



Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Nueva York, Grove Press, 2004, 180 pp.

En estos primeros años del siglo XXI, Robert Cooper, uno de los diplomáticos británicos más experimentados a cargo del Secretariado del Exterior y Defensa en la Oficina de Gabinete de Gran Bretaña, además de desempeñarse como asesor especial en política exterior del primer ministro Tony Blair, nos presenta en su libro un interesante panorama de lo que algunos han considerado una interpretación radical del nuevo orden internacional emergido de los escombros del colapso del comunismo. Cooper demuestra que el cuestionamiento más grande que enfrentan los Estados posmodernos consiste en saber cómo deben lidiar con un mundo en donde los misiles y los terroristas ignoran las fronteras y en donde las alianzas de la Guerra Fría no garantizan ya la seguridad. El autor argumenta que cuando se trata con un enemigo hostil, los países civilizados necesitan volver a la utilización de métodos de la era anterior —el uso de la fuerza, los ataques preventivos, el engaño— si se debe salvaguardar la coexistencia a lo largo del mundo civilizado. Frente a esa perspectiva, *The Breaking of Nations* representa una obra esencial para leerse en una era de peligro; es una advertencia para las superpotencias y un examen de las relaciones internacionales en el siglo XXI.

El libro de Cooper comprende algunos ensayos que había escrito en diversas épocas y que logra integrar en esta obra que

se divide fundamentalmente en tres partes: “La condición del mundo”, “Las condiciones de la paz: la diplomacia del siglo XXI”, y “Epílogo: Europa y América”. De hecho, los ensayos presentados constituyen reflexiones desde diferentes ángulos sobre la civilización y el orden que descansa en el control de la violencia que, de volverse incontrolable, no habrá, según el autor, ni orden ni civilización.

En la primera parte el autor describe el estado en el que se encuentra el mundo y el estado del Estado, una década después del fin de la Guerra Fría. La característica más obvia de este mundo es el poder de Estados Unidos; sin embargo, en la historia, los hechos más importantes podrían ser el fin del imperio y la transformación del Estado a través de la globalización. La característica más esperanzadora es la emergencia del sistema posmoderno de seguridad en Europa, y lo más preocupante es el serio problema que representa el caos en el mundo civilizado, alrededor y dentro de él. Europa podría detener el acercamiento al caos a través de los Balcanes o aun del Mediterráneo, pero probaría ser más difícil de tratar con el caos en sus propios suburbios y la declinación de las zonas industriales.

El autor señala que el descenso al caos no sucederá rápidamente. Todavía hay tiempo para enfrentar los problemas que lo causan. Tratar directamente con el terrorismo y las armas de destrucción masiva podría contener estas amenazas, pero no acabarlas. Si los Estados desean retener el control, la primera condición es que deben hacer la paz entre ellos para poder enfrentar juntos la amenaza común del desorden. Un antecedente de paz entre los Estados es esencial tanto para una política de contención como para su autopreservación. Los Estados se debilitan y destruyen a sí mismos mediante la guerra. El conflicto alimenta el fanatismo y brinda, de este modo, a los fanáticos los medios de destrucción. Sin las guerras en Afganistán no habría Osama bin Laden.

En forma concreta, en los tres principales apartados de la primera parte del libro, el autor trata en profundidad el viejo orden mundial, el nuevo orden mundial y la seguridad en el nuevo mundo. Para comprender el presente nos dice que debemos comprender primero el pasado; de hecho, el pasado sigue con nosotros. Señala que el orden internacional estaba basado en la hegemonía o el equilibrio, y brinda una serie de ejemplos a lo largo de la historia. Igualmente, no deja de reconocer que los costos de los errores intelectuales en política exterior son enormes y que las guerras han sido libradas algunas veces por error. De manera precisa y sin apasionamientos se refiere al papel actual de Estados Unidos en el mundo, a propósito de lo cual establece que el hecho central de la geopolítica actual es el poder militar estadounidense, que contribuye con 38% de todos los gastos militares en el mundo; afirma que no existe fuerza convencional que pueda librar una guerra con Estados Unidos y ganarle, en respuesta a lo cual surgen las amenazas de guerras convencionales con armas de destrucción masiva y el terrorismo.

