

EL NUEVO VIEJO ORDEN EUROPEO¹

La utilización de la historia como patrón para medir las políticas contemporáneas ha venido siendo el sello de la producción escrita de David Calleo. Sus libros se encuentran entre los pocos trabajos sobre relaciones internacionales que los historiadores pueden leer sin tener que retroceder ante la visión de oscuras generalizaciones o del error manifiesto. *Rethinking Europe's Future* ofrece catorce capítulos de historia europea del siglo xx que preparan el camino para dos capítulos de análisis, que son una llamada a favor de una alternativa al modelo de desarrollo del continente desde la retirada de Rusia de su imperio de Europa central y oriental. Para Calleo, la expansión de la OTAN hacia el Este obvia las lecciones de la historia. La Unión Soviética no fue expulsada de su imperio europeo, sino que se marchó voluntariamente. Y Calleo defiende que Occidente ha recogido sus beneficios con tanta voracidad como Stalin después de 1945. En Moscú el resultado sólo puede interpretarse como antirruso: obstaculizará una condición crucial para la estabilización de Europa del Este, la cooperación entre la UE y Rusia.

Calleo sugiere que la historia apunta hacia un arreglo mejor. Éste tomaría la forma de una Pan-Europa «tripolar», en la cual unos Estados Unidos menos unilaterales dejarían espacio a la UE para trabajar junto a Rusia. En el actual estado de cosas, el panorama es muy diferente: la UE se está preparando para completar su paso a una moneda única, y para expandir sus fronteras hacia el Bug. Calleo expresa sus reservas sobre esta combinación, argumentando que la UE haría mejor en dedicarse seriamente a lo primero sin precipitarse a lo segundo. En su opinión, tendrá que restringir una u otra de sus ambiciones: o bien la expansión de sus funciones («profundización» en el argot comunitario) o la expansión de sus miembros («ampliación», en el mismo lenguaje). Debido a que la UE exige mucho más de sus miembros que la OTAN, el *acquis communautaire* debe ser aceptado por todos los nuevos Estados miembros. No habrá más abstenciones a participar de lo que por ahora es un exorbitante paquete de compromisos, que incluye no sólo la unión monetaria, con su inevitable tendencia hacia la armonización de políticas presupuestarias, sino

¹ David CALLEO, *Rethinking Europe's Future*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

también la conformidad con unos cánones políticos, bancarios y legales establecidos por las economías más ricas de Europa occidental. Calleo sugiere que la expansión de la unión monetaria y de las normas políticas comunes hacia la frontera rusa, se revelará muy difícil de alcanzar, y si se alcanza, su duración será incierta a no ser que se estreche mucho más la relación entre la UE y Rusia. La UE no puede aspirar ni remotamente a digerir un bocado tan grande como Rusia, y, al mismo tiempo, no puede realmente llegar a convertirse en Europa –desde el Atlántico a los Urales, como tan ambiguamente la definió De Gaulle– sin Rusia. Por otro lado, aunque se estableciera una relación más estrecha y fructífera entre Bruselas y Moscú, la primera, debería asegurarse de todos modos contra la superioridad nuclear de la segunda. Y aquí, la OTAN debe mantenerse para asegurar la protección estadounidense y prevenir un comportamiento agresivo entre los Estados europeos. Una «Europa tripolar» de este tipo daría a Europa occidental una oportunidad de hacer más sólidos los propios planes militares y de seguridad que rodean a las instituciones de la UE, y daría tiempo a la misma UE para expandirse de forma más pausada y selectiva.

