrollar jamás esa clase de armas. Desde entonces, diez resoluciones del Consejo de Seguridad han sido violadas sustancialmente por Irak.[45]

Lo peculiar, y tradicionalmente estadounidense, de la intervención militar en Irak fue la decisión de transformar lo que de hecho era una imposición de las resoluciones, en un aspecto de un proyecto para difundir las libertad y la democracia. Estados Unidos reaccionó a la creciente ola de universalismo islamista radical reafirmando la universalidad de sus propios valores y su concepto de orden mundial.

La premisa básica obtuvo un significativo respaldo de la opinión pública, especialmente en lo que atañe a la destitución de Sadam Husein. En 1998 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Liberación de Irak con un abrumador apoyo bipartito (360/38 diputados y unánimemente en el Senado) y declaró que «la política de Estados Unidos será apoyar los intentos de acabar con el régimen encabezado por Sadam Husein en Irak y promover el surgimiento de un gobierno democrático para reemplazar a ese régimen». Cuando promulgó la ley el 31 de octubre, el mismo día en que había sido votada en el Senado, el presidente Clinton expresó el consenso de ambos partidos:

> Estados Unidos quiere que Irak vuelva a unirse a la familia de las naciones como un miembro amante de la libertad y respetuoso de la ley. Este es nuestro interés y el de nuestros aliados en la

> región. [...] Estados Unidos brinda apoyo a los grupos opositores de todos los sectores de la comunidad iraquí que puedan conducir a un gobierno que cuente con el respaldo popular.[46]

Como en Irak no estaban permitidos los partidos políticos, excepto el partido Baath gobernante, al que Sadam Husein conducía con mano de hierro, y, por tanto, no existían partidos opositores formales, la frase del presidente necesariamente significaba que Estados Unidos generaría un programa encubierto para derrocar al dictador iraquí.

Después de la intervención militar en Irak, Bush elaboró implicaciones más amplias en un discurso pronunciado en noviembre de 2003 en celebración del vigésimo aniversario de la Fundación Nacional para la Democracia. Condenó las políticas estadounidenses precedentes en la región por haber buscado la estabilidad al precio de la libertad:

> Sesenta años de naciones occidentales excusando y aceptando la falta de libertad en Oriente Próximo no han contribuido en nada a nuestra seguridad: porque, a la larga, la estabilidad no puede comprarse al precio de la libertad.

En las cambiantes circunstancias del siglo XXI, los enfoques de la política tradicional entrañaban riesgos inaceptables. Por tanto, la administración cambiaría de una política de estabilidad a «una estrategia directa de libertad en Oriente Próximo». La experiencia estadounidense en Europa y Asia demostraba que «el avance de la libertad conduce a la paz».[47]

Yo apoyé la decisión de propiciar el cambio de régimen en Irak. Tenía mis dudas, que expresé en público y en foros gubernamentales, sobre extenderlo a la construcción de una nación y conferirle un alcance universal. Pero antes de manifestar mis reservas, quiero expresar aquí mi constante respeto y afecto personal por el presidente George W. Bush, quien guió a Estados Unidos con valor, dignidad y convicción en una época

turbulenta. Sus objetivos y su dedicación honraron a su país, aunque en algunos casos hayan resultado ser inalcanzables dentro del ciclo político estadounidense. Es un símbolo de su devoción a la Agenda de la Libertad el hecho de que Bush, en su vida pospresidencial, continúe instrumentándola y que la haya convertido en tema clave de su biblioteca presidencial en Dallas.

Habiendo pasado mi infancia primero como miembro de una minoría discriminada en un sistema totalitario y luego como inmigrante en Estados Unidos, he experimentado los aspectos liberadores de los valores estadounidenses. Difundirlos con el ejemplo y la asistencia civil, como en el Plan Marshall y los programas de asistencia económica, es una parte honrada e importante de la tradición estadounidense. Pero buscar imponerlos mediante la ocupación militar en un lugar del mundo donde no tienen raíces históricas, y esperar cambios fundamentales en un período políticamente relevante —el criterio de juicio propuesto por muchos defensores y críticos de la intervención en Irak por igual—, excedió lo que el pueblo estadounidense estaba dispuesto a respaldar y lo que la sociedad iraquí podía tolerar.

Dadas las divisiones étnicas en Irak y el conflicto milenario entre sunitas y chiitas, cuya línea divisoria atravesaba el centro de Bagdad, el intento de revertir legados históricos bajo condiciones de combate, y en medio de debates internos secesionistas estadounidenses, confirió a la empresa estadounidense en Irak un carácter de mito Sísifo. La oposición rotunda de los regímenes vecinos agravó las dificultades. Se transformó en un esfuerzo interminable siempre a un paso del éxito.

Poner en marcha una democracia pluralista en reemplazo del régimen brutal de Sadam Husein resultó ser infinitamente más difícil que derrocar al dictador. Los chiitas, privados de sus derechos y endurecidos por décadas

de opresión bajo Husein, tendían a equiparar la democracia con la ratificación de su superioridad numérica. Los sunitas pensaban que la democracia era un complot extranjero para reprimirlos; sobre esta base, la mayoría de los sunitas boicotearon las elecciones de 2004, esenciales para definir el orden constitucional de posguerra. Los kurdos en el norte, recordando la violencia asesina de Bagdad, ampliaron sus capacidades militares autónomas y lucharon por el control de los yacimientos petrolíferos para tener una renta que no dependiera del erario. Definían la autonomía en términos meticulosamente diferentes, si cabe, de la independencia nacional.

Las pasiones, ya encendidas en una atmósfera de revolución y ocupación extranjera, fueron inflamadas y cruelmente explotadas después de 2003 por fuerzas externas: Irán, que respaldó a los grupos chiitas para subvertir la independencia del gobierno naciente; Siria, que favoreció el traslado de armas y yihadistas a través de su territorio (finalmente con consecuencias devastadoras para su cohesión), y Al Qaeda, que inició una campaña de matanza sistemática contra los chiitas. Cada comunidad trató al orden de posguerra como una batalla de suma cero por el poder, el territorio y las ganancias del petróleo.

En esta atmósfera, la valiente decisión de Bush de desplegar, en enero de 2007, tropas de refuerzo para contrarrestar la violencia fue recibida con una resolución no vinculante de desaprobación aprobada por 246 miembros de la Cámara; y si bien no fue ratificada por razones de procedimiento en el Senado, cincuenta y seis senadores votaron en contra del incremento de las tropas. El líder de la mayoría en el Senado pronto declaró que «esta guerra está perdida y el incremento no sirve para nada».[48] Ese mismo mes, la Cámara y el Senado votaron leyes, vetadas por el presidente, que imponían que la retirada estadounidense comenzara en el plazo de un año.

Se dice que en 2007 Bush dio por concluida una sesión de planificación con la pregunta: «Si no estamos aquí para ganar, ¿por qué estamos aquí?». [49] El comentario reflejaba la resolución típica del presidente, pero también la tragedia de un país cuyo pueblo estaba preparado desde hacía más de medio siglo para enviar a sus hijos e hijas a rincones remotos del mundo en defensa de la libertad, pero cuyo sistema político no ha podido concitar el mismo propósito unificado y persistente. Porque si bien el incremento, audazmente ordenado por Bush y brillantemente ejecutado por el general David Petraeus, permitió obtener un resultado honorable a partir de un colapso inminente, para entonces el estado de ánimo estadounidense había cambiado. Barack Obama ganó la candidatura demócrata en parte debido a su fuerte oposición a la guerra de Irak. Al tomar posesión del cargo continuó criticando públicamente a su predecesor e instrumentó una «estrategia de salida» que ponía mayor énfasis en la salida que en la estrategia. Mientras escribo estas líneas, Irak funciona como campo de batalla central en una contienda sectaria regional: su gobierno se inclina hacia Irán, elementos de su población sunita se oponen militarmente al gobierno, miembros de ambos lados de esta división sectaria apoyan los intentos yihadistas en Siria y el grupo terrorista Estado Islámico de Irak y el Levante intenta crear un califato en el medio de su territorio.

El tema trasciende los debates políticos sobre cómo se ha llegado a este punto. La consolidación de una entidad yihadista en el corazón del mundo árabe, equipada con armamentos consistentes conquistados en batalla y dotada de una fuerza combativa transnacional, embarcada en una guerra religiosa con grupos radicales iraníes y chiitas irquíes, pide una respuesta internacional concertada y contundente o corre el riesgo de hacerse una metástasis. Será necesario un esfuerzo estratégico sostenido de Estados

Unidos, los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad y, potencialmente, sus adversarios regionales.

## EL PROPÓSITO Y LO POSIBLE

La naturaleza del orden internacional estuvo en cuestión cuando la Unión Soviética se presentó como un desafío al sistema de estados westfaliano. Décadas después podemos discutir si el equilibrio buscado por Estados Unidos fue siempre el óptimo. Pero es difícil negar que, en un mundo de armas de destrucción masiva y disturbios sociales y políticos, preservó la paz, ayudó a restaurar la vitalidad de Europa y aportó asistencia económica crucial a los países emergentes.

Fue en la dirección de sus guerras «calientes» donde a Estados Unidos le resultó difícil relacionar el propósito con la posibilidad. Solo en la primera guerra del Golfo bajo el gobierno del presidente George H. W. Bush, una de las cinco guerras que emprendió después de la Segunda Guerra Mundial (Corea, Vietnam, la primera guerra del Golfo, Irak y Afganistán), Estados Unidos cumplió los objetivos que había postulado para entrar en ella sin una gran división interna. Si los resultados de los otros conflictos —que van desde el empate y el punto muerto, hasta la retirada unilateral— fueron predeterminados es una tema de otro debate. Para lo que nos concierne, bastará con decir que un país que debe desempeñar un papel indispensable en la búsqueda del orden mundial necesita comenzar esa tarea aceptando tal papel y a sí mismo.

La esencia de los acontecimientos históricos rara vez es totalmente evidente para aquellos que los viven. La guerra de Irak puede verse como un evento catalizador de una transformación a mayor escala en la región,

cuyo carácter fundamental todavía es un misterio y espera los resultados a largo plazo de la Primavera Árabe, el desafío nuclear y geopolítico iraní y el ataque yihadista a Irak y Siria. El advenimiento de la política basada en las elecciones en Irak en 2004 casi con certeza inspiró la exigencia de instituciones participativas en la región; lo que aún queda por verse es si podrán combinarse con un espíritu de tolerancia y compromiso pacífico.

Mientras Estados Unidos aprende las lecciones de sus guerras del siglo XXI, es importante recordar que ninguna otra gran potencia ha infundido a sus esfuerzos estratégicos aspiraciones tan profundamente sentidas hacia el progreso humano. Hay algo especial en una nación que proclama como sus objetivos bélicos no solo castigar a sus enemigos, sino mejorar la vida de su pueblo; que ha buscado la victoria no en el dominio, sino en compartir los frutos de la libertad. Estados Unidos no sería fiel a sí mismo si abandonara este idealismo esencial. Tampoco conservaría a sus amigos (o ganarían la amistad de sus adversarios) dejando de lado un aspecto tan crucial de su experiencia nacional. Pero para ser eficaces, estos aspectos ambiciosos de su política deben ir acompañados por un análisis no sentimental, realista de los factores subyacentes, incluida la configuración cultural y geopolítica de otras regiones y la dedicación y los recursos de los adversarios que se oponen a los intereses y valores estadounidenses.

Es necesario combinar las aspiraciones morales con un enfoque que tenga en cuenta el elemento estratégico de la política en términos que el pueblo estadounidense pueda apoyar y sostener a través de múltiples ciclos políticos.

El ex secretario de Estado George Shultz ha expresado sabiamente la ambivalencia estadounidense:

> Los estadounidenses, como pueblo moral que somos, queremos que nuestra política exterior refleje los valores que defendemos como nación. Pero los estadounidenses, como pueblo práctico que somos, también queremos que nuestra política exterior sea efectiva.[50]

El debate interno estadounidense suele describirse como una disputa entre idealismo y realismo. Si Estados Unidos no puede actuar en ambos sentidos, quizá no sea capaz de cumplir, de cara a los propios estadounidenses y al resto del mundo, con ninguno.

# 9

# Tecnología, equilibrio y conciencia humana

Cada época tiene su leitmotiv, un conjunto de creencias que explica el universo, que inspira o consuela al individuo ofreciendo una justificación a la multiplicidad de acontecimientos que lo afectan. En el período medieval, fue la religión; en la Ilustración, la razón; en los siglos XIX y XX, fue el nacionalismo combinado con una visión de la historia como fuerza motivadora. La ciencia y la tecnología son los conceptos que guían nuestra época, que han producido un progreso en el bienestar humano sin precedentes en la historia. Su evolución trasciende las restricciones culturales tradicionales. Pero también han producido armas capaces de destruir a la humanidad. La tecnología ha creado un medio de comunicación que permite el contacto instantáneo entre individuos o instituciones en cualquier parte del mundo, como asimismo el almacenaje y la recuperación de inmensas cantidades de información con solo pulsar un botón. Pero ¿qué propósitos dirigen a esta tecnología? ¿Qué le ocurre al orden internacional si la tecnología se ha tornado una parte tan importante de la vida cotidiana que define su propio universo como si fuera el único relevante? La capacidad destructiva de la tecnología de las armas modernas, ¿es tan vasta como para hacer que el miedo común una a la humanidad ansiosa por eliminar los azotes de la guerra? ¿O la posesión de estas armas crea una aprensión permanente? La rapidez y el alcance de la

comunicación, ¿derribarán las barreras entre las sociedades y los individuos y aportarán una transparencia de tal magnitud que los sueños inmemoriales de una comunidad humana se harán realidad? ¿O en cambio ocurrirá exactamente lo opuesto y la humanidad, en medio de las armas de destrucción masivas, la transparencia en la red y la falta de privacidad, se proyectará a un mundo sin límites ni orden, dando bandazos entre las crisis sin comprenderlas?

El autor proclama no tener ninguna competencia en las formas más avanzadas de la tecnología; lo que le preocupa son sus consecuencias.

## EL ORDEN MUNDIAL EN LA ERA NUCLEAR

Desde que la historia comenzó a ponerse por escrito, las unidades políticas —ya fueran descritas como estados o no— tenían a su disposición la guerra como último recurso. Pero la tecnología que hacía posible la guerra también limitaba su alcance. Los estados más poderosos y mejor equipados solo podían proyectar su fuerza sobre distancias limitadas, en ciertas cantidades y contra un determinado número de blancos. Los dirigentes ambiciosos estaban constreñidos, tanto por la convención como por el estado de la tecnología de las comunicaciones. Las líneas de acción radicales eran inhibidas por el ritmo al que se desplegaban. Las instrucciones diplomáticas estaban obligadas a tener en cuenta contingencias que podían producirse en el tiempo en que un mensaje hacía su recorrido completo. Esto imponía una pausa para la reflexión y establecía una distinción entre lo que los dirigentes podían y no podían controlar.

Ya funcionara el equilibrio de poder entre estados como un principio formal o fuera practicado simplemente sin elaboración teórica, el equilibrio

era un componente esencial de cualquier orden internacional: periférico, como en los imperios chino y romano, o como un principio operativo central, en el caso de Europa.

Con la revolución industrial, el ritmo del cambio se aceleró y el poder proyectado por los ejércitos modernos se tornó más devastador. Cuando la brecha tecnológica era grande, incluso la tecnología rudimentaria —para los estándares actuales— podía tener un efecto genocida. La tecnología europea y las enfermedades europeas contribuyeron de manera determinante a arrasar las civilizaciones existentes en las Américas. La promesa de mayores eficiencias iba acompañada de nuevos potenciales de destrucción, dado que el impacto del reclutamiento masivo multiplicaba el efecto agravante de la tecnología.

El advenimiento de las armas nucleares llevó este proceso a su culminación. En la Segunda Guerra Mundial, los científicos de las grandes potencias trabajaron para lograr el dominio del átomo y con él la habilidad de liberar su energía. El empeño estadounidense —conocido como Proyecto Manhattan y llevado a cabo por las mentes más preclaras de Estados Unidos, Gran Bretaña y la diáspora europea— prevaleció. Después de la primera prueba atómica exitosa en julio de 1945 en los desiertos de Nuevo México, J. Robert Oppenheimer, el físico teórico que dirigió el desarrollo de las armas secretas, anonadado por su triunfo, recordó un pasaje del *Bhagavad Gita*: «Ahora me transformo en la muerte, la destructora de mundos».

En períodos anteriores, las guerras comportaban un cálculo implícito: los beneficios de la victoria superaban el coste, y los más débiles luchaban por imponer esos costes a los más fuertes para perturbar esta ecuación. Se formaban alianzas para aumentar el poder, para que no quedaran dudas sobre el alineamiento de fuerzas, para definir el *casus belli* (hasta donde es

posible eliminar las dudas sobre las verdaderas intenciones en una sociedad de estados soberanos). Las penalidades del conflicto militar se consideraban menores que las penalidades de la derrota. Por el contrario, la era nuclear se basa en un arma cuyo uso impondría costes desproporcionados a cualquier beneficio imaginable.

La era nuclear planteó el dilema de cómo establecer alguna relación moral o política entre la capacidad de destrucción de las armas modernas y los objetivos que se perseguían. Los proyectos de cualquier clase de orden internacional —en realidad, de supervivencia humana— requerían ahora la mejora urgente, sino la eliminación, del conflicto entre las grandes potencias. Se buscaba un límite teórico para impedir que cada superpotencia utilizara la totalidad de sus capacidades militares.

Se definió la estabilidad estratégica como un equilibrio en el que ninguna de las partes utilizaría sus armas de destrucción masiva porque el adversario siempre podía infligir un nivel de destrucción inaceptable en represalia.[1] En una serie de seminarios en Harvard, Caltech, MIT y la Rand Corporation, entre otros, en las décadas de 1950 y 1960, la doctrina del «uso limitado» analizaba la posibilidad de confinar las armas nucleares al campo de batalla o los blancos militares. Todos los intentos teóricos fallaron; independientemente de los límites que se imaginaran, una vez cruzado el umbral de la guerra nuclear, la tecnología moderna arrasaba con los límites observables y siempre permitía que el adversario redoblara la apuesta. Al final los estrategas de ambas partes coincidieron, al menos tácitamente, en el concepto de la destrucción mutua asegurada como mecanismo hacia la paz nuclear. Basándose en la premisa de que ambas partes poseían un arsenal capaz de sobrevivir a un ataque inicial, el objetivo era contrapesar amenazas lo bastante aterradoras como para que ninguna de las partes concibiera la posibilidad de ponerlas en práctica.

A fines de la década de 1960, la doctrina estratégica imperante de cada superpotencia se apoyaba en la capacidad de infligir un nivel de daño «inaceptable» al presunto adversario. Por supuesto que no se sabía qué era «inaceptable» para el adversario; la opinión al respecto no se comunicaba.

Este cálculo disuasivo tenía una impronta surrealista, ya que se basaba en ecuaciones «lógicas» de escenarios que planteaban un nivel de víctimas que excedía el sufrido en cuatro años de guerras mundiales y se producía en cuestión de días u horas. Dado que no había experiencia previa con las armas que apuntalaban estas amenazas, la disuasión dependía en gran parte de la habilidad de influir psicológicamente en el adversario. Cuando en la década de 1950 Mao dijo que China estaba dispuesta a aceptar el sacrificio de cientos de millones en una guerra nuclear, en líneas generales Occidente lo consideró un síntoma de desarreglo emocional o psicológico.[2] De hecho, probablemente fue consecuencia de la lúcida especulación de que para resistir capacidades militares más allá de cualquier experiencia humana previa, un país necesitaba demostrar una disposición al sacrificio más allá de la comprensión humana. En cualquier caso, la sorpresa en las capitales occidentales y del Pacto de Varsovia ante estas declaraciones pasó por alto que los propios conceptos disuasivos de las superpotencias descansaban en riesgos apocalípticos. Aunque menos brutalmente expresada, la doctrina de la destrucción mutua asegurada se basaba en el supuesto de que los líderes actuaban en interés de la paz cuando exponían de manera deliberada a sus poblaciones civiles a la amenaza de la aniquilación.

Se hicieron muchos esfuerzos por evitar el dilema que se deriva de poseer un enorme arsenal que no podía ser usado y cuyo uso ni siquiera podía funcionar plausiblemente como amenaza. Se diseñaron complejos escenarios bélicos. Pero ninguno de los bandos, que yo sepa —y durante parte de este período estuve en condiciones de saber—, estuvo jamás cerca

de usar armas nucleares en una crisis específica entre las dos superpotencias. Si exceptuamos la crisis de los misiles cubanos en 1962, cuando una división de combate soviética fue inicialmente autorizada a usar sus armas nucleares para defenderse, ninguno de los bandos estuvo jamás cerca de utilizarlas, ni contra el adversario ni en guerras contra terceros países sin armamento nuclear.[3]

De este modo, las armas más temibles, que requerían grandes porcentajes del presupuesto de defensa de cada superpotencia, perdieron relevancia en las crisis reales que debían afrontar sus líderes. El suicidio mutuo se convirtió en el mecanismo determinante del orden internacional. Cuando, durante la Guerra Fría, ambos lados, Washington y Moscú, se desafiaron mutuamente, fue a través de guerras subsidiarias. En el culmen de la era nuclear, eran las fuerzas convencionales las que asumían una importancia central. Los enfrentamientos militares de la época tenían lugar en la periferia remota: Inchon, el delta del río Mekong, Luanda, Irak y Afganistán. La medida del éxito era la eficacia para apoyar a los aliados locales en el mundo en desarrollo. En suma, los arsenales estratégicos de las grandes potencias, inconmensurables con objetivos políticos concebibles, creaban una ilusión de omnipotencia que la evolución real de los acontecimientos contradecía.

Fue en este contexto cuando, en 1969, el presidente Nixon inició conversaciones formales con los soviéticos sobre la limitación de las armas estratégicas (indicadas con el acrónimo SALT). Llevaron a un acuerdo firmado en 1972 que establecía un techo para la construcción de armas ofensivas y limitaba la cantidad de plataformas de misiles antibalísticos de cada superpotencia a una (en efecto, transformándolas en plataformas de entrenamiento, puesto que un despliegue completo de ABM [misiles antibalísticos] por Estados Unidos bajo una propuesta original de Nixon de

1969 hubiera requerido doce plataformas). El razonamiento era que, dado que el Congreso se negaba a aprobar más de dos plataformas antimisiles de defensa, la disuasión debía basarse en la destrucción mutua asegurada. Para esa estrategia, las armas nucleares ofensivas de cada parte eran suficientes —de hecho, más que suficientes— para producir un nivel de víctimas inaceptable. La ausencia de misiles defensivos eliminaría cualquier incertidumbre respecto de ese cálculo, garantizando la disuasión mutua, pero también la destrucción de la sociedad si la disuasión fallaba.

En la cumbre de Reikiavik de 1986, Reagan revirtió el enfoque de la destrucción mutua asegurada. Propuso la abolición de todas las armas nucleares ofensivas de ambas partes y el abandono del Tratado de Misiles Antibalísticos que propiciaba un sistema defensivo. Su intención era acabar con el concepto de destrucción mutua asegurada proscribiendo los sistemas ofensivos y manteniendo los sistemas defensivos como escudo contra las violaciones. Pero Gorbachov, creyendo equivocadamente que el programa misilístico defensivo estadounidense estaba en plena marcha mientras que la Unión Soviética, careciendo de una base tecnológica-económica equivalente, no podía competir, insistió en mantener el Tratado ABM. De hecho, los soviéticos abandonaron la carrera armamentística nuclear tres años más tarde, poniendo fin a la Guerra Fría.

Desde entonces, la cantidad de ojivas nucleares defensivas estratégicas ha sido reducida, primero bajo la presidencia de George W. Bush y luego bajo el gobierno del presidente Obama, mediante un acuerdo con Rusia de unas ciento cincuenta ojivas nucleares por cada lado: aproximadamente el 10 por ciento del total de ojivas nucleares existentes en el punto más alto de la estrategia de destrucción mutua asegurada. (Esta cantidad reducida es más que suficiente para realizar una estrategia de destrucción mutua asegurada.)

El equilibrio nuclear ha producido un impacto paradójico sobre el orden internacional. El equilibrio histórico de poder había facilitado la dominación occidental del mundo entonces colonial; por el contrario, el orden nuclear —una creación del propio Occidente— tuvo el efecto opuesto. El margen de superioridad militar de los países avanzados sobre los países en desarrollo ha sido incomparablemente mayor que en cualquier período anterior de la historia. Pero dado que gran parte del esfuerzo militar ha sido consagrado a las armas nucleares —cuyo uso estaba implícitamente descontando excepto en las crisis más graves—, las potencias regionales pudieron rectificar el equilibrio militar general mediante una estrategia equipada para prolongar cualquier guerra más allá de la voluntad del pueblo del país «avanzado» de sostenerla: como le ocurrió a Francia en Argelia y Vietnam; a Estados Unidos en Corea, Vietnam, Irak y Afganistán; y a la Unión Soviética en Afganistán. (Todas excepto Corea acabaron, en efecto, con la retirada unilateral de la potencia formalmente mucho más fuerte después de un conflicto prolongado con fuerzas convencionales.) Las fuerzas bélicas asimétricas operaban en los intersticios de doctrinas tradicionales de operaciones lineales contra el territorio de un enemigo. Las fuerzas guerrilleras, que no defienden ningún territorio, podían concentrarse en infligir bajas y erosionar la voluntad política de la opinión pública de continuar el conflicto. En este sentido, la supremacía tecnológica se convirtió en impotencia geopolítica.