Respecto a la seguridad en el nuevo mundo, considera que no hay un nuevo orden ni un desorden mundial. En su opinión, lo que existe es una zona de seguridad en Europa y, fuera de ella, una zona de peligro y caos. Cooper sostiene que si la expansión de las armas nucleares se convierte en el principal tema en las relaciones internacionales, entonces puede ser que nos encontremos que el mundo tiende hacia un orden dominado por un solo poder hegemónico. En ese sentido, señala que, en la práctica, será necesaria una coalición o concierto de naciones, toda vez que para Estados Unidos, el hecho de llenar solo este papel le acarreará un costo interno muy alto y mucho resentimiento en el exterior. Para el autor, las armas nucleares son absolutas, así como lo fueron las ideologías del siglo XX. Los argumentos racionales y las soluciones negociadas podrían ser derrotados por el imperativo consumista de la seguridad (p. 65).

En la segunda parte del libro, Cooper se refiere a cómo hacer la paz. Inicia con una reflexión general sobre la diplomacia, aunque concluye con una visión de las condiciones para la creación de una paz posmoderna. Es posible advertir que esta parte fue escrita en admiración a aquellas personas que construyeron la paz en Europa y la relación transatlántica después de la Segunda Guerra Mundial, único ejemplo de una paz duradera entre naciones.

Con el tiempo, las lecciones de dicho acontecimiento podrían enseñar cómo extender la paz más ampliamente. El autor se pregunta si habría suficiente tiempo para ello. Lograr que los países europeos estén unidos después de siglos de guerras fue una notable hazaña, toda vez que para conseguirlo lucharon intensamente, aun cuando existía el antecedente de una historia y cultura comunes. Lo más preocupante de la globalización es que trae nuevos y más enemigos extranjeros, cuyos motivos apenas se comprenden. Quizás, la ciencia moderna, que nos ha dado las armas, nos dará también los medios para controlarlos. Sin embargo, la historia sugiere que la solución de los problemas tecnológicos es una mejor política que una mejor tecnología.

De forma precisa, en la segunda parte de *The Breaking of Nations* plantea que éste es un mundo peligroso, que se volverá aún más. Afirma que los peligros del terrorismo y las armas de destrucción masiva nos presentan un ambiente de seguridad radicalmente alterado. De esa manera, pronostica que los conflictos traerán pérdidas más grandes que antes y comenta que las crisis de Cachemira, Medio Oriente o la península de Corea afectan la seguridad en cada continente y preocupan a todos.

Así, el autor establece que las viejas soluciones a los problemas del orden internacional —equilibrio o hegemonía— no parecen ser atractivas. La alternativa de la hegemonía no es necesariamente mejor. Una forma de asegurarse que tales ar-

mas no proliferen podría ser el establecimiento de lo que Cooper llama “una hegemonía benigna” de Estados Unidos.

De manera más específica, en la primera parte del libro se describe la alternativa desarrollada en la Europa de la posguerra: una comunidad de Estados posnacionales, postimperiales, viviendo juntos en una estabilidad y seguridad sin precedentes en la historia. Algo como esto —si pudiera lograrse— se necesitará a escala internacional; es decir, el inicio de una verdadera sociedad internacional. Esta sección explora precisamente las dificultades para lograrlo.

