

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 15 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2015

El desastre

Cita recomendada:

Haass, Richard N., (2015) "El desastre", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15: Núm. 1, pp. 2-9. Disponible en:
www.fal.itam.mx

El desastre

Cómo responder a un mundo desordenado

 *Richard N. Haass*

En su clásico *The Anarchical Society*, el estudioso Harley Bull sostuvo que había una tensión perenne en el mundo entre las fuerzas del orden y las fuerzas del desorden, y que los detalles del equilibrio entre ellas definen el carácter de cada época. Las fuentes del orden incluyen actores comprometidos con las actuales normas y acuerdos internacionales y con un proceso para modificarlos. Por otra parte, las fuentes del desorden incluyen actores que rechazan esas normas y acuerdos por principio, y se sienten libres para ignorarlos o debilitarlos. El equilibrio también puede verse afectado por las tendencias mundiales, que en mayor o menor grado escapan del control de los gobiernos y que delimitan el contexto para las decisiones de los actores. En esta época, el equilibrio entre el orden y el desorden se está desplazando hacia este último. Muchas de las razones son estructurales, pero otras son el resultado de malas decisiones tomadas por los actores importantes, y al menos algunas pueden y deben ser corregidas.

La fuente principal del desorden contemporáneo es el Medio Oriente. A pesar de todas las comparaciones que se han hecho con la Primera Guerra Mundial o con la Guerra Fría, lo que sucede actualmente en la región se asemeja más a la Guerra de los Treinta Años, 3 décadas de conflictos que asolaron gran parte de Europa en la primera mitad del siglo XVII. Como sucedió en Europa en ese entonces, en los próximos años el Medio Oriente probablemente se llenará de Estados débiles que no podrán patrullar grandes extensiones de su territorio; milicias y grupos terroristas que actuarán cada vez con mayor influencia, y guerras civiles y conflictos interestatales. Las identidades sectarias y comunales serán más poderosas que las nacionales. Impulsados por vastos recursos naturales, los actores locales poderosos continuarán inmiscuyéndose en los asuntos internos de los países vecinos, y los principales actores externos seguirán siendo incapaces de estabilizar la región o no querrán hacerlo.

También hay una renovada inestabilidad en la periferia de Europa. Bajo la presidencia de Vladimir Putin, Rusia parece haber renunciado a la propuesta de una integración sustancial en los actuales órdenes europeos y mundiales y ha optado por delinear un futuro diferente, basado en vínculos especiales con sus vecinos cercanos y con ciertos

RICHARD N. HAASS es Presidente del Council on Foreign Relations. Sigalo en Twitter @RichardHaass.

clientes. La crisis en Ucrania puede ser la manifestación más pronunciada, pero no la última, de lo que bien podría ser un proyecto de restauración ruso o, más bien, soviético.

En Asia, el problema no es tanto la inestabilidad actual como el creciente potencial para que estalle. En ese continente, los Estados no son débiles ni están por derrumbarse, sino que son más y más fuertes. La mezcla de varios países con identidades sólidas, economías dinámicas, crecientes presupuestos militares, amargos recuerdos históricos y disputas territoriales no resueltas es la fórmula para las clásicas maniobras geopolíticas y, quizá, para conflictos armados. Aunado a los desafíos que enfrenta esta parte del mundo está una Corea del Norte crispada y un turbulento Pakistán, ambos con armas nucleares (y uno con algunos de los terroristas más peligrosos del mundo). Cualquiera podría desatar una crisis local o mundial, resultado de acciones imprudentes o del colapso del Estado.

Algunos de los desafíos contemporáneos para el orden son mundiales, un reflejo de los aspectos peligrosos de la globalización, como el flujo transfronterizo de terroristas, virus (físicos y virtuales) y emisiones de gases de efecto invernadero. Como hay pocos mecanismos institucionales para restañarlos o manejarlos, tales flujos tienen el potencial de perturbar y degradar la calidad del sistema en su conjunto. Además, el auge del populismo en medio de un estancamiento económico y una creciente desigualdad hace que la mejora de la gobernanza mundial sea aún más difícil.

