

Un nuevo paradigma global para el fin de siglo

Henry Kissinger

Luego del fin de la guerra fría el papel de la "relación atlántica" no ha terminado. Por el contrario, es mucho lo que tiene que hacer la OTAN en el marco de unas nuevas relaciones internacionales que —aún sin definir en su forma— se caracterizan por una agenda en la que los temas centrales son el medio ambiente, las armas nucleares, la migración de grandes masas poblacionales y el hambre¹.

* * *

P. ¿Cómo define la incertidumbre política que estamos viviendo tras el fin de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética?

R. El mundo ha estado acostumbrado al conflicto entre las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, y le resulta muy difícil adaptarse a una nueva realidad. Esta nueva realidad es una en la que no sólo se ha desintegrado el comunismo, sino que el imperio ruso —que ha estado aquí desde Pedro el Grande— también se ha disuelto.

En segundo lugar, por razones diplomáticas, ya no hay dos superpotencias, sino cinco o seis centros de poder más o menos iguales.

En tercer lugar, también en Europa hay varias instituciones que atraviesan momentos difíciles. La OTAN ya no tiene un enemigo, y ahora es una alianza en busca de una misión. La Comunidad Europea se creó en parte como contrapeso a Estados Unidos y en parte para incorporar Alemania a Occidente sin renovar el miedo a Alemania. Esto resultaba más fácil cuando Alemania estaba dividida que cuando se unificó, porque una Alemania unida ya no siente la misma necesidad de subordinarse a instituciones multilaterales que sentía la Alemania dividida.

Todas éstas son, pues, condiciones completamente nuevas. En ausencia del conflicto entre las superpotencias, hay rivalidades étnicas, que siempre han existido, pero que se fortalecieron a causa del comunismo, porque era la única forma de afirmar la identidad nacional frente a los Estados totalitarios. Ahora afloran y representan un alejamiento del pasado.

I TRIMESTRE 1993

P. Usted afirma que la OTAN se ha quedado sin un objetivo claro. ¿Eso quiere decir que estaríamos en la antesala de su desaparición?

R. En los años que vienen, Europa no verá tan obvia la necesidad de protección norteamericana: EE.UU. no se sacrificará tanto por la seguridad europea; en su momento, Alemania insistirá en obtener la influencia política a la que le da derecho su poder militar y económico; la CE ya muestra todos los síntomas de guiarse por sus propios intereses económicos, incluso arriesgando la cohesión atlántica. Sería un error desastroso sacar la conclusión, a partir de estos hechos, de que la misión de la relación atlántica ya ha terminado. Las nuevas condiciones la hacen más necesaria que nunca, aunque no puede continuar con los antiguos esquemas.

Para empezar, el colapso soviético no ha acabado con todas las amenazas potenciales desde el Este. Incluso aunque la antigua Unión Soviética se fragmentara en sus 15 repúblicas constituyentes, la República Rusa sería mucho más extensa y tendría muchos más habitantes que cualquier otro Estado europeo. Y seguiría en posesión de miles de cabezas nucleares, más que cualquier potencial europeo concebible.

Alemania se ha hecho tan fuerte que las instituciones europeas existentes no pueden por sí mismas establecer un equilibrio entre ese país y sus socios, y todavía menos entre Alemania y la antigua Unión Soviética. No va en interés de nadie que Alemania y Rusia se consideren mutuamente como sus principales opciones políticas.

Sin Norteamérica, Reino Unido y Francia no pueden mantener el equilibrio político en Europa occidental; Alemania carecería de un ancla para evitar tentaciones nacionalistas y presiones externas; Rusia no tendría una pareja a largo plazo en asuntos mundiales. Y Norteamérica necesita a Europa para evitar convertirse en una isla frente a las costas de Eurasia y transformarse poco a poco en una potencia económica de segunda categoría.

Enfrentarse a esta realidad ha sido difícil a causa del eterno conflicto entre las visiones norteamericanas y francesas de las relaciones atlánticas. Norteamérica ha dominado la OTAN bajo el estandarte de la integración. Francia, defendiendo la independencia europea, ha dado forma a la CE. El resultado de esta situación de tablas es que el papel de EE.UU. es demasiado importante para la cohesión de la OTAN y demasiado poco para la vitalidad de la CE. El papel de Francia es demasiado pequeño para la OTAN y demasiado intervencionista para la Comunidad.

Si entienden sus intereses reales, Estados Unidos y Francia reconocerán que no queda alternativa, sino reconsiderar sus puntos de vista. Para Norteamérica, el mando unificado de la OTAN ha sido el símbolo de la unidad aliada, mientras que Francia siempre ha desconfiado de él.

En algunos niveles la discusión es fundamentalmente de carácter bizantino. Las fuerzas asignadas a la OTAN siempre han estado bajo mando nacional en tiempos de paz, y, por tanto, estaban a disposición de cada aliado individual, derecho que ejercieron Francia en la guerra de Argelia, Esta-

dos Unidos en la guerra del Golfo y el Reino Unido en el conflicto de las Malvinas, entre otros muchos ejemplos.