## EL DESAFÍO DE LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Con el fin de la Guerra Fría, la amenaza de guerra nuclear entre las superpotencias nucleares existentes esencialmente ha desaparecido. Pero la

propagación de la tecnología, en especial de la tecnología de producción de energía nuclear pacífica, ha incrementado inmensamente la posibilidad de adquirir un potencial de armas nucleares. La agudización de las líneas divisorias ideológicas y la persistencia de conflictos regionales sin resolver han magnificado los incentivos para adquirir armas nucleares, incluso para los actores de estados corruptos o no-estados. Las especulaciones de mutua inseguridad que suscitaron moderación durante la Guerra Fría no se aplican en el mismo grado —si es que se aplican— a los recién llegados al campo nuclear, y todavía menos a los actores no-estatales. La proliferación de armas nucleares se ha transformado en un problema estratégico global para el orden internacional contemporáneo.

En respuesta a estos peligros, Estados Unidos, la Unión Soviética y Reino Unido negociaron un Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT) y lo propusieron para la firma en 1968. Establecía prevenir toda futura propagación de armas nucleares (Estados Unidos, la Unión Soviética y Reino Unido firmaron en 1968; Francia y China hicieron lo propio en 1992). Los estados carentes de armas nucleares recibirían asistencia de los estados con armas nucleares para la utilización pacífica de tecnología nuclear siempre y cuando aceptaran la salvaguarda de garantizar que sus programas nucleares serían destinados a iniciativas exclusivamente no-militares. Mientras escribo estas líneas, el acuerdo de no proliferación ya ha sido firmado por 189 signatarios.

No obstante, el régimen de no proliferación global ha tenido dificultades para instalarse en el derecho internacional como una verdadera norma. Denostado por algunos como una forma de «apartheid nuclear» y tratado por numerosos estados como una fijación de los países ricos, las restricciones del NPT con frecuencia han funcionado como un conjunto de aspiraciones que los países deben ser persuadidos de cumplir antes que

como una obligación legal vinculante. Se ha demostrado que el progreso ilícito hacia la construcción de las armas nucleares es difícil de descubrir y resistir, porque sus pasos iniciales coinciden con el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear específicamente autorizados por el NPT. El tratado proscribe pero no ha impedido que países signatarios como Libia, Siria, Irak e Irán mantengan programas nucleares encubiertos que violan las salvaguardas del NPT o, en el caso de Corea del Norte, la retirada del NPT en 2003 y los ensayos y la proliferación de tecnología nuclear sin control internacional.

Cuando un Estado viola o repudia los términos del NPT, no termina de cumplirlos o simplemente se niega a reconocer la legitimidad de la no proliferación como una norma internacional, no existe ningún mecanismo internacional definido que lo obligue a respetarlos. Hasta el momento, Estados Unidos ha realizado acciones preventivas solo contra Irak —un motivo más para la guerra contra Sadam Husein—, e Israel ha hecho lo propio contra Siria e Irak; la Unión Soviética consideró la posibilidad de hacerlo contra China en la década de 1960, pero finalmente se abstuvo.

El régimen de no proliferación ha conocido algunos éxitos importantes en el desmantelamiento negociado de programas nucleares. Sudáfrica, Brasil, Argentina y varias repúblicas «possoviéticas» han abandonado programas de armamento nuclear que no habían dado fruto o hecho progresos técnicos significativos. Al mismo tiempo, desde el final del monopolio estadounidense en 1949, la Unión Soviética/Rusia, Gran Bretaña, Francia, Israel, China, India, Pakistán, Corea del Norte e incluso Irán han adquirido armas nucleares. Por si esto fuera poco, en Pakistán y Corea del Norte han proliferado ampliamente sus competencias nucleares.

La proliferación ha tenido un impacto diferencial sobre el equilibrio nuclear, dependiendo de la disposición percibida del nuevo país nuclear a

utilizar sus armas. Los potenciales nucleares británico y francés acrecientan solo marginalmente el arsenal de la OTAN. Se los concibe primordialmente como un último recurso, como una red de seguridad en caso de abandono de Estados Unidos, o si una potencia mayor amenaza lo que los británicos y franceses perciben que son sus intereses nacionales básicos, o como un medio de abstenerse de una guerra nuclear entre superpotencias: todas contingencias esencialmente remotas. Las capacidades nucleares india y paquistaní están, en primera instancia, dirigidas una contra otra y afectan el equilibrio estratégico de dos maneras. Los riesgos de escalada pueden reducir la probabilidad de una guerra convencional a escala total en el subcontinente, pero como los sistemas de armas son tan vulnerables y técnicamente tan difíciles de proteger contra un ataque de corto alcance, la tentación de una iniciativa preventiva es intrínseca a la tecnología, especialmente en situaciones de alta carga emocional. En suma, la proliferación genera el clásico dilema nuclear: aun cuando las armas nucleares reducen la probabilidad de la guerra, amplifican de un modo gigantesco su atrocidad, si la guerra tuviera lugar.

Es probable que las relaciones nucleares de la India con China se aproximen a la postura disuasiva que existía entre los adversarios en la Guerra Fría; es decir, que tenderán a prevenir su utilización. El potencial nuclear de Pakistán, en cambio, influye sobre cuestiones regionales y globales más amplias. Adyacente a la región de Oriente Próximo y con una significativa presencia islamista interna, Pakistán ha desempeñado ocasionalmente el rol de protector nuclear o de armero nuclear. El impacto de la proliferación de armas nucleares en Irán agravaría todas estas cuestiones, como ya vimos en el capítulo 4.

Con el tiempo, la proliferación continua de armas nucleares afectará el equilibrio nuclear general entre las superpotencias nucleares. Los líderes de

las potencias nucleares establecidas están obligados a prepararse para la peor de las situaciones. Esto implica la posibilidad de amenazas nucleares no solo por parte de la otra superpotencia, sino de países protagonistas de la proliferación. Sus arsenales reflejarán la convicción de que, más allá de la disuasión del principal adversario potencial, necesitan una fuerza residual para enfrentarse a la parte sujeta a proliferación del resto del mundo. Si cada gran potencia nuclear hace tales cálculos, la proliferación impulsará un aumento proporcional de estas fuerzas residuales, que distenderá o excederá los límites existentes. Más aún, estos equilibrios nucleares superpuestos se volverán más complicados a medida que avance la proliferación. El orden nuclear relativamente estable de la Guerra Fría será suplantado por un orden internacional en el que la proyección, por parte de un Estado que posee armas nucleares, de la imagen de estar dispuesto a tomar decisiones apocalípticas podrá darle una ventaja perversa sobre sus rivales.

A fin de garantizarse una red de seguridad contra las superpotencias nucleares, incluso los países con recursos nucleares tienen incentivos para refugiarse bajo el apoyo tácito o abierto de una superpotencia (los ejemplos son Israel, las fuerzas nucleares europeas, Japón, con su umbral de capacidad nuclear, y otros estados sujetos a proliferación o cercanos a tal condición en Oriente Próximo). De esto se deduce que la proliferación de armas conducirá a sistemas de alianzas de una rigidez comparable a las alianzas que llevaron a la Primera Guerra Mundial, aunque muy superiores a ellas en alcance global y poder destructivo.

Podría surgir un desequilibrio particularmente grave si un país donde han proliferado las armas nucleares se acerca a la capacidad militar ofensiva de las dos superpotencias nucleares (cosa que parece en el caso de China y la India). Cualquier país nuclear mayor que logre mantenerse ajeno a un conflicto nuclear entre los otros emergerá como potencialmente dominante.

Ocurriría lo mismo en un mundo nuclear multipolar si ese país se alineara con una de las superpotencias porque las fuerzas combinadas podrían tener entonces una ventaja estratégica. El irregular equilibrio nuclear que existe entre las actuales superpotencias puede entonces alejarse de la estabilidad estratégica; cuanto más bajo sea el nivel de fuerzas ofensivas acordado entre Rusia y Estados Unidos, más cierto será esto.

Toda propagación de armas nucleares multiplica las posibilidades de confrontación nuclear; magnifica el peligro de distracción, deliberada o desautorizada. Al final influirá en el equilibrio entre las superpotencias nucleares. Y si el desarrollo de armas nucleares se propaga en Irán y continúa en Corea del Norte, desafiando todas las negociaciones en marcha, los incentivos para que otros países sigan el mismo camino pueden resultar abrumadores.

Frente a estas tendencias, Estados Unidos necesita revisar constantemente su propia tecnología. Durante la Guerra Fría, la tecnología nuclear era reconocida ampliamente como el frente avanzado de los logros científicos estadounidenses: una frontera de conocimiento que en aquel entonces planteaba los desafíos más importantes y estratégicos. Ahora a los mejores cerebros técnicos se les alienta para consagrar sus esfuerzos a proyectos que se consideran públicamente más relevantes. Quizá en parte a resultas de ellos, las inhibiciones a la elaboración de tecnología nuclear se consideran inexorables incluso mientras los países sujetos a proliferación se arman y otros países mejoran su tecnología. Estados Unidos debe permanecer en la vanguardia de la tecnología nuclear, incluso mientras negocia la restricción de su uso.

Desde la perspectiva de la ausencia de un conflicto mayor de poder en el último medio siglo, podría argumentarse que las armas nucleares han hecho que el mundo sea menos propenso a la guerra. Pero la disminución en la

cantidad de armas nucleares ha ido acompañada por un gran incremento de la violencia llevado a cabo por grupos no-estatales o por estados bajo una etiqueta distinta de la guerra. La combinación de riesgo elevado y radicalismo ideológico ha abierto las posibilidades de una guerra asimétrica y de amenazas por parte de grupos no-estatales que socavan las restricciones a largo plazo.

Tal vez el desafío más importante de las potencias nucleares establecidas sea determinar cómo reaccionarían si los países proliferantes utilizaran sus armas nucleares unos contra otros. Primero, ¿qué habría que hacer para prevenir el uso de armas nucleares más allá de los acuerdos existentes? Si de todos modos fueran utilizadas, ¿qué pasos inmediatos habría que dar para detener esa guerra? ¿Cómo se puede actuar frente al daño social y humano? ¿Qué se puede hacer para impedir una escalada en represalia afirmando al mismo tiempo la validez de la disuasión e imponiendo consecuencias apropiadas en caso de que la disuasión falle? La marcha del proceso tecnológico no debe ocultar la naturaleza aterradora de las armas que la humanidad ha inventado ni la relativa fragilidad de los equilibrios que restringen su uso. No se puede permitir que las armas nucleares se conviertan en armas convencionales. En esa coyuntura, el orden internacional requerirá un entendimiento entre las grandes potencias nucleares existentes para insistir en la no proliferación, pues de lo contrario las calamidades de la guerra nuclear impondrán su propio orden.

## Cibertecnología y orden mundial

Durante la mayor parte de la historia, el cambio tecnológico se desarrolló durante décadas y siglos de avances graduales que refinaron y combinaron

las tecnologías existentes. Incluso las innovaciones radicales pudieron encajar, con el tiempo, dentro de doctrinas tácticas y estratégicas previas: se pensaba que los tanques habían sido precedidos por siglos de caballería de guerra; los aviones podían ser conceptualizados como otra forma de artillería; los acorazados como fuertes móviles y los portaviones como pistas de aterrizaje. A pesar de su magnificación del poder destructivo, incluso las armas nucleares son en algunos aspectos extrapolaciones de experiencias previas.

Lo nuevo en nuestra época es el promedio de cambio del poder informático y la penetración de la tecnología de la información en todas las esferas de la existencia. Reflexionando en la década de 1960 sobre sus experiencias como ingeniero en la Intel Corporation, Gordon Moore llegó a la conclusión de que la tendencia que había observado allí continuaría duplicando a intervalos regulares la capacidad de las unidades de procesamiento de los ordenadores cada dos años.[4] La «Ley de Moore» ha demostrado ser asombrosamente profética. Los ordenadores han encogido de tamaño, bajado de precio y su velocidad aumentado exponencialmente, al extremo tal de que sus unidades de procesamiento pueden colocarse hoy casi en cualquier objeto: teléfonos, relojes, automóviles, aparatos domésticos, sistemas de armas, aviones sin pilotos y hasta en el cuerpo humano mismo.

La revolución informática es la primera que conjuga tantos individuos y procesos en un mismo medio de comunicación y traduce y rastrea sus acciones en un único lenguaje tecnológico.[5] El «ciberespacio» —palabra acuñada, en aquel momento como un concepto esencialmente hipotético, inaugurada la década de 1980— ha colonizado el espacio físico y, al menos en los principales centros urbanos, está empezando a fusionarse con él.[6] La comunicación en el ciberespacio, y entre sus nodos exponencialmente

proliferantes, es casi instantánea. Mientras las tareas que eran primordialmente manuales o estaban basadas en el papel una generación atrás —leer, salir de compras, la educación, la amistad, la investigación industrial y científica, las campañas políticas, las finanzas, el registro de la actividad del gobierno, la vigilancia, la estrategia militar— son filtradas a través del reino de los ordenadores, la actividad humana se vuelve cada vez más «datificada» y parte de un único sistema «cuantificable, analizable».[7]

Aún más cuanto que, con una cantidad de aparatos conectados a internet que casi llega ahora a los diez billones y destinada a alcanzar según las proyecciones los cincuenta billones en el año 2020, estamos en los umbrales de un «internet de las cosas» o un «internet de todo». Los innovadores anticipan un mundo informático ubicuo, con procesadores de datos en miniatura instalados en los objetos cotidianos —«cerrojos, cepillos de dientes, relojes pulsera, detectores de humo, cámaras de vigilancia, hornos, juguetes y robots inteligentes»—[8] o flotando en el aire, vigilando y modelando su ambiente en forma de «polvo inteligente». Cada objeto estará conectado a internet y programado para comunicarse con un servidor central u otros artefactos en red.

Los efectos de la revolución se extienden a todos los niveles de organización humana. Los individuos que usan smartphones (y actualmente se estima que ascienden a un billón de personas) hoy poseen información y capacidades analíticas superiores a muchas agencias de inteligencia de una generación atrás.[9] Las corporaciones que agregan y monitorean los datos intercambiados por estos individuos tienen un poder de influencia y vigilancia que excede al de muchos estados contemporáneos e incluso al de poderes más tradicionales. Y los gobiernos, que no quieren ceder el nuevo campo a sus rivales, son propulsados a un reino cibernético provisto de pocas directrices o restricciones. Como ocurre con cualquier innovación

tecnológica, la tentación será ver este nuevo ámbito como un campo de ventaja estratégica.

Estos cambios han ocurrido tan rápidamente que han frustrado la mayoría de los intentos de aquellos que, sin tener pericia tecnológica, pretenden comprender sus consecuencias más vastas. Han arrastrado a la humanidad a regiones hasta entonces inexplicables, ni siquiera concebibles. A resultas de ello, la utilización de muchas de las tecnologías y técnicas más revolucionarias solo está limitada por la habilidad y la discreción de los más avanzados tecnológicamente.

Ningún gobierno, ni siquiera el más totalitario, ha podido detener el flujo o resistir la tendencia a trasladar la mayoría de sus operaciones al dominio digital. La mayor parte de las democracias tienen el arraigado instinto de que intentar limitar los efectos de una revolución en la información sería imposible y quizá también inmoral. La mayoría de los países que están fuera del mundo liberal-democrático han descartado los intentos de cerrarse a estos cambios y se han consagrado, al contrario, a dominarlos. Cada país, empresa e individuo están siendo hoy reclutados por la revolución tecnológica con carácter de sujetos u objetos. Lo que importa para los fines de este libro es el efecto de todo ello sobre los proyectos de orden internacional.

El mundo contemporáneo hereda un legado de armas nucleares capaz de destruir la vida civilizada. Pero por muy catastróficas que fueran sus implicaciones, su significado y su uso todavía pueden analizarse en términos de ciclos separables de guerra y paz. La nueva tecnología de internet abre una serie de panoramas completamente nuevos. El ciberespacio cuestiona toda experiencia histórica. Es ubicuo pero no amenazante en sí mismo; su amenaza depende de cómo se lo use. Las amenazas que emergen del ciberespacio son nebulosas e indefinidas y

pueden ser difíciles de atribuir. La penetración de las comunicaciones en red en los sectores social, financiero, industrial y militar tienen vastos aspectos benéficos; también ha revolucionado las vulnerabilidades. Adelantándose a la mayoría de las reglas y regulaciones (y, por cierto, a la comprensión técnica de muchos reguladores), en algunos aspectos ha creado ese estado de naturaleza con el que especulaban los filósofos y cabe recordar que, según Hobbes, el deseo de escapar de allí era la fuerza motivadora para crear un orden político.

Antes de la ciberera, las capacidades de las naciones todavía podían evaluarse a través de una amalgama de mano de obra, equipamiento, geografía, economía y moral. Existía una clara distinción entre períodos de paz y guerra. Las hostilidades estallaban por eventos definidos y conducidas con estrategias que respondían a alguna doctrina inteligible previamente formulada. El papel principal de los servicios de inteligencia era evaluar, y ocasionalmente intervenir en, las capacidades de los adversarios; sus actividades estaban limitadas por estándares de conducta comunes implíticos o, como mínimo, por experiencias comunes desarrolladas en décadas.

La tecnología de internet ha superado la estrategia y la doctrina, al menos por ahora. En la nueva era existen capacidades para las cuales todavía no tenemos una interpretación común o incluso una comprensión. Existen pocos límites, si es que efectivamente existe alguno, para que sus poseedores definan sus restricciones explícitas o tácitas. Cuando individuos de filiación ambigua son capaces de realizar acciones siempre más ambiciosas o intrusivas, la definición misma de la autoridad del Estado puede volverse ambigua. La complejidad se ve agravada por el hecho de que es más fácil emprender ciberataques que defenderse de ellos, lo que

posiblemente estimulará una propensión ofensiva en la construcción de nuevas capacidades.[10]

El peligro se ve agravado por la factibilidad de que los sospechosos de tales acciones nieguen haberlas cometido y por la falta de acuerdos internacionales para los cuales, en caso de producirse, no existe actualmente un sistema que obligue a respetarlos. Un ordenador portátil puede producir consecuencias globales. Un actor solitario con suficiente poder informático puede acceder al ciberdominio para inhabilitar y potencialmente destruir infraestructura crítica desde una posición de casi absoluto anonimato. Las redes eléctricas pueden ser sobrecargadas y las plantas de energía desactivadas a través de acciones realizadas exclusivamente fuera del territorio físico de una nación (o al menos de su territorio tal como se lo concibe tradicionalmente). Un grupo clandestino de hackers ya ha demostrado ser capaz de penetrar en las redes del gobierno y difundir información clasificada a una escala lo suficientemente grande como para influir en la conducta diplomática. Stuxnet, un ejemplo de ciberatentado con apoyo estatal, logró interrumpir y retrasar los esfuerzos nucleares iraníes, según algunos a un extremo comparable a los efectos de una huelga militar limitada.[11] El ataque botnet de Rusia a Estonia en 2007 paralizó la comunicación durante varios días.

Este estado de las cosas, aunque temporalmente ventajoso para los países avanzados, no puede continuar de forma indefinida. El camino hacia un orden mundial puede ser largo e incierto, pero no pueden hacerse progresos significativos si uno de los elementos más invasivos de la vida internacional es excluido del diálogo serio. Es altamente improbable que todas las partes, en especial aquellas que provienen de distintas tradiciones culturales, lleguen independientemente a las mismas conclusiones sobre la naturaleza y los usos permisibles de sus nuevas capacidades intrusivas. Es esencial

definir una percepción común de nuestra nueva condición. A falta de eso, las partes continuarán operando sobre la base de intuiciones separadas, magnificando las perspectivas de un desenlace caótico. Porque las acciones llevadas a cabo en el mundo virtual de internet son capaces de generar presiones sobre la realidad física, sobre todo cuando tienen el potencial de infligir un daño de una naturaleza previamente asociada con el ataque armado. A falta de alguna articulación de límites y algún acuerdo sobre papeles mutuos de restricción, es probable que surja una situación de crisis, incluso inintencionalmente; el concepto mismo de orden internacional podría estar sujeto a crecientes presiones.

En otras categorías de capacidades estratégicas, los gobiernos se han avenido a reconocer la naturaleza contraproducente de una conducta nacional sin restricciones. La línea más sostenible es la de perseguir, incluso entre adversarios potenciales, una mezcla de disuasión con mutuo control acompañada de medidas para prevenir una posible crisis producto de la mala interpretación o la mala comunicación.

El ciberespacio se ha vuelto estratégicamente indispensable. Mientras escribo estas líneas, los usuarios —ya sean individuos, corporaciones o estados— confían en su propio juicio para conducir sus actividades. El comandante del Ciber Comando de Estados Unidos ha predicho que «la próxima guerra comenzará en el ciberespacio».[12] No será posible concebir un orden internacional si la región a través de la cual tienen lugar la supervivencia y el progreso de los estados continúa sin tener criterios internacionales de conducta y queda en manos de decisiones unilaterales.

La historia de los conflictos bélicos muestra que toda capacidad tecnológica ofensiva será eventualmente equiparada y superada por medidas defensivas, aunque no todos los países tendrán iguales posibilidades de solventarlas. ¿Esto quiere decir que los países

tecnológicamente menos avanzados deben buscar la protección de sociedades con alta tecnología? ¿El resultado debe ser una plétora de tensos equilibrios de poder? La disuasión, que en el caso de las armas nucleares adoptó la forma de equilibrar los poderes destructivos, no puede aplicarse por analogía directa porque el mayor peligro es un ataque sin advertencia que puede no revelarse hasta que la amenaza ya ha sido realizada.

Tampoco es posible fundamentar la disuasión en el ciberespacio sobre una represalia asimétrica, como en el caso de las armas nucleares. Si un ciberataque se limita a una función o extensión particular, la merecida respuesta puede tener implicaciones totalmente diferentes para Estados Unidos y para el agresor. Por ejemplo, si la arquitectura financiera de una economía mayor industrializada es socavada, ¿la víctima solo tiene derecho a contraatacar contra los activos comparables, potencialmente insignificantes, de su atacante? ¿O solo contra los ordenadores que participaron en el ataque? Dado que ninguna de estas probabilidades llega a funcionar como disuasión, la pregunta sería si una agresión «virtual» merece una respuesta «cinética»: y en qué grado y según qué ecuaciones de equivalencia. Un nuevo mundo de teoría y doctrina estratégica disuasiva, que hoy está dando sus primeros pasos, requiere elaboración urgente.

En última instancia, será imperativo un marco para organizar el ciberambiente global. Tal vez no pueda seguirle el paso a la tecnología, pero el proceso de definirlo instruirá a los líderes sobre sus peligros y consecuencias. Aunque los acuerdos tengan poco peso en el caso de una confrontación, al menos pueden prevenir la deriva hacia un conflicto irreversible producto de un malentendido.

El dilema de estas tecnologías es que resulta imposible establecer reglas de conducta sin que exista una comprensión común de al menos algunas de sus potencialidades claves. Pero estas son precisamente las potencialidades

que los grandes actores serán renuentes a revelar. Estados Unidos ha apelado para que China restringiera el robo de secretos comerciales a través de ciberintrusiones, con el argumento de que la escala de actividad no tiene precedentes. Pero ¿hasta qué punto está dispuesto a revelar sus propias iniciativas de ciberespionaje?

De este modo, la asimetría y una suerte de desorden mundial congénito se incorporan a las relaciones entre ciberpotencias, tanto en la diplomacia como en la estrategia. El terreno crucial de muchas rivalidades estratégicas está pasando del ámbito físico al reino de la información: en la recogida y el procesamiento de datos, la penetración de redes y la manipulación psicológica. A falta de articulación de algunas reglas de conducta internacional, de la dinámica interna del sistema nacerá la crisis.

## EL FACTOR HUMANO

Desde el comienzo de la era moderna, en el siglo XVI, los filósofos políticos han debatido el tema de la relación del ser humano con las circunstancias en las que se encuentra. Hobbes, Locke y Rousseau propusieron un retrato biológico-psicológico de la conciencia humana y derivaron sus posiciones políticas de este punto de partida. Los Padres Fundadores, en particular Madison en *The Federalist* 10, hicieron lo mismo. Trazaron la evolución de la sociedad a través de factores que estaban «tejidos en la naturaleza del hombre»:[13] la poderosa y no obstante falible facultad de razonar de cada individuo y su intrínseco «amor propio», de cuya interacción «se formarán diferentes opiniones»; y la diversidad de capacidades de la humanidad, de la cual «inmediatamente resulta la posesión en diferentes grados y clases de propiedad» y con ellos la «división de la sociedad en diferentes intereses y

partidos». Aunque estos pensadores diferían en su análisis de los factores específicos y en las conclusiones que extraían, todos enmarcaban sus conceptos en los términos de una humanidad cuya naturaleza intrínseca y experiencia de la realidad eran atemporales e inmutables.

