

Anuario Internacional CIDOB 2002 edición 2003

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2002

El mundo en 2002, tendencias y evolución.

Alyson J. K. Bailes

El mundo en 2002, tendencias y evolución

Alyson J. K. Bailes,
directora del Stockholm
International Peace Research
Institute (SIPRI)

2002 fue un año en el que Europa siguió ampliándose y el mundo siguió reduciéndose. La OTAN decidió ampliar sus miembros a 26 y la UE a 25, mientras que Rusia no sólo no protestó sino que, de hecho, intentó establecer relaciones más estrechas con ambas organizaciones. La UE se preparó para hacerse cargo de sus primeras operaciones de gestión de crisis en los Balcanes, los países europeos se pusieron al frente de la fuerza internacional cuya misión era estabilizar Afganistán, y los mediadores europeos destacaron en varios intentos inesperados y fructíferos para paliar conflictos históricos (Sri Lanka, Sudán). Con todo, el tema en boga entre analistas y medios de comunicación a lo largo de todo el año fue la escasa preparación de Europa -su supuesta falta de poder y decisión- para responder a los nuevos retos de la seguridad a escala global. La repercusión de los terribles ataques terroristas en Estados Unidos en otoño de 2001 siguió manifestándose, creando un efecto general de compresión del espacio estratégico mundial. Las amenazas provocadas por enemigos que anteriormente se consideraban geográfica e ideológicamente remotos llegaron hasta los hogares y oficinas de Estados Unidos, e incluso, alcanzaron a jóvenes australianos que se divertían en una discoteca de Bali. Estados Unidos consideró -y, en el caso de Afganistán y de Yemen, llevó a cabo- energías operaciones de represalia contra sus enemigos declarados en las propias plazas fuertes de éstos. La comunidad internacional se mostró dividida respecto a los métodos para neutralizar el peligro del régimen de Saddam Hussein en Irak, pero todas las opciones, desde la imposición de inspecciones hasta la invasión militar, implicaban algún grado de intrusión. Por todo ello, no se puede proclamar el año 2002 como el año en el que se hizo realidad un “mundo pequeño” de auténtica interdependencia global y gobernanza de la seguridad. Demasiadas regiones y conflictos permanecieron al margen de la atención creativa de las principales potencias y, en la construcción de verdaderas estructuras de seguridad humana a escala mundial, el tan esperado progreso arrojó un resultado deficitario, cuando no se dieron algunos pasos atrás.

¿Una Europa más amplia significa una Europa más grande?

En su cumbre de Praga en noviembre de 2002, la OTAN decidió aceptar la incorporación, en 2004, de siete nuevos miembros, incluidos los tres estados bálticos, cuya admisión había sido considerada especialmente problemática a lo largo de los noventa, así como el primer caso de un Estado aliado, Eslovenia, surgido de la antigua Yugoslavia. En el Consejo Europeo de Copenhague, en diciembre de 2002, la UE decidió aceptar la incorporación en 2004 de diez nuevos miembros. Su lista de aceptados difiere de la de la OTAN al incluir a Chipre y Malta, pero excluye a Bulgaria y a Rumania, para las que se fijó un plazo algo más largo. A Turquía se le dijo que su caso volvería a ser estudiado en 2004 y que las negociaciones para su incorporación se abrirían después de esa fecha si se demostraban fehacientemente progresos suficientes

en el ámbito de los derechos humanos. Se fijó el plazo de febrero de 2003 para llegar a un acuerdo intercomunitario que permitiría a la población turca del Norte así como a la República de Chipre participar en la incorporación a la UE. Si estas decisiones se aplican sin mayores sobresaltos, en 2004 la OTAN y la UE tendrán 19 miembros en común. La siguiente tendencia a observar es la reconsideración por parte de los cinco estados nórdicos y de Austria de su estatus como países parcialmente integrados hasta la fecha.