En efecto, el autor considera que los soldados y los diplomáticos están, al fin y al cabo, tratando de hacer lo mismo: cambiar la mentalidad de otras personas. Por ello, también acepta que los errores en política exterior pueden ser tan desastrosos como en la guerra. Esta obra puede leerse como un intento para establecer algunas máximas para la diplomacia, que no son reglas ni tampoco principios. El objetivo de la política exterior es la paz y la prosperidad, en vez del poder y el prestigio. El poder es vital para la defensa de la paz pero, más que un fin, es sólo un medio. El uso de la fuerza es un fracaso de la política en vez de un instrumento de la política. Samuel Huntington escribió que las guerras futuras podrían surgir por saber quiénes somos, más que por determinar qué hacemos o de qué lado estamos. Ése, en cierto modo, es también un tema de esta obra. Huntington estima que la paz futura también podría depender de quiénes somos. El mundo sigue dividido en “Ellos y Nosotros”, punto en el que Cooper difiere cuando afirma que algunas veces existen oportunidades para “Nosotros” para decidir cómo nos definimos a nosotros mismos y, con la misma moneda, cómo definimos a otros.

El autor hace un extenso e interesante análisis de cinco máximas que buscan formar un solo argumento. A continuación, se presenta un breve resumen de cada una de ellas:

—La primera, llamada “los extranjeros son diferentes”, se refiere a la necesidad de comprender mejor a los extranjeros. Esto, dice el autor, aunque obvio ha sido muy ignorado, si bien nunca ha sido tan importante. Hasta el fin de la Guerra Fría la preocupación central de la política de Occidente había sido los países y la gente de tradiciones culturales similares. En Occidente, las guerras se libraron por cristianos contra cristianos. Incluso, el autor considera al comunismo como un hijo bastardo de la Iluminación y la cultura cristiana (p. 86). Asegura que los problemas de la nueva era vendrán de culturas que son poco comprendidas en Occidente. El esfuerzo requerido para comprenderlos y los riesgos de no hacerlo son altamente alarmantes.

—La segunda máxima “en el fin, lo que importa son las políticas internas”, trata del hecho de que aun en una época de globalización, las vidas de la gente y las políticas de sus países permanecen tercamente locales. Esto también es cierto en la política exterior. Como señala el autor, “pensar global y actuar localmente” podría ser un buen eslogan de negocios, pero deja a los diplomáticos sin ayuda toda vez que por definición los extranjeros son extraños con poco margen para actuar en la arena local. A fin de que una política exterior tenga impacto debe, de alguna manera, penetrar en el sentimiento local.

—La anterior consideración lleva a la tercera máxima, la “dificultad de influenciar a los gobiernos extranjeros”. El autor comenta que éstos pueden ser sobornados, pero dejarán de escuchar cuando no reciban más dinero; podrán ser amenazados, aun derrotados militarmente y hasta ocupar sus territorios, sin embargo, pueden cambiar su política cuando el Ejército se vaya. También podrían ser persuadidos. En fin de cuentas, lo que importa es probablemente la voluntad para lograr compromisos de largo plazo. La mejor forma de utilizar la fuerza será una política de contención: defender nuestro propio país mientras buscamos formas para cambiar a otros.

—La dificultad en esto, como argumenta la cuarta máxima, es que los fundamentos de la política de un país van más allá de sus intereses nacionales. Negociar sobre intereses es útil, pero la pregunta real es cómo están definidos estos intereses. Lo anterior está probablemente conectado con la identidad del país y su gente. Asegurar el cambio duradero es algo que quizás vaya más allá de la negociación sobre los intereses.

—Encontrar soluciones permanentes que quizás necesitamos para pensar en términos de redefinir la identidad. Solamente si se puede desarrollar una identidad más amplia habrá la posibilidad de construir el tipo de comunidad internacional que nos permitirá vivir el uno con el otro sin guerra.

En la tercera parte de su obra Cooper aborda la Europa actual. Si vamos a tratar de protegernos de la tormenta que nos amenaza en las próximas décadas, tenemos que considerar para bien el enorme potencial que representa Europa. Por ello, el autor plantea que no será suficiente dejar el mundo a Estados Unidos. Las condiciones de la paz en el siglo XXI son tan difíciles y las condiciones de la guerra tan terribles que todos juntos debemos contribuir. Así, establece que las diferencias entre Europa y América se ven opacadas por sus capacidades militares, dejando este punto al debate público. Para ponerlo de manera cruda, el autor afirma que Estados Unidos es unilateralista porque tiene la fuerza para actuar por sí mismo; en tanto que el apego de Europa a los tratados, el imperio de la ley y el multilateralismo vienen de la debilidad y el pensamiento ilusorio.