La visión francesa de la estructura política de la Comunidad —es decir, que Norteamérica debe ser mantenida lejos de la toma de decisiones comunitarias— ha sido aún más superada por los acontecimientos. Está basada en tres premisas, las cuales son en su totalidad cada vez menos relevantes: mantener un liderazgo franco-alemán de la Comunidad para dar a Francia un derecho de veto sobre la política nacional alemana; tener a Norteamérica como reserva si falla la apuesta por el condominio franco-alemán, pero sin permitir la intervención norteamericana hasta que Francia la solicite, y, finalmente —o simultáneamente—, la opción rusa como último recurso en caso de que fallaran las relaciones alemana y norteamericana.

Se necesita a la OTAN porque continúa siendo el único lazo institucional entre Europa y Norteamérica y la mejor protección contra el chantaje nuclear. Pero Estados Unidos debería aceptar una identidad europea dentro de la OTAN; Francia debería abandonar sus continuos esfuerzos para constituir una estructura de defensa europea fuera de la OTAN; la CE debería potenciar un mayor papel político de EE.UU. en sus deliberaciones y habría que llegar a un acuerdo económico entre Norteamérica y la Comunidad para evitar que las relaciones atlánticas se disuelvan en las discusiones por intereses particulares.

Es deseable una estructura de la OTAN más flexible porque los peligros más probables son conflictos étnicos, como en Yugoslavia, o crisis entre las repúblicas de la antigua Unión Soviética, o una crisis en el mundo musulmán. Respecto a estas cuestiones, los esquemas de la guerra del Golfo, en la que Estados Unidos llevó el peso del esfuerzo mientras nuestros aliados europeos —con la honrosa excepción del Reino Unido y, en menor medida, Francia— se limitaron a un apoyo político y económico, bien podrían invertirse. Así ocurrió de hecho en el caso de Yugoslavia. Una estructura de seguridad más flexible sólo es posible, sin embargo, si Francia y los países europeos liderados por ella abandonan la búsqueda de identidad en oposición a Estados Unidos. Francia no debe bloquear un mayor papel de Norteamérica en las consultas políticas. Con los procedimientos actuales, Estados Unidos no tiene un papel formal hasta que las decisiones ya han sido tomadas. Esto apenas es tolerable cuando se trata de cuestiones económicas, pero resulta inaceptable ante los desafíos políticos venideros o en el tema de la identidad europea en el campo de la defensa. Lo que se necesita entre Estados Unidos y Europa occidental no son más estructuras, sino algo intangible como la relación especial que siempre ha existido entre Norteamérica y el Reino Unido.

Un diálogo político revitalizado en el área atlántica tiene sobre todo que esbozar una visión de futuro común. La política norteamericana respecto a las relaciones atlánticas ha sido demasiado reactiva y tendiente a evitar controversias mediante la aceptación de las iniciativas multilaterales de todos los aliados. Irónicamente, la sopa de letras de las instituciones —la CE (Comunidad Europea), CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa), UEO (Unión Europea Occidental) y el candidato más reciente,

1/ The Yomiuri Shimbun, Los Angeles Times Syndicate.

aún sin bautizar, la Europa que va desde Vladivostok en el Este hasta Vancouver en el Oeste— contribuye a un aumento del nacionalismo. Esto es así porque proporcionan a cualquier país un menú en el que elegir aquella institución que más favorezca sus metas nacionales inmediatas en cualquier cuestión dada, como de hecho ocurrió en el caso de Yugoslavia.

Cada lado del Atlántico tiene que ir más allá de consideraciones tácticas. Al reducir sus fuerzas, Estados Unidos deberá explicar por qué las que quedan son importantes, en relación con qué peligros y en combinación con qué fuerzas europeas. Europa debe definir dónde considera que están sus fronteras y cómo reaccionará ante la evolución de los acontecimientos en la antigua Unión Soviética, incluyendo un enfoque común de la ayuda económica.

No hay cuestión más urgente que la de relacionar los antiguos satélites soviéticos de Europa oriental con Europa occidental y la OTAN. Habría que permitir la rápida entrada en la CE por lo menos a Polonia, la ex Checoslovaquia y Hungría. No habla en favor de Occidente el que, después de hablar durante toda una generación de libertad para Europa Oriental, ahora se haga tan poco por apoyarla. Además, si se quiere evitar una tierra de nadie en Europa del Este, la OTAN no debería dejar ninguna duda de que las posibles presiones sobre estos países serán tratadas como un desafío a la seguridad occidental, sea cual sea el aspecto formal de este compromiso.

En el antiguo mundo comunista están teniendo lugar cambios históricos. Su amenaza unió en su día a los países ribereños del Atlántico; su disolución los desafía a articular nuevos objetivos a la altura de su victoria en la guerra fría.