Ésta es aproximadamente la propuesta de Calleo, que él describe, quizá desacertadamente, como «necesaria» o «realista». Al realismo convencional no le faltarán objeciones. Los batallones de estrategias descartan en bloque cualquier amenaza militar desde Rusia. Estados Unidos pocas veces ha mostrado entusiasmo por ningún intento de la UE de desarrollar una capacidad militar en común bajo su propio mando; de hecho, durante largo tiempo los ha desalentado. Los mismos Estados de Europa occidental han preferido generalmente el mando estadounidense al liderazgo de Francia y Alemania, por no mencionar las frecuentes suspicacias de Alemania hacia las lecturas que hace Francia del eje entre ambos. Además, se hará evidente que por muy difícil que sea acreditar la cualificación exigida para ser miembro de la UE, los antiguos satélites de la URSS se han puesto a ello a pesar de las pretensiones de Rusia; y están más dispuestos todavía a pertenecer a la OTAN. Incluso si la UE fuera a desarrollar una relación mejor con Rusia y una mayor independencia de Estados Unidos, ello no sería para Moscú más que una cucharada de miel, después de haber dado muchos tragos de una drástica y amarga medicina. La propia UE no tiene una política exterior común, y cualquier trato que pueda establecer con Rusia tiene más probabilidad de dividir que otra cosa. ¿Por qué Estados Unidos debería impulsar a la UE a tratar directamente con su oponente de la Guerra Fría?

De hecho, la visión de Calleo en muchos aspectos es menos deudora del realismo que de la creencia de que unos «valores políticos humanos» inspiran la visión de una Europa unida, y de que «el concepto de Europa es por ello un factor positivo para promover ideales que deberían ser universales, pero cuya credibilidad no se sostiene en una base global». Debido a que los europeos, escribe, «gracias a los horrores y a los logros de su historia, poseen una conciencia especial de los derechos de los indi-

viduos, las sociedades y los Estados», su continente –si se organiza sensatamente– podría constituir «una isla de orden humano», que quizá con el tiempo, llegara a ser capaz de extender sus valores a Rusia. En último término, sostiene que el único camino a un mundo gobernado por la ley pasa por el desarrollo de una serie de islas como éstas. Con esto Calleo parece atribuir a Europa más virtudes de las que posee. Por supuesto, muchos europeos comparten una visión común de la justicia estadounidense como salvaje y de su sociedad como injusta, pero esto no hace a su propia sociedad moralmente superior. ¿Quién podría concebir a Europa como una isla de orden humano con la multiplicación de masacres y expulsiones en la antigua Yugoslavia, con más de dos millones de refugiados sólo de Bosnia? Algo ocurrido hace tan sólo siete años. La cuestión «moral» de una Europa «tripolar» favorece demasiado la autoestima local como para ser sólida.

Calleo también avanza una tercera línea argumental algo más difusa. Cambios del tipo que él recomienda para el actual acuerdo europeo serían lo más aconsejable, sugiere, porque Estados Unidos padece una gran cantidad de desventajas como potencia hegemónica universal, entre las que señala la débil posición constitucional del presidente como líder, los impulsos aislacionistas endémicos de la sociedad y del Congreso estadounidenses, la excesiva inversión extranjera y un déficit externo elevado y creciente, frecuentemente unido a una baja tasa de ahorro nacional, a lo que actualmente se añade una caída precipitada de los tipos de interés y el fomento del consumo como salida a la recesión. La llegada del euro, además, es probable que haga más costoso financiar el déficit estadounidense, pues se restringe la hasta ahora amplia esfera de acción de la Reserva Federal para llevar a cabo políticas de ajuste monetario con impunidad.

Aunque la comparación entre potencias hegemónicas de diferentes períodos presenta dificultades obvias, es digno de mención que Inglaterra mantuvo un considerable déficit en la balanza de pagos durante todo el siglo transcurrido entre 1815 y 1914; que sus exportaciones de capital suponían una proporción mucho más alta del PNB que las de Estados Unidos desde 1945, y que esto jugó un importante papel en la financiación del esfuerzo bélico después del estallido de las hostilidades en 1939. También deberíamos recordar que los poderes del presidente de Estados Unidos fueron extraordinariamente reforzados por la Guerra Fría, aunque la constitución permaneció más o menos inalterada. No puede negarse que en Estados Unidos existe cierto aislamiento, pero esto debe distinguirse de una política exterior «unilateral», del tipo que objeta Calleo, que apunta hacia un tipo de hegemonía más plural. En el momento actual, ningún país de Europa, excepto quizá el Reino Unido, puede sentirse tranquilo con las implicaciones de la gran inversión de Washington en los misiles de defensa nacional, aunque ninguno pueda hacer nada para evitarlo. Al igual que ninguno puede estar contento con la negativa de Estados Unidos a obligarse normativamente o en la práctica a ninguna agen-

