

Sin permiso para retirarse

Posted on 11 de noviembre de 2015 by Mira Milosevich

El interés del último libro de Henry Kissinger estriba en dos hechos indiscutibles: se trata de una obra maestra que culmina la trilogía del autor sobre la historia de las relaciones internacionales (junto a su tesis doctoral, publicada en 1957 bajo el título de *A World Restored*, y *Diplomacy*, de 1994), y se publica en un momento crucial, cuando el sistema de equilibrio internacional establecido por los países occidentales tras el final de la Guerra Fría (1991) comienza a desmoronarse. La crisis interminable de Occidente y la implosión de los órdenes regionales cuestionan radicalmente cualquier previsión optimista respecto a la difusión de la democracia liberal y el libre mercado, así como la convicción de que éstos crean espontáneamente un mundo justo, pacífico e inclusivo. Los valores occidentales pueden admitirse como principios en un nivel global, pero no existe consenso alguno sobre su aplicación. En distintas regiones del mundo, conceptos como «democracia», «derechos humanos» o «derecho internacional» se interpretan de modos muchas veces divergentes. El sistema de reglas internacionales sustentadas en estos valores ha sido objeto de reiteradas adhesiones teóricas, pero ha demostrado ser inoperante. Los ejemplos más recientes de ello son la anexión rusa de Crimea (2014), la descomposición de varios Estados de Oriente Próximo (Irak, Libia, Yemen, Siria) y la aparición de actores no estatales pero capaces de influir en el cambio del contexto geopolítico, como el autoproclamado Estado Islámico o grupos terroristas como Al-Qaeda, Hamas y Hezbolá. El mundo contemporáneo se caracteriza

por una gran confusión intelectual auspiciada por la corrección política y por la paradoja de que, en el mundo de la diplomacia, las armas son más persuasivas que los informes jurídicos, lo que se traduce en ineficacia llegado el momento de defender los valores liberales.

World Order abruma por su claridad de ideas. Para explicar el actual desorden mundial, dado que el colapso del orden anterior se debe a una historia de inhibiciones y que la magnitud de los desafíos no puede excusar el fracaso, porque la retirada no es justificable, Kissinger ofrece un análisis del proceso que ha conducido a esta situación: una descripción del desarrollo histórico de varios modelos de orden internacional tanto de Occidente como de Oriente Próximo (con especial énfasis en Irán y en el acuerdo nuclear) y Asia (China, India y Japón). Finalmente, propone una estrategia para reconstruir el sistema internacional.

¿Qué es un orden mundial? Kissinger afirma que nunca ha existido tal cosa. Lo que solemos definir como un orden mundial es el sistema ideado hace casi cuatro siglos, en 1648 y en Westfalia, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años y representó un extraordinario avance en el esfuerzo por acabar con los conflictos religiosos y políticos: una paz basada en el equilibrio del poder, en la no intervención en los asuntos internos de los países soberanos, en la inviolabilidad de las fronteras y en la soberanía de los Estados. «Westfalia reflejó una instalación pragmática en la realidad, no una visión moral única», afirma el autor. Esta certeza, reflejada tanto en su obra académica como en su práctica política (fue secretario de Estado de Seguridad con los presidentes Richard Nixon y Gerald Ford), situó a Kissinger entre los *realistas* en el campo de las teorías de las relaciones internacionales (junto con Maquiavelo, Richelieu, Metternich, Bismarck, Lord Palmerston o Theodore Roosevelt, entre otros). La famosa máxima de Bismarck –«la política es el arte de lo posible y la ciencia de lo relativo»– resume la convicción de que la seguridad de un Estado sólo podrá ser alcanzada evaluando correctamente todos los componentes del poder y no a través de un principio superior. Para sus oponentes principales, los *idealistas*, éstas consideraciones representan «una obsesión con el orden y poder a expensas de la humanidad», como lo formulara el periodista Anthony Lewis.