En los doce meses siguientes a septiembre de 2001, una doble ampliación de tal envergadura había pasado de considerarse como una opción extrema e idealista a ser aceptada casi como una conclusión inevitable. El nuevo énfasis en la lucha contra el terrorismo contribuyó a fomentar esta percepción, al subrayar el valor estratégico de unificar un territorio tan grande bajo el control de las reglas occidentales, así como al incrementar para Estados Unidos el valor de una Europa más autosuficiente. El enfoque más cooperativo y acomodadizo de Rusia hacia Occidente, fruto asimismo de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, permitió que el proceso avanzara sin protestas significativas ni represalias por parte de Moscú. Los rusos se contentaron con poder utilizar el nuevo Consejo “a 20” OTAN-Rusia como canal para su relación especial con la Alianza; alcanzaron con la UE un compromiso sobre tránsito desde Kaliningrado a través del futuro territorio de la Unión, a tiempo para la cumbre de Copenhague. Y siguieron mostrándose notablemente tolerantes frente al creciente compromiso militar de Estados Unidos en Asia Central. A pesar de que algunos críticos consideraron que Rusia había comprado, a cambio, demasiada tolerancia occidental frente a sus acciones en Chechenia (especialmente después del atentado terrorista checheno en un teatro de Moscú en octubre de 2002), y otros pusieron en duda la durabilidad de la línea de Putin, el alcance y la suavidad de la consiguiente ampliación de la familia europea no deja de ser un logro histórico extraordinario. Se ha comentado que esta ampliación cierra las heridas no sólo de la Guerra Fría, sino de las dos guerras mundiales anteriores. Podríamos remontarnos todavía más atrás en la historia y afirmar que ningún imperio anterior ha conseguido una unión de la masa continental europea a tal escala, y desde luego no con el libre consentimiento de todos los miembros.

“El alcance y la suavidad de la ampliación de la familia europea no deja de ser un logro histórico extraordinario”

La conciencia de que existían varios problemas pendientes explica que, aun así, el regocijo en Europa fuera menor comparado con -pongamos- la caída del muro de Berlín. De forma paralela a las negociaciones para la incorporación de nuevos países, la UE había lanzado en 2002 una Convención de nuevo cuño con representantes tanto gubernamentales como no gubernamentales para discutir su futura gobernanza. A finales de 2002, la Convención parecía más bien una negociación intergubernamental (preliminar), en la que países como Francia, Alemania y Grecia elevaron su representación al nivel de ministros de Asuntos Exteriores, y empezaban a surgir algunos elementos novedosos de consenso, por ejemplo respecto a una nueva Constitución de la UE redactada en un lenguaje comprensible para los ciudadanos. Pero también se pusieron de manifiesto importantes divisiones en los enfoques, por ejemplo sobre si la Europa ampliada sería gobernada de forma más eficaz y más justa reforzando los poderes de las instituciones centrales (y por mayoría de votos) o reforzando el liderazgo político, por ejemplo, mediante una presidencia del Consejo Europeo con un mandato prolongado. Esta cuestión era tal vez especialmente sensible en el ámbito de la política exterior, donde se complicó debido a las tensiones surgidas entre los estados grandes y los pequeños (temor a un “directorio” estratégico) y debido a otra división ideológica respecto al futuro de la identidad europea de defensa: limitada y complementaria de la OTAN, o autónoma incluso hasta el punto de llegar a desarrollar garantías separadas. Un año más de pobres resultados en la mejora de la capacidad defensiva europea (excepto en el caso de Francia) reforzó la incertidumbre en este ámbito, un sentimiento que sólo se vio aliviado tras la cumbre de Copenhague en diciembre con el levantamiento de un bloqueo histórico, impuesto por los problemas entre Grecia y Turquía, sobre los elementos necesarios de una cooperación OTAN-UE.