En el mundo contemporáneo, la conciencia humana cobra forma a través de un filtro sin precedentes. La televisión, los ordenadores y los smartphones componen una tríada que ofrece interacción casi constante con una pantalla durante todo el día. Las interacciones humanas en el mundo físico se ven actualmente trasladadas, de manera incansable, al mundo virtual de los aparatos en red. Estudios recientes sugieren que los estadounidenses adultos pasan en promedio la mitad de sus horas de vigilia frente a una pantalla, cifra que continúa creciendo.[14]

¿Cuál es el impacto de este trastorno cultural en las relaciones entre los estados? El hacedor de políticas lleva a cabo múltiples tareas, muchas de ellas configuradas por la historia y la cultura de su sociedad. Antes que nada debe analizar dónde se encuentra su sociedad. Este es intrínsecamente el lugar donde el pasado se junta con el futuro; por consiguiente, no se puede hacer un juicio sin considerar ambos elementos. Luego debe tratar de entender hacia dónde los llevará esa trayectoria, tanto a él como a su sociedad. Debe resistir la tentación de identificar el diseño de políticas con la proyección de lo conocido en el futuro, porque ese camino lleva al estancamiento y luego a la decadencia. Sobre todo en una época de agitación tecnológica y política, el sentido común aconseja elegir otro camino. Por definición, para dirigir una sociedad desde donde está hacia donde nunca ha estado, un nuevo camino ofrece ventajas y desventajas que siempre parecerán estrechamente equilibradas. Emprender un viaje por un camino nunca transitado requiere carácter y valor: carácter, porque la decisión no es obvia; coraje, porque será un camino solitario al principio. Y

el estadista deberá luego inspirar a su pueblo para que persista en la empresa. Los grandes estadistas (Churchill, los dos Roosevelt, De Gaulle y Adenauer) poseían estas cualidades de visión y determinación; en la sociedad actual es cada vez más difícil desarrollarlas.

A pesar de todos los grandes e indispensables logros que internet ha traído a nuestra era, hace más hincapié en lo actual que en lo contingente, en lo fáctico que en lo conceptual, en valores creados por consenso antes que por la introspección. El conocimiento de la historia y la geografía no es esencial para quienes pueden obtener toda la información que deseen al respecto pulsando un botón. La mentalidad necesaria para recorrer caminos políticos solitarios puede no ser evidente para quienes buscan la confirmación de cientos, a veces miles de amigos en Facebook.

En la era de internet, el orden mundial con frecuencia se ha equiparado con el postulado de que si la gente tiene la posibilidad de acceder e intercambiar libremente la información global, la pulsión humana natural hacia la libertad echará raíces y se autosatisfará, y la historia funcionará con piloto automático, por decirlo así. Pero los filósofos y los poetas han separado hace ya mucho tiempo en tres componentes el dominio de la mente: información, conocimiento y sabiduría. Internet se centra en el ámbito de la información, cuya propagación facilita exponencialmente. Se diseñan funciones incluso más complejas, incluso capaces de responder a cuestiones de hecho, que en sí mismas no son alteradas por el paso del tiempo. Los motores de búsqueda pueden manejar cuestiones crecientemente complejas con creciente velocidad. Pero el exceso de información, por paradójico que parezca, puede inhibir la adquisición de conocimiento y apartar la sabiduría todavía más lejos de lo que estaba antes.

El poeta T. S. Eliot lo captó en su «Coros de La Roca»:

¿Dónde está la vida que hemos perdido viviendo?
¿Dónde la sabiduría que hemos perdido en el conocimiento?
¿Dónde el conocimiento que hemos perdido en la información?[15]

Los hechos rara vez se explican por sí solos; su significado, análisis e interpretación —al menos en el mundo de la política exterior— dependen del contexto y de las relaciones. En la medida en que cada vez se tratan más temas como si fueran de naturaleza fáctica, se establece la premisa de que para cada pregunta debe haber una respuesta investigable, de que los problemas y las soluciones no son tanto para ser pensados, sino para ser «buscados». Pero en las relaciones entre estados —y en muchos otros campos—, la información, para ser verdaderamente útil, debe colocarse dentro de un contexto más amplio de historia y experiencia a fin de que pueda emerger como conocimiento real. Y una sociedad es afortunada si sus líderes son capaces de elevarse ocasionalmente al nivel de la sabiduría.

La adquisición de conocimiento a través de los libros aporta una experiencia diferente de internet. La lectura lleva tiempo; el estilo es importante para facilitar el proceso. Dado que no es posible leer todos los libros que existen, u organizar fácilmente todo lo que uno ha leído, aprender de los libros le da valor al pensamiento conceptual: la habilidad de reconocer información y eventos comparables y proyectar patrones en el futuro. Y el estilo incluye al lector en una relación con el autor, o con el tema, fusionando esencia y estética.

Tradicionalmente otra manera de adquirir conocimiento ha sido a través de las conversaciones personales. La discusión y el intercambio de ideas ha aportado durante milenios una dimensión emocional y psicológica al contenido factual de la información intercambiada, y todavía aporta, intangibles de convicción y personalidad. Ahora la cultura de los mensajes

de texto produce una curiosa renuencia a involucrarse en la interacción cara a cara, especialmente en la relación entre dos.

Hasta cierto punto, el ordenador ha resuelto el problema de adquirir, preservar y recuperar información. Efectivamente puede almacenarse información en cantidades ilimitadas y de una forma manejable. El ordenador vuelve accesible un espectro de información imposible de obtener en la era de los libros. La empaqueta de una manera eficaz; el estilo ya no es necesario para volverla accesible, tampoco memorizarla. Para tratar con una sola opción separada de su contexto, el ordenador aporta herramientas inimaginables incluso una década atrás. Pero también empobrece la perspectiva. Puesto que la información es tan accesible y la comunicación instantánea, disminuye la focalización en su importancia, o incluso en la definición de lo que es importante. La dinámica puede estimular a los hacedores de políticas a esperar que surja un tema en vez de anticiparlo y a considerar los momentos de decisión como una serie de eventos aislados antes que como partes de un continuum histórico. Cuando sucede esto, la manipulación de la información reemplaza a la reflexión como principal herramienta política.

Del mismo modo, internet tiene tendencia a disminuir la memoria histórica. El fenómeno ha sido descrito como sigue: «Las personas olvidan cosas a las que creen que podrán acceder externamente y recuerdan otras que piensan que no estarán disponibles».[16] Al trasladar tantas cosas al dominio de lo accesible, internet reduce el impulso de recordarlos. La tecnología de las comunicaciones amenaza con disminuir la capacidad de búsqueda interior del individuo aumentando su confianza en la tecnología como facilitadora y mediadora del pensamiento. La información tan al alcance de la mano estimula la mentalidad del investigador, pero puede disminuir la mentalidad del lector.[17] Un cambio en la conciencia humana

puede modificar el carácter de los individuos y la naturaleza de sus interacciones, y así comenzar a modificar la condición humana propiamente dicha. ¿Los que vivieron la era de la imprenta veían el mundo como sus ancestros medievales? ¿La percepción óptica del mundo se ve alterada en la era del ordenador?

Hasta ahora, la historia y la psicología occidentales han tratado la verdad como algo independiente de la personalidad y anterior a la experiencia del observador. Pero nuestra era está al borde del cambio en la concepción de la naturaleza de la verdad. Casi todos los sitios web contienen alguna clase de función de personalización basada en un rastreo de códigos de internet destinado a establecer los antecedentes y preferencias del usuario. Estos métodos quieren estimular a los usuarios a «consumir más contenido»[18] y, al hacerlo, quedar expuestos a más publicidad, que es lo que en última instancia sostiene la economía de internet. Estas orientaciones sutiles concuerdan con una tendencia más amplia a manejar la comprensión tradicional de la elección humana. Los productos se ordenan y priorizan para ofrecer aquellos que a uno «le gustarían» y las noticias online se presentan como «las noticias que más le pueden interesar».[19] Dos personas diferentes que recurren a un mismo motor de búsqueda con la misma pregunta no necesariamente reciben la misma respuesta. El concepto de verdad es relativizado e individualizado: pierde su carácter universal. La información se presenta como si fuera gratuita. De hecho, el receptor paga por ella aportando datos que serán explotados por personas que no conoce, de maneras que luego configurarán la información que se le ofrezca.

Cualquiera que sea la utilidad de este enfoque en el ámbito del consumo, su efecto a la hora de decidir políticas puede resultar transformador. Las difíciles elecciones en las decisiones políticas siempre son solitarias. ¿Dónde, en un mundo de redes sociales ubicuas, encuentra espacio el

individuo para desarrollar la fortaleza de tomar decisiones que, por definición, no pueden estar basadas en un consenso? El dicho de que los profetas no son reconocidos en su propia época es verdad en tanto operan más allá de la concepción convencional: eso es lo que los vuelve profetas. En nuestra era, el tiempo técnico de los profetas podría haber desaparecido. La búsqueda de transparencia y conectividad en todos los aspectos de la existencia, al destruir la privacidad, inhibe el desarrollo de personalidades con la fuerza de tomar decisiones solitarias.

Las elecciones estadounidenses, sobre todo las elecciones presidenciales, representan otro aspecto de esta evolución. Se ha sostenido que en 2012 las campañas electorales tenían archivos sobre unas decenas de millones de votantes potencialmente independientes. Extraídos de las redes sociales, de archivos abiertos al público y de los registros médicos, estos archivos ofrecían un perfil probablemente más preciso que el que el propio involucrado hubiera podido hacer de memoria. Esto permitía a los responsables de las campañas elegir la tecnología más adecuada en cada caso: una visita personal de amigos ya afiliados (también encontrados vía internet), cartas personalizadas (extraídas de las redes sociales) o encuentros grupales.

Las campañas presidenciales están a punto de transformarse en competencias mediáticas entre operadores de internet. Lo que alguna vez fueron debates sustantivos sobre el contenido de la actividad del gobierno se reducirá a los candidatos convertidos en portavoces de un intento de marketing perseguido por medios cuya intrusividad habría sido considerada cosa de ciencia ficción apenas una generación atrás. El papel principal de los candidatos podría pasar a ser recaudar fondos en vez de elaborar programas. ¿El esfuerzo de marketing pretende expresar las convicciones del candidato, o las convicciones que expresa el candidato son reflejo de

una investigación de *big data* sobre probables preferencias y prejuicios de los individuos? ¿La democracia puede evitar evolucionar hacia un resultado demagógico basado en una apelación emocional a las masas, en vez de ser el proceso razonado que imaginaron los Padres Fundadores? Si la brecha entre las cualidades requeridas para la elección y las cualidades esenciales para ocupar el cargo se vuelve demasiado ancha, podría perderse ese conocimiento conceptual y ese sentido histórico que deberían ser parte de la política exterior, o el cultivo de estas cualidades podría ocupar tanto tiempo en el primer mandato de un presidente como para impedirle desarrollar su papel de liderazgo de Estados Unidos.

## POLÍTICA EXTERIOR EN LA ERA DIGITAL

Los observadores atentos han visto las trasformaciones globalizadoras anunciadas por el surgimiento de internet y la tecnología informática más avanzada como el comienzo de una nueva era de empoderamiento popular y progreso hacia la paz. Dan la bienvenida a la capacidad de las nuevas tecnologías para facultar al individuo e impulsar la transparencia, ya sea a través de la denuncia de abusos por parte de las autoridades o de la erosión de las barreras culturales del malentendido. Los optimistas señalan, algo justificadamente, los asombrosos nuevos poderes de comunicación obtenidos a través de las redes globales instantáneas. Destacan la habilidad de las redes de ordenadores y los aparatos «inteligentes» para crear nuevas eficiencias sociales, económicas y medioambientales. Esperan solucionar problemas técnicos previamente insolubles empleando la capacidad intelectual de las multitudes conectadas en red.[20]

Una línea de pensamiento sostiene que principios similares de comunicación en red, aplicados correctamente al dominio de los asuntos internacionales, podrían ayudar a resolver problemas de conflicto violento de larga duración. Rivalidades étnicas y sectarias tradicionales podrían quedar silenciadas en la era de internet, postula esta teoría, porque «la gente que intenta perpetuar mitos sobre religión, cultura, etnicidad o cualquier otra cosa tendrá que luchar para mantener sus historias a flote en un mar de destinatarios mucho mejor informados. Con más datos, todos ganan un mejor marco de referencia».[21] Será posible apaciguar rivalidades nacionales y resolver disputas históricas porque «con los dispositivos tecnológicos, plataformas y bases de datos que tenemos hoy será mucho más difícil para los gobiernos en el futuro negar acusaciones de este tipo no solo por la permanencia de las pruebas, sino porque todos los demás tendrán acceso a las mismas fuentes documentales». Desde esta perspectiva, la propagación de los aparatos digitales en red se transformará en un motor positivo de la historia: las nuevas redes de comunicación limitarán los abusos, suavizarán las contradicciones sociales y políticas y ayudarán a que partes hasta ahora desunidas se unan en un sistema global más armonioso.

El optimismo de esta perspectiva reitera los mejores aspectos de la profecía de Woodrow Wilson de un mundo unido por la democracia, la diplomacia transparente y reglas comunes. Como modelo de orden político o social, también plantea algunas de las mismas preguntas que la visión original de Wilson sobre la distinción entre lo práctico y a lo que se aspira.

Desde los albores de la civilización ha habido conflictos dentro de las sociedades y entre ellas. Las causas de estos conflictos no se han limitado a la falta de información o la habilidad insuficiente para compartirla. Han surgido no solo entre sociedades que no se comprenden mutuamente, sino incluso entre aquellas que se entienden demasiado bien. Aun con la misma

fuente documental que examinar, los individuos han disentido sobre su significado o sobre el valor subjetivo de lo que describe. Allí donde los valores, los ideales o los objetivos estratégicos están en contradicción fundamental, la exposición y la conexión pueden en ocasiones alimentar las confrontaciones tanto como mitigarlas.

Las nuevas redes sociales y de información incentivan el crecimiento y la creatividad. Permiten que los individuos expresen sus opiniones y refieran injusticias que de otro modo podrían pasar inadvertidas. En situaciones de crisis, ofrecen una posibilidad crucial para comunicar rápidamente y hacer públicos acontecimientos y políticas de una manera confiable: previniendo potencialmente el estallido de un conflicto debido a incomprensiones.

También ponen en contacto sistemas de valores conflictivos y en ocasiones incompatibles.[22] El advenimiento de las noticias y comentarios y estrategias electorales basadas en información de internet no ha suavizado visiblemente el aspecto partidista de la política estadounidense; en todo caso, ha aportado un público más amplio en las posiciones extremas. Internacionalmente ciertas expresiones que otrora pasaban inadvertidas o eran ignoradas hoy son publicitadas en todo el mundo y usadas como pretextos para la agitación violenta: como ha ocurrido en partes del mundo musulmán en reacción a una alternativa historieta provocadora publicada en un periódico danés o una película casera estadounidense marginal. Mientras tanto, en situaciones de conflicto, las redes sociales pueden servir como plataforma para reforzar las tradicionales fisuras sociales tanto como para disiparlas. Compartir a gran escala las atrocidades de la guerra civil siria filmadas en vídeo parece haber contribuido más a endurecer la resolución de las partes en conflicto que a parar la matanza, mientras el notorio Estado Islámico de Irak y el Levante ha utilizado las redes sociales para declarar un califato y exhortar a la guerra santa.

Algunas estructuras autoritarias pueden caer a raíz de la información difundida online o las protestas convocadas a través de las redes sociales; con el tiempo pueden ser reemplazadas por sistemas más abiertos y participativos que fomenten los valores humanos e inclusivos. En otros lugares otras autoridades se dotarán de medios de represión exponencialmente más poderosos. La proliferación de sensores ubicuos que rastrean y analizan a los individuos, registrando y transmitiendo todas y cada una de sus experiencias (en algunos casos ya, esencialmente desde el nacimiento) y (en la vanguardia de la tecnología) anticipando sus pensamientos abre una miríada de posibilidades tanto represivas como liberadoras.[23] En lo que atañe a esto, uno de los aspectos más radicales de la nueva tecnología puede ser el poder de procesar y monitorear información, modelar debates y hasta cierto punto definir la verdad con que inviste a grupos pequeños situados en los vértices de las estructuras políticas y económicas.[24]

Occidente cantó loas al uso de Facebook y Twitter en las revueltas de la Primavera Árabe.[25] No obstante, si bien las multitudes equipadas con medios digitales triunfan en sus primeras manifestaciones, el uso de nueva tecnología no garantiza que los valores que prevalecerán serán los de los inventores de los aparatos, o incluso los de la mayoría de la multitud. Más aún: las mismas tecnologías utilizadas para convocar manifestaciones también pueden usarse para seguirles la pista y acabar con ellas. Hoy la mayoría de las plazas públicas de cualquier gran ciudad están sujetas a videovigilancia constante, y cualquiera que tenga un smartphone puede ser rastreado electrónicamente en tiempo real. Como concluyera un sondeo reciente: «Internet ha hecho que seguir la pista sea más fácil, más útil y más barato».[26]

El alcance global y la velocidad de las comunicaciones borran la distinción entre disturbios nacionales e internacionales, y también entre los líderes y las demandas inmediatas de los grupos más ruidosos. Acontecimientos cuyos efectos otrora habrían tardado meses en conocerse alcanzan repercusión global en cuestión de segundos. Se espera que los responsables de las decisiones políticas formulen una posición y horas después la interpongan en el curso de los acontecimientos, y que los efectos sean difundidos globalmente por las mismas redes instantáneas. La tentación de responder a las demandas de la multitud digitalmente reflejada puede afectar el juicio requerido para programar una vía compleja en armonía con los propósitos a largo plazo. La distinción entre información, conocimiento y sabiduría se debilita.

La nueva diplomacia afirma que si un número suficientemente grande de personas se reúne para pedir en público la renuncia de un gobierno y transmite digitalmente sus demandas, constituye una expresión democrática que merece el apoyo moral e incluso material de Occidente. Este enfoque convoca a los líderes occidentales (en particular a los estadounidenses) a comunicar su adhesión de inmediato y en términos inequívocos por los mismos métodos de redes sociales para que su rechazo del gobierno sea retransmitido en internet y luego promulgado y afirmado.

Si la vieja diplomacia a veces fallaba en extender su apoyo a fuerzas políticas que lo merecían moralmente, la nueva diplomacia corre el riesgo de la intervención indiscriminada desconectada de la estrategia. Declara absolutos globales ante una audiencia global antes de que sea posible evaluar las intenciones a largo plazo de los actores centrales, sus perspectivas de éxito o su capacidad de implementar una política a largo plazo. Los motivos de los grupos principales, su capacidad de liderazgo coordinado, la estrategia subyacente y los factores políticos del país, y su

relación con otras prioridades estratégicas, se consideran secundarios respecto del imperativo predominante de adherirse al estado de ánimo del momento.

El orden no debería tener prioridad sobre la libertad. Pero la afirmación de la libertad debería ser elevada de estado de ánimo a estrategia. La expresión de principios elevados es un primer paso en la búsqueda de valores humanos; pero luego hay que sostenerlos en medio de las ambigüedades y contradicciones inherentes a todos los asuntos humanos, y esta es la tarea de la política. En este proceso, el hecho de compartir información y el apoyo público a las instituciones libres son importantes nuevos aspectos de nuestra era. Pero, si no se presta la debida atención a los factores políticos y estratégicos subyacentes, tendrán dificultades para cumplir sus promesas por sí solos.

Los grandes estadistas, por muy diferentes que sean sus personalidades, casi invariablemente han tenido una percepción instintiva de la historia de sus sociedades. Como escribió Edmund Burke: «Los que jamás miran a sus ancestros, no verán la posteridad».[27] ¿Cuál será la actitud de los que aspiran a ser grandes estadistas en la era de internet? Una combinación de inseguridad crónica y autoafirmación insistente amenaza tanto a los líderes como a la opinión pública en la era de internet. Los líderes, puesto que cada vez tienen menos participación en el diseño de sus programas, buscan dominar por medio de voluntad o carisma. El acceso de la gente a los intangibles del debate público siempre es más restringido. Importantes leyes en Estados Unidos, Europa y otros lugares a menudo contienen miles de páginas de texto cuyo significado preciso escapa incluso a los legisladores que las votaron.

Generaciones previas de dirigentes occidentales han desempeñado su papel democrático reconociendo que el liderazgo no consistía simplemente

en poner en práctica los resultados de las encuestas públicas sobre una base diaria. Las generaciones del mañana pueden mostrarse renuentes a ejercer un liderazgo independiente de las técnicas de búsqueda y almacenamiento de datos, aun cuando su dominio del ámbito de la información pueda premiarlos con la reelección por haber perseguido políticas con objetivos claros y a corto plazo.

En este contexto, los participantes en el debate público corren el riesgo de dejarse llevar por lo que pide el ánimo del momento antes que por argumentos razonables. El tema que ocupa el centro de la atención es inculcado diariamente en la conciencia del destinatario por personajes cuyo estatus depende directamente de su capacidad dramática. Los que participan en las manifestaciones públicas rara vez se reúnen en torno a un programa específico. Más bien, muchos buscan el estímulo de un momento de exaltación y piensan que su papel en el acontecimiento consiste, primordialmente, en participar en una experiencia emocional.

Estas actitudes reflejan en parte la complejidad de definir una identidad en la era de las redes sociales. Acogidas como un avance en las relaciones humanas, las redes sociales estimulan a compartir la máxima cantidad de información, personal o política. Las personas son alentadas —por petición expresa— a «postear» sus actos y pensamientos más íntimos en sitios web públicos dirigidos por compañías cuyas políticas internas son, incluso cuando se hacen públicas, mayormente incomprensibles para el usuario común. La información más sensible solo es accesible a los «amigos» que, en la práctica, pueden ser miles. La meta es la aprobación; de no ser por ese objetivo, compartir información personal no sería una práctica tan difundida y a veces tan discordante. Solo las personalidades muy fuertes pueden resistir los juicios desfavorables digitalmente añadidos y amplificados de sus pares. Se busca el consenso, menos por el intercambio de ideas que por

el compartir emociones. Los participantes tampoco pueden evitar verse afectados por la exaltación de plenitud que implica ser miembro de una multitud de personas que aparentemente piensan igual. ¿Estas redes serán acaso la primera institución libre de abuso ocasional, y por ende libre de los tradicionales peros y contraperos, de la historia humana?

Junto a las ilimitadas posibilidades que abren las nuevas tecnologías, la reflexión sobre el orden internacional debe incluir los peligros internos de las sociedades guiadas por el consenso masivo, privadas del contexto y la previsión necesarios en términos compatibles con su carácter histórico. En todas las otras eras, esto era considerado la esencia del liderazgo; en la nuestra, corre el riesgo de ser reducido a una serie de eslóganes destinados a capturar la aprobación inmediata a corto plazo. La política exterior corre peligro de convertirse en una subdivisión de políticas internas, en vez de una práctica de modelar el futuro. Si los grandes países dirigen sus políticas internas de esta manera, sus relaciones en el escenario internacional sufrirán distorsiones concomitantes. La búsqueda de perspectiva bien podría ser reemplazada por un endurecimiento de las diferencias; la capacidad del estadista, por la pose. Si la diplomacia se transforma en gestos dirigidos a las pasiones, la búsqueda de equilibrio corre el riesgo de ceder el paso al hecho de poner a prueba los límites.

Se necesitará sabiduría y previsión para evitar estos peligros y garantizar que la era tecnológica cumpla su inmensa promesa. Necesita profundizar en su propio interés por lo inmediato a través de una mejor comprensión de la historia y la geografía. La tarea no es solo o incluso primordialmente un asunto de la tecnología. La sociedad necesita adaptar su política educativa a imperativos últimos en la dirección del país a largo plazo y en el cultivo de sus valores. Los inventores de los aparatos que tanto han revolucionado las maneras de recabar y compartir información pueden hacer una aportación

idéntica, si no mayor, diseñando medios que permitan profundizar a sus fundamentos conceptuales. En el camino que lleva al primer orden mundial verdaderamente global, los grandes logros humanos de la tecnología deben fundirse con los poderes realzados del juicio humano, trascendente y moral.

# Conclusión

## ¿Orden mundial en nuestra época?

En las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, parecía que estuviera a punto de nacer una sensación de comunidad global. Las regiones industrialmente avanzadas del mundo estaban exhaustas a causa de la guerra; las regiones subdesarrolladas comenzaban sus procesos de descolonización y redefinición de sus identidades. Todos necesitaban cooperación antes que confrontación. Y Estados Unidos, preservado de las devastaciones de la contienda —por cierto, fortalecido por el conflicto en su economía y su confianza nacional— se lanzó a poner en marcha ideales y prácticas que consideraba aplicables al mundo entero.