El autor defiende las premisas de la Paz de Westfalia porque cree que se trató del primer intento de institucionalizar un orden mundial basándose en un acuerdo común sobre las reglas y límites para evitar la hegemonía de un solo país. Este acuerdo no exalta el poder, sino que intenta racionalizarlo, reconociendo que cada Estado tiene su propio interés nacional, su *raison d'état*, y que cada orden internacional exige un equilibrio sutil entre legitimidad, fuerza y restricción de su uso. Kissinger ya había advertido en *Diplomacy* que es difícil, aunque no imposible, alcanzar tal equilibrio. Los sistemas internacionales tienen una vida cada vez más breve y precaria, aunque sigan aspirando a la permanencia. De hecho, con cada siglo ha ido reduciéndose la duración de los sistemas internacionales. El que surgió

de la Paz de Westfalia duró ciento cincuenta años. Los acuerdos del Congreso de Viena (1815) –es decir, el llamado «concierto europeo»– se mantuvieron durante cien años; el mundo bipolar de la Guerra Fría (1946-1991), menos de cincuenta, y la época del «fin de la historia» apenas unos veinticinco. Está a la vista que los primeros dos sistemas, los que se fundamentaron en los principios westfalianos, han sido los más duraderos.

El actual caos es la consecuencia de cuatro carencias significativas en el «orden» internacional del siglo XXI:

1) El Estado-nación como pilar del mismo ha sido desmantelado, en Europa por el diseño de la integración en la Unión Europea, y por negligencia en Oriente Próximo. Europa se ha propuesto trascender el Estado y elaborar una política exterior basada en el *poder blando* y los valores humanitarios. Pero es muy dudoso que un orden internacional pueda ser sostenido por una legitimidad separada de cualquier concepto de estrategia. Europa, que no ha sido un actor estratégico independiente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, no es capaz de definir dos componentes claves de cualquier estrategia: qué aspira a prevenir –para determinar cuál es la condición mínima de la supervivencia de su sociedad– y qué aspira a alcanzar, esto es, cuáles son los objetivos de su seguridad. Las posibles consecuencias de esta incapacidad autoinfligida plantea una cuestión fundamental: ¿se convertirá Europa en un activo participante en la defensa del orden liberal o se consumirá en los conflictos internos de sus sucesivas crisis? Su futuro y el de las relaciones transatlánticas dependen de la respuesta a esta incógnita.

2) Las organizaciones políticas y económicas del mundo no están funcionando en armonía: el sistema económico internacional es un sistema global, mientras que las estructuras políticas que deben sostenerlo siguen siendo nacionales.

3) A pesar de que existen organizaciones internacionales como la ONU, la OTAN, el G-7, el G-20, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), etcétera, no hay un mecanismo efectivo que posibilite la cooperación y el consenso entre las grandes potencias sobre los asuntos más importantes. Ninguna de las organizaciones mencionadas ha elaborado una estrategia común a largo plazo.

4) La falta de liderazgo norteamericano puede llegar a constituir la mayor carencia del sistema internacional del siglo XXI, dada la *antiestrategia* del presidente Barak Obama, que consiste en retirarse de las zonas donde el papel de Estados Unidos ha sido fundamental para construir un orden regional. Merece especial atención la insistencia del autor en que las intervenciones estadounidenses en Irak y Afganistán rozan el absurdo, constituyendo un auténtico trabajo de Sísifo, porque intentan difundir los valores democráticos mediante la

ocupación militar en regiones del mundo donde estos valores no tienen raíz histórica alguna y esperan cambios fundamentales en un período políticamente relevante.

Kissinger nunca ha ocultado su admiración y devoción por Estados Unidos, país al que emigró huyendo del régimen nazi en 1938 y donde fue el primer «extranjero» –no nacido allí– que llegó a ser secretario de Estado, pero, sobre todo, porque durante el pasado siglo, en cuatro ocasiones, el papel de Estados Unidos fue indispensable para sostener el orden internacional y los principios westfalianos. Después de la Gran Guerra, el sistema internacional se inspiró en el idealismo político del presidente Woodrow Wilson, que sostenía que la democracia es la mejor forma del gobierno y la garantía de la paz permanente. Después de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, los Estados Unidos blindaron el mundo libre frente al desafío ideológico del comunismo y el geopolítico del expansionismo soviético. Al caer el Muro de Berlín, los estadounidenses sustituyeron la contención ejercida frente a los soviéticos por la expansión de los valores democráticos y del libre mercado, en la confianza de que habíamos llegado al «fin de la historia» y dando por ganadas todas las batallas ideológicas.

