

# Los próximos temas de la agenda internacional

La evolución global desde la perspectiva de la Fundación Konrad Adenauer<sup>1</sup>

—» DR. GERHARD WAHLERS

Münster, Alemania, 1959.  
Secretario general adjunto y director del Área de Cooperación Europea e Internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

El año 2014 se vio caracterizado por la conmemoración de importantes hechos históricos: se cumplieron cien años desde el estallido de la Primera Guerra Mundial y 75 años desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, hace 25 años caía el Muro de Berlín y diez años atrás se incorporaban los Estados de Europa Central a la Unión Europea. El 2014 estuvo, además, determinado por acontecimientos cuyas repercusiones difícilmente pueden subestimarse. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial Rusia modificó las fronteras

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 529, Berlín, nov.-dic. 2014, pp. 47-52.

en Europa mediante un acto de agresión al anexar Crimea y desestabilizar la región de Ucrania oriental. En Siria e Irak, las formaciones terroristas islamistas desafían a la comunidad internacional ante las puertas mismas de Europa de una manera tal que obliga a hablar de una nueva entidad que abarca desplazamientos motivados por razones étnicas y religiosas, y evidencia incluso tendencias genocidas. Estados frágiles situados al sur del Mediterráneo transportan masivas oleadas de refugiados, a la vez que desestabilizan la región con armamentos que hace tiempo llegan a manos no idóneas. En el Mar de la China Oriental y Meridional, pero también en otras regiones, asistimos a conflictos territoriales que son intentos por ganar influencia y asegurarse el poder exclusivo sobre ciertas regiones con el fin de aprovechar sus materias primas. Por otra parte, epidemias como el brote de ébola en África occidental le recuerdan al mundo su vulnerabilidad ante estas pandemias.

La enumeración podría ampliarse sin problemas y plantea interrogantes sobre el futuro. ¿Podrían reaparecer hoy aquellos *sonámbulos* de los que habla Christopher Clark en su libro homónimo que llevan a sus Estados a guerras y conflictos de gran escala y consecuencias imprevisibles? ¿Los actuales mecanismos de resolución de conflictos y cooperación internacional realmente están mejor dotados para actuar en forma temprana y lograr una desescalada y distensión de los conflictos? ¿Los patrones propios de la guerra fría efectivamente forman parte del pasado en vista de que las grandes potencias tanto tradicionales como emergentes recurren a mecanismos de poder clásicos? ¿Puede *Occidente*, en la medida en que podamos seguir hablando de Occidente, ofrecer respuestas contundentes, basadas en valores, que le permitan asegurar su lugar en la competencia internacional entre los sistemas, y tiene la voluntad de hacerlo? ¿Están la política alemana y europea a la altura de los desafíos que enfrentan? ¿Cuentan con estrategias creíbles? Y finalmente: ¿de qué manera puede realizar un aporte una organización como la Fundación Konrad Adenauer?

«¿Los actuales mecanismos de resolución de conflictos y cooperación internacional realmente están mejor dotados para actuar en forma temprana y lograr una desescalada y distensión de los conflictos?»

EM

## Más Europa allí donde aporte valor agregado

El año 2015 presenta hitos que pueden ser orientadores en la búsqueda de respuestas a los demás interrogantes. Alemania asumió en la

Cumbre de Bruselas en junio de 2014 la presidencia del G7. El país tiene ahora la posibilidad de influir en la agenda de la organización. Es de suponer que en la Cumbre 2015 en Elmau, Alemania, prevalecerá nuevamente la gestión de las crisis actuales, sobresaliendo la búsqueda de respuestas conjuntas de los países occidentales líderes en ausencia de Rusia. Por otra parte, el gobierno alemán identificó como especialmente importantes cuestiones relacionadas con una economía y un crecimiento sostenibles, además de fijar ambiciosas prioridades referidas a la política del cambio climático y de desarrollo. Cabe suponer que su doble estrategia tendrá dos polos: en el corto plazo buscará contribuir a superar las crisis actuales en el marco de sus posibilidades, en tanto que en el mediano y largo plazo tratará de instalar una prevención de crisis eficaz.

La nueva Comisión Europea se apresta a asumir sus funciones. Junto con el Parlamento y el Consejo deberá demostrar que sabe distinguir lo importante de lo accesorio y poner el acento en los temas adecuados. Una buena idea rectora parece ser ir por más Europa allí donde ello aporte valor agregado y reclamar más responsabilidad subsidiaria de las regiones y los Estados nacionales allí donde la intervención de la Unión no sume valor. Esta política también es importante con vistas a la cohesión interior de la Unión y a escenarios como el que se presenta en el Reino Unido. En cualquier caso será inevitable profundizar la política exterior y de seguridad europea, aun cuando las señales que emiten los Estados nacionales denotan una particular renuencia en este tema.

En un mundo multipolar, solo una Europa unida será un actor que pueda hacerse oír, un actor que es tenido en cuenta y que hace la diferencia. Para que ello sea una realidad es importante no dar por sentada la armonía interior: la forma en la que se condujo la última campaña electoral europea en algunas regiones disparó todas las alarmas. Una buena elección es invertir en la amistad franco-alemana, pero también en la amistad con Italia y otros países en el sur de la Unión Europea.