Los principios que permean el orden internacional también están en disputa. Existe cierto consenso sobre la inaceptabilidad de hacerse de un territorio por la fuerza, y en ese acuerdo se fundó la amplia coalición que se unió para revertir el intento de Saddam Hussein de absorber Kuwait en Irak en 1990. Pero el consenso se desgastó a lo largo de la siguiente generación, al grado de permitir que Rusia se escape de una condena universal semejante después de la toma de Crimea en marzo de 2014, y es una incógnita determinar cómo responderá el mundo a un intento por parte de China de invadir territorios, mares o espacios aéreos en disputa. El acuerdo internacional sobre la soberanía se descompone aún más cuando se trata de la cuestión del derecho de los extranjeros a intervenir cuando un gobierno ataca a sus propios ciudadanos o no cumple con sus obligaciones soberanas. Una década después de que la Organización de las Naciones Unidas aprobó el concepto de “responsabilidad de proteger”, ya no goza de un amplio apoyo y no existe un acuerdo compartido sobre lo que constituye la participación legítima en los asuntos de otros países.

Desde luego, también operan las fuerzas del orden. No ha habido una guerra entre grandes potencias durante muchas décadas y no hay ninguna posibilidad real de que estalle una en el futuro cercano. China y Estados Unidos cooperan en algunas ocasiones y compiten en otras, pero incluso en este último caso, la competencia es limitada. La interdependencia es real y ambos países han invertido mucho (literal y metafóricamente) en el otro, lo que hace que la posibilidad de una ruptura importante y prolongada sea una preocupación para ambos.

Rusia también está limitada por la interdependencia, aunque en menor medida que China, dada su economía concentrada en la energía y en montos más modestos de comercio exterior e inversión. Eso significa que las sanciones podrían afectar su

comportamiento con el tiempo. La política exterior de Putin puede ser revanchista, pero los recursos de poder duro y blando de Rusia son limitados. Rusia ya no representa nada que atraiga a nadie más que a los rusos étnicos y por eso, los problemas geopolíticos que cause se quedarán en la periferia de Europa, sin llegar al centro del continente. De hecho, los elementos críticos de la transformación de Europa en los últimos 70 años —la democratización de Alemania, la reconciliación franco-alemana, la integración económica— son tan sólidos que es razonable darlos por sentado. El provincialismo y la debilidad militar de Europa pueden hacer de la región un mal socio para Estados Unidos en asuntos mundiales, pero el continente mismo ya no es un problema de seguridad, lo que es un gran avance.

El orden posterior a la Guerra Fría se está desmoronando, y se le va a extrañar.

También sería un error mirar a la región Asia-Pacífico y suponer lo peor. La región ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes durante décadas y lo ha logrado pacíficamente. Aquí también la interdependencia económica actúa como un freno para los conflictos. Además,

todavía hay tiempo para la diplomacia y la formulación de políticas creativas que creen amortiguadores institucionales para ayudar a reducir el riesgo de confrontaciones derivadas del creciente nacionalismo y del recrudescimiento de la desconfianza.

La economía mundial, mientras tanto, se ha estabilizado tras la crisis financiera, y se han establecido nuevas regulaciones para reducir la posibilidad y la escala de crisis futuras. Las tasas de crecimiento de Europa y de Estados Unidos aún están por debajo de las tendencias históricas, pero lo que contiene a Estados Unidos y a Europa no son tanto los restos de la crisis como las diferentes políticas que restringen el crecimiento sólido.

Norteamérica podría volver a ser el motor económico del mundo, debido a su economía estable, próspera y abierta; a sus 470 millones de habitantes y a su incipiente autosuficiencia energética. La mayor parte de Latinoamérica está en paz. México es un país mucho más estable y exitoso de lo que era hace una década, al igual que Colombia. Las preguntas que se ciernen sobre el futuro de países como Brasil, Chile, Cuba y Venezuela no alteran la narrativa fundamental de una región que va en la dirección correcta. En África también hay cada vez más países en donde una mejor gobernanza y mejores resultados económicos se vuelven la norma y no la excepción.