Aunque el autor dedica este libro a su mujer, Nancy, su obra es un homenaje a los Estados Unidos y al presidente histórico que Kissinger más admira –Theodore Roosevelt–, por haber sido éste capaz de crear una estrategia que unía los ideales estadounidenses de libertad y democracia con objetivos geopolíticos de resistir a las ambiciones de las potencias mayores para garantizar el equilibrio del poder. El mismo *Teddy* lo resumió en su célebre dicho: «Speak softly and carry a big stick» («Habla suavemente y lleva un gran garrote»), que sirve asimismo para compendiar la propuesta de Kissinger. Toda vez que el meollo de la misma consistiría en actualizar el sistema westfaliano incluyendo las realidades históricas, culturales y geopolíticas de diferentes órdenes regionales, es decir, en sustituir el equilibrio del poder entre las naciones por el equilibrio entre las regiones, surge una cuestión de la que el autor es consciente, aunque no la responda directamente: ¿es posible convertir la suma de culturas divergentes y hostiles entre sí en un sistema común?

Ante todo conviene aclarar: ¿qué es un orden regional? Cualquier sistema legítimo de orden internacional requiere dos componentes: un conjunto de reglas que defina los límites de la acción permisible y un equilibrio de poder que imponga la moderación en el supuesto de que las reglas se rompan, para impedir que algún actor o algunos actores sometan a todos los demás. Los órdenes regionales suponen los mismos principios aplicados a un área geográfica definida. En *Word Order*, Kissinger menciona varios ordenes regionales: el occidental (westfaliano) en sus dos variantes, la de Estados Unidos y la de Europa (cuyo equilibrio siempre ha sido amenazado por Rusia); el de Oriente Próximo (condicionado por el conflicto milenario entre las dos ramas del islam, suní y chií) y el de Asia, que describe como

fragmentado y con dos centros de equilibrio de poder: uno en el sur y otro en el este. Omite toda referencia a Latinoamérica y África.

Al análisis comparativo e histórico de las diferentes regiones del mundo une Kissinger un diagnóstico pesimista, pues considera que nuestras perspectivas son mucho peores que las de quienes elaboraron la Paz de Westfalia. Si no reconstruimos el sistema internacional, las consecuencias del fracaso no serán guerras entre potencias mayores, sino la evolución del mundo hacia esferas de influencia identificadas con estructuras domésticas y formas de gobierno particulares: la disyuntiva, por tanto, viene a ser la del modelo westfaliano contra el del Estado Islámico.

Lo más significativo de *World Order* es la conclusión del análisis comparativo regional del desarrollo cultural y geopolítico: nuestros valores universalistas, los que sostienen el orden liberal, son completamente incompatibles con valores de otras culturas. Este análisis refleja la continuidad y coherencia del pensamiento de su autor respecto a la importancia que da al conocimiento de la historia. En *A World Restored*, Kissinger afirmaba que «la Historia no es un libro de cocina que ofrezca recetas avaladas por pruebas previas. La Historia enseña por analogía, y no por máximas, y sus lecciones, por tanto, nunca son automáticas». En sus memorias afirmó que, durante su trabajo en la Casa Blanca, se dio cuenta de que los abogados eran el grupo más importante en el Gobierno, pero que padecían una grave carencia por su deficiente conocimiento de la Historia. El conocimiento histórico es imprescindible para comprender a los enemigos y a los aliados, pero, sobre todo, para la consciencia colectiva de la propia nación, pues la memoria de los Estados es la garantía de la verdad de su política.

La diferencia cardinal entre los enfoques occidentales y no occidentales sobre el orden internacional no ha desaparecido. El orden westfaliano representa, ante todo, un juicio de la realidad, particularmente de la importancia de la relación entre el poder y el territorio. Se forjó como un orden temporal, que se sobrepuso a las demandas religiosas. Para los occidentales, el mundo real es exterior y accesible a los observadores, y su conocimiento se basa en ordenar, clasificar y analizar los datos que de él se poseen. La política exterior y las estrategias de seguridad dependen de la valoración de estos datos. Sin embargo, en otras civilizaciones contemporáneas, la realidad es concebida como algo interior e inaccesible para el observador, definida por convicciones religiosas, psicológicas o filosóficas. El mundo del islam se ha mostrado incapaz de unirse en torno a principios comunes de legitimidad internacional, ya que rechaza aceptar a los Estados no musulmanes como iguales. Los musulmanes dividen el mundo en *dar al-Islam* (casa del islam y de la paz) y *dar al-har* (casa de la guerra). De esta división emana su misión y el principio de su orden mundial soñado: hay que incorporar, a través de la *yihad*, la casa de la guerra, la de los infieles, a la del islam,

para construir así la paz. La versión pura del islam es la inversión total del orden westfaliano, porque considera a los Estados seculares como ilegítimos y, así, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados soberanos no es sostenible en el ámbito islámico, porque las lealtades nacionales suponen una desviación de la fe auténtica, y los yihadistas tienen el deber de transformar el mundo de los infieles, convirtiéndolo al islam.