No obstante, el renovado examen de conciencia en relación con la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD) no era sino un síntoma de un reto más general para la UE en las dimensiones de política de poder y seguridad. En otras palabras, las dimensiones políticas que ahora resultan más importantes para la imagen exterior y la eficacia de la UE son aquéllas desarrolladas más recientemente y más alejadas de la competencia original de la

Unión. La Unión Económica y Monetaria (UEM), la posición mundial del euro, y las tensiones entre las normas del Pacto de Estabilidad y las condiciones a corto plazo impuestas al crecimiento europeo y al empleo, muestran que las normas siguen siendo frágiles, la experiencia limitada, pero el compromiso extremadamente fuerte. Otro ejemplo lo constituye el crecimiento de la dimensión de Justicia y Asuntos Interiores de la UE. La importancia de la cooperación policial, legal, jurídica, e incluso de inteligencia en toda la Unión se hace más evidente a la luz de las amenazas terroristas transnacionales, y la eficacia de los controles de la UE en este ámbito es relevante tanto para las relaciones UE-EEUU como para las relaciones UE-Rusia. Sin embargo, surge una tensión incipiente entre credibilidad externa y valores internos, en la medida en que muchos europeos perciben los controles excesivos como contrarios a los derechos individuales y a las libertades civiles, mientras que una mayor renuncia a competencias nacionales en este ámbito es contraria a tradiciones legales y constitucionales históricas. Se puede observar una contradicción más específica entre la estricta política de inmigración y asilo, y la necesidad objetiva de Europa de importar mano de obra y de aprender a convivir con sociedades multiculturales.

La dificultad de los retos europeos también puede expresarse en términos geográficos. Muy pocas personas se atreverían a afirmar que los países mencionados en el Consejo Europeo de Copenhague han establecido la frontera exterior permanente de la expansión de la UE. Se ha hecho una promesa implícita de adhesión a medio plazo al resto de los estados balcánicos incluidos en el Pacto de Estabilidad de la UE. Rusia y Ucrania están interesadas en estar, si no plenamente integradas, al menos semiintegradas con la UE en algún tipo de “área económica común” más amplia, y algunos estados más pequeños de la Comunidad de Estados Independientes ya están especulando sobre la posibilidad de solicitar algún día su integración plena. Pero todas estas regiones al este y sudeste de la UE ampliada plantean para el proceso de integración retos mucho mayores que los candidatos anteriores –incluso que Turquía–, por su debilidad sistémica y económica, y en muchos casos por su reciente vivencia de conflictos violentos. Y resulta de igual modo importante que ninguno de estos países del “siguiente nivel” ha creado todavía, con su propio esfuerzo, un sistema democrático y viable de integración regional como lo habían hecho los países centroeuropeos, una experiencia que en ese caso demostró ser una escuela muy útil para la plena integración en la OTAN y la UE. Bielarrús destaca como un agujero negro en el

tejido regional, tanto desde el punto de vista de la democracia como de la cooperación. Los europeos, en la UE y en la OTAN, deben diseñar urgentemente una nueva estrategia de partenariado y relación con estos territorios capaz de conciliar varios objetivos que no resultan fácilmente compatibles: evitar profundas líneas de división y mantener viva la cooperación subregional; proteger el territorio y los intereses de la UE frente a las “nuevas amenazas” (terrorismo, inmigración, enfermedades, crimen organizado, contrabando de bienes sensibles desde el punto de vista estratégico) surgidas de esas áreas o que transitan por ellas; y mantener la presión para que se lleven a cabo reformas democráticas y de economía de mercado en países en los que la proximidad de una integración tardará en poder ser utilizada como fuerte incentivo, o siquiera como incentivo.

Por muy difíciles que sean estos problemas, Europa debe hacer frente a dificultades mucho mayores en el desarrollo de su estrategia hacia regiones donde las dinámicas de integración no están (todavía) en juego, empezando por Asia Central, Oriente Medio y el norte de África. A pesar de todos los esfuerzos que se han realizado a través del Proceso de Barcelona y por otros medios para desarrollar un partenariado estructurado en el Mediterráneo, lo cierto sigue siendo –y no sólo debido al problema árabo-israelí– que esta región todavía no está unida ni por la finalidad de una integración, ni por una auténtica complementariedad económica o estratégica, ni, de hecho, por nada en absoluto. A menudo se subestima la influencia que la UE puede ejercer fuera de su propia periferia –desde el punto de vista económico, diplomático, mediante asistencia y consejo– pero es correcto afirmar que se trata de un poder “suave” ya que la UE no puede ejercer su influencia sobre nadie que no quiera dejarse influenciar. O, por decirlo de otro modo, la UE enfoca de entrada (y, en mi opinión, correctamente) el orden mundial en términos de regulación legal universal, pero no ha desarrollado por su parte ningún medio para forzar a las personas a respetar la ley o para castigar a los que la infringen. En la práctica, la propuesta capacidad de intervención militar de la UE está diseñada para tareas que no llegan a suponer una coerción importante en entornos hostiles; pero lo que es tal vez más importante es que no hay consenso político entre los 15 miembros de la UE (o los futuros 25) sobre el uso de la fuerza para defender los intereses europeos fuera de Europa, o cómo hacerlo, o contra quién. Existe una línea divisoria entre los que han tenido y los que no han tenido experiencia en administrar imperios extraeuropeos, pero la historia