cia internacional, ya sea en materia legal, medioambiental o reguladora, excepto en materia de mercado, donde está obligado a negociar porque ésta es la única área en que la UE tiene ventaja sobre Estados Unidos. Sin embargo, Calleo no destaca el punto más débil de la hegemonía estadounidense: su determinación a ejercer el poder tan lejos como sea posible sin exponer a sus soldados a riesgos militares. Las consecuencias de esta ambición –convertirse en una potencia hegemónica sin bajas– son fácilmente apreciables para todo el mundo. La opinión pública europea apoya hoy el derecho de Estados Unidos a responder al ataque terrorista y desearía ver capturado a Osama bin Laden, pero se ha mostrado mucho más receloso acerca de la legitimidad de promover una guerra contra una idea por medio del bombardeo de objetivos desde grandes alturas, esto es, sustituir con civiles afganos las bajas militares estadounidenses. Las fuerzas militares europeas por el momento se han limitado a actuar como los portadores y proveedores de servicios de abastecimiento para los estadounidenses.

¿Cómo hemos llegado al actual estado de cosas? A principios de 1993 Volker Rühle, el ministro de Defensa alemán, sugirió la entrada de los países del antiguo bloque soviético en la OTAN. No recibió mucho apoyo ni de Bonn ni del Pentágono. En su lugar, se creó la «Coalición por la Paz»², algo que molestó bastante a Rusia y que finalmente le llevó a sacar los ejercicios navales ucranio-estadounidenses fuera de la costa de Crimea. Ya en septiembre de 1993, el consejero nacional de Seguridad, Anthony Lake, presionaba en favor de la extensión de la OTAN a Europa del Este, y durante 1994 la ofensiva de Clinton para ampliar la Alianza iba en esta dirección. La Comunidad Europea fue apoyada desde Washington desde sus inicios como uno de los baluartes del sistema de seguridad estadounidense de un lado a otro del Atlántico, pero a pesar de ello nunca fue una criatura suya. La forma que tomó fue completamente europea, reforzando, más que federando, los Estados-nación y sustentándose en un bloque comercial de mercado común que operaría como aglutinante político y económico. Éste no debía poner en peligro ninguna pieza de su soporte, ni a renunciar a ninguno de sus *acquis*, por muy seductora que

² En noviembre de 1990 la OTAN y los antiguos países del Pacto de Varsovia firmaron una declaración donde se comprometían a no continuar considerándose mutuamente como enemigos (véase nota 3). En diciembre de 1991 se crea la Partner North Atlantic Cooperation Council (NACC), estrechamente vinculada a la OTAN. En 1994 se crea la Partnership for Peace, completamente integrada en la estructura de la OTAN, y que llevaría a la disolución de la anterior. Este acuerdo contempla la cooperación específica con aquellos países que no han sido seleccionados para ser miembros de la OTAN –veintiocho en la actualidad–, estableciendo con ellos una cooperación especial, en virtud de la cual estos países participan en actividades y misiones de la OTAN. Si bien el primer objetivo del acuerdo es garantizar la paz, el segundo consiste en preparar a los países que quieren integrarse en la Alianza. En diciembre de 1997, en Lisboa, Javier Solana lo expresó de la siguiente manera: «los programas de *partnership* de la OTAN proporcionarán el barómetro del espacio de seguridad europeo en su conjunto». [N. de la T.]

fuera la visión de una Pan-Europa. Nunca ha sido un proveedor colectivo de seguridad militar después de que fracasara en 1954 una desastrosa aventura en esta dirección. Así, pues, en las condiciones que resultaron inmediatamente de la Guerra Fría, la UE se limitó a continuar lo que había estado haciendo hasta entonces. Los Estados de Europa del Este que desean ingresar en la Unión tendrán que esperar hasta cumplir los requisitos que se les exigen. La maquinaria de toma de decisión política descansa en cada Estado miembro por separado y sus perspectivas sobre Europa del Este varían en 360 grados: desde el deseo alemán de incorporar a sus fronteras y a las de Austria los antiguos satélites tan pronto como sea posible, pasando por la determinación española a conseguir su propia provisión de ingresos procedentes de inversiones de la UE antes de que se haga nada para incorporar a países más pobres que necesitarían de dichos fondos con más urgencia, a la voluntad del Reino Unido de una expansión rápida y extensiva hacia el este para evitar procesos centralizados de toma de decisiones dentro de la UE, lo que la convertiría en un bloque comercial perdedor, con muy pocas reglas políticas en común. Además, la UE cuenta con Estados miembros neutrales, y como Bush nos recuerda ahora reiteradamente, si Estados Unidos lo decide así, no puede haber neutrales. Resumiendo, la UE no corresponde a las exigencias de Estados Unidos.