Cuando Estados Unidos alzó la antorcha del liderazgo nacional, añadió una nueva dimensión a la búsqueda de un orden mundial. En tanto nación explícitamente fundada sobre una idea de gobierno libre y representativo, identificó su propio ascenso con la extensión de la libertad y la democracia, y atribuyó a estas fuerzas la capacidad de alcanzar esa paz justa y duradera que hasta entonces había eludido al mundo. El enfoque tradicional europeo del orden veía a las personas y los estados como intrínsecamente competitivos; para limitar los efectos de sus ambiciones en conflicto, confiaba en el equilibrio de poder y en un conjunto de estadistas clarividentes.

La visión estadounidense predominante afirmaba que las personas eran intrínsecamente razonables y tendían a la paz, el sentido común y el trato justo; por ende, la extensión de la democracia era la meta general del orden internacional. Los mercados libres estimularían a los individuos, enriquecerían a las sociedades y sustituirían las tradicionales rivalidades internacionales por la interdependencia económica. Desde esta perspectiva, la Guerra Fría era producto de las aberraciones del comunismo; tarde o temprano la Unión Soviética retornaría a la comunidad de las naciones. Luego un nuevo orden mundial abarcaría a todas las regiones del planeta; los valores y las metas compartidos harían que las condiciones de vida dentro de los estados fueran más humanas y los conflictos entre estados, más improbables.

La tarea multigeneracional de ordenar el mundo ha dado fruto en muchos sentidos. Su éxito se expresa en la plétora de estados soberanos independientes que gobiernan la mayor parte del territorio mundial. La extensión de la democracia y el gobierno participativo se han convertido en una aspiración compartida, si no en una realidad universal; las comunicaciones globales y las redes financieras operan en tiempo real, posibilitando una escala de interacciones humanas que generaciones anteriores no podían imaginar; los esfuerzos comunes para solucionar los problemas del medioambiente, o al menos las ganas de solucionarlos, existen; y la comunidad científica, médica y filantrópica internacional centra su atención en enfermedades y azotes a la salud alguna vez considerados incurables ultrajes del destino.

Estados Unidos ha hecho una contribución significativa a esta evolución. El poder militar estadounidense supuso un escudo de seguridad para el resto del mundo, lo pidieran o no sus beneficiarios. A resguardo de una garantía militar estadounidense esencialmente unilateral, buena parte del mundo

desarrollado ingresó en un sistema de alianzas; los países en desarrollo fueron protegidos contra una amenaza que a veces no reconocían, mucho menos admitían. Se desarrolló una economía global a la que Estados Unidos aportó financiamiento, mercados y una profusión de innovaciones. El período comprendido desde quizá 1948 hasta el cambio de siglo marcó un breve momento en la historia humana en que se pudo hablar de un orden mundial global incipiente compuesto por una mezcla de idealismo estadounidense y conceptos tradicionales de equilibrio de poder.

Pero su mismo éxito volvió inevitable que la empresa fuera al final cuestionada, a veces en nombre del propio orden mundial. La relevancia universal del sistema westfaliano derivaba de su naturaleza procedimental: vale decir, neutral. Sus reglas eran accesibles a cualquier país: no injerencia en los asuntos internos de otros estados; inviolabilidad de las fronteras; soberanía de los estados; mantenimiento del derecho internacional. La debilidad del sistema westfaliano ha sido el reverso de su fuerza. Diseñado como estaba por estados exhaustos por el derramamiento de sangre, no tenía un sentido de dirección. Utilizaba métodos de adjudicar y preservar el poder; no ofrecía respuestas al problema de cómo generar legitimidad.

Cuando se construye un orden mundial, una cuestión clave inevitablemente concierne a la esencia de sus principios unificadores: que implica una distinción cardinal entre los enfoques occidentales y no occidentales del orden. Desde el Renacimiento, Occidente ha estado profundamente comprometido con la noción de que el mundo real es exterior al observador, que el conocimiento consiste en registrar y clasificar datos —con cuanta mayor precisión, mejor— y que el éxito de la política exterior depende de evaluar las realidades y tendencias existentes. La paz westfaliana representó una valoración de la realidad —particularmente de

las realidades del poder y el territorio— como concepto ordenador temporal sobre las exigencias de la religión.

Las otras grandes civilizaciones contemporáneas concebían la realidad como algo interno al observador, definida por sus convicciones psicológicas, filosóficas o religiosas. El confucianismo ordenó el mundo en tributarios a una jerarquía definida por su cercanía a la cultura china. El islam dividió el orden mundial en un mundo de paz, el del islam, y un mundo de guerra, habitado por los infieles. Así, China no tenía necesidad de viajar al extranjero para descubrir un mundo al que consideraba ya ordenado, o mejor ordenado por el cultivo interno de la moral, mientras que el islam solo podía alcanzar la plenitud teórica del orden mundial a través de la conquista o el proselitismo global, para el que no existían condiciones objetivas. El hinduismo, para el cual los ciclos de la historia y la realidad metafísica trascendían la experiencia temporal, trataba a ese mundo de fe como un sistema completo en sí mismo y cerrado a nuevos acólitos, ya fuera por la conquista o la conversión.

La misma distinción regía en la actitud hacia la ciencia y la tecnología. Occidente, que valoraba con creces el dominio de la realidad empírica, exploró los confines del mundo y fomentó la ciencia y la tecnología. Las otras civilizaciones tradicionales, que se consideraban a sí mismas centro del orden mundial por derecho propio, no tuvieron el mismo empuje y quedaron atrás tecnológicamente.

Ese período ahora ha terminado. El resto del mundo persigue la ciencia y la tecnología y, por estar libre de patrones establecidos, quizá con mayor energía y flexibilidad que Occidente, al menos en países como China y los «tigres asiáticos».

En el mundo de la geopolítica, el orden establecido y proclamado como universal por los países occidentales se encuentra en un punto de inflexión.

Sus panaceas son globalmente comprendidas, pero no hay consenso sobre su aplicación; por cierto, conceptos como democracia, derechos humanos y derecho internacional reciben interpretaciones divergentes que las partes beligerantes invocan regularmente unas contra otras como gritos de batalla. Las reglas del sistema han sido promulgadas pero, a falta de cumplimiento activo, han resultado ineficaces. La promesa de asociación y comunidad ha sido reemplazada en algunas regiones, o al menos acompañada, por una contundente puesta a prueba de los límites.[1]

Un cuarto de siglo de crisis políticas y económicas percibida como producto, o al menos con la complicidad, de las admoniciones y prácticas occidentales —junto con la implosión de órdenes regionales, baños de sangre sectarios, terrorismo y guerras que terminan muy lejos de la victoria— ha puesto en cuestión los supuestos optimistas de la era inmediatamente posterior a la Guerra Fría: que la propagación de la democracia y los mercados libres automáticamente crearía un mundo justo, pacífico e inclusivo.

En varias partes del mundo ha surgido un ímpetu compensatorio por construir bastiones contra las políticas supuestamente inductoras de crisis del Occidente desarrollado, incluyendo aspectos de la globalización. Los compromisos con la seguridad, que antes eran un pilar del sistema, están siendo cuestionados, incluso por el mismo país cuya defensa buscan fomentar. Mientras los países occidentales reducen bruscamente sus arsenales nucleares o disminuyen el papel de las armas nucleares en su doctrina estratégica, los países del llamado mundo en desarrollo lo persiguen con gran ímpetu. Gobiernos que alguna vez abrazaron (aunque en ocasiones perplejos) el compromiso estadounidense con su versión del orden mundial han empezado a preguntar si no conducirá a empresas que Estados Unidos finalmente no tendrá la paciencia necesaria para ver

concluidas. Desde esta perspectiva, la aceptación de las «reglas» occidentales de orden mundial está enlazada con elementos de responsabilidad impredecible: una interpretación que condujo a la conspicua disociación de algunos aliados tradicionales de Estados Unidos. Por cierto, en algunos lugares, el incumplimiento de normas universales (como los derechos humanos, procesos justos o la igualdad de las mujeres), por considerárselas distintivamente preferenciales del Atlántico Norte, es visto como una virtud positiva y núcleo de todos los sistemas de valores alternativos. Formas identitarias más elementales son celebradas como bases de esferas de interés excluyentes.[2]

El resultado no es simplemente una multipolaridad de poder, sino un mundo de realidades crecientemente contradictorias. No debe suponerse que, si no se les presta atención, estas tendencias remitirán automáticamente en algún momento a un mundo de equilibrio y cooperación, o incluso a ninguna clase de orden.

## LA EVOLUCIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL

Todo orden internacional debe afrontar tarde o temprano el impacto de dos tendencias que desafían su cohesión: o la redefinición de la legitimidad o un cambio significativo en el equilibrio de poder.

La primera tendencia se manifiesta cuando los valores subyacentes a los acuerdos internacionales se ven alterados fundamentalmente, abandonados por aquellos que tenían a su cargo mantenerlos o derrocados por la imposición revolucionaria de un concepto alternativo de legitimidad. Este fue el impacto del Occidente en ascenso sobre muchos órdenes tradicionales del mundo no occidental; del islam en su oleada inicial de

expansión en los siglos VII y VIII; de la Revolución francesa sobre la diplomacia europea en el siglo XVIII; del totalitarismo comunista y fascista en el siglo XX, y de los ataques islamistas contra la frágil estructura de Oriente Próximo en nuestra época.

La esencia de estos disturbios es que, si bien habitualmente se ven apuntalados por la fuerza, su impulso general es psicológico. Quienes son atacados se ven desafiados a defender no solo su territorio, sino los presupuestos básicos de su modo de vida, su derecho moral a existir y actuar de una manera que, hasta ese momento, era incuestionable. La tendencia natural, sobre todo entre los dirigentes de sociedades pluralistas, es acercarse a los representantes de la revolución, con la esperanza de que en realidad quieran negociar de buena fe sobre las premisas del orden existente y llegar a una solución razonable. El orden no es primordialmente arrollado a raíz de la derrota militar o el desequilibrio de recursos (aunque este suele ser el siguiente paso), sino por la imposibilidad de comprender la naturaleza y el alcance del desafío que debe afrontar. En este sentido, la prueba definitiva de las negociaciones nucleares con Irán será verificar si la afirmación iraní de la voluntad de resolver la cuestión conversando es un cambio estratégico o una argucia táctica —en pos de una política ya predominante— y si Occidente maneja lo táctico como si fuera un cambio estratégico de dirección.

La segunda causa de crisis del orden internacional se da cuando no puede encajar un cambio importante en las relaciones de poder. En algunos casos, el orden se derrumba porque uno de sus componentes mayores deja de cumplir su papel o deja de existir: como ocurrió con el orden internacional comunista casi a fines del siglo XX, cuando se disolvió la Unión Soviética. O una potencia en ascenso puede rechazar el papel que le ha sido adjudicado por un sistema que no diseñó y las potencias establecidas se

muestran incapaces de adaptar el equilibrio del sistema a la nueva situación. La ascensión de Alemania planteó ese desafío al sistema en el siglo XX en Europa, desencadenando dos guerras catastróficas de las que Europa no se ha recuperado del todo. El ascenso de China entraña un desafío estructural comparable en el siglo XXI. Los presidentes de los dos grandes rivales de este siglo —Estados Unidos y China— se han comprometido a evitar repetir la tragedia europea a través de un «nuevo tipo de relación entre grandes potencias». El concepto se halla a la espera de una elaboración conjunta. Podría haber sido propuesto por cada una o ambas potencias como una maniobra táctica. No obstante, sigue siendo el único camino para evitar que se repitan tragedias previas.

Lograr el equilibrio entre los dos aspectos del orden —poder y legitimidad— es la esencia del arte del gobierno. Los cálculos de poder sin una dimensión moral transformarán cualquier desacuerdo en una prueba de fuerza; la ambición no hallará descanso; los países se verán embarcados en insostenibles *tours de force* de cálculos elusivos relacionados con la cambiante configuración del poder. Por otra parte, las proscripciones morales que no se preocupan por el equilibrio tienden a la cruzada o a desarrollar políticas impotentes que invitan a cuestionarlas; los dos extremos ponen en peligro la coherencia del orden internacional mismo.

En nuestra época, en parte por las razones tecnológicas vistas en el capítulo 9, el poder está en un proceso de cambio sin precedentes mientras los llamamientos a la legitimidad multiplican cada década su alcance de maneras hasta hace poco inconcebibles. Cuando las armas se vuelven capaces de acabar con la civilización y las interacciones entre sistemas de valores se tornan instantánea e inauditamente intrusivas, los cálculos tradicionales para mantener el equilibrio de poder o una comunidad de valores pueden volverse obsoletos.

El aumento de estos desequilibrios revela la ausencia de cuatro dimensiones en la estructura del orden mundial del siglo XXI.

Primero, la naturaleza misma del Estado —la unidad formal básica de la vida internacional— ha sido sometida a una multitud de presiones: atacada y desmantelada intencionadamente, en algunas regiones corroída por el abandono, a menudo sepultada por una avalancha de acontecimientos. Europa se ha propuesto trascender el Estado y crear una política exterior basada principalmente en el poder blando y los valores humanitarios. Pero es dudoso que las reivindicaciones de legitimidad separadas de cualquier concepto de estrategia puedan sostener un orden mundial. Y Europa todavía no se ha otorgado a sí misma atributos estatales, tentando a un vacío de autoridad internamente y al desequilibrio de poder en sus fronteras. Partes de Oriente Próximo se han disuelto en componentes étnicos y sectarios en conflicto unos con otros; las milicias religiosas y los poderes que las respaldan violan fronteras y soberanías a su antojo. El desafío en Asia es lo opuesto de Europa. Los principios westfalianos de equilibrio de poder siguen sin estar relacionados con un concepto de legitimidad consensuado.

Y hemos asistido en varias partes del mundo, desde el final de la Guerra Fría, al fenómeno de los «estados fallidos», de los «espacios desgobernados», o de estados que no merecen tal nombre porque no tienen el monopolio del uso de la fuerza ni una autoridad central efectiva. Si las grandes potencias comienzan a practicar políticas exteriores de manipular una multiplicidad de unidades subsoberanas cuyas reglas de conducta son ambiguas y a menudo violentas, y muchas de ellas basadas en articulaciones extremas de experiencias culturales divergentes, la anarquía está garantizada.

Segundo, las organizaciones políticas y económicas del mundo están en desacuerdo. El sistema económico internacional se ha vuelto global,

mientras que la estructura política del mundo continúa basándose en la nación-Estado. El ímpetu económico global es eliminar los obstáculos al flujo de bienes y capital. El sistema político internacional todavía está en su mayoría basado en ideas contrastantes de orden mundial y en la reconciliación de conceptos de interés nacional. La globalización económica, en esencia, ignora las fronteras nacionales. La política internacional hace hincapié en la importancia de las fronteras incluso mientras busca reconciliar ambiciones nacionales en conflicto.

Esta dinámica ha producido décadas de crecimiento económico sostenido puntuadas por crisis financieras periódicas de intensidad creciente: en América Latina en la década de 1980, en Asia en 1997, en Rusia en 1998, en Estados Unidos en 2001 y de nuevo desde 2007, en Europa después de 2010. Los ganadores —los que pueden capear la tormenta dentro de un período razonable y siguen adelante— tienen pocas reservas respecto del sistema. Pero los perdedores —los que quedan atrapados en fallas estructurales, como fue el caso de la franja meridional de la Unión Europea — buscan remedio en soluciones que niegan, o al menos obstruyen, el funcionamiento del sistema económico global.

Si bien cada una de estas crisis ha tenido una causa diferente, su rasgo común ha sido la especulación despilfarradora y la ignorancia sistémica del riesgo. Se han inventado instrumentos financieros que oscurecen la naturaleza de las transacciones relevantes. A los prestamistas les resulta difícil estimar el alcance de sus compromisos y a los prestatarios, incluidas algunas naciones importantes, les cuesta comprender las implicaciones de su deuda.

El orden internacional se enfrenta así a una paradoja: su prosperidad depende del éxito de la globalización, pero el proceso produce una reacción política que a menudo conspira contra sus aspiraciones. Los gerentes

económicos de la globalización tienen pocas oportunidades de involucrarse en sus procesos políticos. Los gerentes de los procesos políticos tienen pocos incentivos para arriesgar su apoyo interno anticipando problemas económicos o financieros cuya complejidad elude la comprensión de todos, exceptuando a los expertos.

En estas condiciones, el desafío pasa a ser la misma capacidad de gobierno. Los gobiernos están sujetos a presiones que buscan orientar el proceso de globalización en la dirección de la ventaja nacional o el mercantilismo. En Occidente, las cuestiones de la globalización se mezclan con las de la dirección de la política exterior democrática. Armonizar órdenes políticos y económicos internacionales cuestiona perspectivas establecidas: la búsqueda de un orden mundial porque requiere un agrandamiento del marco nacional; la disciplina de la globalización porque las prácticas sostenibles implican una modificación de los patrones convencionales.

El tercero es la falta de un mecanismo efectivo para que las grandes potencias se consulten entre sí y posiblemente cooperen en los temas más significativos. Esta crítica puede parecer rara en vista de la plétora de foros multilaterales que existen, muchísimos más que en cualquier otro período de la historia. Al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —dotado de contundente autoridad formal, pero estancado en los temas más importantes— se suman reuniones cumbres regulares de los líderes atlánticos en la OTAN y la Unión Europea, de líderes de Asia-Pacífico en APEC y la Cumbre de Asia Oriental, de países desarrollados en el G7 o el G8, y de grandes economías en el G20. Estados Unidos es un participante clave en todos estos foros. Pero la naturaleza y la frecuencia de estos encuentros conspira contra la elaboración de estrategias de largo alcance. Las discusiones de programaciones y negociaciones sobre agendas formales

ocupan la mayor parte del tiempo; algunos foros efectivamente co-orbitan en los calendarios de los líderes debido a la dificultad de reunirlos a todos en un mismo lugar y con cierta regularidad. Los jefes de Estado participantes, por la naturaleza misma de sus posiciones, se centran en el impacto público de sus acciones durante las reuniones; sienten la tentación de enfatizar las implicaciones tácticas o los aspectos de relaciones públicas. Este proceso apenas permite más que redactar un comunicado formal; en el mejor de los casos supone un debate de cuestiones tácticas pendientes, y en el peor, una nueva forma de cumbre como evento para las «redes sociales». Para que una estructura contemporánea de reglas y normas internacionales sea relevante no basta con que sea afirmada mediante declaraciones conjuntas: debe ser fomentada como materia de convicción común.

El liderazgo estadounidense ha sido indispensable durante todo el proceso, aun cuando haya sido ejercido ambivalentemente. Ha buscado un equilibrio entre la estabilidad y la defensa de principios universales no siempre reconciliables con los principios de no injerencia soberana o con la experiencia histórica de otras naciones. La búsqueda de ese equilibrio, entre la singularidad de la experiencia estadounidense y la confianza idealista en su universalidad, entre los polos de exceso de confianza e introspección, es intrínsecamente infinita. Lo que no permite es la retirada.

## ¿Adónde vamos desde aquí?

La reconstrucción del sistema internacional es el desafío último para los estadistas de nuestro tiempo. El castigo por fallar no será tanto una guerra mayor entre estados (aunque no está descartada en algunas regiones) como una evolución hacia esferas de influencia identificadas con estructuras

internas y formas de gobierno particulares: por ejemplo, el modelo westfaliano contra la versión islamista radical.[3] En sus márgenes, cada esfera sentiría la tentación de probar su fuerza contra otras entidades de órdenes considerados ilegítimos. Estarían en red para tener comunicación instantánea y se transgredirían unas a otras constantemente. Con el tiempo las tensiones de este proceso degenerarían en maniobras por el estatus o la ventaja a escala continental o incluso mundial. Una lucha entre regiones podría ser incluso más extenuante de lo que ha sido la lucha entre naciones.

La búsqueda contemporánea de un orden mundial requerirá una estrategia coherente para establecer un concepto de orden dentro de las diversas regiones y relacionar esos órdenes regionales entre sí. Estas metas no son necesariamente idénticas ni están destinadas a conciliarse entre sí espontáneamente: el triunfo de un movimiento radical podría llevar orden a una región y al mismo tiempo crear un escenario propicio para los disturbios en y con todas las otras. La dominación militar de una región por un país, aunque aporte un orden aparente, podría producir una crisis en el resto del mundo.

Se impone realizar una reevaluación del concepto de equilibrio de poder. En teoría, el equilibrio de poder debería ser totalmente calculable; en la práctica, ha resultado extremadamente difícil armonizar los cálculos de un país con los de otros estados y alcanzar un reconocimiento común de límites. El elemento conjetural de esta política exterior —la necesidad de ajustar las acciones a una evaluación que no puede ser probada cuando se realiza— nunca es más verdadero que en un período de disturbios. Entonces el viejo orden cambia, pero la forma que lo sustituye es sumamente incierta. Todo depende, por tanto, de alguna idea de futuro. Pero estructuras internas variantes pueden producir diferentes evaluaciones del significado de las

tendencias existentes y, más importante aún, confrontar criterios para resolver estas diferencias. Este es el dilema de nuestra época.

Un orden mundial de estados que afirman la dignidad individual y el gobierno participativo, y cooperan internacionalmente de acuerdo con reglas consensuadas, puede ser nuestra esperanza y debería ser nuestra inspiración. Pero el progreso hacia ese orden tendrá que sostenerse a través de una serie de etapas intermedias. En cualquier intervalo dado, por lo general nos convendrá, como escribiera Edmund Burke, «aceptar algún proyecto idóneo que no satisfaga la plena perfección de la idea abstracta, que insistir en lo más perfecto»; que correr el riesgo de una crisis o una desilusión insistiendo inmediatamente en esto último.[4] Estados Unidos necesita una estrategia y una diplomacia que tengan en cuenta la complejidad del viaje: lo remoto de la meta, así como la incompletud intrínseca a las empresas humanas con que se intentará alcanzarla.

Si quiere desempeñar un papel responsable en la evolución del orden mundial del siglo XXI, Estados Unidos tendrá que estar preparado para responder unas cuantas preguntas:

¿Qué queremos prevenir, no importa cómo sea, y solo si es necesario? La respuesta define la condición mínima de la supervivencia de la sociedad.

¿Qué queremos lograr, incluso sin contar con ningún apoyo multilateral? Estas metas definen los objetivos mínimos de la estrategia nacional.

¿Qué queremos lograr, o prevenir, solo si contamos con el apoyo de una alianza? Esto define los límites externos de las aspiraciones estratégicas del país como parte de un sistema global.

¿En qué no deberíamos involucrarnos, aunque un grupo multilateral o una alianza nos urgieran a hacerlo? Esto define los límites de la participación estadounidense en el orden mundial.

Sobre todo, ¿cuál es la naturaleza de los valores que queremos difundir? ¿Qué aplicaciones dependen en parte de las circunstancias?

En principio, las mismas preguntas son válidas para otras sociedades.

Para Estados Unidos, la búsqueda de un orden mundial funciona en dos niveles: la celebración de los principios universales debe ser equiparada con el reconocimiento de la realidad de las historias y culturas de otras regiones. Aunque las lecciones de décadas de desafíos son discutibles, debemos sostener la afirmación de la naturaleza excepcional del país. La historia no da respiro a los países que olvidan sus compromisos o su sentido identitario en favor de un camino aparentemente menos arduo. Estados Unidos, en tanto expresión decisiva de la humana búsqueda de libertad en el mundo moderno, y en tanto fuerza geopolítica indispensable para la reivindicación de los valores humanos, debe conservar su sentido de orientación.

El decidido papel estadounidense será un imperativo filosófico y geopolítico para los desafíos de nuestro período. Pero ningún país puede lograr el orden mundial actuando solo. Para alcanzar un orden mundial genuino, sus componentes, manteniendo sus propios valores, deben adquirir una segunda cultura que sea global, estructural y jurídica: un concepto de orden que trascienda la perspectiva y los ideales de cualquier región o nación. En este momento de la historia, esto implicaría una modernización del sistema westfaliano acorde a las realidades contemporáneas.

¿Es posible traducir culturas divergentes a un sistema común? El sistema westfaliano fue bosquejado por unos doscientos delegados, ninguno de los cuales ha entrado en los anales de la historia como un personaje relevante, que se reunieron en dos ciudades alemanas de provincias separadas entre sí por unos sesenta kilómetros (una distancia significativa en el siglo XVII) en dos grupos separados. Superaron sus obstáculos porque compartían la devastadora experiencia de la guerra de los Treinta Años y estaban

decididos a impedir que volviera a ocurrir. Nuestra época, que se enfrenta a perspectivas incluso más graves, necesita resolver sus necesidades antes de que sea tarde.