también ha llevado a las ex potencias coloniales a adoptar diferentes posturas respecto a intervenir o inhibirse de intervenir en determinadas regiones. Por lo tanto, normalmente, en los conflictos mundiales más violentos y en casos en los que están involucrados estados *canallas*, los europeos o bien no han desempeñado un papel o bien han decidido tanto éste como su alineamiento en el marco nacional. En cualquiera de los dos casos, con razón o sin ella, la opinión mundial tiende a sacar conclusiones negativas en cuanto a “Europa como poder”.

Estados Unidos y el mundo

Estos problemas serían mucho menos preocupantes si Europa estuviera construyendo su futuro en un entorno mundial generalmente estable y benigno. Visto desde determinada perspectiva, 2002 fue un año en el que muchas tendencias mundiales siguieron siendo positivas o, al menos, mucho menos negativas de lo que podrían haber sido. El precio del petróleo se mantuvo bajo y estable, si se mira a largo plazo; no hubo episodios de pánico que afectaran a otros bienes de primer orden; las frágiles y deprimidas economías occidentales no cayeron en una debacle total (a pesar del continuo impacto del 11-S en los ingresos de determinados sectores y en la confianza general) y dieron muestras ocasionales de su potencial para recuperarse. En términos de conflictos y de seguridad regional, también hubo algunas cosas que agradecer. Aparte de los progresos de mediación en varios países, ya mencionados, en algunos casos las crisis nacionales no se extendieron desestabilizando a sus regiones (Zimbabwe, la economía argentina); se produjo un inesperado acuerdo entre China y sus vecinos de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) para evitar un conflicto por las islas Spratley; disminuyó, al menos temporalmente, la posibilidad de conflicto nuclear entre India y Pakistán debido a Cachemira y al terrorismo. Si, a pesar de todo esto, el espíritu de la comunidad mundial estructurada se vio ensombrecido a lo largo del año por una sensación de amenaza e incertidumbre, se debe a dos tendencias encabezadas enérgicamente por Estados Unidos: una mayor atención a las nuevas amenazas “asimétricas” capaces de alcanzar el corazón de las sociedades más avanzadas del mundo, y una mayor predisposición a considerar una respuesta directa, atacando las fuentes actuales, y tal vez las potenciales, de dichas ame-

nazas. La particularidad de esta nueva agenda de seguridad dominante (y el discurso conceptual subyacente) fue lo que provocó divisiones y tensiones casi tan graves dentro del campo *occidental* como entre Estados Unidos y sus más evidentes críticos y adversarios del *Sur*. Para algunos -aunque la historia probablemente requiera más tiempo para comprobarlo- supuso el peor desafío al que han tenido que enfrentarse nunca los vencedores de la Guerra Fría en los doce años desde que ésta finalizó.

El verdadero tema de disputa no era la urgencia y la cercanía de las nuevas amenazas para las sociedades desarrolladas. Sin lugar a dudas, la amenaza planteada por la marca Al-Qaeda de terrorismo transnacional de fuerte impacto siguió siendo algo tan novedoso y grave en 2002 como lo había sido en 2001. No se consiguió atrapar a Bin Laden y a algunos de sus principales lugartenientes, que siguieron sin dar señales de vida, y la red, o los que la apoyan, demostraron de qué eran capaces atacando el buque francés Limburg frente a la costa de Yemen en octubre, y cometiendo una atrocidad en una discoteca de Bali. Surgieron más pruebas de lo profundo que habían penetrado los tentáculos de Al-Qaeda en las sociedades occidentales y cómo habían explotado el lado oscuro del sistema financiero internacional. Y si ellos podían hacerlo, entonces

era de suponer que otros también. Sin embargo, durante 2002, Estados Unidos amplió su punto de mira más allá de la línea de frente de los enemigos terroristas