Ésta era la situación cuando, en el verano de 1994, Clinton envió con retraso y de mala gana tropas de tierra estadounidenses para ayudar a la evacuación de los soldados de las Fuerzas de Protección de la ONU (UNPROFOR) de Bosnia, en la creencia de que en esta tarea de retirada no se arriesgaban a tener bajas. El resultado fue el avance serbio y la masacre en Srebrenica. O bien las tropas estadounidenses daban marcha atrás sin pérdida de tiempo para evitar bajas —también podían ser enviadas a casa por un Congreso aislacionista, haciendo que la OTAN apareciera como un engaño—, o bien Estados Unidos se defendía atacando. Eligió devolver el golpe, primero con las fuerzas aéreas y luego armando a sus sustitutos croatas para invadir la Krajina y cerca del 20 por 100 de lo que se había reconocido en los mapas de las negociaciones de paz como parte de Bosnia. Las insistentes peticiones de protección ante Rusia por sus antiguos satélites convergieron en aquel momento con el inicio de una expansión de la OTAN. La *realpolitik* unilateral era la única solución viable al más corto plazo, dejando de lado el tedioso y prolongado asunto de conseguir un acuerdo común que incluye a la UE. Desde entonces, Washington ha seguido el mismo principio en Kosovo, donde sus tropas de tierra han pasado largos períodos a salvo parapetados tras muros fortaleza, siendo su única ocupación mantener la ficción de que Kosovo es parte de un país casi igual de ficticio, Yugoslavia.

¿Es relevante si los pasos dados hacia el restablecimiento de la estabilidad en Europa del Este ha sido un movimiento militar unilateral de Estados Unidos? Los defensores de una concepción realista de las relaciones internacionales sostienen que no, porque Rusia es demasiado débil como para

perturbar esta estabilidad. La OTAN cuenta ahora con una fuerza de tierra convencional mucho más fuerte que la de Rusia, cuya capacidad se está reduciendo al equivalente de la de Francia o Inglaterra. Tiene menos importancia que el equilibrio de arsenales de arsenales nucleares se incline abrumadoramente a favor de Estados Unidos bajo el acuerdo START II, ya que a Rusia le queda una potencia nuclear demasiado impresionante como para emprender impunemente una guerra en contra suya. Durante la última década Moscú también ha demostrado ser débil como para tomar ninguna posición de compromiso aceptable con la OTAN. Las Fuerzas Convencionales contempladas en el Tratado de Europa han producido un equilibrio militar cambiante, al haberse desplazado el poder de forma continuada en dirección a la OTAN. El acuerdo de la época de la unificación alemana de no establecer fuerzas de la OTAN en los territorios de la antigua RDA y la promesa de hacer otro tanto en Polonia, parece menos significativa cuando Polonia está en la OTAN y las potencias occidentales anticipan la condición de miembros de la OTAN para las Repúblicas bálticas, cuya localización implica que su defensa podría ser nuclear. La OTAN tiene un gran número de carros de combate en Europa que únicamente pueden estar ahí para una guerra contra Rusia, o para ser utilizados en caso de que haya problemas en otros Estados miembros de la CEI (Comunidad de Estados Independientes³). Una OTAN unilateral tiene el camino libre.