Los enfoques analíticos tradicionales tienen poco que ofrecer para darles sentido a estas tendencias aparentemente contradictorias. Una vía convencional, por ejemplo, sería enmarcar la dinámica internacional como el ascenso y descenso de las potencias, de modo que el avance de China contrasta con el declive de Estados Unidos. Pero esto exagera las debilidades de Estados Unidos y subestima las de China. A pesar de sus problemas, Estados Unidos está bien posicionado para prosperar en el siglo XXI, mientras que China se enfrenta a una multitud de desafíos, incluyendo la desaceleración del crecimiento, la rampante corrupción, el envejecimiento de la población, la degradación del medio ambiente y sus recelosos vecinos. Ningún otro país se acerca siquiera a tener la combinación de capacidad y dedicación necesarias para competir con Estados Unidos por el predominio mundial.

Recientemente, se dijo que el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, desestimó las preocupaciones sobre que la situación se está deteriorando diciendo que “el mundo siempre ha sido un desastre” y que lo que sucede en la actualidad “no es comparable a los retos que enfrentamos durante la Guerra Fría”. Sin embargo, esa confianza está fuera de lugar, ya que el mundo actual es más complicado en virtud de la aparición de un mayor número de actores significativos y la falta de intereses o mecanismos superpuestos para restringir la capacidad o moderar el comportamiento de los más radicales.

De hecho, dado que la hegemonía estadounidense está disminuyendo y que no hay un sucesor que tome la batuta, para el futuro lo más probable es que el sistema internacional actual dé lugar a un sistema desordenado con un mayor número de centros de poder que actúan con una creciente autonomía, prestando menos atención a los intereses y preferencias de Estados Unidos. Esto provocará nuevos problemas y dificultará la solución de los viejos. En pocas palabras, el orden posterior a la Guerra Fría se está desmoronando y aunque no es perfecto, se le va a extrañar.

LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

¿Por qué empezaron a complicarse las cosas? Por diversas razones, algunas estructurales, otras de voluntad. Por ejemplo, en el Medio Oriente el orden se ha visto socavado por una tradición de gobiernos con demasiados altos funcionarios, a menudo corruptos e ilegítimos, una sociedad civil mínima, la maldición de los abundantes recursos naturales (que retrasan las reformas políticas y económicas), sistemas educativos deficientes y diversos problemas religiosos, como la división sectaria, las luchas entre moderados y radicales, y la falta de una línea clara y aceptada que divida los ámbitos religioso y secular. Pero a estos problemas se han sumado acciones externas, desde las fronteras nacionales mal delimitadas hasta las recientes intervenciones.

Con una visión retrospectiva de más de una década, la decisión de Estados Unidos de derrocar a Hussein y reconstruir Irak parece aún más equivocada que en ese entonces, y no solo por la cojera del argumento para ir a la guerra —deshacerse de las armas de destrucción masiva de Hussein—, sino también por el hecho, que con el tiempo cobra más y más importancia, de que el derrocamiento de Hussein y el empoderamiento de la mayoría chiíta de Irak hizo que el país pasara de equilibrar las ambiciones estratégicas iraníes a favorecerlas, lo que exacerbó las fricciones entre los musulmanes sunitas y chiítas dentro del país y en toda la región.

El cambio de régimen tampoco tuvo mejores resultados en los otros dos países en donde se logró. En Egipto, el llamamiento de los estadounidenses para que el presidente Hosni Mubarak dejara el cargo contribuyó a la polarización de la sociedad. Los acontecimientos posteriores demostraron que Egipto aún no estaba listo para una transición democrática y el retiro del apoyo de Estados Unidos a un viejo amigo y aliado planteó preguntas en otras partes (sobre todo en otras capitales árabes) sobre la fiabilidad de los compromisos de Washington. En Libia, mientras tanto, la caída de Muammar al Qaddafi mediante un esfuerzo conjunto de Estados Unidos y Europa

ayudó a crear un Estado fallido, dominado cada vez más por milicias y terroristas. La dudosa necesidad de la intervención misma se vio agravada por la falta de un seguimiento eficaz y toda la iniciativa —que llegó unos años después de haber obligado a Qaddafi a renunciar a sus programas de armas no convencionales— probablemente aumentó el valor percibido de las armas nucleares y redujo la posibilidad de lograr que otros Estados siguieran el ejemplo de Qaddafi.