Más adelante Cooper comenta que ésta es una cruda y muy simplificada versión del argumento presentado por Robert Kagan en su libro *Paradise and Power* (Atlantic Books, 2003), que ha estimulado la discusión en Europa y América. En opinión del autor no es verdad que los europeos no tengan capacidad militar —después de Estados Unidos y Rusia no existen

muchos países que estén a la par de las fuerzas colectivas de la Unión Europea—, como tampoco lo es que estén deseosos de utilizar la fuerza. A lo largo de esta tercera parte, se apoya en Kagan para abordar la Guerra Fría, la OTAN y la época de lo que él considera el “paraíso posmoderno”, y señala casos como los Balcanes y Afganistán, en los que Estados Unidos tiene más influencia que la Unión Europea. Incluso plantea que la brecha entre Europa y Estados Unidos no solamente es de capacidad sino también de voluntad, a propósito de lo cual argumenta que es insatisfactorio que 450 millones de europeos confíen tanto en los 250 millones de estadounidenses para que los defiendan.

Es interesante comentar que en esta parte del libro, el autor lanza varias ideas centrales que vale la pena asentar. Por ejemplo, asegura que existe una profunda asimetría en la actitud europea y la estadounidense sobre la idea de una defensa común. Igualmente señala que los europeos podrán ser capaces de la defensa territorial, si bien eso es cada vez más irrelevante en el mundo actual, toda vez que la defensa de la patria empieza en el exterior en lugares como Afganistán e Iraq. Agrega que la legitimidad es mucho más una fuente de poder como fuerza y que ésta, sin legitimidad, es tiranía para aquellos que están bajo ella. En una era en la que la seguridad depende de emprender acciones tempranas contra amenazas emergentes en el exterior, la legitimidad se vuelve más importante que nunca.

Para culminar, el autor afirma que el objetivo más deseable sería extender el mundo posmoderno, de tal manera que con el tiempo se convirtiera en la norma para las relaciones entre las naciones gobernadas por la ley y la negociación, con objeto de que las políticas exteriores se entrelacen y se conviertan en identidades fusionadas en una comunidad internacional más amplia. Reconoce que ésta es una visión de largo plazo, cuyo alcance dependerá de muchos factores más allá del control de las naciones occidentales. El tipo de cambios que se necesitan

no pueden comprarse, ni pueden ser forzados o coaccionados; los riesgos de la expansión de armas de destrucción masiva y la ruptura de las estructuras estatales son muy grandes. Aquellos que deseen una oportunidad de sobrevivir en un futuro incierto deben pensar en términos de armarse y organizarse para enfrentarlo, al mismo tiempo de trabajar para encontrar soluciones políticas duraderas. La peor política que se podría seguir en un mundo dinámico es no hacer nada. Según concluye el autor, para lograr que incluyan a Europa en la historia, se necesitará más poder, tanto poder militar como legitimidad multilateral.

Ante las circunstancias que atraviesa el mundo en estos primeros años del siglo XXI, las aportaciones que hace Robert Cooper, desde una perspectiva británica diferente, constituyen planteamientos directos, concretos y ciertamente realistas para comprender la situación del mundo actual y los pasos que pueden seguir otras naciones a fin de mantener la paz y el orden internacional. La obra invita a una profunda reflexión y debate para el resto de los actores del sistema internacional. Sin duda contiene material didáctico muy valioso, en un lenguaje franco y comprensible, que bien merece ser tomado en consideración por los estudiosos de las relaciones internacionales, diplomáticos, académicos y aquellos que participan en los procesos de toma de decisiones en el ámbito internacional.

Ricardo Sánchez Méndez