Visto a través de los orgullosos ojos estadounidenses, el establecimiento en Europa del Este es un triunfo. La condición de miembro de la OTAN de Hungría y el deseo de Rumanía de seguir su ejemplo, se cree que ha amortiguado las peligrosas tensiones étnicas en Transilvania. La disposición de la OTAN a actuar de forma unilateral, ignorando la oposición rusa o china en el Consejo de Seguridad, ha aplastado el régimen de Milosevic en Serbia. Tener que tratar de cada problema con la UE, de acuerdo a esta lógica, hubiera sido una confusión inútil, y con la OSCE⁴ no habría

³ La Comunidad de Estados Independientes (CEI), es una organización política creada por la mayoría de las antiguas repúblicas federales soviéticas, excepto las bálticas, tras la disolución de la URSS. La estructura política conjunta gira en torno a una autoridad central única, similar a la existente en la UE, que tiene facultad para establecer una estructura económica común y para coordinar la política exterior y de inmigración, la lucha contra la delincuencia y la protección del medio ambiente. Desde su fundación ha habido múltiples conflictos económicos y políticos entre las distintas repúblicas, por lo que le ha sido muy difícil desempeñar el papel que le atribuía el presidente de Ucrania, L. Kravchuk: «gestionar sin traumas la división de la URSS». Su funcionamiento se ha visto mediatizado por la hegemonía de la Federación Rusa, que ostenta en su nombre la representación en el Consejo de Seguridad de la ONU y que correspondía a la antigua URSS, posee el control sobre las armas nucleares y estratégicas de largo alcance y el monopolio de emisión de moneda única a través del Banco Central de Rusia. [N. de la T.]

⁴ La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), es una organización internacional aunque centrada exclusivamente en el ámbito europeo, constituida en 1973. Heredera de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE, o también llamada Conferencia de Helsinki), sus objetivos, tal y como se recogen en el trata-

ido mejor. ¿Deberían los europeos aceptar todo esto y olvidar la anterior llamada de atención que lanza Calleo? Una estabilización que depende esencialmente del poder militar difícilmente iguala la grandiosa retórica de Washington y Bruselas. Quedan múltiples problemas respecto de los cuales la OTAN es un foro completamente inapropiado para buscar una solución. Las leyes de ciudadanía estonias y letonas exigen que aproximadamente el 30 por 100 de la población de cada uno de los países recupere su ciudadanía, entre otras cosas, aprendiendo la lengua nacional en lugar de su ruso nativo. El problema de la república del Transdniéster no está más cerca de una solución que en el momento de la anexión de Besarabia por Rusia en 1940. Kaliningrado sigue siendo un importante y anómalo enclave. La expansión de la UE llevará a fronteras que probablemente se convertirán en afiladas divisiones, en particular las de Polonia con los Estados de la CEI, a través de las cuales hay actualmente un flujo que supone más del 30 por 100 del valor de las importaciones polacas. La historia está muy lejos de terminar. Es tan dudoso como probable que los huecos que deja la nueva composición europea los rellene una Rusia renaciente, Alemania o la gran potencia hegemónica.

Calleo insiste en que la gran pregunta para el futuro de Europa es: ¿pueden Estados Unidos y Rusia actuar juntos? Pero seguramente la gran cuestión para Europa es: ¿demostrará la UE ser más que un instrumento subordinado del acuerdo de paz de 1945-1950, el aglutinante que une a Europa como baluarte estratégico de Estados Unidos? Volver a trazar las fronteras del continente tras la disolución de la URSS no ha llevado a una nueva Europa. Muy al contrario, lo que hemos visto es un intento de preservar los principios del orden de posguerra de cara a la reunificación alemana. Nos encontramos con algo más que los ecos de la reacción del sistema multipolar europeo creado en 1815 por el Congreso de Viena a la revocación de dicho sistema con las unificaciones de Italia y Alemania entre 1865 y 1873. Como entonces, la repuesta de la hegemonía unilateral ha sido hablar de un nuevo orden mientras se mantiene uno viejo. Los diversos Estados europeos y sus instituciones persisten, y tratan con Washington por separado. La Unión Europea sigue inalterada. Sus miembros de la OTAN han aceptado, bajo la protección de Estados Unidos, compromisos militares y morales para defender la mayoría de los Estados de Europa del Este. Dado que no hay amenaza externa a dichos Estados, y

do fundacional, son el fomento de la paz, la seguridad, la justicia y la cooperación. Tras un momento especialmente caliente de la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética iniciaron un proceso de acercamiento conocido como *distensión*, uno de cuyos frutos, fue precisamente, la puesta en marcha de la Conferencia de Helsinki, que después de cinco años de conversaciones (1973-1976), culminó con la firma de diferentes acuerdos, ente ellos el que contemplaba la creación de la OSCE. Tras la disolución del Estado Soviético, en 1990, 34 naciones europeas firmaron la Carta de París para una Nueva Europa, en la que se reconocía el final de la política de bloques en Europa (véase nota 1). Esto obligó a modificar los fines de la organización y progresivamente se han ido incorporando a la OSCE nuevos Estados surgidos de la disgregación de la URSS y de la antigua Yugoslavia. [N. de la T.]