En Siria, Estados Unidos expresó su apoyo al derrocamiento del presidente Bashar al Assad y luego hizo poco para que se produjera. Obama empeoró una situación mala con una serie de limitaciones sobre el uso de armas químicas por parte de los sirios y luego no actuó cuando fue evidente que se habían cruzado los límites impuestos. Esto desmoralizó a la poca oposición, dejó pasar una rara oportunidad para debilitar al gobierno y cambiar la dinámica de la guerra civil, y ayudó a establecer un contexto en el que pudo florecer el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS), que se autoproclamó Estado Islámico. La brecha entre la retórica y la acción también contribuyó a la percepción de falta de fiabilidad de Estados Unidos.

También en Asia la principal crítica que se endereza contra la política estadounidense es la omisión. Como las tendencias estructurales han aumentado los riesgos de conflictos interestatales tradicionales, Washington no ha logrado avanzar de manera decidida para estabilizar la situación: al no aumentar significativamente la presencia militar estadounidense en la región con el fin de tranquilizar a sus aliados y alejar a los rivales, al hacer poco para aumentar el apoyo interno para un pacto comercial regional y al insistir poco en las consultas constantes para influir en la opinión y las acciones de los líderes locales.

En cuanto a Rusia, los factores internos y externos han contribuido al deterioro de la situación. Putin mismo decidió consolidar su poder político y económico y adoptar una política exterior que caracteriza a Rusia cada vez más como un oponente del orden internacional definido y dirigido por Estados Unidos. Sin embargo, la política estadounidense y occidental no siempre ha alentado decisiones más constructivas de su parte. Sin tener en cuenta la famosa frase de Winston Churchill sobre cómo tratar a un enemigo derrotado, Occidente mostró poca magnanimidad tras su victoria en la Guerra Fría. La ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue considerada por muchos rusos como una humillación o una traición. Se podría haber logrado más de la Asociación para la Paz, un programa diseñado para fomentar mejores relaciones entre Rusia y la Organización. Por otra parte, Rusia podría haber sido invitada a unirse a la OTAN, un resultado que habría hecho poca diferencia en el ámbito militar, ya que la OTAN se ha vuelto menos una alianza en el sentido clásico que una reserva permanente de participantes en las “coaliciones de los dispuestos”. El control de armas, uno de los pocos ámbitos en los que Rusia todavía podía declararse una potencia mundial, fue desechado por unilateral y los tratados minimalistas se convirtieron en la norma. De todos modos, la política rusa podría haber evolucionado de la misma manera, incluso si Estados Unidos y Occidente en general hubieran sido más generosos y abiertos, pero la política occidental aumentó las probabilidades de este resultado.

En cuanto a la gobernanza global, los acuerdos internacionales son difíciles de lograr por muchas razones. El gran número de Estados hace que el consenso sea difícil o imposible. Lo mismo sucede con los intereses nacionales divergentes. Como resultado, han fracasado los intentos de entrar en nuevos acuerdos mundiales para promover el comercio y detener el cambio climático. En ocasiones, los países no están de acuerdo en lo que se debe hacer ni en lo que están dispuestos a sacrificar para alcanzar un objetivo, o no quieren apoyar una iniciativa por temor a sentar un precedente que luego pudiera ser utilizado contra ellos. Por consiguiente, sin duda se trata menos de una “comunidad internacional” de lo que sugeriría el uso manido de la frase.

En años recientes, una vez más lo que sucede en Estados Unidos y sus acciones han contribuido al problema. El orden posterior a la Guerra Fría se basaba en la primacía estadounidense, que era producto de su poder y de su influencia, lo que reflejaba la voluntad de los otros de aceptar el liderazgo de Estados Unidos. Esta influencia ha sufrido por lo que se considera una serie de fallos o errores, entre los que se encuentran una normatividad económica laxa que contribuyó a la crisis financiera, políticas de seguridad nacional excesivamente vigorosas que pisotearon las normas internacionales, además de incompetencia administrativa y disfunción de la política nacional.