P. ¿Qué clase de orden mundial cree que emergerá en el siglo XXI?

R. Si pensamos en el siglo XXI, tendremos un elemento completamente nuevo. Estados Unidos estará cada vez más orientado hacia el hemisferio oeste. Uno de los grandes cambios en la política exterior estadounidense —y la decisión más importante de la Administración de Bush— fue el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA). Lo situaría en algún lugar intermedio entre la política exterior tradicional y la nueva política exterior. La nueva política exterior —medio ambiente, armas nucleares y energía nuclear, población y hambre— se enfrenta al dilema de que son problemas globales que hay que resolver a nivel nacional.

Tenemos que encontrar nuevas formas de pensamiento. Por ejemplo, de los problemas que hay en la antigua Unión Soviética, me preocupan más las plantas de energía nuclear defectuosas, que son absolutamente inseguras, que algunos de los problemas cotidianos sobre los que constantemente leemos cosas. El nuevo orden mundial tiene que encontrar instituciones y mecanismos parecidos a los que crearon entre 1945 y 1950, los artífices del orden internacional posterior a la II Guerra Mundial. Las posibilidades para la creatividad son mayores de lo que eran entonces, aunque el comienzo de las soluciones no sea todavía tan obvio.

P. ¿Qué papel adicional espera de Naciones Unidas en la próxima década?

R. Cuando se formó Naciones Unidas, se partió de la presunción de que los vencedores en la II Guerra Mundial seguirían unidos para conservar la paz, y curiosamente se suponía que el único peligro para la paz del mundo sólo podía proceder de las naciones a las que se había impuesto la rendición incondicional y que no tenían la capacidad material de amenazar la paz.

Si se leen las discusiones que se mantuvieron entonces, uno se da cuenta de que no se suponía que existiera otra amenaza para la paz que no fuera la que representaban Alemania y Japón. Esto, por supuesto, era imposible que durara, porque toda la experiencia histórica muestra que, tras una guerra, un antiguo aliado representa un peligro mayor que un enemigo derrotado.

Sigue quedando una reliquia, a saber, que la composición del Consejo de Seguridad no refleja correctamente el poder institucional en el mundo. Es absolutamente inevitable que se estudie una redistribución de los asientos del Consejo de Seguridad, o una ampliación, en la próxima década.

En lo sustancial, siempre que exista acuerdo entre las principales potencias, Naciones Unidas podrá funcionar muy bien.

P. Me gustaría que hablara del papel de las armas nucleares y de cómo repercutirán en la seguridad mundial en el siglo XXI. ¿Qué cambio prevé en el nivel de armas nucleares?

R. El papel de las armas nucleares entre las denominadas superpotencias disminuirá, porque, aunque técnicamente Estados Unidos y la ex Unión Soviética siguen siendo las dos superpotencias nucleares, no es probable —en un futuro previsible, pongamos por caso la década de los noventa— que estalle un conflicto nuclear entre ellas. Por consiguiente, esos temas del equilibrio nuclear y del control de armamento que tanto nos preocupaban en la década de los sesenta, de los setenta y de los ochenta serán básicamente mucho menos importantes.

Estoy seguro de que Estados Unidos mantendrá la superioridad nuclear que considere apropiada, pero las circunstancias en las que podrá emplearla serán cada vez menos frecuentes. De todas las invenciones de la era nuclear válidas para las superpotencias, la única que creo que sigue teniendo validez —y quizá una validez cada vez mayor— es la *Iniciativa de Defensa Estratégica* del presidente Reagan —menos como protección frente a la Unión Soviética que como protección frente a países del Tercer Mundo que pudieran desarrollar un poder nuclear. En efecto, la distribución de las armas nucleares a otras naciones se está convirtiendo en un problema infinitamente más grave y difícil de resolver. La confianza en la tecnología nuclear es ahora tan grande que las naciones ya ni siquiera hacen experimentos. La India ha anunciado que no construirá armas nucleares. Israel niega tener armas nucleares. Pakistán ha hecho declaraciones similares. Esto significa en la práctica que lo tienen todo a mano y que pueden reunirlo probablemente en cuestión de horas, si no en menos tiempo. Técnicamente, tienen razón cuando afirman que no tienen armas nucleares, pero en la práctica no la tienen.

La ventaja que tenían las superpotencias nucleares era que tenían demasiado que perder con una guerra nuclear y eso les obligaba a controlarse. Pero ¿ocurriría lo mismo con todos los movimientos fanáticos que hay hoy

en todo el mundo? No me gustaría hacer la prueba. Es otro de los problemas de la década de los noventa que no se está tratando todo lo enérgicamente que debiera tratarse.

He leído mucho sobre el peligro de la venta de armas nucleares procedentes de la antigua Unión Soviética a otras regiones. Esto podría suceder, pero pienso que se trata de un problema menor. El principal problema es la exportación de conocimientos a esas regiones, porque comprar una so-