

El nuevo imperialismo liberal

*Robert Cooper**

*Traducido del inglés por
Jorge Giraldo Ramírez***

En 1989 los sistemas políticos internacionales vigentes durante tres siglos llegaron a su fin en Europa: el equilibrio de poder y el instinto imperial. Ese año marcó no sólo el fin de la Guerra Fría sino también, y más significativamente, el fin del sistema estatal europeo que databa desde la Guerra de los Treinta Años.¹ El 11 de septiembre nos mostró las implicaciones del cambio.

Para entender el presente, primero tenemos que entender el pasado, pero el pasado todavía está con nosotros. El orden internacional se ha basado usualmente en la hegemonía o en el equilibrio. La hegemonía fue primero. En

* Robert Cooper es Diplomático Senior de la Gran Bretaña y colaborador del Primer Ministro Tony Blair, especialmente en el diseño del llamado “Nuevo Internacionalismo” y de la doctrina de la intervención humanitaria que limita la soberanía estatal. Este artículo fue publicado como “The post-modern state in Reordering the World: the long term implications of September 11”. Londres, The Foreign Policy Centre, 2002, y en el periódico británico *The Guardian*, Londres, abril 7, 2002. El artículo refleja sólo la opinión personal del autor. Los entretítulos, notas al pie y corchetes en el texto son del traductor.

** Magíster en Filosofía. Profesor de Cátedra del Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia. (JGiraldo@comfama.com.co)

1 Librada en buena parte de Europa (1618– 1648) como punto culminante de las guerras de religión. Los términos del Tratado de Westfalia, que le puso fin, se aceptan usualmente como referencia fundamental para la configuración que adquirió el Estado nación moderno y el orden internacional europeo subsiguiente.

el mundo antiguo, orden significaba imperio. En el imperio había orden, cultura y civilización. Fuera de él estaban los bárbaros, el caos y el desorden. La imagen de la paz y el orden establecidos por un sólo centro de poder hegemónico se ha mantenido fuerte desde entonces. Los imperios, sin embargo, están mal diseñados para promover el cambio. Mantener el imperio unido –y está en la esencia de los imperios que sean diversos– requiere usualmente un estilo político autoritario; la innovación, especialmente en la sociedad y la política, conduciría a la inestabilidad. Históricamente los imperios han sido estáticos, por lo general.

La transformación del orden internacional moderno

En Europa se encontró un camino intermedio entre la situación de caos y la condición imperial, denominada el Estado pequeño [small state]. El Estado pequeño consiguió establecer exitosamente la soberanía, pero sólo en una jurisdicción limitada geográficamente. Este orden doméstico se logró al precio de la anarquía internacional. La competencia entre los Estados pequeños de Europa fue una fuente de progreso, pero el sistema estaba constantemente amenazado por la posibilidad de recaer en el caos, de un lado, o del surgimiento de un centro hegemónico singular, del otro. La solución a este problema fue el equilibrio de poder, un sistema de alianzas que contrarrestaban las fuerzas contrarias y que llegó a ser considerado como la condición para la libertad en Europa. Las coaliciones fueron exitosas en su propósito de frustrar las ambiciones hegemónicas de España, primero, luego de Francia, y finalmente de Alemania.

Pero el sistema de equilibrio de poder también tenía una inestabilidad inherente, el riesgo siempre presente de guerra, y fue esto lo que eventualmente ocasionó su colapso. La unificación alemana de 1871 creó un Estado demasiado poderoso para ser contrarrestado por cualquier alianza europea; los cambios tecnológicos incrementaron los costos de la guerra a niveles intolerables; y el desarrollo de la sociedad de masas y la política democrática hicieron imposible el dispositivo mental de cálculo amoral necesario para que el sistema de equilibrio de poder funcione. Sin embargo, en ausencia de una alternativa clara este se mantuvo y lo que emergió en 1945 no fue tanto un nuevo sistema como la culminación del antiguo. El viejo equilibrio multilateral en Europa se convirtió en un equilibrio bilateral de terror en el mundo, una simplificación final del equilibrio de poder. Pero este no fue construido para durar. El equilibrio de poder nunca satisfizo el espíritu más universalista y moralista del siglo XX.