En pocas palabras, el orden se ha desmoronado gracias a la confluencia de tres tendencias. El poder en el mundo se ha esparcido a un mayor número y a una variedad de actores, el respeto por el modelo económico y político estadounidense ha disminuido y las decisiones políticas específicas de Estados Unidos, en especial en el Medio Oriente, han planteado dudas sobre el buen sentido de ese país y la fiabilidad de las amenazas y las promesas de Washington. El resultado es que mientras la fuerza absoluta de Estados Unidos sigue siendo considerable, ha menguado su influencia.

¿QUÉ HACER?

Si no se corrige, es poco probable que la turbulencia mundial actual se desvanezca o se resuelva por sí sola. Lo malo podría empeorar muy fácilmente si resultara que Estados Unidos no está dispuesto o no puede tomar decisiones más sensatas o constructivas. Tampoco existe una única solución al problema, ya que la naturaleza de los desafíos varía con las regiones y según las dificultades. De hecho, no hay ninguna solución para una situación que, en el mejor de los casos, se puede controlar, pero no solucionar.

Sin embargo, hay medidas que se pueden y deben tomar. En el Medio Oriente, Estados Unidos bien podría adoptar el juramento hipocrático y tratar, ante todo, de no hacer más daño. Es necesario reducir la brecha entre las ambiciones y las necesidades de Estados Unidos —por lo general, tendrá más sentido reducir las primeras que aumentar las últimas—. La triste realidad es que lograr la transformación democrática de otras sociedades está fuera del alcance de los extranjeros. No todas las sociedades están igualmente posicionadas para convertirse en democracias en un momento dado. Es probable que falten las condiciones estructurales; una cultura política adversa puede presentar obstáculos. Las democracias realmente liberales podrían contribuir a tener mejores ciudadanos internacionales, pero ayudar a los países a llegar a ese punto es más

difícil de lo que se acepta y los intentos son más riesgosos, ya que las democracias inmaduras o incompletas pueden quedar secuestradas por la demagogia o el nacionalismo. Promover el orden entre los Estados —moldeando su política exterior más que su política interior— es una meta suficientemente ambiciosa para la política estadounidense.

Pero si hay que descartar los intentos de cambio de régimen, también se deberían desechar los compromisos que dependen de un calendario. Los intereses de Estados Unidos en Irak no se atendieron correctamente debido a la imposibilidad de organizar la presencia continua de una fuerza remanente en el país, una que hubiera podido desalentar la pugna entre las facciones iraquíes y proporcionar el muy necesario entrenamiento para las fuerzas de seguridad iraquíes. Lo mismo sucede en Afganistán, de donde todas las fuerzas estadounidenses tienen que salir para finales de 2016. Esas decisiones deben estar vinculadas a los intereses y condiciones y no a los tiempos. No hacer suficiente puede ser tan costoso y riesgoso como hacer demasiado.

Otras cosas que podrían hacer los extranjeros en la región son fomentar y apoyar a la sociedad civil, ayudar a los refugiados y a los desplazados, luchar contra el terrorismo y la militancia, y trabajar para detener la proliferación de armas de destrucción masiva (por ejemplo, mediante un tope significativo al programa nuclear iraní). Para degradar a ISIS se necesitará la aplicación regular del poder aéreo de Estados Unidos contra objetivos dentro de Irán y de Siria, además de la coordinación de esfuerzos con países como Arabia Saudita y Turquía para frenar el flujo de reclutas y dinero. Hay varios socios potenciales en Irak, pero son menos en Siria, donde la acción contra ISIS se debe iniciar en medio de una guerra civil. Por desgracia, la lucha contra ISIS y grupos similares probablemente será difícil, costosa y larga.

En Asia, la receta es considerablemente más sencilla: poner en práctica constante la política actual. Se suponía que el “giro”, o “reequilibrio”, del gobierno de Obama respecto de Asia incluía una participación diplomática continua y de alto nivel para tratar y calmar las numerosas controversias de la región; una mayor presencia aérea y naval de Estados Unidos, y la promoción del apoyo nacional e internacional para un pacto comercial regional. Todas estas acciones deben tener una mayor prioridad para el gobierno estadounidense, al igual que la iniciativa por explorar las condiciones en las que China podría estar preparada para reconsiderar su compromiso con una península coreana dividida.