Fragmentos crípticos de la remota antigüedad revelan una visión de la condición humana irremediablemente marcada por el cambio y la lucha.[5] «El orden mundial» era como el fuego, «ardía con mesura, y con mesura se extinguía», y la guerra era «el padre y rey de todo» que creaba el cambio en el mundo. Pero «la unidad de las cosas yace bajo la superficie; depende de una reacción equilibrada entre opuestos». La meta de nuestra era debe ser lograr el equilibrio sujetando a los mastines de la guerra. Y tenemos que hacerlo en medio de la impetuosa corriente de la historia. La célebre metáfora de esto es el fragmento que expresa que «no podemos bañarnos dos veces en el mismo río». Podemos pensar la historia como un río, pero sus aguas siempre serán cambiantes.

Hace mucho tiempo, en mi juventud, yo tenía el descaro de creerme capaz de pronunciarme sobre «el sentido de la historia».[6] Ahora sé que el sentido de la historia es algo que debemos descubrir, no proclamar. Es una pregunta que debemos intentar responder lo mejor que podamos reconociendo que permanecerá abierta al debate; que cada generación será juzgada por cómo se enfrentó a los temas más grandes y significativos de la condición humana, y que los estadistas deben tomar la decisión de afrontar estos desafíos antes de que sea posible saber cuál será el resultado.

# Agradecimientos

Este libro surgió en una conversación, durante una cena con Charles Hill, *Distinguished Fellow* del Brady-Johnson Program in Grand Strategy y catedrático en el Programa de Humanidades de la Universidad de Yale. Charlie era un valioso miembro del Staff de Planificación Política cuando yo era Secretario de Estado, hace ya una vida. Hemos sido amigos y colaboradores ocasionales desde entonces.

En esa cena llegamos a la conclusión de que la crisis del concepto de orden mundial era el problema internacional más candente de nuestros días. Cuando decidí escribir un libro sobre el tema, Charlie me ofreció consejo y ayuda, de valor incalculable. Charlie me permitió leer varios ensayos de su autoría sobre diversos aspectos del tema, revisó los borradores de los capítulos, siempre estuvo dispuesto al debate y me ayudó a corregir el manuscrito completo una vez concluido.

Schuyler Schouten fue indispensable e infatigable: adjetivos que ya he aplicado a su contribución a la preparación de *China* tres años atrás. Técnicamente mi socio de investigación, funciona como una suerte de alter ego en mis búsquedas intelectuales. Llevó a cabo la mayor parte de la investigación, la reunió en concienzudos resúmenes, revisó el manuscrito varias veces y me acompañó en varias discusiones sobre el tema. Su contribución a este libro fue fundamental; que haya mantenido

infaliblemente la compostura en medio de tantas presiones da testimonio de su calidad humana.

La labor editorial de Penguin Press, mi editorial, ha sido excepcional. Nunca había trabajado simultáneamente con dos editores, y debo decir que se han complementado con excelencia. Ann Godoff sumó a sus responsabilidades como presidenta y editora jefe la edición voluntaria de este libro. Con penetrante inteligencia y gran sentido común me obligó a aclarar las frases oscuras y las referencias históricas con las que los lectores no académicos no están familiarizados. También hizo algunas sugerencias esenciales respecto de la estructura del libro. No sé cómo encontró tiempo para sus comentarios extensos e incisivos, por los cuales le estoy profundamente agradecido.

Su colega Stuart Proffitt, un estudioso de la historia casi obsesivo, editor de Penguin's U.K., se ofreció a leer cada capítulo, realizó comentarios meticulosos y concienzudos, y me hizo prestar atención a referencias esenciales. Trabajar con Stuart fue como estar bajo la tutoría de un mentor excepcionalmente instruido, paciente y amable en la universidad.

Nunca había escrito sobre cuestiones de internet. También soy esencialmente ignorante de su aspecto técnico. Pero he reflexionado mucho sobre el impacto de la nueva tecnología en la política. Eric Schmidt aceptó mostrarme su mundo con suma paciencia y atención. Nos reunimos muchas veces, en ambas costas del país, para mantener conversaciones prolongadas y sumamente estimulantes. Jared Cohen participó en algunos de esos encuentros y contribuyó significativamente a este proceso. En dos ocasiones Eric me invitó a visitar Google para intercambiar ideas con algunos de sus fascinantes y brillantes colegas.

Numerosos amigos y conocidos, de cuya generosidad abusé, leyeron y comentaron partes de este manuscrito: J. Stapleton Roy y Winston Lord

(sobre Asia); Michael Gfoeller y Emma Sky (sobre Oriente Próximo) y el profesor Rana Mitter de la Universidad de Oxford (sobre el manuscrito completo). Varios capítulos contaron con la inestimable aportación de mis amigos Les Gelb, Michael Korda, Peggy Noonan y Robert Kaplan.

Theresa Amantea, que ya va por el sexto libro colaborando conmigo, supervisó el picado, la comprobación de datos y todos los otros problemas técnicos con su acostumbrada capacidad y entusiasmo. Theresa también hizo gran parte del picado, con la asistencia de Jody Williams, quien nos echó una mano para poder cumplir con los plazos inminentes. Hace ya varias décadas que ambas trabajan conmigo. Les estoy agradecido por su eficiencia, pero aún más por su dedicación.

Louise Kushner se sumó más recientemente a mi oficina, pero está a la altura de sus colegas. Contribuyó eficientemente en la recopilación de los comentarios de los editores. Firme y cortés al mismo tiempo, mantuvo bajo control mis horarios y mi agenda mientras yo me dedicaba a escribir.

Jessee LePorin y Katherine Earle me brindaron una ayuda valiosa.

Ingrid Sterner, Bruce Giffords y Noirin Lucas de Penguin Press corrigieron el manuscrito y realizaron tareas del mismo tenor con gran destreza, aportando su particular paciencia y su atención en las fases de producción editorial.

Andrew Wylie me representó ante las editoriales de todo el mundo, como ya lo había hecho con *China*, con su habitual inteligencia, tenacidad y determinación. Le estoy profundamente agradecido.

He dedicado este libro a mi esposa, Nancy, quien ha sido mi vida. Como siempre, leyó el manuscrito completo e hizo comentarios extraordinariamente sensatos.

No hace falta decir que los defectos del libro solo pueden atribuirse a mí.

# Notas

## Introducción. La cuestión del orden mundial

[1] Franz Babinger, *Mehmed the Conqueror and His Time*, Princeton University Press, Princeton, 1978; citado en Antony Black, *The History of Islamic Political Thought*, Edinburgh University Press, Edimburgo, 2011, p. 207.

## 1. Europa: el orden internacional pluralista

[1] Kevin Wilson y Jan van der Dussen, *The History of the Idea of Europe*, Routledge, Londres, 1993.

[2] Frederick B. Artz, *The Mind of the Middle Ages*, University of Chicago Press, Chicago, 1953, pp. 275-280.

[3] Heinrich Fichtenau, *The Carolingian Empire. The Age of Charlemagne*, trad. de Peter Munz, Harper & Row, Nueva York, 1964, p. 60.

[4] Hugh Thomas, *The Golden Age. The Spanish Empire of Charles V*, Allen Lane, Londres, 2010, p. 23.

[5] James Reston Jr., *Defenders of the Faith. Charles V, Suleyman the Magnificent, and the Battle for Europe, 1520-1536*, Penguin Press, Nueva

York, 2009, pp. 40 y 294-295.

[6] Véase el capítulo 3.

[7] Véase Edgar Sanderson, J. P. Lamberton y John McGovern, *Six Thousand Years of History*, vol. 7: *Famous Foreign Statesmen*, E. R. DuMont, Filadelfia, 1900, pp. 246-250; Reston, *Defenders of the Faith*, *op. cit.*, pp. 384-389. Para una Europa posterior, díscola y escéptica respecto de los reclamos de universalismo, el gobierno de Carlos parecía menos cercano a la unidad deseada que a la amenaza autoritaria. Como escribiría más tarde el filósofo escocés David Hume, un producto de la Ilustración del siglo XVIII: «La humanidad volvió a alarmarse ante el peligro de la monarquía universal, con la unión de tantos reinos y principados en la persona del emperador Carlos». David Hume, «On the Balance of Power», en *Essays, Moral, Political, and Literary*, 1742.

[8] Véase Jerry Brotton, *A History of the World in Twelve Maps*, Penguin Books, Londres, 2013, pp. 82-113 (discusión del Hereford Mappa Mundi, ca. 1300); 4 Esdras 6,42; Dante Alighieri, *The Divine Comedy*, trad. de Allen Mandelbaum, Bantam, Londres, 1982, p. 342 [hay trad. cast.: *Divina Comedia*, Alianza, Madrid, 2014], y Osip Mandelstam, «Conversation About Dante», en *The Poet's Dante*, Peter S. Hawkins y Rachel Jacoff, eds., Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2001, p. 67.

[9] El propio Richelieu contaba con una «eminencia gris», su asesor confidencial y agente François Leclerc du Tremblay, cuyo hábito como Père Joseph de la Orden de los Capuchinos hizo que lo llamaran la *éminence grise* de Richelieu, epíteto que a partir de entonces se aplicó a las sombrías figuras influyentes de la diplomacia. Aldous Huxley, *Grey Eminence. A Study in Religion and Politics*, Harper and Brothers, Nueva York, 1941.

[10] Véase, por ejemplo, Nicolás Maquiavelo, *The Art of War* (1521), *Discourses on the First Ten Books of Titus Livy* (1531) y*The Prince* (1532)

[hay trad. cast.: *El arte de la guerra*, Alba Libros, Madrid, 2005; *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid, 2015, y *El príncipe*, Antígona. Madrid, 2015].

[11]. Joseph Strayer, Hans Gatzke y E. Harris Harbison, *The Mainstream of Civilization Since 1500*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1971, p. 420.

[12] Richelieu, «Advis donné au roy sur le sujet de la bataille de Nordlingen», en *The Thirty Years War. A Documentary History*, ed. y trad. de Tryntje Helfferich, Hackett, Indianápolis, 2009, p. 151.

[13] Peter H. Wilson, *The Thirty Years War. Europe's Tragedy*, Harvard University Press, Cambridge, 2009, p. 673.

[14] *Ibid*., p. 676.

[15] *Instrumentum pacis Osnabrugensis* (1648) e *Instrumentum pacis Monsteriensis* (1648), en Helfferich, *Thirty Years War*, *op. cit.*, pp. 255 y 271.

[16] Wilson, *Thirty Years War*, *op. cit.*, p. 672.

[17] Estas disposiciones formales de tolerancia solo se extendieron a las tres confesiones cristianas reconocidas: catolicismo, luteranismo y calvinismo.

[18] Palmerston, «Speech to the House of Commons», 1 de marzo de 1848. Este talante también fue expresado por el príncipe Guillermo III de Orange, quien combatió la hegemonía francesa durante una generación (primero como virrey holandés y luego como rey de Inglaterra, Irlanda y Escocia), cuando le confió a un ayudante que, de haber vivido en la década de 1550, cuando los Habsburgo estaban a punto de volverse dominantes, habría sido «tan francés como ahora era español» (Habsburgo); y luego por Winston Churchill, respondiendo en la década de 1930 a la acusación de

que era antialemán: «Si las *circunstancias* se revirtieran, podríamos ser igualmente proalemanes y antifranceses».

[19] Palmerston a Clarendon, 20 de julio de 1856, citado en Harold Temperley y Lillian M. Penson, *Foundations of British Foreign Policy from Pitt (1792) to Salisbury (1902)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1938, p. 88.

[20] La experiencia que llevó a Hobbes a escribir su *Leviatán* fue principalmente la de las guerras civiles inglesas, cuyo impacto sobre Inglaterra, aunque menos devastador materialmente que el de la guerra de los Treinta Años sobre el continente europeo, fue no obstante muy grande.

[21] Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651), Hackett, Indianápolis, 1994, p. 233 [hay trad. cast.: *Leviatán*, Alianza Editorial, Madrid, 1996].

[22] Es importante tener presente que en aquella época existía una sola potencia mayor en Europa Central: Austria y sus dominios. Prusia era todavía un Estado secundario en los límites orientales de Alemania, la cual era un concepto geográfico, no un Estado. Docenas de pequeños estados, algunos minúsculos, componían un mosaico de forma de gobierno.

[23] Lucy Norton, ed., *Saint-Simon at Versailles*, Hamilton, Londres, 1958, pp. 217-230.

[24] Hasta que la diplomacia despiadada condujo a tres particiones sucesivas de Polonia, la mitad oriental del territorio de Federico II estaba rodeada en tres de sus flancos por Polonia y por el mar Báltico en el cuarto.

[25] Gerhard Ritter, *Frederick the Great. A Historical Profile*, trad. de Peter Paret, University of California Press, Berkeley, 1968, pp. 29-30.

[26] Federico II de Prusia, *Oeuvres*, 2, XXV (1775), citado en Friedrich Meinecke, *Machiavellism. The Doctrine of Raison d'État and Its Place in Modern History*, trad. de Douglas Scott, Yale University Press, New Haven, 1957 (publicado originalmente en alemán, 1925), p. 304.

[27] Federico II, citado en Otto von Bismarck, *Bismarck. The Man and the Statesman*, Harper & Brothers, Nueva York, 1899, p. 316; y Otto von Bismarck, *The Kaiser vs. Bismarck. Suppressed Letters by the Kaiser and New Chapters from the Autobiography of the Iron Chancellor*, Harper & Brothers, Nueva York, 1921, pp. 144-145.

[28] Como señalara Alexander Pope en 1734: «Dejad que los tontos compitan por las formas de gobierno; / lo mejor es lo que mejor se administra». Alexander Pope, *An Essay on Man* (1734), epístola iii, versículos 303-304.

[29] Citado en G. P. Gooch, *Frederick the Great*, University of California Press, Berkeley, 1947, pp. 4-5.

[30] David A. Bell, *The First Total War. Napoleon's Europe and the Birth of Warfare as We Know It*, Houghton Mifflin, Boston, 2007, p. 5.

[31] El lector encontrará una animada semblanza de este período en Susan Mary Alsop, *The Congress Dances. Vienna, 1814-1815*, Harper & Row, Nueva York, 1984; Adam Zamoyski, *Rites of Peace. The Fall of Napoleon and the Congress of Vienna*, HarperPress, Londres, 2007.

[32] Jean le Rond d'Alembert, «Éléments de Philosophie» (1759), citado en Ernst Cassirer, *The Philosophy of the Enlightenment*, trad. de Fritz C. A. Koelln y James P. Pettegrove, Princeton University Press, Princeton, 1951, p. 3 [hay trad. cast.: *La filosofía de la ilustración*, Fondo de Cultura Española, Madrid, 1993].

[33] Denis Diderot, «The Encyclopedia» (1755), en *Rameau's Nephew and Other Works*, trad. de Jacques Barzun y Ralph H. Bowen, Hackett, Indianápolis, 2001, p. 283 [hay trad. cast.: *El sobrino de Rameau*, Cátedra, Madrid, 2006].

[34] *Ibid*., p. 296.

[35] Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence* (1734), citado en Cassirer, *Philosophy of the Enlightenment*, *op. cit.*, p. 213.

[36] Immanuel Kant, «Idea for a Universal History with a Cosmopolitan Purpose» (1784), en Kant: *Political Writings*, H. S. Reiss, ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 44.

[37] *Ibid*., p. 46.

[38] *Ibid*., p. 47.

[39] Immanuel Kant, «Perpetual Peace. A Philosophical Sketch (1795)», en Reiss, *Kant*, *op. cit.*, p. 96.

[40] Es decir, estados con formas de gobierno participativas, regidos por un sistema de leyes igualmente aplicable a todos los ciudadanos. La «paz perpetua» ha sido invocada desde entonces en nombre de la «teoría de la paz democrática» de la era contemporánea. Pero en su ensayo Kant trazaba una distinción entre repúblicas, a las que describía como estructuras políticas representativas en las que «el poder ejecutivo (el gobierno) está separado del poder legislativo», y democracias. «La democracia, en el sentido más verdadero de la palabra», argumentaba —es decir, una democracia directa como la de la antigua Atenas, en la que todos los asuntos del Estado son sometidos a votación masiva—, «es necesariamente un despotismo», *ibid*., p. 101.

[41] *Ibid*., p. 100. Operando en el plano de la razón abstracta, Kant eludió el ejemplo de la Francia republicana, que había ido a la guerra contra todos sus vecinos con gran aclamación popular.

[42] Kant, «Idea for a Universal History», *op. cit.*, p. 49.

[43] En el famoso análisis de Rousseau: «El hombre nace libre y, sin embargo, en todas partes está encadenado». El curso de la humanidad se había desviado con «la primera persona que, habiendo cercado un pedazo

de tierra, se le metió en la cabeza decir esto es mío». Por tanto, solo cuando la propiedad privada sea abolida y poseída comunalmente y sean eliminadas las gradaciones del estatus social podrá alcanzarse la justicia. Y dado que aquellos que poseen propiedad privada o estatus se opondrán a que vuelva a instaurarse la igualdad absoluta, esta solo podrá lograrse a través de la revolución violenta. Jean-Jacques Rousseau, *Discourse on the Origin of Inequality and The Social Contract*, en *The Basic Political Writings* (1755; 1762), Hackett, Indianápolis, 1987, pp. 61, 141 [hay trad. cast.: *El contrato social; discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Edimat, Arganda del Rey, 2000].

[44] La forma de gobierno legítima, había razonado Rousseau, solo llegaría cuando «cada uno de nosotros ponga su persona y todo su poder en común bajo la suprema dirección de la voluntad general y, en nuestra capacidad corporativa, recibamos a cada miembro como una parte indivisible del todo». Había que erradicar el disenso: dado que en un mundo de estructuras sociales racionales e igualitarias las divergencias dentro de la voluntad popular reflejarían una oposición ilegítima al principio de empoderamiento popular, «aquel que rehúse obedecer la voluntad popular será obligado a hacerlo por todo el cuerpo [social]. Esto significa nada menos que será forzado a ser libre; porque esta es la condición que, entregando a cada ciudadano a su país, lo protege contra toda dependencia personal». Rousseau, *The Social Contract*, en *The Basic Political Writings*, *op. cit.*, p. 150 [hay trad. cast.: *Escritos políticos*, Trotta, Madrid, 2006].

[45] «Declaration for Assistance and Fraternity to Foreign Peoples» (19 de noviembre de 1792), en *The Constitutions and Other Select Documents Illustrative of the History of France, 1789-1907*, H. W. Wilson, Londres, 1908, p. 130.

[46] «Decreto Para Proclamar la Libertad y la Soberanía de Todos los Pueblos» (15 de diciembre de 1792), en *ibid.*, pp. 132-133.

[47] Hegel a Friedrich Niethammer, 13 de octubre de 1806, en G. W. F. Hegel, *The Letters*, trad. de Clark Butler y Christine Seiler con comentario de Clark Butler, Indiana University Press, Bloomington, 1985.

## 2. El sistema de equilibrio de poder europeo y su fin

[1] Marqués de Custine, *Empire of the Czar. A Journey Through Eternal Russia* (1843), Anchor Books, Nueva York, 1990, p. 69.

[2] Epístola de Filoféi de Pskov, 1500 o 1501, citada en Geoffrey Hosking, *Russia. People and Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 5-6. Los sucesores de Iván darían un empuje geopolítico a esta convicción filosófica. Catalina la Grande concibió el Proyecto Griego, que consistía en culminar la conquista de Constantinopla y en la coronación de su nieto, apropiadamente llamado Constantino, como su gobernante. Su cortesano Potemkin incluso mandó colocar (además de crear aldeas falsas) un cartel sobre la ruta de su patrona a Crimea que rezaba: «Este es el camino a Bizancio». Para Rusia, recuperar la capital perdida del cristianismo ortodoxo se convirtió en un objetivo de enorme importancia espiritual y, para un imperio que carecía de puertos de aguas cálidas, estratégica. El intelectual paneslavista decimonónico Nikolai Danilevskii resumió una larga tradición de pensamiento en su grandilocuente evaluación: «[Constantinopla ha sido] el objetivo de las aspiraciones del pueblo ruso desde los albores de nuestro Estado, el ideal de nuestra iluminación; la gloria, el esplendor y la grandeza de nuestros ancestros, el centro de la ortodoxia y el muro de contención entre Europa y

nosotros. ¡Qué significado histórico tendría para nosotros Constantinopla si pudiéramos arrancársela a los turcos aunque le pese a Europa! ¡Qué deleite sentirían nuestros corazones al ver el brillo radiante de la cruz que alzaríamos en la punta de la catedral de Santa Sofía! Sumemos a esto todas las otras ventajas de Constantinopla […], su importancia mundial, su importancia comercial, su ubicación exquisita y todos los encantos del sur». Nikolai Danilevskii, *Russia and Europe. A View on Cultural and Political Relations Between the Slavic and German-Roman* (San Petersburgo, 1871), traducido y extractado en *Imperial Russia. A Source Book, 1700-1917*, Basil Dmytryshyn, ed., Academic International Press, Gulf Breeze, 1999, p. 373.

[3] Vasili O. Kliuchevsky, *A Course in Russian History. The Seventeenth Century*, M. E. Sharpe, Armonk, 1994, p. 366. Véase también Hosking, *Russia*, *op. cit.*, p. 4.

[4] John P. LeDonne, *The Russian Empire and the World, 1700-1917. The Geopolitics of Expansion and Containment*, Oxford University Press, Nueva York, 1997, p. 348.

[5] Henry Adams, *The Education of Henry Adams* (1907), Modern Library, Nueva York, 1931, p. 439 [hay trad. cast.: *La educación de Henry Adams*, Alba, Barcelona, 2001].

[6] Orlando Figes, *Natasha's Dance. A Cultural History of Russia*, Picador, Nueva York, 2002, pp. 376-377 [hay trad. cast.: *El baile de Natacha*, Edhasa, Barcelona, 2006].

[7] Cuando las tropas rusas marcharon en 1864 sobre el territorio hoy conocido como Uzbekistán, el canciller Aleksandr Gorchakov definió la expansión de Rusia en los términos de una obligación permanente de pacificar su periferia: «el Estado [Rusia] debe por consiguiente tomar una decisión: o abandona su constante empeño y condena sus fronteras a una

inquietud constante que haría imposibles la prosperidad, la seguridad y el progreso cultural allí, o se adentra cada vez más lejos en el corazón de las tierras salvajes, donde las inmensas distancias, con cada paso adelante, incrementan las dificultades y rigores en que incurre […] no tanto por ambición como por urgente necesidad, donde la mayor dificultad radica en poder detenerse». George Verdansky, ed., *A Source Book for Russian History. From Early Times to 1917*, Yale University Press, New Haven, 1972, 3, p. 610.

[8] Marqués de Custine, *Empire of the Czar*, *op. cit.*, p. 230. Los eruditos modernos no dejaron de asombrarse. Véanse, por ejemplo, Charles J. Halperin, *Russia and the Golden Horde. The Mongol Impact on Medieval Russian History*, Indiana University Press, Indianápolis, 1985, y Paul Harrison Silfen, *The Influence of the Mongols on Russia. A Dimensional History*, Exposition Press, Hicksville, 1974.

[9] Con una actitud eminentemente práctica que dejó perplejas a las naciones de Europa Occidental, Pedro el Grande se empleó como carpintero en los muelles de Holanda, desmontó y reparó relojes en Londres e incomodó a su séquito adentrándose en las últimas innovaciones en el campo de la odontología y la disección anatómica. Véanse Virginia Cowles, *The Romanovs*, Harper & Row, Nueva York, 1971, pp. 33-37 [hay trad. cast.: *Los Romanov*, Noguer, Barcelona, 1975], y Robert K. Massie, *Peter the Great*, Ballantine Books, Nueva York, 1980, pp. 188-189, 208 [hay trad. cast.: *Pedro el Grande*, Alianza, Madrid, 1987].

[10] B. H. Sumner, *Peter the Great and the Emergence of Russia*, Collier Books, Nueva York, 1962, p. 45.

[11] Cowles, *Romanovs*, *op. cit.*, pp. 26-28; Sumner, *Peter the Great and the Emergence of Russia*, *op. cit.*, p. 27; Figes, *Natasha's Dance*, *op. cit.*, pp. 4-6.

[12] Catalina II, *Nakaz* (Instrucción) a la Comisión Legislativa de 1767-1768, en Dmytryshyn, *Imperial Russia*, *op. cit.*, 80.

[13] Maria Lipman, Lev Gudkov, Lasha Bakradze y Thomas de Waal, *The Stalin Puzzle. Deciphering Post-Soviet Public Opinion*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2013) (los informes sobre las encuestas realizadas a rusos contemporáneos muestran a un 47 por ciento de los encuestados de acuerdo con la frase «Stalin fue un líder sabio que trajo poderío y prosperidad a la Unión Soviética» y un 30 por ciento de acuerdo con la frase «Nuestro pueblo siempre necesitará un líder como Stalin, que vendrá a restaurar el orden»).

[14] Catalina II, *Nakaz* (Instrucción) a la Comisión Legislativa de 1767-1768, *op. cit.*, p. 80.

[15] Nikolai Karamzin sobre el zar Alejandro I, citado en W. Bruce Lincoln, *The Romanovs. Autocrats of All the Russias*, Anchor Books, Nueva York, 1981, p. 489.

[16] Halperin, *Russia and the Golden Horde*, *op. cit.*, 126.