La segunda mitad del siglo XX presencié no sólo el fin del equilibrio de poder sino también el decaimiento del instinto imperial: en cierta medida ambos van juntos. Un mundo que empezó el siglo dividido entre imperios europeos terminó con todos o casi todos ellos desaparecidos: los imperios Otomano, Alemán, Austríaco, Francés, Británico y finalmente Soviético no son más que un recuerdo ahora. Ese siglo nos dejó con dos nuevos tipos de Estado: primero están aquellos Estados –a menudo antiguas colonias– donde, en cierto sentido el Estado casi ha dejado de existir, una zona ‘premoderna’ donde el Estado ha fracasado y una guerra hobbesiana de todos contra todos está avanzando (países como Somalia y, hasta hace poco, Afganistán). Segundo, están los Estados posmodernos, posimperiales, que han dejado de pensar la seguridad en términos de conquista, primordialmente. Y en tercer lugar, por supuesto, quedan rezagos de los tradicionales Estados “modernos” cuyo comportamiento como Estados siempre ha seguido los principios de Maquiavelo y la *raison d'état* (uno piensa en países como India, Pakistán o China).

El mundo posmoderno

El sistema posmoderno en el que vivimos los europeos no descansa en el equilibrio, ni hace énfasis en la soberanía o en la separación de los asuntos domésticos y las relaciones exteriores. La Unión Europea ha llegado a ser un sistema altamente desarrollado de interferencia recíproca en los asuntos domésticos de cada uno, incluyendo la cerveza y las salchichas. Por el Tratado CFE² las partes se han obligado a notificar la localización de su armamento pesado y a permitir inspecciones, materias que están en el núcleo de la soberanía y aún así se someten a restricciones internacionales. Es muy importante darse cuenta de la extraordinaria revolución que esto significa. Esto refleja la paradoja de la era nuclear que conducía a que para alcanzar la autodefensa, un Estado tenía que estar preparado para destruirse a sí mismo. El interés compartido de los países europeos de evitar una catástrofe nuclear ha probado ser suficiente para superar la lógica estratégica normal de desconfianza y encubrimiento. La vulnerabilidad mutua se ha convertido en mutua transparencia.

2 Conventional Armed Forces in Europe Treaty, firmado en 1990 (París) a instancias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, CSCE por su sigla en inglés. N. del T.).

Las principales características del mundo posmoderno son las siguientes:

- λ La disolución de la diferencia entre asuntos domésticos y relaciones exteriores.
- λ Mutua interferencia en los asuntos domésticos (en términos tradicionales) y mutua vigilancia.
- λ El rechazo de la fuerza para resolver las disputas y la consecuente codificación de las normas de comportamiento autocumplidas.
- λ La creciente irrelevancia de las fronteras: hemos llegado a esto tanto por el cambio en el rol de Estado como también por los misiles, los automóviles y los satélites.
- λ La seguridad está basada en la transparencia, la mutua apertura, la interdependencia y la vulnerabilidad mutua.

La concepción de una Corte Penal Internacional es un ejemplo notable de la ruptura posmoderna de la distinción entre asuntos domésticos y exteriores. En el mundo posmoderno, la razón de Estado y la amoralidad de las teorías de Maquiavelo que definieron las relaciones internacionales en la era moderna, han sido reemplazadas por una moral conciente que se aplica tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos domésticos: de aquí el renovado interés en lo que configura una guerra justa.

Mientras tal sistema tenga que enfrentar los problemas que hicieron inviable el equilibrio de poder, no asegurará la defunción del Estado nación. Mientras la economía, la legislación y la defensa pueden encajar crecientemente en los parámetros internacionales, y las fronteras territoriales pueden llegar a ser menos importantes, la identidad y las instituciones democráticas continuarán siendo básicamente nacionales. Entonces, los Estados tradicionales se mantendrán como la unidad fundamental de las relaciones internacionales para el futuro previsible, incluso, aunque algunos de ellos puedan haber dejado de comportarse de las formas tradicionales.

¿Cuál es el origen de este cambio básico en el sistema estatal? El punto fundamental es que “el mundo es más honesto”. Un gran número de la mayoría de los Estados poderosos no quiere seguir apelando a la lucha o la conquista. Esto es lo que le da relevancia a los mundos premoderno y posmoderno. El imperialismo en el sentido tradicional está muerto, al menos entre las potencias occidentales.