Con Rusia y Ucrania, lo que se necesita es una mezcla de esfuerzos encaminados a apuntalar económica y militarmente a Ucrania, fortalecer a la OTAN y sancionar a Rusia. Al mismo tiempo, también se le debe ofrecer a Rusia una salida diplomática, una que incluya garantías de que Ucrania no se hará miembro de la OTAN en el futuro cercano ni entablará relaciones exclusivas con la Unión Europea. Reducir la dependencia energética europea de Rusia también debe ser una prioridad, y como eso necesariamente llevará mucho tiempo, se debe iniciar ahora. Mientras tanto, en su relación con Rusia y otras potencias Washington debe evitar los intentos de articulación para tratar de condicionar los apoyos en un área con la cooperación en otros ámbitos. Hoy es muy difícil lograr una colaboración de cualquier tipo como para exagerar y ponerla en peligro.

A nivel mundial, el objetivo de la política estadounidense debe seguir siendo la integración, tratar de que otros países firmen acuerdos para manejar los grandes desafíos como el cambio climático, el terrorismo, la proliferación nuclear, el comercio y la salud pública, además de mantener bienes comunes seguros y abiertos. Si estos acuerdos pueden ser universales, tanto mejor, pero cuando no, deben ser regionales o selectivos y abarcar a los actores que tengan los intereses y las capacidades y que compartan cierto consenso político.

Estados Unidos también necesita poner en orden su casa, con el fin de aumentar el nivel de vida de sus habitantes y de generar los recursos necesarios para sostener un papel mundial activo. Es poco probable que una sociedad estancada y desigual confíe en su gobierno o que favorezca esfuerzos contundentes en el extranjero. Sin embargo, esta necesidad no implica vaciar los presupuestos de defensa; al contrario, hay argumentos convincentes de que es necesario aumentar, un poco, el gasto de defensa de Estados Unidos. Lo bueno es que Estados Unidos puede pagar las armas y la manutención, siempre que los recursos se asignen de manera adecuada y eficiente. Otra razón para ordenar las cosas en casa es reducir la vulnerabilidad estadounidense. La seguridad energética de Estados Unidos ha mejorado considerablemente en los últimos años, gracias a la revolución del petróleo y del gas, pero no se puede decir lo mismo de otros problemas, como el envejecimiento de la infraestructura pública del país, su inadecuada política migratoria y sus finanzas públicas a largo plazo.

Como se ha observado recientemente, la disfunción política estadounidense aumenta en lugar de disminuir, gracias a unos partidos políticos débiles, poderosos grupos de interés, reglas para el financiamiento político y cambios demográficos. Los que indican que el país necesita solamente un acuerdo presupuestario para alcanzar la armonía están tan equivocados, lo mismo que quienes postulan que el país con una crisis tiene para restaurar la unidad nacional. El mundo puede verlo, y también ve que la mayoría de los estadounidenses se muestran escépticos de la participación mundial, ni qué decir del liderazgo. Esa actitud no debe sorprender dada la persistencia de las dificultades económicas y el pobre resultado de las más recientes intervenciones de Estados Unidos en el extranjero. Sin embargo, está en manos del Presidente persuadir a una sociedad cansada de la guerra de que el mundo sigue siendo importante —para bien o para mal— y que debe seguir una política exterior activa sin que se ponga en peligro el bienestar nacional.

De hecho, la política exterior y la interior se refuerzan mutuamente: un mundo estable es bueno para el país y un país exitoso proporciona los recursos necesarios para el liderazgo estadounidense en el mundo. Será difícil convencer con este argumento, pero una manera de lograrlo es promover una política exterior que trate de reordenar el mundo en lugar de rehacerlo. De cualquier manera, no será suficiente para evitar un mayor desgaste del orden, que es resultado tanto de una distribución más amplia del poder y una descentralización de la toma de decisiones como de la manera en que se percibe y actúa Estados Unidos. La pregunta no es si el mundo seguirá desmoronándose, sino qué tan deprisa y hasta dónde. 🌐