“Con razón o sin ella, la opinión mundial tiende a sacar conclusiones negativas en cuanto a ‘Europa como poder’”

para incluir a los que podrían apoyar, suministrar o crear espacios para éstos: y encontraron la respuesta en un lugar relativamente familiar, entre las filas de los más notorios estados *canallas*. Afganistán, donde el régimen talibán había apoyado abiertamente a Al-Qaeda ofreciéndole un refugio seguro, fue el primer país en pagar el precio con una intervención militar y una victoria de las fuerzas antitalibán apoyadas por Estados Unidos, y seguida de una misión internacional ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán), destinada a crear condiciones estables para un nuevo régimen democrático.

Mientras las operaciones en Afganistán todavía continuaban, la Administración Bush dio un paso más para exigir una acción contra el régimen de Saddam Hussein en Irak. Se demuestre o no que habría ayudado recientemente a Al-Qaeda, Irak tenía un historial de apoyo de Estado al terrorismo, un historial de agresión territorial (contra Irán y

Kuwait), y –tocando ahora el centro de atención– un historial de intentos por desarrollar de forma ilegal armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas, no sin cierta ayuda occidental en épocas pasadas). Los inspectores de Naciones Unidas, enviados para encontrar y destruir el arsenal de armas químicas y biológicas de Saddam después de la guerra del Golfo en 1992, habían sido retirados en 1997-1998 sin que se hubiera aclarado la situación de determinados depósitos de armas y capacidades armamentísticas sospechosas; y Estados Unidos tenía fuertes motivos para creer que Saddam había vuelto a desarrollar desde entonces capacidades armamentísticas especialmente amenazadoras. La Administración del presidente Bush y los teóricos que la apoyan sostenían que dicha capacidad de destrucción masiva en manos de un dictador *canalla* constituía una amenaza no sólo para sus propios súbditos o para sus vecinos, sino para la seguridad del propio territorio de Estados Unidos y su población: tanto a través de las propias acciones de Irak, como en el caso de que fueran, deliberada o accidentalmente, transferidas a terroristas. El documento de estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos publicado el 20 de septiembre de 2002 identifica la posesión de armas de destrucción masiva ilegales, así como el apoyo al terrorismo y graves crímenes contra la humanidad (por ejemplo, el genocidio), con desafíos reales que justifican una intervención de fuerza para eliminarlos y, en caso necesario, ataques militares preventivos frente a una amenaza inminente. El 16 de octubre el presidente Bush consiguió la aprobación sin fisuras del Congreso para emplear la fuerza militar de Estados Unidos contra Irak. Los más entusiastas partidarios de la intervención expresaron su esperanza de que la caída de Saddam podría dar paso a una ola de democracia en todo el mundo árabe.

No fue ninguna sorpresa que los vecinos de Irak, incluida Turquía que veía riesgos para su propio territorio (en especial, debido a la cuestión kurda), y muchos gobiernos y poblaciones islámicos de todo el mundo se opusieran a este análisis de Estados Unidos y a los planes de intervención norteamericanos. Pero también, a medida que avanzaba el año, se pusieron de manifiesto profundas inquietudes y divisiones entre los socios y aliados tradicionales de Estados Unidos. Algunos comentaristas norteamericanos liquidaron la explicación acerca de las reservas europeas respecto a cómo se estaba llevando el tema de Irak y a la filosofía intervencionista subyacente, diciendo que se trataba de un simple reflejo de la propia incapacidad de Europa por hacer frente a este nuevo tipo de amenazas o por hacer cualquier