Si esto es cierto, se sigue que no deberíamos pensar que la Unión Europea o incluso la OTAN han sido la causa principal del medio siglo de paz que hemos disfrutado en Europa Occidental. El hecho básico es que los países europeooccidentales no quieren luchar más entre sí. La OTAN y la Unión Europea, sin embargo, han jugado un rol importante en el fortalecimiento y sostenimiento de esta posición. La contribución más valiosa de la OTAN ha sido la apertura que esto ha creado. La OTAN era, y sigue siendo, un poderoso instrumento intraoccidental de construcción de confianza. Fueron la OTAN y la Unión Europea quienes proporcionaron el parámetro en el que Alemania podría reunificarse sin que ello supusiera una amenaza para el resto de Europa, tal y como la original unificación en 1871 supuso. Ambos posibilitaron miles de encuentros de ministros y funcionarios, de tal modo que todos aquellos comprometidos con decisiones que involucraban la guerra y la paz conocieran bien a cada uno de los demás. Comparado con el pasado, esto representa una cualidad y estabilidad de las relaciones políticas nunca antes vista.

La Unión Europea es el ejemplo más desarrollado de un sistema posmoderno. Esto significa seguridad a través de la transparencia, y transparencia mediante la interdependencia. La Unión Europea es más un sistema transnacional que supranacional, es una asociación voluntaria de Estados más que la subordinación de un grupo de Estados a un poder central. El sueño de un Estado europeo fue abandonado en una etapa anterior. Tal sueño descansaba en la asunción de que los Estados nación eran fundamentalmente peligrosos y que la única manera de domesticar la anarquía de las naciones era imponerles la hegemonía. Pero si el Estado nación es un problema, entonces el super Estado, ciertamente, no es una solución.

Los Estados europeos no son los únicos miembros del mundo posmoderno. Fuera de Europa, Canadá es ciertamente un Estado posmoderno; Japón es por inclinación un Estado posmoderno, pero su ubicación geográfica impide su pleno desarrollo en esta dirección. Estados Unidos es el caso más dudoso, puesto que no está claro que el Gobierno o el Congreso estadounidense acepten la interdependencia como necesaria o deseable, o sus corolarios de apertura, mutua vigilancia y mutua interferencia, al mismo grado o mayor del que hacen actualmente los gobiernos europeos. De otra parte, lo que en Europa ha llegado a ser una realidad es apenas una aspiración en muchas otras partes del mundo. ASEAN, NAFTA, MERCOSUR y OAU³ sugieren al menos el

3 Asociación de Países del Sudeste Asiático (Singapur, Indonesia, Brunei, Filipinas, Tailandia, Vietnam, Laos, Myanmar, Camboya y Malasia); Tratado de Libre Comercio

deseo de un ambiente posmoderno, y aunque esta aspiración es de improbable realización rápidamente, la imitación es indudablemente más fácil que la invención.

En el mundo posmoderno, no hay amenazas a la seguridad en el sentido tradicional; es decir, sus miembros no consideran la opción de invadirse mutuamente. Mientras que en el mundo moderno se seguía el dictado de Clausewitz de que la guerra es un instrumento de la política, en el mundo posmoderno la guerra es una señal del fracaso de la política. Pero mientras los miembros del mundo posmoderno no representan un peligro para los demás, tanto las zonas modernas como las premodernas plantean amenazas.

Estándares dobles

La amenaza proveniente del mundo moderno es la más familiar. Aquí, el sistema estatal clásico, desde el cual apenas emergió recientemente el mundo posmoderno, se mantiene intacto y continúa operando con los principios del imperio y la supremacía del interés nacional. Si hay estabilidad, esta provendrá de un equilibrio entre las fuerzas agresivas. Es notable como son pocas las áreas del mundo en las que tal equilibrio existe. Y como se incrementa el riesgo en la medida en que algunas áreas pronto pueden ser un elemento nuclear en la ecuación. El desafío del mundo posmoderno es llegar a practicar la idea de los estándares dobles. Entre nosotros, operamos sobre la base de las leyes y la seguridad cooperativa abierta. Pero cuando tratamos con la mayoría de clases anacrónicas de Estados fuera del posmoderno continente europeo, necesitamos retroceder a los métodos brutales de una era temprana—fuerza, ataques preventivos, engaños—, cualquier cosa que sea necesaria para tratar con aquellos que aún viven en esa clase de mundo decimonónico de cada Estado para sí mismo. Entre nosotros, mantenemos la ley pero cuando estamos operando en la selva, también tenemos que usar las leyes de la selva. Durante el prolongado período de paz en Europa, hubo la tentación de abandonar nuestras defensas, tanto físicas como psicológicas. Este representa uno de los mayores peligros del Estado posmoderno.

de Norteamérica; Mercado Común del Sur (Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, con arreglos especiales que involucran a Chile y Bolivia), y Organización para la Unidad Africana (de carácter continental).