La cultura china aparentemente no es tan belicosa, pero por ello no deja de ser incompatible con la occidental. El orden mundial según el confucianismo implica una jerarquía universal, no un equilibrio entre los Estados soberanos. El emperador es una figura con dimensión cósmica, entre lo divino y lo humano, y su competencia no se restringe a un único Estado soberano, sino que se extiende a «todo lo que está bajo el cielo». China ocupa un lugar central privilegiado y los demás están en una posición subordinada. El auge de China en el siglo XXI no es nuevo: restablece el patrón histórico, imperial. Lo que sí es nuevo es el intento de crear una síntesis del legado confuciano y la modernización tecnocrática. China no oculta su rechazo del orden internacional basado en la democracia liberal y considera que la insistencia de los occidentales en los derechos humanos sólo sirve para ampliar y justificar su poder e influencia. No hay compromiso posible entre estas visiones del orden internacional. En este punto, el autor no es políticamente correcto. Propone ajustar las opiniones sobre los derechos humanos con las prioridades estratégicas y no renunciar a nuestros valores universales, pero reconocer y respetar la diferencia y la realidad cultural de otras regiones.

Henry Kissinger no responde a todas las preguntas inquietantes que plantea (y menos a las que no plantea, como, por ejemplo, cómo incluir a los actores no estatales en el nuevo orden internacional), pero su libro ofrece un diagnóstico muy acertado sobre el actual sistema internacional y un llamamiento a Estados Unidos para que no se retire y tome la iniciativa en la reconstrucción del orden internacional, ya que en la geopolítica, como en la física, la naturaleza aborrece el vacío.

Según las palabras del autor, vivimos en un mundo en el que la información ha sustituido al conocimiento y a la sabiduría. *World Order* es el libro de un sabio que ha forjado su conocimiento desde la experiencia de un judío perseguido en Alemania y nunca del todo aceptado en Estados Unidos: en palabras de Oriana Fallaci (1972), porque «era indudablemente judío e irremediablemente alemán». *World Order* concluye con un humilde y acertado testimonio que invita a juzgar a su autor como hombre de Estado y académico: «Hace mucho tiempo, en mi juventud, yo era suficientemente presuntuoso para pronunciarme sobre “el significado de la Historia” [se refiere a un trabajo suyo realizado mientras estudiaba en la Universidad de Harvard]. Ahora sé que el significado de la Historia es una cuestión que no puede ser definida, sino descubierta; que cada generación va a ser juzgada por la manera en que se enfrente a las grandes cuestiones de la condición humana

de su tiempo y por las decisiones que tomen los hombres de Estado para hacer frente a tales desafíos antes de que sea posible saber cuál va a ser su resultado».

La valoración de Henry Kissinger como hombre de Estado siempre será polémica. Sus detractores le reprochan sus decisiones en Vietnam, en Camboya y en la operación encubierta para derrocar al presidente chileno Salvador Allende, mientras que sus defensores destacan sus éxitos en la distensión con la Unión Soviética, la apertura de la China comunista o el acuerdo de paz entre Egipto e Israel. Sin embargo, parece indiscutible su contribución académica a la historia de las relaciones internacionales.

Mira Milosevich es profesora de Historia de las Relaciones Internacionales del Instituto de Empresa e investigadora *senior* asociada del Real Instituto Elcano. Es autora de *Los tristes y los téroes. Historias de nacionalistas serbios* (Madrid, Espasa-Calpe, 2000) y *El trigo de la guerra. Nacionalismo y violencia en Kosovo* (Madrid, Espasa-Calpe, 2001).

Autor: Henry Kissinger

Edicion: Nueva York, Penguin, 2014

Paginas: 420 pp. $36.00

Titulo: World Order. Reflections on the Character of Nations and the Course of History