el PNB de Rusia es oficialmente menor que el de Canadá, tales compromisos son fáciles de contraer. Pero si alguna vez emergiera una amenaza militar en esta zona, estos compromisos podrían empezar a parecerse a aquellas promesas que se hicieron después de 1873 para preservar las fronteras del Imperio Otomano, o a las que se hicieron después de 1918 para defender a Checoslovaquia o Polonia; «sobretensar», como lo expresó el Pentágono a principios de la década de 1990.

Ahora, como después de 1873, las presiones reales a las que se enfrenta el nuevo orden europeo son de cambio social e ideológico. Vienen hoy, como vinieron entonces, de áreas cuyas superficies elitistas muestran estabilidad, mientras por debajo todo es movimiento: los Balcanes después de 1873; Oriente Medio y Próximo después de 1991. Las fronteras de inestabilidad no se ha desplazado muy lejos y en algunas áreas no lo han hecho en absoluto. Es la conciencia de esto último lo que ha fomentado el aspecto más conservador del acuerdo actual, el fallido intento de estabilizar los antiguos satélites soviéticos, la actual CEI y el mundo islámico, fomentando la «sociedad civil» como la fundación de democracias amantes de la paz. ¿Qué país es el aliado menos democrático de Estados Unidos? Hay un número sorprendente de respuestas posibles. El recurrente concepto de «sociedad civil», extrapolado de sus exagerados análisis acerca del crecimiento de una opinión política cuasiindependiente de clase media a finales del siglo XIX en Francia, Estados Unidos y Renania, se esgrime ahora como el primer paso fundamental hacia una democracia verdadera. Si puede ser alimentado en Europa del Este, la estabilización está asegurada. La idea en su conjunto es llamativa, como lo fuera el esfuerzo de imponer una serie de normas hereditarias sobre los nuevos Estados de Europa del Este después de 1873, de tal manera que pudieran desarrollarse como «monarquías constitucionales», en un esfuerzo consciente de crear una barrera contra formas exteriores de políticas representativas, predestinadas por su naturaleza anacrónica a impulsar no la estabilización sino la desestabilización.

La perseverante UE ha llegado a ser el único acuerdo político europeo genuinamente nuevo desde el establecimiento de la paz. Su peculiar complejidad, que hizo a Estados Unidos no pensar en su utilización inmediata al caer las fronteras, garantiza cierto tipo de democracia, que si bien es de bajo nivel, imperfecta e indirecta al menos es aparentemente duradera. Incluso si en la mayoría de los casos se trata de una democracia de gobiernos oficiales, es más propia de su época que la rebuscada idea del crecimiento de «sociedades civiles» desde cero. Representa un abanico de intereses mucho más amplio que ningún modelo elitista del siglo XVIII. Y es europeo. ¿Qué podía haber hecho la UE, dada su propia historia, sino suponer que las sociedades europeas eran en último término similares, y por ello que los países de Europa del Este no requerían ni experimentos políticos ni teorías, sino simplemente hacer por adecuarse y conformar la estructura existente, que al menos mantiene a las naciones unidas y en paz? La EU es una compleja estructura mucho más rica que la OTAN y

más política. De todos modos, cualquier cosa que pensemos sobre Rusia y su futuro papel en Europa, es una cuestión realmente independiente del papel de la UE en el antiguo imperio soviético. Si su semidemocracia de bajo nivel puede demostrar ser lo bastante flexible como para permitir un cambio social y político en la medida necesaria, y si puede defender una independencia suficiente de Estados Unidos como para ofrecer un mejor marco político de estabilización que la OTAN, queda por ver. Pero éstas son las importantes cuestiones previas que quedan por resolver antes de que la UE pudiera negociar directamente con Rusia, en cualquier esquema tripolar que se conciba para el continente, lo que únicamente podría darse en una etapa posterior.