El reto que supone el mundo premoderno es nuevo. El mundo premoderno es un mundo de Estados fallidos. Aquí el Estado ya no satisface el criterio de Weber de poseer el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Tanto si ha perdido legitimidad o ha perdido el monopolio del uso de la fuerza, a menudo ambas cosas van juntas. Ejemplos de un colapso total son relativamente raros, pero el número de países en riesgo crece cada día. Algunas áreas de la antigua Unión Soviética son candidatos, incluyendo a Chechenia. Todas las áreas mayores productoras de droga forman parte del mundo premoderno. Hasta hace poco no había autoridad soberana en Afganistán; ni existe en el interior de Birmania [Myanmar] o en algunas partes de Sudamérica, donde los barones de la droga amenazan el monopolio estatal de la fuerza. Todos los países de África están en riesgo. Ningún área del mundo carece de casos peligrosos. En tales áreas, el caos es la norma y la guerra es una forma de vida, en cuanto existe un gobierno que opera de manera similar a una mafia criminal organizada. El Estado premoderno que puede ser demasiado débil incluso como para asegurar su territorio, mucho menos plantea una amenaza internacional, pero sí puede servir de base para actores no estatales, quienes pueden representar un peligro para el mundo posmoderno. Si los actores no estatales, notablemente organizaciones narcotraficantes, criminales o terroristas usan las bases premodernas para atacar las partes más ordenadas del mundo, entonces los Estados organizados eventualmente tendrán que responder. Si ellos llegaran a ser demasiado peligrosos como para que los Estados establecidos los toleren, es posible imaginar un imperialismo defensivo. No estaríamos yendo demasiado lejos de la visión que iluminó la respuesta de Occidente en el caso de Afganistán.

¿Cómo deberíamos abordar el caos premoderno? Llegar a involucrarse en una zona de caos es riesgoso; si la intervención es prolongada, puede llegar a ser insostenible para la opinión pública; si la intervención no es exitosa puede afectar al gobierno que la ordenó. Pero los riesgos de tolerar países descompuestos, como lo hizo Occidente con Afganistán, son aún mayores.

Un imperialismo voluntario

¿Qué forma tomaría la intervención? La manera más lógica de tratar con el caos, y una de las más utilizadas en el pasado, es la colonización. Pero la colonización es inaceptable para los Estados posmodernos (y, tal como sucede, para algunos Estados modernos también). Se debe precisamente a la muerte del imperialismo que ahora estemos presenciando la emergencia del

mundo premoderno. Imperio e imperialismo son palabras que se han convertido en una forma de abuso para el mundo posmoderno. Hoy, no existen fuerzas coloniales dispuestas a hacerse cargo de esta tarea, aunque las oportunidades, quizás incluso la necesidad de la colonización sea tan grande como lo fue en el siglo XIX. Aquellos excluidos de la economía global corren el riesgo de caer en un círculo vicioso. Un gobierno débil significa desorden y esto significa caída de la inversión. En la década de 1950, Corea del Sur tenía un producto nacional bruto per cápita más bajo que Zambia; uno alcanzó a ser miembro de la economía global, el otro no.

Todas las condiciones para el imperialismo están dadas, pero tanto la oferta como la demanda de imperialismo se han secado. Pero todavía los débiles necesitan a los fuertes, y los fuertes aún necesitan un mundo ordenado. Un mundo eficiente y bien ordenado en el que exporten estabilidad y libertad, y que esté abierto a la inversión y al crecimiento, todo lo cual parece eminentemente deseable.

Lo que se necesita, entonces, es una nueva clase de imperialismo, uno que sea aceptable para un mundo de derechos humanos y valores cosmopolitas. Podemos desde ya percibir sus perfiles: un imperialismo que, como todo imperialismo, ayude a traer orden y organización pero que descansa sobre el principio voluntario.

El imperialismo posmoderno toma dos formas. Primero está el imperialismo voluntario de la economía global. Este es usualmente operado por un consorcio internacional a través de instituciones financieras internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial⁴ –es característica del nuevo imperialismo ser multilateral–. Estas instituciones suministran ayuda a los Estados que quieran encontrar su manera de incorporarse a la economía global, al círculo virtuoso de inversión y prosperidad. A cambio, hacen demandas que, esperan ellos, ordenen las fallas económicas y políticas que han contribuido a la necesidad original de asistencia. La ideología de la ayuda hoy enfatiza crecientemente en la

4 “Los directores ejecutivos que representan a Alemania, Arabia Saudita, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Japón y el Reino Unido tienen el 46% de los derechos de voto en el Banco Mundial, y el 8% en el Fondo Monetario Internacional”. PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Madrid, Mundiprensa, 2002, p. 10.

gobernabilidad. Si los Estados quieren beneficiarse, tienen que abrirse ellos mismos a la interferencia de las organizaciones internacionales y Estados extranjeros (así como, por razones distintas, el mundo posmoderno también se ha abierto).