### Preocupación por un *free riding* europeo

Europa deberá contar con una política de seguridad, en particular para su entorno inmediato, del que Estados Unidos tiende a retirarse. La creciente independencia energética del socio trasatlántico y el conflicto con Rusia les recuerdan a los europeos una vez más su vulnerabilidad. Un interés vital de los Estados miembros de la Unión Europea que dependen de sus exportaciones, como Alemania, es preservar la seguridad de las vías marítimas, incluidas aquellas que atraviesan regiones

inseguras. En ese sentido, el pilar europeo de la OTAN no transmite una impresión de particular solidez. Lo que se sabe sobre el equipamiento y la capacidad de entrar en acción de las fuerzas armadas nacionales y de los componentes defensivos de la alianza es motivo de preocupación. El gesto adusto del otro lado del Atlántico es justificado, considerando que en reiteradas oportunidades los socios de la OTAN han fracasado en el intento de alcanzar el objetivo presupuestario del 2 % y que existe la preocupación de un *free riding* europeo. Naturalmente, la acción militar fuera del área de la Alianza será siempre el último recurso, pero cada vez es más difícil descartarlo por completo: catástrofes humanitarias como las que se viven en el interior de África constituyen un desafío; el interés directo de los europeos en la seguridad ante sus propias puertas es otro. La presencia en Afganistán —la misión ISAF llega a su fin y será reemplazada por la operación Resolute Support ‘apoyo decidido’, sin que se haya aclarado en qué condiciones se dará por concluida esta nueva misión—, no ha contribuido precisamente a fortalecer un futuro compromiso. Incluso es altamente impopular, como revelan encuestas realizadas en Alemania. Precisamente por eso debe darse un debate nacional que opere un cambio de conciencia en la ciudadanía, que se considera *rodeada de amigos* y por eso se muestra renuente a tomar nota de posibles amenazas. Esclarecer a la opinión pública es responsabilidad de la conducción política y de la formación política.

Las relaciones trasatlánticas y la estrecha amistad con Estados Unidos deben recobrar su antiguo valor, al margen de temas coyunturales que puedan ser una carga circunstancial para esta relación. La conclusión exitosa de las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI) podría ser la señal que se necesita para dar nuevos impulsos a estas relaciones basadas en valores comunes, y mostrarle al resto del mundo que aquí existe una alianza fuerte, capaz de imprimir su sello a la política y a la economía mundial. Es necesario difundir esa función de la alianza. La única forma de contrarrestar una creciente alienación, fruto en parte del desconocimiento y de cierto sentimiento de superioridad poco diferenciado, es intensificando los contactos entre ambas partes. Una actitud solidaria entre europeos y norteamericanos también sería una fuerte señal geoestratégica. No debemos olvidar que los tiempos que se avecinan estarán determinados por la competencia entre Estados Unidos y China. En esas circunstancias no es aconsejable que Alemania y Europa intenten posicionarse como caminantes entre dos mundos.

« En un mundo multipolar, solo una Europa unida será un actor que pueda hacerse oír, un actor que sea tenido en cuenta y que haga la diferencia »

EM

## La política de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El 2015 también será un año especialmente importante en relación con cuestiones que hacen a la política para el desarrollo. Entre los temas a ser tratados figuran las decisiones sobre la agenda pos 2015 y el inventario correspondiente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este caso deberá hacerse hincapié en la importancia que reviste un marco propicio para el desarrollo. El desarrollo no es un problema técnico. Guarda estrecha relación con la voluntad política y la predisposición de las dirigencias. Ejercer los principios de buena gobernanza, transparencia, imperio de la ley, prevención de la corrupción y condiciones económicas adecuadas permite desarrollar las potencialidades de la población y generar el marco necesario para atraer inversiones e industrias nacionales y extranjeras.

Estos aspectos adquieren relevancia especial cuando a raíz de un cambio de régimen violento, incluidos los casos que reciben apoyo desde el exterior, se produce un vacío que no puede ser llenado en forma directa por actores locales legitimados, idóneos y adecuadamente preparados. Los instrumentos propios de la política para el desarrollo tienen un efecto de mediano y largo plazo, pero aquí se trata de generar, una vez alcanzada la estabilización, las condiciones que son necesarias para que sus actores puedan desenvolverse con eficacia. La política de cooperación económica y desarrollo no puede lograr ese objetivo por sí sola. Sabemos que el concepto de *seguridad en red* no siempre goza de simpatía. No obstante, indica la dirección correcta y debe seguir desarrollándose. Para hacerlo se necesita la buena predisposición de las partes, incluidos todos los ministerios involucrados, para que entre todos se puedan perfeccionar los instrumentos existentes y aprender de la experiencia.