[17] Fiódor Dostoievski, *Diario de un escritor* (1881), citado en Figes, *Natasha's Dance*, *op. cit.*, p. 308.

[18] Pyotr Chaadaev, «Carta filosófica» (1829, publicada en 1836), citada en Figes, *Natasha's Dance*, *op. cit.*, p. 132, y Dmytryshyn, *Imperial Russia*, *op. cit.*, p. 251. El comentario de Chaadaev dio en el clavo y tuvo una amplia difusión aunque la publicación fue eliminada de inmediato y el autor declarado loco y puesto bajo vigilancia policial.

[19] Mikhail Nikiforovich Katkov, 24 de mayo de 1882, editorial en *Moskovskie Vedomosti* (Noticias de Moscú), citado en Verdansky, *A Source Book for Russian History*, *op. cit.* 3, p. 676.

[20] Figes, *Natasha's Dance*, *op. cit.*, p. 150.

[21] Lincoln, *The Romanovs*, *op. cit.*, pp. 404-405.

[22] *Ibid*., p. 405.

[23] Wilhelm Schwarz, *Die Heilige Allianz*, Stuttgart, 1935, p. 52.

[24] Fue análoga a la decisión, en 1954, de Alemania [Occidental] de unirse a la Alianza del Atlántico, menos de una década después de su rendición incondicional al final de una guerra homicida contra sus socios recientes.

[25] Klemens von Metternich, *Aus Metternich's nachgelassenen Papieren*, Alfons v. Klinkowstroem, ed., Viena, 1881, 1, p. 316.

[26] Despacho de Palmerston, n.º 6, al marqués de Clanricarde (embajador en San Petersburgo), 11 de enero de 1841, en *The Foreign Policy of Victorian England*, Kenneth Bourne, ed., Clarendon Press, Oxford, 1970, pp. 252-253.

[27] Véase Isaiah Berlin, *Vico and Herder. Two Studies in the History of Ideas*, Viking, Nueva York, 1976, pp. 158, 204 [hay trad. cast.: *Vico y Herder*, Cátedra, Madrid, 2000].

[28] Jacques Barzun, *From Dawn to Decadence. 500 Years of Western Cultural Life*, Perennial, Nueva York, 2000, p. 482.

[29] Sir Lewis Namier, *Vanished Supremacies. Essays on European History, 1812-1918*, Penguin Books, Nueva York, 1958, p. 203.

[30] Otto von Bismarck, *Die gesammelten Werke*, 3.a ed., Berlín, 1924, 1, p. 375.

[31] La batalla fue conmemorada por la literatura clásica de ambos lados, entre otros por Alfred Tennyson en «La carga de la Brigada Ligera» y León Tolstoi en *Cuentos de Sebastopol*. Véase Nicholas V. Riasanovsky, *A History of Russia*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 336-339.

[32] *Allgemeine deutsche Biographie* 33, Duncker & Humblot, Leipzig, 1891, p. 266. Metternich dejó su puesto en 1848.

[33] Heinrich Sbrik, *Metternich, der Staatsmann und der Mensch*, 2 vols., Munich, 1925, 1, p. 354, citado en Henry A. Kissinger, «The Conservative Dilemma. Reflections on the Political Thought of Metternich», *American Political Science Review* 48, n.° 4 (diciembre de 1954), p. 1027.

[34] Metternich, *Aus Metternich's nachgelassenen Papieren*, *op. cit.*, 1, p. 33, 8, p. 184.

[35] Algernon Cecil, *Metternich, 1773-1859*, Eyre and Spottiswood, Londres, 1947, p. 52.

[36] Metternich, *Aus Metternich's nachgelassenen Papieren*, *op. cit.*, 1, p. 334.

[37] *Briefwechsel des Generals Leopold von Gerlach mit dem Bundestags-Gesandten Otto von Bismarck*, Berlín, 1893, p. 334.

[38] *Ibid*., 20 de febrero de 1854, p. 130.

[39] Horst Kohl, *Die politischen Reden des Fursten Bismarck*, Stuttgart, 1892, p. 264.

[40] Bismarck, *Die gesammelten Werke*, *op. cit.* (14 de noviembre de 1833), vol. 14, n.° 1, p. 3.

[41] *Ibid*., 29 de septiembre de 1851, 1, p. 62.

[42] Discurso del 9 de febrero de 1871, en Hansard, *Parliamentary Debates*, ser. 3, vol. 204 (febrero-marzo de 1871), p. 82.

[43] Moltke, el artífice de las victorias prusianas en las guerras que condujeron a la unificación, había en cambio planeado la defensa de ambos frentes en su momento.

[44] Al respecto, recomendamos la lectura de Christopher Clark, *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*, HarperCollins, Nueva

York, 2013 [hay trad. cast.: *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2014], y Margaret MacMillan, *The War That Ended Peace. The Road to 1914*, Random House, Nueva York, 2013 [hay trad. cast.: *1914. De la paz a la guerra*, Turner, Madrid, 2014].

[45] Véase John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, Macmillan, Nueva York, 1920, capítulo 5 [hay trad. cast.: *Las consecuencias económicas de la paz*, Crítica, Barcelona, 2002].

[46] Véanse los capítulos 6 y 7.

## 3. El islamismo y Oriente Próximo: un mundo en desorden

[1] Adda B. Bozeman, «Iran. U. S. Foreign Policy and the Tradition of Persian Statecraft», *Orbis* 23, n.o 2 (verano de 1979), p. 397.

[2] Véase Hugh Kennedy, *The Great Arab Conquests. How the Spread of Islam Changed the World We Live In*, Weidenfeld & Nicholson, Londres, 2007, pp. 34-40.

[3] Kennedy, *Great Arab Conquests*, *op. cit.*, p. 113.

[4] Véase en líneas generales Marshall G. S. Hodgson, *The Venture of Islam. Conscience and History in a World Civilizatio*n, vol. 1, *The Classical Age of Islam*, University of Chicago Press, Chicago, 1974.

[5] Majid Khadduri, *The Islamic Law of Nations. Shaybani's Siyar*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1966, p. 13.

[6] Majid Khadduri, *War and Peace in the Law of Islam*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1955, p. 56. Véase también Kennedy, *Great Arab Conquest*s, *op. cit.* pp. 48-51; Bernard Lewis, *The Middle East. A*

*Brief History of the Last 2,000 Years*, Touchstone, Nueva York, 1997, pp. 233-238.

[7] La democracia y los derechos humanos actualmente contribuyen a inspirar acciones al servicio de la transformación global. Se han demostrado, en cuanto contenido y aplicabilidad, mucho más flexibles que los dictados precedentes de escritos proselitistas como instrumento de la avanzada de los ejércitos. Después de todo, la voluntad democrática de los distintos pueblos puede producir resultados sumamente diferentes.

[8] Labeeb Ahmed Bsoul, *International Treaties (Mu'a-hada-t) in Islam. Theory and Practice in the Light of Islamic International Law (Siyar) According to Orthodox Schools*, University Press of America, Lanham, 2008, p. 117.

[9] Khadduri, *Ley Islámica de las Naciones*, p. 12. Véase también Bsoul, *International Treaties*, *op. cit.*, pp. 108-109.

[10] Véanse James Piscatori, «Islam in the International Order», en *The Expansion of International Society*, Hedley Bull y Adam Watson, eds., Oxford University Press, Nueva York, 1985, pp. 318-319; Lewis, *The Middle East*, *op. cit.*, p. 305; Olivier Roy, *Globalized Islam. The Search for a New Ummah*, Columbia University Press, Nueva York, 2004, p. 112 [hay trad. cast.: *El islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona, 2003] (sobre perspectivas islamistas contemporáneas); Efraim Karsh, *Islamic Imperialism. A Histor*y, Yale University Press, New Haven, 2006, pp. 230-231. Pero véase también Khadduri, *War and Peace in the Law of Islam*, *op. cit.*, pp. 156-157 (sobre las condiciones tradicionales bajo las cuales el territorio conquistado por no musulmanes podría volver a ser parte del *dar al-harb*).

[11] El lector encontrará un análisis de este cisma y sus implicaciones modernas en Vali Nasr, *The Shia Revival. How Conflicts Within Islam Will*

*Shape the Future*, W. W. Norton, Nueva York, 2006.

[12] Brendan Simms, *Europe. The Struggle for Supremacy from 1453 to the Present*, Basic Books, Nueva York, 2013, pp. 9-10; Black, *History of Islamic Political Thought*, *op. cit.*, pp. 206-207.

[13] En inglés se los llamó, engañosamente, «capitulaciones», no porque el Imperio otomano hubiera «capitulado» en algún momento, sino porque estaban divididos en capítulos o artículos (*capitula* en latín).

[14] Respuesta de Suleimán I a Francisco I de Francia, febrero de 1526, citada en Roger Bigelow Merriman, *Suleiman the Magnificent, 1520-1566*, Harvard University Press, Cambridge, 1944, p. 130 [hay trad. cast.: *Solimán el Magnífico*, Espasa Libros, Barcelona, s.f.]. Véanse también Halil Inalcik, «The Turkish Impact on the Development of Modern Europe», en *The Ottoman State and Its Place in World History*, Kemal H. Karpat, ed., E. J. Brill, Leiden, 1974, pp. 51-53; Garrett Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, Penguin Books, Nueva York, 1955, p. 152 [hay trad. cast.: *La diplomacia del Renacimiento*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1970]. Aproximadamente quinientos años más tarde, durante un período de tensas relaciones bilaterales, el primer ministro de Turquía Recep Tayyip Erdogan obsequió con una copia ceremonial de la carta al presidente francés Nicolas Sarkozy, pero se quejó: «Creo que no la leyó». «Turkey's Erdogan. French Vote Reveals Gravity of Hostility Towards Muslims», *Today's Zaman*, 23 de diciembre de 2011.

[15] Se dice que en 1853 el zar Nicolás I de Rusia le dijo al embajador británico: «Tenemos un hombre enfermo en nuestras manos, un hombre gravemente enfermo, será un gran infortunio si uno de estos días se nos va de las manos, especialmente antes de que se hayan firmado los acuerdos necesarios». Harold Temperley, *England and the Near East*, Longmans, Green, Londres, 1936, p. 272.

[16] Sultan Mehmed-Rashad, «Proclama», y Sheik-ul-Islam, «Fetva», en *Source Records of the Great War*, Charles F. Horne y Walter F. Austin, eds., American Legion, Indianápolis, 1930, 2, pp. 398-401. Véase también Hew Strachan, *The First World War*, Viking, Nueva York, 2003, pp. 100-101.

[17] Arthur James Balfour a Walter Rothschild, 2 de noviembre de 1917, en Malcolm Yapp, *The Making of the Modern Near East, 1792-1923*, Longmans, Green, Harlow, p. 290.

[18] Véase Erez Manela, *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism, 1917-1920*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

[19] Véase Roxanne L. Euben y Muhammad Qasim Zaman, eds., *Princeton Readings in Islamist Thought. Texts and Contexts from al-Banna to Bin Laden*, Princeton University Press, Princeton, 2009, pp. 49-53.

[20] Hassan al-Banna, «Toward the Light», en *ibid.*, pp. 58-59.

[21] *Ibid.*, pp. 61-62.

[22] *Ibid.*, pp. 68-70.

[23] Sayyid Qutb, *Milestones*, 2.a rev. ed. inglesa, Dar al-Ilm, Damasco, Siria, s.f., pp. 49-51.

[24] *Ibid.*, pp. 59-60, 72, 84, 137.

[25] Sobre la evolución de Qutb a bin Laden, véase Lawrence Wright, *The Looming Tower. Al-Qaeda and the Road to 9/11*, Random House, Nueva York, 2006.

[26] Barack Obama, observaciones del presidente en conferencia de prensa conjunta con el primer ministro Harper de Canadá, 4 de febrero de 2011; entrevista con Fox News, 6 de febrero de 2011; declaración del presidente Barack Obama sobre Egipto, 10 de febrero de 2011; «Remarks by the President on Egypt», 11 de febrero de 2011.

[27] «Declaración del presidente sobre la situación en Siria», 18 de agosto de 2011, disponible en: http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/statement-president-obama-situation-syria.

[28] Mariam Karouny, «Apocalyptic Prophecies Drive Both Sides to Syrian Battle for End of Time», Reuters, 1 de abril de 2014.

[29] Por petición de Riyadh, para disuadir cualquier intento de Sadam Husein de apoderarse de los yacimientos petrolíferos sauditas.

[30] Véase «Message from Usama Bin-Muhammad Bin Ladin to His Muslim Brothers in the Whole World and Especially in the Arabian Peninsula. Declaration of yihad Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Mosques; Expel the Heretics from the Arabian Peninsula», en FBIS Report, «Compilation of Usama bin Ladin Statements, 1994-January 2004», p. 13; Piscatori, «Order, Justice, and Global Islam», art. cit., pp. 279-280.

[31] Acerca de este fenómeno, véase David Danelo, «Anarchy Is the New Normal. Unconventional Governance and 21st Century Statecraft», Foreign Policy Research Institute, octubre de 2013.

## 4. Estados Unidos e IRÁN: dos enfoques del orden

[1] Ali Khamenei, «Discurso del líder en la inauguración del despertar islámico y la conferencia del ulama» (29 de abril de 2013), *Islamic Awakening* 1, n.° 7, primavera de 2013.

[2] *Ibid*.

[3] Invitación islámica a Turquía, «The Leader of Islamic Ummah and Oppressed People Imam Sayyed Ali Khamenei. Islamic Awakening Inspires Intl. Events», 27 de noviembre de 2011.

[4] Uno de los ejemplos más famosos de esta tradición fue la liberación, en el siglo VI a.C., de los pueblos cautivos de Babilonia, entre ellos los judíos, por el emperador persa Ciro, fundador del Imperio aqueménida. Después de entrar en Babilonia y desplazar a su gobernante, el autoproclamado «rey de los cuatro rincones del mundo» decretó que todos los cautivos babilonios serían libres de regresar a sus hogares y que todas las religiones serían toleradas. Se cree que este acto pionero de pluralismo religioso de Ciro inspiró dos milenios más tarde a Thomas Jefferson, quien lo había leído en la *Cyropedia* de Jenofonte y hecho comentarios favorables al respecto. Véase «The Cyrus Cylinder. Diplomatic Whirl», *Economist*, 23 de marzo de 2013.

[5] Heródoto, *The History*, trad. de David Grene, University of Chicago Press, Chicago, 1987, 1.131-1.135, pp. 95-97 [hay trad. cast.: *Historia*, Cátedra, Madrid, 2011].

[6] Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle. The Conflict Between Iran and America*, Random House, Nueva York, 2004, pp. 18-19. Véase también John Garver, *China and Iran. Ancient Partners in a Post-imperial World*, University of Washington Press, Seattle, 2006.

[7] Véanse Roy Mottahedeh, *The Mantle of the Prophet. Religion and Politics in Iran*, Oneworld, Oxford, 2002, p. 144; Reza Aslan, «The Epic of Iran», *New York Times*, 30 de abril de 2006. El épico *Libro de los Reyes* de Abolqasem Ferdousí, escrito dos siglos después de la llegada del islam a Persia, cantaba las legendarias glorias del pasado premusulmán de ese país. Ferdousí, un musulmán chiita, supo captar la compleja actitud persa en el lamento de uno de sus personajes al final de una era: «Maldito sea este mundo, maldito este tiempo, maldito este destino, / que los incivilizados árabes me hayan hecho musulmán».

[8] Véase Sandra Mackey, *The Iranians. Persia, Islam, and the Soul of a Nation*, Plume, Nueva York, 1998, p. 109, nota 1.

[9] Ruhollah Jomeini, «Islamic Government», en *Islam and Revolution. Writings and Declarations of Imam Jomeini (1941-1980)*, trad. de Hamid Algar, Mizan Press, North Haledon, 1981, pp. 48-49.

[10] Citado en David Armstrong, *Revolution and World Order. The Revolutionary State in International Society*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, p. 192.

[11] Jomeini, «Islamic Government», «The First Day of God's Government» y «The Religious Scholars Led the Revolt», en *Islam and Revolution*, *op. cit.*, pp. 147, 265, 330-331.

[12] R. W. Apple Jr., «Will Jomeini Turn Iran's Clock Back 1,300 Years?», *New York Times*, 4 de febrero de 1979.

[13] Véase Charles Hill, *Trial of a Thousand Years. World Order and Islamism*, Hoover Institution Press, Stanford, 2011, pp. 89-91.

[14] Las referencias a este fenómeno, que se desarrolla sobre todo de un modo encubierto, son necesariamente incompletas. Algunos han sugerido una cooperación limitada, o al menos acuerdos tácitos, entre Teherán y el régimen talibán y Al Qaeda. Véanse, por ejemplo, Thomas Kean, Lee Hamilton, et al., *The 9/11 Commission Report*, W. W. Norton, Nueva York, 2004, pp. 61, 128, 240-241, 468, 529; Seth G. Jones, «Al-Qaeda in Iran», Foreign Affairs, 29 de enero de 2012, disponible en: http://www.foreignaffairs.com/articles/137061/ seth-g-jones/al-qaeda-in-iran.

[15] Akbar Ganji, «Who Is Ali Khamenei. The Worldview of Iran's Supreme Leader», Foreign Affairs, septiembre/octubre de 2013. Véase también Thomas Joscelyn, «Iran, the Muslim Brotherhood, and revolution», Longwarjournal.org, 28 de enero de 2011.

[16] Constitución de la República Islámica de Irán (24 de octubre de 1979), según enmienda, Sección I, Artículo 11.

[17] Jomeini, «Mensaje de Año Nuevo» (21 de marzo de 1980), en *Islam and Revolution*, *op. cit.*, p. 286.

[18] La Constitución de Irán establece este estatus: «Durante el ocultamiento del Wali al-'Asr [el Guardián de la Era, el Imán oculto] (que Dios apresure su aparición), el liderazgo de la umma recae sobre una persona justa y piadosa, que es plenamente consciente de las circunstancias de su época, valiente, capaz, y con habilidad administrativa, y que asumirá las responsabilidades de ese cargo de acuerdo con los artículos». Constitución de la República Islámica de Irán (24 de octubre de 1979), según enmienda, Sección I, Artículo V. En las frases culminantes de la Revolución iraní Jomeini no disuadió de las insinuaciones de que podía ser el Mahdi retornado del ocultamiento, o al menos el precursor de este fenómeno. Véase Milton Viorst, *In the Shadow of the Prophet. The Struggle for the Soul of Islam*, Westview Press, Boulder, 2001, p. 192.

[19] «Address by H.E. Dr. Mahmud Ahmadineyad, President of the Islamic Republic of Iran, Before the Sixty-second Session of the United Nations General Assembly», Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the United Nations, Nueva York, 25 de septiembre de 2007, p. 10.

[20] Mahmud Ahmadineyad a George W. Bush, 7 de mayo de 2006, biblioteca online del Council on Foreign Relations; «Iran Declares War», *New York Sun*, 11 de mayo de 2006.

[21] Citado en Arash Karami, «Ayatollah Khamenei. Nuclear Negotiations Won't Resolve US-Iran Differences», Al-Monitor.com Iran Pulse, 17 de febrero de 2014, disponible en: http://iranpulse.al-monitor.com/index.php/2014/02/3917/ayatollah-khamenei-nuclear-negotiationswont-resolve-us-iran-differences/.

[22] Citado en Akbar Ganji, «Frenemies Forever. The Real Meaning of Iran's 'Heroic Flexibility'», Foreign Affairs, 24 de septiembre de 2013, disponible en: http://www.foreignaffairs.com/articles/139953/akbar-ganji/frenemies-forever.

[23] Se han utilizado dos tipos de materiales para realizar las explosiones nucleares: uranio y plutonio enriquecidos. Dado que el control de la reacción del plutonio por lo general se considera una tarea técnicamente más compleja que el trabajo equivalente requerido para producir una explosión utilizando uranio enriquecido, la mayoría de los intentos por prevenir un potencial destructivo se han concentrado en cerrar el camino al enriquecimiento del uranio. (Aunque los reactores de plutonio también son alimentados con uranio, requieren algún acceso al uranio y familiaridad con la tecnología de procesamiento del uranio.) Irán ha intentado adquirir tanto la capacidad de enriquecer uranio y como la de producir plutonio, y ambas han sido tema de negociaciones.

[24] Un registro de las negociaciones que hace referencia a eventos y propuestas descritos en numerosas fuentes, entre otras: Arms Control Association, «History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue», enero de 2013; Lyse Doucet, «Nuclear Talks. New Approach for Iran at Almaty», BBC.co.uk, 28 de febrero de 2013; David Feith, «How Iran Went Nuclear», Wall Street Journal, 2 de marzo de 2013; Lara Jakes y Peter Leonard, «World Powers Coax Iran into Saving Nuclear Talks», Miami Herald, 27 de febrero de 2013; Semira N. Nikou, «Timeline of Iran's Nuclear Activities», U.S. Institute of Peace, 2014; «Timeline. Iranian Nuclear Dispute», Reuters, 17 de junio de 2012; Hassan Rohani, «Beyond the Challenges Facing Iran and the IAEA Concerning the Nuclear Dossier» (discurso ante el Consejo Supremo de la Revolución Cultural), Rahbord, 30 de septiembre de 2005, pp. 7-38, FBIS- IAP20060113336001; Steve Rosen,

«Did Iran Offer a ‘Grand Bargain’ in 2003?», American Thinker, 16 de noviembre de 2008, y Joby Warrick y Jason Rezaian, «Iran Nuclear Talks End on Upbeat Note», *Washington Post*, 27 de febrero de 2013.

[25] Ayatolá Alí Jamenei, declaraciones a los integrantes del Majles (Parlamento) iraní, Fars News Agency, traducido y extractado en KGS NightWatch (informe de noticias), 26 de mayo de 2014.

[26] David Remnick, «Going the Distance», *New Yorker*, 27 de enero de 2014.

[27] Discurso de Yitzhak Rabin ante una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos, 26 de julio de 1994, archivo online del Yitzhak Rabin Center.

## 5. La multiplicidad de Asia

[1] Philip Bowring, «What Is ‘Asia’?», *Far Eastern Economic Review*, 12 de febrero de 1987.

[2] Qi Jianguo, «An Unprecedented Great Changing Situation. Understanding and Thoughts on the Global Strategic Situation and Our Country’s National Security Environment», *Xuexi Shibao*, 21 de enero de 2013, trad. de James A. Bellacqua y Daniel M. Hartnett, CNA, Washington, abril 2013.

[3] Véanse Immanuel C. Y. Hsu, *The Rise of Modern China*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, pp. 315-317; Thant Myint-U, *Where China Meets India*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2011, pp. 77-78; John W. Garver, *Protracted Contest. Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, University of Washington Press, Seattle, 2001, pp. 138-140; Lucian W. Pye, *Asian Power and Politics*, Harvard University Press,

Cambridge, 1985, pp. 95-99; Brotton, *A History of the World in Twelve Maps*, *op. cit.*, cap. 4.

[4] Véase, por ejemplo, David C. Kang, *East Asia Before the West. Five Centuries of Trade and Tribute*, Columbia University Press, Nueva York, 2010, pp. 77-81.

[5] Kenneth B. Pyle, *Japan Rising*, Public Affairs, Nueva York, 2007, p. 37.

[6] John W. Dower, *War Without Mercy. Race and Power in the Pacific War*, Pantheon, Nueva York, 1986, p. 222.

[7] Véase Samuel Hawley, *The Imjin War. Japan's Sixteenth-Century Invasion of Korea and Attempt to Conquer China*, Royal Asiatic Society, Korea Branch, Seúl, 2005.

[8] Kang, *East Asia Before the West*, *op. cit.*, pp. 1-2, 93-97.

[9] Hidemi Suganami, «Japan's Entry into International Society», en Bull y Watson, *Expansion of International Society*, *op. cit.*, 187.

[10] Marius Jansen, *The Making of Modern Japan*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2002, p. 87.

[11] Suganami, «Japan's Entry into International Society», art. cit., pp. 186-189.

[12] El presidente Millard Fillmore al emperador de Japón (entregada por el comodoro Perry el 14 de julio de 1853), en Francis Hawks y Matthew Perry, *Narrative of the Expedition of an American Squadron to the China Seas and Japan, Performed in the Years 1852, 1853, and 1854, Under the Command of Commodore M. C. Perry, United States Navy, by Order of the Government of the United States*, A. O. P. Nicholson, Washington, 1856, pp. 256-257.

[13] Traducción de la respuesta de Japón a la carta del presidente Fillmore, en *ibid*., pp. 349-350.

[14] Juramento del Acta Constitutiva Meiji, en J*apanese Government Documents*, W. W. McLaren, ed., University Publications of America, Bethesda, 1979, p. 8.

[15] Memorándum japonés entregado al secretario de Estado estadounidense Cordell Hull, 7 de diciembre de 1941, citado en Pyle, *Japan Rising*, *op. cit.*, p. 207.