cosa efectiva al respecto. Habría sido más justo decir que entran en juego diferencias reales de percepción y de principios, reflejo de elementos específicos de la experiencia en el campo de la seguridad y del sistema de valores europeo, en lugar, simplemente, de una ausencia de voluntad o de capacidad. En general, los europeos se inclinan por ver en el terrorismo no una amenaza universal, monolítica y autónoma, sino el producto de circunstancias históricas, económicas y culturales específicas al que sólo se puede hacer frente con una estrategia igualmente específica, al caso por caso y multidimensional. Dentro de Europa, como hemos señalado, frente a los aspectos transnacionales de la amenaza se da preferencia a los instrumentos de la ley y de la jurisdicción común, intentando no infringir las propias libertades democráticas. Por tanto, a escala mundial, la predisposición general europea va a encontrar soluciones dentro de los límites del derecho internacional y a través de instrumentos de cooperación con la más amplia participación posible. A lo largo del año, algunos aspectos del comportamiento de Estados Unidos, que parecían ir contra esta norma, suscitaban una especial inquietud en Europa: no sólo en el ámbito de la lucha contra el terrorismo como tal –por ejemplo, el trato a los detenidos trasladados de Afganistán a Guantánamo– sino también en otros ámbitos relevantes del derecho internacional y de la cooperación. La determinación de Estados Unidos no sólo de mantenerse al margen del Tratado por el que se establecía el Tribunal Penal Internacional, sino de impedir que éste pudiera llegar a juzgar casos contra ciudadanos de Estados Unidos (o, en general, contra integrantes de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz) constituyó un ejemplo especialmente doloroso. Pero hubo otros, en particular una tendencia continuada de Estados Unidos por evitar contraer para sí obligaciones imperativas e intrusivas en el ámbito del control internacional de armamento. Por último, pero no por ello menos importante, se generalizó la preocupación respecto a que la única superpotencia mundial tolerara ataques preventivos como cuestión de principio. No sólo debido a los efectos en caso de que Estados Unidos recurriera a éstos, sino debido a las implicaciones si otras potencias decidieran hacer lo mismo –como Rusia se apresuró a señalar que le gustaría hacer en Georgia–.

En Afganistán, algunos de los principales países europeos habían ofrecido su ayuda a la intervención de Estados Unidos desde el principio y muchos otros se sumaron después para apoyar a la Fuerza de Estabilización bajo mandato de Naciones Unidas. A finales de año, Alemania y los Países

Bajos habían aceptado ponerse al frente de la ISAF y habían sugerido que la OTAN como institución podría suministrar los servicios de apoyo. Sin embargo, en cuanto a la idea de atacar Irak, sólo el primer ministro del Reino Unido Blair ofreció apoyo firme -y aun así condicional- al presidente Bush. Otros miembros de la UE tenían múltiples y profundas objeciones, hasta el punto de que la victoria de Gerhard Schröder en las elecciones alemanas del 22 de septiembre se atribuyó a la oposición manifiesta de su partido a una invasión. Sólo podemos resumir aquí las principales líneas de los contraargumentos europeos (muchos de los cuales, es de justicia reconocerlo, también fueron expresados por otras corrientes de pensamiento en Estados Unidos):

- preocupación por el hecho que Estados Unidos estaba desviando la atención y los recursos del principal objetivo de la lucha contra el terrorismo;

- preocupación porque le estaba dando la espalda demasiado pronto a Afganistán, donde las cosas todavía podían ponerse feas;

- diferencias de punto de vista en cuanto a la escala y a la urgencia de la amenaza planteada por las capacidades en armamento químico y biológico de Saddam (en particular, prácticamente nadie fuera de Estados Unidos creía que compartiría estas armas con terroristas);

- creencia en que las posibilidades de evitar esta amenaza recurriendo a medios “normales” de control de armamento e inspecciones internacionales no se habían agotado todavía (y que Estados Unidos era en parte responsable de que este proceso se hubiera interrumpido cinco años antes);

- preocupación por el hecho que el objetivo de poner fin al desarrollo de armas ilegales por parte de Saddam pudiera ser confundido con derrocar deliberadamente su régimen, o utilizado como pretexto para este fin;

- inquietud porque este cambio de régimen encerraba más posibilidades de desestabilizar Irak (incluidos sectores inocentes de su población) y al conjunto de la región, proporcionando un nuevo estímulo al proceso de terrorismo y al radicalismo islámico, que de provocar el “efecto dominó” que esperaban algunos norteamericanos;