Gerhard Müller, ministro alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, tiene razones suficientemente válidas para focalizar su atención en África. Las iniciativas especiales contra el hambre y el combate de las causas que provocan desplazamientos poblacionales masivos contribuyen a estabilizar a este continente que es importante para Europa central. Igual objetivo persiguen las iniciativas en favor de los países en transición que también están en el foco del Ministerio de Relaciones Exteriores y en las que Fundación Konrad Adenauer participa activamente. Europa tiene el deber de ayudar a África del Norte, y allí en especial a la República Tunecina —único *faro* remanente de lo que fuera la *primavera* democrática en el espacio norafricano y árabe—, a desarrollarse en condiciones de libertad, tolerancia y prosperi-

dad económica. Repetir una vez más que *los problemas irresueltos en otras regiones terminan por afectarnos a nosotros* puede sonar trillado, pero no por eso deja de tener vigencia.

Importancia similar reviste el espacio árabe en el que el cese de los conflictos armados es la condición previa para que los instrumentos de la cooperación económica y el desarrollo puedan surtir efecto y permitan brindar a las personas una nueva perspectiva. En lo inmediato urgen las iniciativas de diálogo interreligioso e intercultural, al igual que la ayuda humanitaria para millones de refugiados. Una Europa identificada con sus valores no puede negarse a brindar tal ayuda. Por otro lado, no puede ser tampoco el reparador omnipresente que ayuda a corregir los fracasos de la política interior de los Estados de la región, considerando que sus dirigencias tienden a desatender su responsabilidad moral. La reaparición y el apoyo de sistemas autoritarios no es la respuesta indicada a las expectativas y las esperanzas de los ciudadanos del espacio árabe. No todo lo que promete estabilidad en el corto plazo la brinda también a mediano y largo plazo.

« Sin la participación de los países emergentes será cada vez más difícil solucionar cuestiones internacionales fundamentales »

## Potencias emergentes y concepto tradicional de responsabilidad

Los debates servirán para esclarecer si las potencias emergentes, cada día más importantes, están dispuestas a sentirse obligadas por sus conclusiones y a ratificar los estándares alcanzados en los correspondientes memorandos de intención. En el futuro inmediato y mediano se deberá prestar especial atención a estos países y a su evolución. Sin la participación de los emergentes será cada vez más difícil solucionar cuestiones internacionales fundamentales. Una primera cuestión es el papel de China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una segunda el rol de India en la OMC y una tercera, aunque no la última, es la especial responsabilidad que les cabe a países como Brasil e Indonesia en la conservación de los bosques tropicales, de importancia fundamental para el clima global. La reforma de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deberá asegurarles una participación adecuada. Sin embargo, no podrá haber participación si no está acompañada por una cuota de responsabilidad por la gobernanza global y los bienes globales. Los países vecinos más chicos no son los únicos que se preguntan si las nuevas potencias emergentes están

EM

dispuestas a atenerse a reglas pacíficas y de consenso para la solución de los conflictos y utilizar los procedimientos establecidos en la materia, o si recurrirán al método clásico del derecho del más fuerte.

Un ejemplo de la virulencia que adquiere esta cuestión es la política del cambio climático. En 2015 se celebrará en París la «gran» cumbre climática que tiene en su agenda la elaboración de un documento vinculatorio que sustituya al Protocolo de Kyoto. En tiempos más recientes Europa parece jugar un rol secundario en este tema; actores importantes en la política del cambio climático siguen otros caminos y se muestran reticentes a contraer obligaciones. Europa necesitará demostrar que una política climática comprometida no impide el éxito económico. De lo contrario, los países emergentes no se alinearán con la política climática europea. Además de la necesidad de fortalecer el sentimiento de responsabilidad común es importante que los BRICS, el G20 y los Próximos Once (N11) acepten compartir las cargas internacionales y se avengan a un *burden sharing* internacional. Alemania y Europa harán bien en preocuparse por asociarse con países que comparten sus valores y, al mismo tiempo, no descuidar sus buenas relaciones. En ese sentido son prioritarios los países latinoamericanos, pese a toda la virulencia de los problemas en África y toda la dinámica económica de la región asiática.

En suma, Europa solo podrá proyectarse hacia afuera en la medida en que logre superar sus problemas internos. La Unión Europea —así lo demuestran las miradas anhelantes de los (todavía) no miembros— sigue ejerciendo gran atracción sobre otros países. El deseo de adhesión a la UE sigue siendo un motor fuerte para impulsar reformas entre los candidatos. No obstante, una vez que un país ha logrado ingresar al *club*, puede pasar que su voluntad de reforma pierda fuerza. Es evidente que los actuales instrumentos de la Unión Europea no bastan para contrarrestar esta tendencia. En ese sentido, es conveniente avanzar en un debate más profundo sobre la futura naturaleza de la Unión Europea, que incluya analizar la mejor manera de compatibilizar la profundización con la ampliación de la UE, discutir las posibilidades que existen para recuperar la dinámica económica y estudiar las estructuras que permitan alcanzar la cohesión duradera de una unión monetaria exitosa y proveerla de la necesaria legitimidad ante los ciudadanos. La Unión Europea tiene deberes que hacer, pero solo una Europa fuerte y unida podrá encarar a nivel global con éxito las cuestiones que hemos planteado.