[16] Véase, por ejemplo, Yasuhiro Nakasone, «A Critical View of the Postwar Constitution» (1953), en *Sources of Japanese Tradition*, Wm. Theodore de Bary, Carol Gluck y Arthur E. Tiedemann, eds., Columbia University Press, Nueva York, 2005, 2, pp. 1088-1089. Nakasone pronunció el discurso durante una estancia en Harvard como miembro del International Seminar, un programa para jóvenes líderes que buscaran conocer de primera mano el ambiente académico estadounidense. Argumentó que para «acelerar la amistad permanente entre Japón y Estados Unidos» era necesario fortalecer la capacidad defensiva independiente de Japón y colocar la relación con su socio estadounidense en un plano de mayor igualdad. Cuando Nakasone fue nombrado primer ministro tres décadas más tarde, instrumentó estas políticas con gran éxito con su colega Ronald Reagan.

[17] Estrategia de Seguridad Nacional (traducción inglesa provisional) (Ministerio de Asuntos Exteriores, Tokio, 17 de diciembre de 2013), pp. 1-3. El documento, adoptado por el gabinete japonés, proclamaba que sus principios guiarían «la política de seguridad nacional de Japón durante la década venidera».

[18] S. Radhakrishnan, «Hinduism», en *A Cultural History of India*, A. L. Basham, ed., Oxford University Press, Nueva Delhi, 1997, pp. 60-82.

[19] Esta fue la explicación del navegante portugués Vasco de Gama al rey de Calicut (actual Kozhikode, en la India, por entonces centro del comercio

global de especias). De Gama y su tripulación estaban exultantes ante la oportunidad de obtener ganancias del próspero comercio indio en especias y piedras preciosas. También estaban bajo el influjo de la leyenda del reino perdido del «presbítero Juan», un poderoso rey cristiano que para muchos europeos medievales y de la modernidad temprana residía en algún lugar remoto de África o Asia. Véase Daniel Boorstin, *The Discoverers*, Vintage Books, Nueva York, 1985, pp. 104-106, 176-177 [hay trad. cast.: *Los descubridores*, Crítica, Barcelona, 2008].

[20] *Bhagavad Gita*, trad. de Eknath Easwaran, Nilgiri Press, Tomales, Calif., 2007, pp. 82-91 [hay trad. cast.: *Bhagavad Gita*, Librería Argentina, Madrid, 2012]; *Amartya Sen, The Argumentative Indian. Writings on Indian History, Culture, and Identity*, Picador, Nueva York, 2005, pp. 3-6.

[21] Véase Pye, *Asian Power and Politics*, *op. cit.*, pp. 137-141.

[22] Kautilya, *Arthashastra*, trad. de L. N. Rangarajan, Penguin Books India, Nueva Delhi, 1992, 6.2.35-37, p. 525.

[23] *Ibid*., 9.1.1, p. 588. Federico el Grande de Prusia, en vísperas de tomar la rica provincia austríaca de Silesia, aproximadamente dos mil años más tarde, hizo un cálculo similar. Véase el capítulo 1 de este volumen.

[24] *Ibid*., 6.2.39-40, p. 526.

[25] *Ibid*., 9.1.21, p. 589.

[26] *Ibid*., 7.6.14, 15, p. 544.

[27] Véase Roger Boesche, *The First Great Political Realist. Kautilya and His «Arthashastra»*, Lexington Books, Lanham, 2002, p. 46; Kautilya, *Arthashastra*, *op. cit.*, 7.13.43, 7.2.16, 9.1.1-16, pp. 526, 538, 588-89.

[28] En el concepto de Kautilya, el reino del conquistador universal era «el área que se extendía desde los Himalayas en el norte hasta el mar en el sur, y de un millar de yojanas de ancho de este a oeste»: efectivamente, los

actuales Pakistán, la India y Bangladesh. Kautilya, *Arthashastra*, *op. cit.*, 9.1.17, p. 589.

[29] Véase Boesche, *First Great Political Realist*, *op. cit.*, pp. 38-42, 51-54, 88-89.

[30] Max Weber, «Politics as a Vocation», citado en *ibid*., p. 7.

[31] Asoka es reverenciado actualmente por su prédica del budismo y la no violencia, pero cabe señalar que solo los adoptó una vez acabadas sus conquistas y que sirvieron para fortalecer su gobierno.

[32] Robert Kaplan, *The Revenge of Geography. What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Random House, Nueva York, 2012, p. 237 [hay trad. cast.: *La venganza de la geografía*, RBA, Barcelona, 2015].

[33] John Robert Seeley, *The Expansion of England. Two Courses of Lectures*, Macmillan, Londres, 1891, p. 8.

[34] Sir John Strachey, *India*, Kegan, Paul, Trench, Londres, 1888, citado en Ramachandra Guha, *India After Gandhi. The History of the World's Largest Democracy*, Ecco, Nueva York, 2007, p. 3.

[35] Jawaharlal Nehru, «Política exterior de la India» (discurso pronunciado ante la Asamblea Constituyente, Nueva Delhi, 4 de diciembre de 1947), en *Independence and After. A Collection of Speeches, 1946-1949*, John Day, Nueva York, 1950, pp. 204-205.

[36] Citado en Baldev Raj Nayar y T. V. Paul, *India in the World Order. Searching for Major-Power Status*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003, pp. 124-125.

[37] Citado en *ibid*., p. 125.

[38] Jawaharlal Nehru, «Discurso ante la Conferencia del Comite Político de Bandung» (1955), publicado en G. M. Kahin, *The Asian-African Conference*, Cornell University Press, Ithaca, 1956, p. 70.

[39] «Agreement (with Exchange of Notes) on Trade and Intercourse Between Tibet Region of China and India, Signed at Peking, on 29 April 1954», *United Nations Treaty Series*, vol. 299 (1958), p. 70.

[40] Mientras escribo estas líneas, Afganistán no reconoce oficialmente ninguna frontera territorial con Pakistán; la India y Pakistán se disputan la región de Cachemira; la India y China se disputan Aksai Chin y Arunachal Pradesh y entraron en guerra por esos territorios en 1962; la India y Bangladesh han expresado su compromiso de negociar una resolución para las docenas de enclaves que poseen en el territorio del otro, pero no han ratificado un acuerdo que resuelva el tema y se han enfrentado por el patrullaje de estos territorios.

[41] Véase Pew Research Center Forum on Religion and Public Life, *The Global Religious Landscape. A Report on the Size and Distribution of the World's Major Religious Groups as of 2010*, Pew Research Center, Washington, 2012, p. 22.

[42] La «Rusia europea» o la Rusia al oeste de los Urales constituye aproximadamente el cuarto más occidental de la masa terrestre rusa.

## 6. Hacia un orden asiático: confrontación o asociación

[1] Véase Mark Mancall, «The Ch'ing Tribute System. An Interpretive Essay», en *The Chinese World Order*, John K. Fairbank, ed., Harvard University Press, Cambridge, 1968, p. 63.

[2] Véanse Mark Mancall, *China at the Center. 300 Years of Foreign Policy*, Free Press, Nueva York: 1984, pp. 16-20; Jonathan Spence, *The Search for Modern China*, 2.a ed., W. W. Norton, Nueva York, 1999, pp.

197-202 [hay trad. cast.: *En busca de la China moderna*, Tusquets, Barcelona, 2011].

[3] *Ying-shih Yü, Trade and Expansion in Han China. A Study in the Structure of Sino-Barbarian Economic Relations*, University of California Press, Berkeley, 1967, p. 37.

[4] Primer edicto de Qianlong al rey Jorge III (septiembre de 1793), en *The Search for Modern China. A Documentary Collection*, Pei-kai Cheng, Michael Lestz y Jonathan Spence, eds., W. W. Norton, Nueva York, 1999, p. 105.

[5] Que gobernaba en lugar del rey Jorge III, cuyas facultades mentales se habían deteriorado.

[6] «The Emperor of China», *Chinese Recorder* 29, n.º 10 (1898), pp. 471-473.

[7] *Papers Relating to Foreign Affairs Accompanying the Annual Message of the President to the First Session of the Thirty-eighth Congress*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1864, documento n.° 33 («Mr. Burlingame to Mr. Seward, Peking, January 29, 1863»), 2, pp. 846-848.

[8] James Legge, *The Chinese Classics; with a Translation, Critical and Exegetical Notes, Prolegomena, and Copious Indexes*, vol. 5, pt. 1, Lane, Crawford, Hong Kong, 1872, pp. 52-53.

[9] Véase Rana Mitter, *Forgotten Ally. China's World War II, 1937-1945*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2013.

[10] «Sixty Points on Working Methods. A Draft Resolution from the Office of the Centre of the CPC (19-2-1958)», en *Mao Papers. Anthology and Bibliography*, Jerome Ch'en, ed., Oxford University Press, Londres, 1970, pp. 63-66.

[11] «National Intelligence Estimate 13-7-70. Communist China's International Posture» (12 de noviembre de 1970), en *Tracking the Dragon. National Intelligence Estimates on China During the Era of Mao, 1948-1976*, John Allen, John Carver y Tom Elmore, eds., Government Printing Office, Pittsburgh, 2004, pp. 593-594.

[12] Véanse Graham Allison, «Obama and Xi Must Think Broadly to Avoid a Classic Trap», *New York Times*, 6 de junio de 2013; Richard Rosecrance, *The Resurgence of the West. How a Transatlantic Union Can Prevent War and Restore the U.S. and Europe*, Yale University Press, New Haven, 2013.

[13] En un discurso pronunciado el 13 de febrero de 2009, la secretaria de Estado Hillary Clinton anunció la estrategia regional de pivote para Asia oriental de la administración de Obama, cuyo alcance todavía no termina de definirse.

[14] Citado en Zhu Majie, «Deng Xiaoping's Human Rights Theory», en *Cultural Impact on International Relations*, Yu Xintian, ed., Chinese Philosophical Studies, Council for Research in Values and Philosophy, Washington, 2002, p. 81.

[15] Antes de la Primera Guerra Mundial Europa quedó reducida a cinco actores por la unificación de Alemania; véase el capítulo 2.

## 7. «Actuar por toda la humanidad»: Estados Unidos y su concepto de orden

[1] «Speech on Conciliation with America» (1775), en *Edmund Burke, On Empire, Liberty, and Reform. Speeches and Letters*, David Bromwich, ed., Yale University Press, New Haven, 2000, pp. 81-83. Burke simpatizaba con

la revolución estadounidense porque pensaba que era una evolución lógica de las libertades inglesas. Se oponía a la Revolución francesa porque a su entender había destruido lo que habían forjado las generaciones y, con ello, la posibilidad de un crecimiento orgánico.

[2] Alexis de Tocqueville, «Concerning Their Point of Departure», en *Democracy in America*, trad. de George Lawrence, Harper & Row, Nueva York, 1969, pp. 46-47 [hay trad. cast.: *La democracia en América*, Akal, Tres Cantos, 2007].

[3] Paul Leicester Ford, ed., *The Writings of Thomas Jefferson*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1892-1899), 8, pp. 158-159, citado en Robert W. Tucker y David C. Hendrickson, *Empire of Liberty. The Statecraft of Thomas Jefferson*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 11.

[4] Jefferson a Monroe, 24 de octubre de 1823, extractado en «Continental Policy of the U.S. The Acquisition of Cuba», *United States Magazine and Democratic Review*, abril de 1859, p. 23.

[5] Jefferson a Madison, 27 de abril de 1809, en *ibid*.

[6] Esto era especialmente así para los colonos de Inglaterra y Europa septentrional. Los que llegaron de España la veían como un territorio que había de ser explotado, habitado por nativos que debían ser convertidos al cristianismo.

[7] John Winthrop, «A Model of Christian Charity» (1630). Véase Brendan Simms, *Europe*, *op. cit.*, p. 36.

[8] Publius [Alexander Hamilton], *The Federalist* 1, en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Mentor, Nueva York, 1961, pp. 1-2. «Imperio» denotaba en este caso una entidad independiente totalmente soberana.

[9] John O'Sullivan, «Annexation», *United States Magazine and Democratic Review*, julio-agosto de 1845, p. 5.

[10] John Quincy Adams, «An Address Delivered at the Request of the Committee of Citizens of Washington, 4 July 1821», Davis and Force, Washington, 1821, pp. 28-29.

[11] *Ibid*.

[12] Es decir, la «translatio imperii mundi» [traslado del gobierno del mundo] que teóricamente había visto a la sede del supremo poder político viajar a través del tiempo y el espacio: de Babilonia y Persia a Grecia, a Roma, a Francia o Alemania, de ahí a Gran Bretaña, y, suponía Morse, a Estados Unidos. También las famosas líneas de George Berkeley en su «Verses on the Prospect of Planting Arts and Learning in America»: «Westward the course of empire takes its way; the four first acts already past, a fifth shall close the drama with the day; time's noblest offspring is the last» [«Versos sobre la perspectiva de implantar las artes y el aprendizaje en América»: «Al oeste el curso del imperio sigue su camino; las cuatro primeras leyes ya han pasado, la quinta concluirá el drama con el día; el retoño más noble del tiempo es el último»].

[13] Jedidiah Morse, *The American Geography; or, A View of the Present Situation of the United States of America*, 2.a ed., John Stockdale, Londres, 1792, pp. 468-469, extractado en *Manifest Destiny and American Territorial Expansion. A Brief History with Documents*, Amy S. Greenberg, ed., Bedford/St. Martin's, Boston, 2012, p. 53.

[14] John O'Sullivan, «The Great Nation of Futurity», *United States Magazine and Democratic Review*, noviembre de 1839, pp. 426-427.

[15] O'Sullivan, «Annexation», art. cit., pp. 9-10.

[16] Véanse Amanda Foreman, A *World on Fire. Britain's Crucial Role in the American Civil War*, Random House, Nueva York, 2011); Howard Jones, *Blue and Gray Diplomacy. A History of Union and Confederate Foreign Relations*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009.

[17] Foreman, *World on Fire*, *op. cit.*, p. 784. El ejército estadounidense pasó de tener 1.034.064 soldados profesionales al final de la Guerra Civil a 54.302 tropas regulares y 11.000 voluntarios dieciocho meses más tarde.

[18] Fareed Zakaria, *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton, 1998, p. 47 [hay trad. cast.: *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*, GEDISA, Barcelona, 2012].

[19] Grover Cleveland, primer discurso inaugural, 4 de marzo de 1885, en *The Public Papers of Grover Cleveland*, Government Printing Office, Washington, 1889, p. 8.

[20] Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford y Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy. A History*, D. C. Heath, Lexington, 1977, p. 189.

[21] Theodore Roosevelt, discurso inaugural, 4 de marzo de 1905, en *United States Congressional Serial Set* 484, Government Printing Office, Washington, 1905, p. 559.

[22] Theodore Roosevelt, «International Peace», Nobel Lectures, 5 de mayo de 1910, en *Peace: 1901-1925. Nobel Lectures*, World Scientific Publishing Co., Singapur, 1999, p. 106.

[23] Declaración de Roosevelt ante el Congreso, 1902, citada en John Morton Blum, *The Republican Roosevelt*, Harvard University Press, Cambridge, 1967, p. 137.

[24] Roosevelt a Spring Rice, 21 de diciembre de 1907, en *The Selected Letters of Theodore Roosevelt*, H. W. Brands, ed., Rowman & Littlefield, Lanham, 2001, p. 465.

[25] Theodore Roosevelt, reseña de *The Influence of Sea Power upon History*, de Alfred Thayer Mahan, *Atlantic Monthly*, octubre de 1890.

[26] Theodore Roosevelt, «The Strenuous Life», en *The Strenuous Life. Essays and Addresses*, Century, Nueva York, 1905, p. 9.

[27] Cuando los acorazados alemanes y británicos cruzaron el océano rumbo a la crónicamente endeudada Venezuela en 1902 para exigir la devolución de un préstamo hacía mucho vencido, Roosevelt exigió que le aseguraran que no buscarían ventaja, territorial ni política a manera de pago. Cuando el representante prometió renunciar solo a las adquisiciones territoriales «permanentes» (dejando abierta la posibilidad de una concesión por noventa y nueve años, como la que había obtenido Gran Bretaña en circunstancias similares en Egipto, y Gran Bretaña y Alemania en China), Roosevelt amenazó con la guerra. Inmediatamente envió una flota estadounidense al sur y distribuyó mapas del puerto de Venezuela en los medios. La jugada funcionó. Roosevelt permaneció callado para que el káiser Wilhelm pudiera salir con elegancia de la crisis, pero las ambiciones imperialistas de Alemania en Venezuela sufrieron un revés decisivo. Véase Edmund Morris, *Theodore Rex*, Random House, Nueva York, 2001, pp. 176-182.

[28] Mensaje anual al Congreso de Theodore Roosevelt, 1904, HR 58A-K2, Records of the U.S. House of Representatives, RG 233, Center for Legislative Archives, National Archives.

[29] *Ibid*.

[30] Para demostrar la potencia del compromiso estadounidense, Roosevelt visitó personalmente la zona donde se proyectaba construir el canal; era la primera vez que un presidente en ejercicio salía del área continental estadounidense.

[31] Morris, *Theodore Rex*, *op. cit.*, p. 389.

[32] *Ibid*., p. 397.

[33] Declaración de Roosevelt ante el Congreso, 1904, citada en Blum, *The Republican Roosevelt*, *op. cit.*, p. 134.

[34] Morris, *Theodore Rex*, *op. cit.*, p. 495.

[35] Carta a Kermit Roosevelt, 19 de abril de1908, en *Brands*, Selected Letters, *op. cit.*, pp. 482-483.

[36] Roosevelt al almirante Charles S. Sperry, 21 de marzo de 1908, en *ibid*., p. 479.

[37] Roosevelt a Hugo Munsterberg, 3 de octubre de 1914, en *ibid*., p. 823.

[38] Véase James R. Holmes, *Theodore Roosevelt and World Order. Police Power in International Relations*, Potomac Books, Washington, 2007, pp. 10-13, 68-74.

[39] Roosevelt, «International Peace», art. cit., p. 103.

[40] Roosevelt a Carnegie, 6 de agosto de1906, en Brands, *Selected Letters*, *op. cit.*, p. 423.

[41] Woodrow Wilson, discurso de graduación en la Academia Militar de West Point (13 de junio de 1916), en *Papers of Woodrow Wilson*, Arthur S. Link, ed., Princeton University Press, Princeton, 1982, 37, p. 212.

[42] Woodrow Wilson, discurso a la sesión conjunta del Congreso sobre las Condiciones de Paz (8 de enero de 1918) («Catorce Puntos»), citado en A. Scott Berg, *Wilson*, G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 2013, p. 471.

[43] En total, Estados Unidos firmó esa clase de pactos de arbitraje con Bolivia, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Honduras, Italia, Noruega, Paraguay, Perú, Portugal, Rusia y España. Inició negociaciones con Suecia, Uruguay, República Argentina, República Dominicana, Grecia, Holanda, Nicaragua, Panamá, Persia, El Salvador, Suiza y Venezuela. *Treaties for the Advancement of Peace Between the Estados Unidos and Other Powers Negotiated by the Honorable William J. Bryan, Secretary of State of the United States*, con introducción de James Brown Scott, Oxford University Press, Nueva York, 1920.

[44] Woodrow Wilson, mensaje al Congreso, 2 de abril de 1917, en *U.S. Presidents and Foreign Policy from 1789 to the Present*, Carl C. Hodge y Cathal J. Nolan, eds., ABC-CLIO, Santa Barbara, 2007, p. 396.

[45] «Peace Without Victory», 22 de enero de 1917, en suplemento del *American Journal of International Law* 11, 1917, p. 323.

[46] Wilson, mensaje al Congreso, 2 de abril de 1917, en *President Wilson's Great Speeches, and Other History Making Documents*, Stanton and Van Vliet, Chicago, 1917, pp. 17-18.

[47] Woodrow Wilson, quinto mensaje anual, 14 de diciembre de 1917, en *United States Congressional Serial Set 7443*, Government Printing Office, Washington, 1917, p. 41.

[48] Woodrow Wilson, «An Address at Mount Vernon», 4 de julio de 1918, en Link, *Papers*, *op. cit.*, 48, p. 516.

[49] Wilson, mensaje al Congreso, 2 de abril de 1917, *President Wilson's Great Speeches*, *op. cit.*, p. 18.

[50] Wilson, quinto mensaje anual, 4 de diciembre de 1917, en *The Foreign Policy of President Woodrow Wilson. Messages, Addresses and Papers*, James Brown Scott, eds., Oxford University Press, Nueva York, 1918, p. 306.

[51] *Ibid*. Véase también Berg, *Wilson*, *op. cit.*, pp. 472-473.

[52] Woodrow Wilson, Remarks at Suresnes Cemetery on Memorial Day, 30 de mayo de 1919, en Link, *Papers*, *op. cit.*, 59, pp. 608-609.

[53] Lloyd George, Wilson memorándum, 25 de marzo de 1919, en Ray Stannard Baker, ed., *Woodrow Wilson and World Settlement*, Doubleday, Page, Nueva York, 1922, 2, p. 450. Un miembro de la conferencia relata el proceso, a veces rayano en el idealismo, de trazado de las nuevas fronteras en Harold Nicolson, *Peacemaking, 1919* (1933), Faber & Faber, Londres, 2009. Para un análisis contemporáneo, véase Margaret MacMillan, *Paris*

*1919. Six Months That Changed the World*, Random House, Nueva York, 2002 [hay trad. cast.: *París, 1919. Seis meses que cambiaron el mundo*, Tusquets, Barcelona, 2011].

[54] Discurso, 22 de enero de 1917, en Link, *Papers*, *op. cit.*, 40, pp. 536-537.

[55] Wilson, mensaje al Congreso, 2 de abril de 1917, *President Wilson's Great Speeches*, *op. cit.*, p. 18.

[56] Wilson, discurso en la sesión conjunta del Congreso sobre las Condiciones de Paz (8 de enero de 1918) («Catorce Puntos»), en *President Wilson's Great Speeches*, *op. cit.*, p. 18. Véase también Berg, *Wilson*, *op. cit.*, pp. 469-472.

[57] Las Naciones Unidas han aportado mecanismos útiles para las operaciones destinadas a mantener la paz: generalmente cuando las grandes potencias ya han convenido sobre la necesidad de controlar un acuerdo entre ellas en regiones donde sus propias fuerzas no están directamente involucradas. La ONU —mucho más que la Liga— ha desempeñado importantes funciones: como foro de encuentros diplomáticos difíciles; varias funciones relevantes para el mantenimiento de la paz; una miríada de iniciativas humanitarias. Lo que estas instituciones internacionales no lograron hacer —y fueron incapaces de lograr— fue sentarse a decidir qué actos específicos constituían agresión o prescribir los medios para resistir cuando las grandes potencias disentían.

[58] «Differences Between the North Atlantic Treaty and Traditional Military Alliances», anexo al testimonio del embajador Warren Austin, 28 de abril de 1949, en *U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, The North Atlantic Treaty, hearings*, 81.° Cong., 1.a ses., Government Printing Office, Washington, 1949, parte I.

[59] Roosevelt a James Bryce, 19 de noviembre de 1918, en *The Letters of Theodore Roosevelt*, Elting E. Morrison, ed., Harvard University Press, Cambridge, 1954, 8, p. 1400.

[60] Para acabar con la resistencia a la expansión colonial de Italia, en 1935 Mussolini ordenó a las tropas italianas que invadieran lo que hoy es Etiopía. A pesar de la condena internacional, la Sociedad de Naciones no puso en marcha acciones de seguridad colectivas. Italia ocupó Abisinia mediante el uso indiscriminado de bombas y gas venenoso. La pasividad de la naciente comunidad internacional, que venía de un fracaso similar frente a la invasión imperialista de Japón sobre la Manchuria china, produjo el derrumbe de la Sociedad de Naciones.

[61] Tratado entre Estados Unidos y otras potencias para la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional. Firmado en París el 27 de agosto de 1928; ratificado por el Senado el 16 de enero de 1929; ratificado por el Senado el 17 de enero de 1929; instrumentos de ratificación depositados en Washington por Estados Unidos de América, Australia, Dominio de Canadá, Checoslovaquia, Alemania, Gran Bretaña, India, Estado Libre Irlandés, Italia, Nueva Zelanda y la nueva Unión de Sudáfrica, 2 de marzo de 1929; por Polonia, 26 de marzo de 1929; por Bélgica, 27 de marzo de 1929; por Francia, 22 de abril de 1929; por Japón, 24 de julio de 1929; proclamado el 24 de julio de 1929.

[62] Véase Peter Clarke, *The Last Thousand Days of the British Empire. Churchill, Roosevelt, and the Birth of the Pax Americana*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2009.

[63] Discurso emitido por radio en una cena de la Asociación de Política Exterior, Nueva York, 21 de octubre de 1944, en *Presidential Profiles. The FDR Years*, William D. Peterson, ed., Facts on File, Nueva York, 2006, p. 429.

[64] Cuarto discurso inaugural, 20 de junio de 1945, en *My Fellow Americans. Presidential Inaugural Addresses from George Washington to Barack Obama*, Red and Black Publishers, St. Petersburg, FL, 2009.