- preocupación ante la posibilidad que Estados Unidos prosiga con la desestabilización de otros regímenes “del mal”, como Irán y/o regímenes inadecuadamente amistosos como Arabia Saudí; mientras que el instinto europeo se inclinaba por buscar

soluciones con los vecinos posiblemente redimibles de Irak, especialmente con Irán y con Siria, y por fomentar reformas con medios más graduales;

- un enfoque esencialmente diferente respecto a la vinculación y a las prioridades correspondientes entre la amenaza de Irak y el histórico conflicto de Oriente Medio entre Israel y Palestina. Todos los miembros de la UE (incluido al Reino Unido) consideraban que resolver dicho conflicto constituía la verdadera clave para la estabilidad regional, y también para acabar -en la medida de lo posible- con las fuentes subyacentes del radicalismo antioccidental en el mundo islámico. A lo largo de 2002, una alianza diplomática entre Estados Unidos, Naciones Unidas, la UE y Rusia llegó a una posición común a favor de resolver más adelante el problema mediante un Estado palestino independiente. Sin embargo, Estados Unidos no estaba dispuesto a ejercer sobre Israel la presión que habría sido necesaria para conseguir a corto plazo cualquier progreso en esta dirección, especialmente después de que una nueva oleada de atentados palestinos con bomba llevara a Bush a considerar al régimen de Israel como un baluarte igualmente implicado en la lucha contra el terrorismo. Los gobiernos europeos se inclinaban más bien por imputar al gobierno de Ariel Sharon su parte de culpa por las duras represalias militares,

pero no disponían de ningún instrumento independiente o de otros medios para proseguir con su visión de construir el camino de la paz “a Bagdad a través de

Jerusalén”. En el peor de los casos, algunos comentaristas norteamericanos llegaron incluso a acusarles de antisemitismo por atreverse a expresar críticas hacia la política de Israel.

Como ocurre siempre en el caso de las disputas entre Estados Unidos y Europa en la segunda mitad de 2002, poderosas fuerzas diplomáticas fueron movilizadas para intentar alcanzar una solución de compromiso. En agosto y septiembre, se habría considerado muy optimista predecir que el año terminaría sin un ataque de Estados Unidos contra Irak, o sin una ruptura entre Estados Unidos y la UE, o sin una división entre los propios europeos sobre esta cuestión. Sin embargo, nada de esto ocurrió, y la fórmula que lo hizo posible fue una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dando a Irak una última oportunidad para llegar a un desarme pacífico y consensuado. Se envió de nuevo a Irak a los inspectores de la ONU (encabezados por el sueco Hans Blix) con poderes reforzados

“Europa, da preferencia a los instrumentos de ley y de jurisdicción común, intentando no infringir las propias libertades democráticas”

y con una serie de plazos para informar sobre los esfuerzos y la disposición de Irak para demostrar que cumplía las obligaciones de desarme. Rusia y China, e incluso Siria, estaban dispuestas a votar estas medidas a la vez que mantenían su oposición a una intervención militar y a un cambio de régimen. Francia y otros países europeos interpretaron los términos de la resolución en el sentido de que tal intervención dependería de la valoración colectiva del Consejo de Seguridad respecto a los resultados de las inspecciones, expresada en una ronda posterior de toma de decisión. A medida que se acercaba el final del año, el equipo de Hans Blix seguía trabajando duro y todavía no había informado de si habían encontrado nuevas pruebas de las infracciones de Irak, o alguna prueba clara de que éste hubiera limpiado o estuviera dispuesto a limpiar su expediente.