La segunda forma de imperialismo posmoderno puede ser llamada el imperialismo de los vecinos. La inestabilidad en su vecindario supone amenazas que ningún Estado puede ignorar. El desgobierno, la violencia y el crimen en los Balcanes suponían una amenaza para Europa. La respuesta ha sido la creación de algo así como un protectorado voluntario de las Naciones Unidas en Bosnia y Kosovo. No es ninguna sorpresa que en ambos casos los Altos Representantes sean europeos. Europa suministra la mayor parte de la ayuda que sostiene a Bosnia y a Kosovo y la mayoría de los soldados (aunque la presencia de Estados Unidos es un factor estabilizador indispensable). En un movimiento más amplio y sin precedentes, la Unión Europea ha ofrecido un acceso unilateral al libre mercado para todos los países de la antigua Yugoslavia para todos los productos, incluyendo la mayoría de la producción agrícola. No son solo soldados lo que llega de la comunidad internacional; es también policía, jueces, oficiales de prisiones, banqueros centrales y otros. Las elecciones son organizadas y monitoreadas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La policía local es financiada y entrenada por la ONU. Como auxiliares de este esfuerzo –en muchas áreas indispensable para llevarlo a cabo– están más de cien ONG.

Un punto adicional requiere exponerse. Es peligroso si un Estado vecino es tomado de alguna forma por el crimen organizado o desorganizado –que es lo que un Estado colapsado usualmente implica–. Pero Osama bin Laden ha demostrado ahora a todos aquellos que no se habían percatado de ello, que hoy todo el mundo es, potencialmente al menos, nuestro vecindario. Los Balcanes son un caso especial. Tanto en Europa Central como Oriental, la Unión Europea está comprometida en un programa que eventualmente conducirá a una masiva expansión. En el pasado, los imperios han impuesto sus leyes y sistemas de gobierno; en este caso nadie está imponiendo nada. En cambio, un movimiento voluntario de autoimposición está teniendo lugar. Si un determinado país es candidato para la membresía de la Unión Europea, tiene que aceptar lo que está dado –una masa completa de leyes y regulaciones– que los países contratantes elaboraron alguna vez. Pero el precio es que una vez ese país entre tendrá una voz en la comunidad. Si este proceso es una clase de imperialismo voluntario, el fin del Estado podría ser descrito como un

imperio cooperativo. “Mancomunidad” [commonwealth] podría incluso no ser un mal nombre.⁵

La Unión Europea posmoderna ofrece una visión de lo que es un imperio cooperativo, una libertad común y una seguridad común sin la dominación étnica ni el absolutismo centralizado que había caracterizado a los pasados imperios, pero también sin la exclusividad étnica que es el distintivo del Estadonación–inapropiada en una era sin fronteras e infuncional en regiones como los Balcanes–. Un imperio cooperativo puede ser el marco de la política doméstica que mejor identifica la sustancia alterada del Estado posmoderno: un parámetro en el cual cada uno comparte el gobierno, en el que ningún país en particular domina y en el que los principios de gobierno no son étnicos sino legales. El más luminoso de los toques será requerido desde el centro: la “burocracia imperial” tiene que estar bajo control, ser responsable, y ser el servidor, no el amo, de la mancomunidad. Una institución tal tiene que estar dedicada a la libertad y la democracia como sus partes constituyentes. Como Roma, esta mancomunidad proveería a sus ciudadanos con algunas leyes, algunas monedas y el camino ocasional. Quizás esta sea la visión. ¿Puede ser realizada? Sólo el tiempo lo dirá. La pregunta es qué tanto tiempo será necesario. En el mundo moderno la carrera secreta para adquirir armas nucleares continúa. En el mundo premoderno los intereses del crimen organizado–incluyendo el terrorismo internacional– crecen más rápido que el Estado. No queda mucho tiempo.

5 El autor está acudiendo, obviamente, a la denominación de la Mancomunidad británica como asociación de Estados independientes, antiguas colonias del Imperio Británico.