[65] William C. Bullitt, «How We Won the War and Lost the Peace», *Life*, 30 de agosto de 1948, citado en Arnold Beichman, «Roosevelt's Failure at Yalta», *Humanitas* 16, n.° 1, 2003, p. 104.

[66] Cuando Roosevelt llegó a Teherán, Stalin le comentó que la inteligencia soviética había identificado un complot nazi, la Operación Salto Largo, para asesinar a Churchill, Roosevelt y Stalin, los tres juntos, en la reunión cumbre. Los miembros de la delegación estadounidense albergaban serias dudas sobre el informe soviético. Keith Eubank, *Summit at Teheran. The Untold Story*, William Morrow, Nueva York, 1985, pp. 188-196.

[67] Citado en en T. A. Taracouzio, *War and Peace in Soviet Diplomacy*, Macmillan, Nueva York, 1940, pp. 139-140.

[68] Charles Bohlen, *Witness to History, 1929-1969*, W. W. Norton, Nueva York, 1973, p. 211. Véase también Beichman, «Roosevelt's Failure at Yalta», art. cit., pp. 210-211.

[69] Conrad Black, *Franklin Delano Roosevelt. Champion of Freedom*, PublicAffairs, Nueva York, 2003. Roosevelt era una esfinge cuando debía evitar una respuesta unívoca, pero me decanto por la interpretación de Black. Winston Churchill es más fácil de captar. Durante la guerra, pensaba que todo iría bien si él pudiera cenar una vez por semana en el Kremlin. Cuando el conflicto se acercaba a su fin, le ordenó a su jefe del Estado Mayor que se preparara para entrar en guerra con la Unión Soviética.

## 8. Estados Unidos: una superpotencia ambivalente

[1] Como explicara Truman, el primer presidente de posguerra: «La política exterior de Estados Unidos está firmemente basada en principios fundamentales de rectitud y justicia» y en «nuestros esfuerzos por emplear la regla de oro en los asuntos internacionales de este mundo». Eisenhower, por militar duro que fuera, en su papel de presidente describió la situación casi en los mismos términos: «Buscamos la paz […] arraigada en la vida de las naciones. Debe haber justicia, todos los pueblos deben sentirla y compartirla […] Debe haber una ley, y todas las naciones deben invocarla y respetarla». Gerald Ford afirmó en una sesión conjunta del Congreso en 1974: «Una política exterior exitosa es una prolongación de las esperanzas de todo el pueblo estadounidense en un mundo de paz y reforma ordenada y libertad ordenada». Harry S. Truman, discurso sobre política exterior durante la celebración del Día de la Armada en la ciudad de Nueva York, 27 de octubre de 1945; Dwight D. Eisenhower, segundo discurso inaugural («El precio de la paz»), 21 de enero de 1957, en *Public Papers of the Presidents. Dwight D. Eisenhower, 1957-1961*, pp. 62-63. Gerald Ford, discurso ante una sesión conjunta del Congreso, 12 de agosto de 1974, en *Public Papers of the Presidents. Gerald R. Ford (1974-1977)*, p. 6.

[2] Lyndon B. Johnson, discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1963.

[3] Véase Robert Kagan, *The World America Made*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2012.

[4] Milovan Djilas, *Conversations with Stalin*, trad. de Michael B. Petrovich, Harcourt Brace & Company, Nueva York, 1962, p. 114.

[5] Kennan a Charles Bohlen, 26 de enero de 1945, citado en John Lewis Gaddis, *George Kennan. An American Life*, Penguin Books, Nueva York, 2011, p. 188.

[6] Bohlen, *Witness to History*, *op. cit.*, p. 176.

[7] La embajada estadounidense, en aquel momento, se había quedado sin embajador: W. Averell Harriman había dejado su puesto antes de que llegara Walter Bedell Smith.

[8] «X» [George F. Kennan], «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs* 25, n.° 4 (julio de 1947).

[9] *Ibid*.

[10] Robert Rhodes James, ed., *Winston S. Churchill. His Complete Speeches, 1897-1963*, Chelsea House, Nueva York, 1974, 7, p. 7710.

[11] Informe del secretario de Estado al Consejo de Seguridad sobre los objetivos y programas para la seguridad nacional, NSC-68, 14 de abril, 1950, p. 7.

[12] John Foster Dulles, «Fundamentos de la paz» (discurso ante los Veteranos de guerras extranjeras, Nueva York, 18 de agosto de 1958).

[13] George H.W. Bush se enfrentó a una situación similar cuando las fuerzas de Sadam Husein fueron expulsadas de Kuwait en 1991.

[14] Shen Zhihua, *Mao, Stalin, and the Korean War. Trilateral Communist Relations in the 1950s*, trad. de Neil Silver, Routledge, Londres, 2012, p. 140.

[15] Chen Jian, *China's Road to the Korean War. The Making of the Sino-American Confrontation*, Columbia University Press, Nueva York, 1994, pp. 149-150. Sobre el análisis de la guerra y sus consecuencias regionales por parte de los dirigentes chinos, véase también Sergei N. Goncharov, John W. Lewis y Xue Litai, *Uncertain Partners. Stalin, Mao, and the Korean War*, Stanford University Press, Stanford, 1993; Henry Kissinger, *On China*, Penguin Press, Nueva York, 2011, cap. 5 [hay trad. cast.: *China*, Penguin Random House, Barcelona. 2015]; Shen, *Mao, Stalin, and the*

*Korean War*; y Shu Guang Zhang, *Mao's Military Romanticism. China and the Korean War, 1950-1953*, University Press of Kansas, Lawrence, 1995.

[16] Véase el capítulo 5 de este volumen.

[17] General Omar N. Bradley, jefe del Estado Mayor Conjunto, testimonio ante el Comité del Senado sobre la fuerzas Armadas y relaciones exteriores, 15 de mayo de 1951, en *Military Situation in the Far East, hearings*, 82.° Congreso, 1.a ses., parte 2, p. 732 (1951).

[18] Véanse Peter Braestrup, *Big Story. How the American Press and Television Reported and Interpreted the Crisis of Tet 1968 in Vietnam and Washington*, Westview Press, Boulder, 1977; Robert Elegant, «How to Lose a War. The Press and Viet Nam», *Encounter* (Londres), agosto de 1981, pp. 73-90; Guenter Lewy, *America in Vietnam*, Oxford University Press, Nueva York, 1978, pp. 272-279, 311-324.

[19] «An Interview with the President. The Jury Is Out», *Time*, 3 de enero de 1972.

[20] Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's. Building for Peace. A Report to the Congress, by Richard Nixon, President of the United States*, 25 de febrero de 1971, p. 107. Hasta este momento los documentos del gobierno estadounidense se referían a «China comunista» o hablaban en líneas generales de las autoridades de Beijing o —el nombre que los nacionalistas le daban a la ciudad— Beiping.

[21] Richard Nixon, «Remarks to Midwestern News Media Executives Attending a Briefing on Domestic Policy in Kansas City», Missouri, 6 de julio de 1971, en *Public Papers of the Presidents*, pp. 805-806.

[22] Véase Kissinger, *On China*, *op. cit.*, cap. 9.

[23] Richard Nixon, segundo discurso inaugural, 20 de enero de 1973, en *My Fellow Americans*, *op. cit.*, p. 333.

[24] Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's. Building for Peace*, *op. cit.*, 10.

[25] Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's. A New Strategy for Peace*, 18 de febrero de 1970, 9.

[26] Richard Nixon, *U.S. Foreign Policy for the 1970's. Shaping a Durable Peace*, *op. cit.*, 3 de mayo de 1973, pp. 232-233.

[27] Ronald Reagan, discurso de despedida al pueblo estadounidense, 11 de enero de 1989, en *In the Words of Ronald Reagan. The Wit, Wisdom, and Eternal Optimism of America's 40th President*, Michael Reagan, ed., Thomas Nelson, Nashville, 2004, p. 34.

[28] Ronald Reagan, *An American Life*, Simon & Schuster, Nueva York, 1990, p. 592 [hat trad. cast.: *Una vida americana*, Plaza & Janés, Barcelona, 1991].

[29] Lou Cannon, *President Reagan. The Role of a Lifetime*, Simon & Schuster, Nueva York, 1990, p. 792.

[30] Ronald Reagan, «Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union», 25 de enero de 1984, en *The Public Papers of President Ronald W. Reagan*, Ronald Reagan Presidential Library.

[31] George H. W. Bush, discurso a la Asamblea General en Praga, Checoslovaquia, 17 de noviembre de 1990, accesible online en Gerhard Peters y John T. Woolley, eds., *The American Presidency Project*.

[32] *Ibid*.

[33] George H. W. Bush, discurso en el Maxwell Air Force Base War College, Montgomery, Alabama, 13 de abril de 1991, en Michael D. Gambone, *Small Wars. Low-Intensity Threats and the American Response Since Vietnam*, University of Tennessee Press, Knoxville, 2012, p. 121.

[34] «Confronting the Challenges of a Broader World», discurso del presidente Clinton ante la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 27 de septiembre de 1993, en *Department of State Dispatch* 4, n.° 39 (27 de septiembre de 1993).

[35] *Ibid*.

[36] George W. Bush, discurso presidencial en una sesión conjunta del Congreso, 2 de septiembre de 2001, en *We Will Prevail. President George W. Bush on War, Terrorism, and Freedom*, Continuum, Nueva York, 2003, p. 13.

[37] George W. Bush, discurso presidencial a la nación, 7 de octubre de 2001, en *ibid*., p. 33.

[38] *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*, 5 de diciembre de 2001, archivo online de la ONU.

[39] Resolución 1510 del Consejo de Seguridad de la ONU (octubre de 2003).

[40] No deja de ser revelador que, mientras se pedía sensibilidad de género al nuevo régimen, los redactores en Bonn se sintieran obligados a alabar a los «mujaidines afganos […] héroes de la yihad».

[41] Winston Churchill, *My Early Life*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1930, p. 134 [hay trad. cast.: *Mi juventud. Autobiografía*, Almed, Granada, 2010].

[42] Véase el capítulo 2.

[43] *The National Security Strategy of the United States of America* (2002).

[44] George W. Bush, discurso presidencial en el vigésimo aniversario de la Fundación Nacional para la Democracia, Cámara de Comercio, Washington, (6 de noviembre de 2003).

[45] Esta resolución puso como condición para el cese de las hostilidades en la primera guerra del Golfo la destrucción inmediata por parte de Irak de su stock de armas de destrucción masiva y el compromiso de no volver jamás a desarrollar esa clase de armas. Irak no obedeció la Resolución 687. Ya en agosto de 1991, el Consejo de Seguridad declaró a Irak en «incumplimiento sustancial» de sus obligaciones. En los años siguientes a la guerra del Golfo, otras diez resoluciones el Consejo de Seguridad intentarían hacer cumplir a Irak las condiciones para el alto el fuego. En posteriores resoluciones el Consejo de Seguridad constató que Sadam Husein «finalmente abandonó toda cooperación con la UNSCOM [la Comisión Especial de la ONU a cargo de las inspecciones de armas] y la AIEA [Agencia Internacional de Energía Atómica] en 1998», expulsando a los inspectores del alto el fuego que la ONU le había obligado a aceptar.

[En noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad votó la Resolución 1441, «deplorando» la década de incumplimiento de Irak y decidiendo que «Irak ha incurrido y continúa incurriendo en incumplimiento sustancial de sus obligaciones bajo resoluciones relevantes». El jefe de inspectores Hans Blix, que no defendía la guerra, informó al Consejo de Seguridad en 2003 que Bagdad no había logrado resolver cuestiones y contradicciones relevantes.

[El mundo debatirá durante mucho tiempo las consecuencias de esta acción militar y la estrategia seguida en el esfuerzo por crear un gobierno democrático en Irak. Pero este debate, y sus implicaciones para futuras violaciones de los principios internacionales de no proliferación, continuará ofreciendo una visión distorsionada si se omite —como hasta ahora— el trasfondo multilateral.

[46] William J. Clinton, declaración en la firma del Acta de Liberación de Irak de 1998, 31 de octubre de 1998.

[47] Discurso del presidente en el vigésimo aniversario de la Fundación Nacional para la Democracia, Washington, 6 de noviembre de 2003.

[48] Peter Baker, *Days of Fire. Bush and Cheney in the White House*, Doubleday, Nueva York, 2013, p. 542.

[49] *Ibid*., p. 523.

[50] George Shultz, «Power and Diplomacy in the 1980s», Washington, 3 de abril de 1984, Boletín del Departamento de Estado, vol. 84, n.° 2086 (mayo de 1984), p. 13.

## 9. Tecnología, equilibrio y conciencia humana

[1] Sobre estas investigaciones teóricas, véanse Michael Gerson, «The Origins of Strategic Stability. The United States and the Threat of Surprise Attack», en *Strategic Stability. Contending Interpretations*, Elbridge Colby y Michael Gerson, eds., Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, Carlisle, 2013; Michael Quinlan, *Thinking About Nuclear Weapons. Principles, Problems, Prospects*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

[2] Véase el capítulo 6.

[3] Mucho se ha escrito desde entonces sobre la «alerta nuclear» de Estados Unidos durante la crisis de 1973 en Oriente Próximo. De hecho, su propósito principal fue alertar a las fuerzas convencionales —la Sexta Flota y una división aérea— para bloquear una amenaza de Brezhnev en una carta a Nixon donde advertía que podría enviar divisiones soviéticas a Oriente Próximo. El aumento de la alerta de las fuerzas estratégicas fue marginal y probablemente pasó inadvertido en Moscú.

[4] C. A. Mack, «Fifty Years of Moore's Law», *IEEE Transactions on Semiconductor Manufacturing* 24, n.° 2 (mayo de 2011), pp. 202-207.

[5] Sobre opiniones en su mayoría optimistas acerca del tema, véanse Rick Smolan y Jennifer Erwitt, eds., *The Human Face of Big Data*, Against All Odds, Sausalito, 2013; y Eric Schmidt y Jared Cohen, *The New Digital Age. Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2013 [hay trad. cast.: *El futuro digital*, Anaya, Madrid, 2014]. Sobre perspecivas más críticas, véanse Jaron Lanier, *Who Owns the Future?*, Simon & Schuster, Nueva York, 2013; Evgeny Morozov, *The Net Delusion. The Dark Side of Internet Freedom*, PublicAffairs, Nueva York, 2011 [hay trad. cast.: *El desengaño de Internet. Los mitos de la libertad en la red*, Destino, Barcelona, 2012], y Evgeny Morozov, *To Save Everything, Click Here. The Folly of Technological Solutionism*, PublicAffairs, Nueva York, 2013.

[6] Norbert Wiener introdujo el término «ciber» en su libro *Cybernetics*, de 1948, aunque en referencia a los seres humanos antes que a los ordenadores como nodos de la comunicación. La palabra «ciberespacio», con un uso parecido al actual, comenzó a aparecer en la obra de varios autores de ciencia ficción en la década de 1980.

[7] Viktor Mayer-Schönberger y Kenneth Cukier, *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2013, pp. 73-97 [hay trad. cast.: *Big data. La revolución de los datos masivos*, Turner, Madrid, 2013].

[8] Don Clark, «"Internet of Things" in Reach», *Wall Street Journal*, 5 de enero de 2014.

[9] Smolan y Erwitt, *Human Face of Big Data*, *op. cit.*, p. 135.

[10] Véase David C. Gompert y Phillip Saunders, *The Paradox of Power. Sino-American Strategic Relations in an Age of Vulnerability*, National

Defense University, Washington, 2011.

[11] Ralph Langer, «Stuxnet. Dissecting a Cyberwarfare Weapon», *IEEE Security and Privacy* 9, n.° 3, 2011, pp. 49-52.

[12] Rex Hughes, citando al general Keith Alexander, en «A Treaty for Cyberspace», *International Affairs* 86, n.° 2, 2010, pp. 523-541.

[13] Publius [James Madison], *The Federalist* 10, en Hamilton, *Madison*, y Jay, *The Federalist Papers*, *op. cit.*, pp. 46-47.

[14] Véase «Digital Set to Surpass TV in Time Spent with US Media. Mobile Helps Propel Digital Time Spent», eMarketer.com, 1 de agosto de 2013 (donde se informa que el estadounidense adulto medio pasa «cinco horas al día conectado, en actividades móviles no vocales o con otros medios digitales» y 4,5 horas al día mirando televisión); Brian Stelter, «8 Hours a Day Spent on Screens, Study Finds», *New York Times*, 26 de marzo de 2009 (donde se informa de que «los adultos están expuestos a pantallas […] aproximadamente 8,5 horas en un día cualquiera»).

[15] T. S. Eliot, *Collected Poems, 1909-1962*, Harcourt Brace Jovanovich, Boston, 1991, p. 147 [hay trad. cast.: *Poesías reunidas. 1909-1962*, Alianza, Madrid, 2014].

[16] Betsy Sparrow, Jenny Liu y Daniel M. Wegner, «Google Effects on Memory. Cognitive Consequences of Having Information at Our Fingertips», *Science* 333, n.° 6043, 2011, pp. 776-778.

[17] Véase Nicholas Carr, *The Shallows. What the Internet Is Doing to Our Brains*, W. W. Norton, Nueva York, 2010 [hay trad. cast.: *Superficiales. ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?*, Taurus, Barcelona, 2011].

[18] Erik Brynjolfsson y Michael D. Smith, «The Great Equalizer? Consumer Choice Behavior at Internet Shopbots», MIT Sloan School of Management, Cambridge, MA, 2001.

[19] Neal Leavitt, «Recommendation Technology. Will It Boost E-commerce?», *Computer* 39, n.° 5, 2006, pp. 13-16.

[20] Véase Clive Thompson, *Smarter Than You Think. How Technology Is Changing Our Minds for the Better*, Penguin Press, Nueva York, 2013.

[21] Schmidt y Cohen, *New Digital Age*, *op. cit.*, 35, pp. 198-199.

[22] Véase, por ejemplo, Ofeibea Quist-Arcton, «Text Messages Used to Incite Violence in Kenya», National Public Radio, 20 de febrero de 2008, y «When SMS Messages Incite Violence in Kenya», Harvard Law School Internet & Democracy Blog, 21 de febrero de 2008. Sobre este y otros ejemplos, véase Morozov, *The Net Delusion*, *op. cit.*, pp. 256-261.

[23] Es decir, el floreciente campo de los «análisis predictivos», que utiliza la expansión en las esferas comerciales y gubernamentales para anticipar pensamientos y acciones en el nivel socical e individual. Véase Eric Siegel, *Predictive Analytics. The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die*, John Wiley & Sons, Hoboken, N.J., 2013 [hay trad. cast.: *Analítica predictiva. Predecir el futuro utilizando big data*, Anaya, Madrid, 2013].

[24] Sobre la aplicación de este concepto, particularmente en el ámbito comercial, véase Lanier, *Who Owns the Future?*, *op. cit.*

[25] Véase el capítulo 3.

[26] Mayer-Schönberger y Cukier, *Big Data*, *op. cit.*, p. 150.

[27] Edmund Burke, *Reflections on the revolución in France* (1790), Hackett, Indianápolis, 1987, p. 29 [hay trad. cast.: *Reflexiones sobre la Revolución en Francia*, Alianza, Madrid, 2013].

## CONCLUSIÓN. ¿ORDEN MUNDIAL EN NUESTRA ÉPOCA?

[1] Sobre este cambio y sus posibles consecuencias, véase Charles Kupchan, *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, Nueva York, 2012.

[2] La obra clásica [fundamental] acerca de las perspectivas de un mundo ordenado sobre esta base es de Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996 [hay trad. cast.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2008].

[3] Sobre la evolución y el atractivo de los distintos modelos, véase John Micklethwait y Adrian Wooldridge, *The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Press, Nueva York, 2014.

[4] Edmund Burke a Charles-Jean-François Depont, noviembre de 1789, en *On Empire, Liberty, and Reform*, *op. cit.*, pp. 412-413.

[5] G. S. Kirk y J. E. Raven, *The Presocratic Philosophers. A Critical History with a Selection of Texts*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1957, pp. 193, 195, 199 (sobre Heráclito) [hay trad. cast.: *Los filósofos presocráticos. Historia crítica con selección de textos*, Gredos, Madrid, 1981]; Friedrich Nietzsche, *The Pre-Platonic Philosophers*, trad. y comentarios de Greg Whitlock, University of Illinois Press, Urbana, 2001 [hay trad. cast.: *Los filósofos preplatónicos*, Trotta, Madrid, 2003].

[6] Henry A. Kissinger, «The Meaning of History. Reflections on Spengler, Toynbee and Kant» [tesis universitaria], Department of Government, Harvard University, 1950.

[*] El autor no pretende definir aquí las verdades fundamentales de las doctrinas y sectas cuyos apasionados esfuerzos están hoy reconfigurando el mundo musulmán. Muchos musulmanes, en numerosos países la mayoría, han llegado a interpretaciones menos conflictivas y más pluralistas de su fe que las que aparecen citadas en estas páginas. No obstante, las visiones aquí presentadas ejercen actualmente una importante influencia, a menudo decisiva, en la orientación de muchos estados claves de Oriente Próximo y de casi todas las organizaciones no estatales. Estas visiones representan la afirmación de un orden mundial separado que es, por definición, superior al sistema westfaliano o los valores del internacionalismo liberal, e incompatibles con estos. Para poder entenderlas, es necesario recurrir al léxico religioso invocado por las partes rivales. (N. del A.)

**«El mejor Kissinger, con su inimitable combinación de erudición y agudeza, y el talento para unir titulares con tendencia a largo plazo; a muy largo en este caso. Abarca desde el *Tratado de Westphalia* a los avances en microprocesadores, desde Sun Tzu a alleyrand, a Twitter.»**
Hillary Clinton, *The Washington Post*

**«El nuevo libro de Henry Kissinger, *Orden mundial*, no puede ser más oportuno. Kissinger, a sus 91 años, recorre a buen paso los siglos y los continentes, y examina las alianzas y los conflictos que han definido Europa a través de los siglos, las consecuencias de la desintegración de estados como Siria o Iraq, y la relación de China con el resto de Asia y Occidente.»**
Michiko Kakutani, *The New York Times*

**«Las conclusiones de Kissinger deberían ser lectura obligada para los candidatos a las elecciones de 2016. El orden mundial depende de ello.»**
*The Financial Times*

**«Este libro combina historia, geografía, política contemporánea y buenas dosis de pasión. Así es, pasión, ya que es un *cri de coeur* de un famoso escéptico, un aviso a las generaciones futuras de un anciano gran conocedor del pasado, un libro que todos los políticos deberían leer.»**
John Micklethwait, *The New York Times Book Review*

**«El libro de Kissinger es un fascinante e instructivo recorrido global por la búsqueda de la armonía. La clave del realismo en las relaciones internacionales de Kissinger, y el tema de este libro magistral, es que la humildad es importante no solo para las personas, sino también para los países, incluido EEUU.»**

Walter Isaacson, *Time*

**«Kissinger demuestra por qué sigue siendo un asesor tan respetado tanto de presidentes estadounidenses como de líderes internacionales. *Orden Mundial* es una guía para perplejos, un manifiesto para repensar el papel de EEUU y del mundo. La visión de Kissinger podría contribuir a crear una era más tranquila que la que tenemos ahora mismo.»**

Jacob Heilbrunn, *The National Interest*

**Henry Kissinger**, de origen judío alemán, fue Asesor Nacional de Seguridad y luego Secretario de Estado con Richard Nixon y Gerald Ford y ha asesorado a muchos otros presidentes estadounidenses sobre cuestiones de política internacional. En 1973 recibió el premio Nobel de la Paz, y también ha obtenido la medalla de la Libertad, entre otros muchos premios y honores. Es autor de numerosos libros sobre política internacional, el más reciente *China* (Debate 2013). Actualmente preside Kissinger Associates, Inc., una consultoría internacional.

Título original: *World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History*

Edición en formato digital: enero de 2016

© 2014, Henry A. Kissinger
© 2016, Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. U.
Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona
© 2016, Teresa Beatriz Arijón, por la traducción

Adaptación del diseño original de Allen Lane: Penguin Random House Grupo Editorial
Fotografía de portada: © Royal Geographical Society

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright.* El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del *copyright* al no reproducir ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, http://www.cedro.org) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-9992-633-9

Composición digital: M.I. maqueta, S.C.P.

www.megustaleer.com

Penguin
Random House
Grupo Editorial

# Índice

Orden mundial

Introducción. La cuestión del orden mundial

1. Europa: el orden internacional pluralista

2. El sistema europeo de equilibrio de poder y su fin

3. El islamismo y Oriente Próximo: un mundo en desorden

4. Estados Unidos e Irán: dos enfoques del orden

5. La multiplicidad de Asia

6. Hacia un orden asiático: ¿confrontación o asociación?

7. «Actuar por toda la humanidad»: Estados Unidos y su concepto de orden

8. Estados Unidos: una superpotencia ambivalente

9. Tecnología, equilibrio y conciencia humana

Conclusión. ¿Orden mundial en nuestra época?

Agradecimientos

Notas

Sobre este libro

Sobre el autor

Créditos