Una vez más, sólo los optimistas más convencidos se hubieran atrevido a pensar a finales de 2002 que la crisis de Irak se acercaba a una solución armónica. Una extensa declaración iraquí sobre la gestión de su arsenal químico y biológico, presentada ante el Consejo de Seguridad en diciembre, concluía negando que quedara ninguna capacidad armamentista, algo que no sólo la Administración norteamericana consideró poco convincente. Estados Unidos prosiguió con los preparativos nacionales para un ataque contra Irak, incluyendo el estacionamiento previo de importantes efectivos militares en la región, la negociación de bases e instalaciones de tránsito y esfuerzos especiales para llegar a un acuerdo con Turquía. Recibió garantías de apoyo militar por parte del Reino Unido y presión para conseguir más ayuda eventual, especialmente para la futura reconstrucción de Irak, por parte de un gran número de países occidentales. La interpretación más generalizada de estos movimientos era que la Administración Bush podría haber decidido invadir Irak pasara lo que pasara, como muy tarde en febrero de 2003, fecha en que empezaría a cerrarse el lapso de la estación (relativamente) fría propicio para las operaciones militares. Puesto que este calendario era difícilmente conciliable con el tiempo que necesitaban Blix y su equipo para completar y evaluar sus inspecciones, se trataba de un escenario que implicaba -entre otras cosas- que Estados Unidos abandonaría el camino del consenso de una acción de la ONU y tendría que aplacar a los vecinos de Irak con acuerdos bilaterales pragmáticos, y ello en el mejor de los casos. Por supuesto había otros escenarios posibles, pero ninguno de ellos resultaba convincente y tranquilizador de forma inmediata: que Naciones Unidas alcanzara un consenso para una intervención bajo mandato inter-

nacional que permitiese a Estados Unidos seguir en el barco; que Saddam se tirara atrás y aceptara un desarme real ante la amenaza de un ataque militar inminente; o algún tipo de cambio de régimen, diseñado en el interior con apoyo internacional, que consiguiera los objetivos (no fácilmente reconciliables) del cumplimiento de las exigencias internacionales y del mantenimiento de la integridad territorial de Irak. De forma alternativa, se podía simplemente alargar el calendario, retrasando lo peor pero prolongando la tensión y la incertidumbre.

Ámbitos políticos cambiantes

Sea cual sea el resultado a corto plazo, se ha diagnosticado acertadamente que lo ocurrido en 2002 tiene un significado que va más allá del destino de un dictador abyecto. Estos acontecimientos han puesto de manifiesto al menos tres series de interrogantes más generales, e inquietantemente difíciles, que afectan al orden de la seguridad mundial: cómo hacer frente a los estados *canallas* y a la proliferación de armas de destrucción masiva; qué futuro espera a las relaciones entre Estados Unidos y la UE; y qué implicaciones de mayor alcance acarreará el “momento unipolar” de Estados Unidos.

El reto del crimen y castigo es fundamental para cualquier sociedad, tanto a escala nacional como internacional. En el contexto nacional, la prueba clave de la viabilidad y de la legitimidad de un Estado reside en su capacidad por establecer el monopolio de la violencia y utilizarlo para castigar a los ofensores con métodos legales y dentro de los límites de la ley. La misma necesidad se percibe claramente a escala internacional, pero aquí tanto las bases filosóficas como las prácticas son deficientes. Existe sin duda el equivalente de las leyes para gobernar el comportamiento en el marco de la seguridad, pero éstas son fragmentarias e incompletas, y muchas de ellas (en forma de tratados) no gobiernan formalmente a los que se niegan a firmar su adhesión a las mismas. Las Naciones Unidas pueden desempeñar algo así como el papel de un tribunal para juzgar cuándo una acción concreta constituye una amenaza para la seguridad internacional, y para autorizar una respuesta enérgica. Pero no hay un verdadero equivalente a escala internacional de la policía, los alguaciles o las cárceles -por no hablar de la silla eléctrica-. Los dilemas resultantes distan mucho de ser una novedad pero el año 2002 volvió a arrojar sobre ellos una luz especialmente intensa. Los que creen en las Naciones Unidas y en el derecho internacional suelen carecer de la voluntad y del poder para ejercer su autoridad contra los ofenso-

res; mientras que los que sí tienen el poder (como Estados Unidos) no quieren necesariamente obedecer las órdenes de Naciones Unidas, o incluso, respetar los límites impuestos por la ley.

La combinación de armas de destrucción masiva con dueños irresponsables (estados *canallas* o terroristas) plantea un desafío muy especial a la lógica normal de aplicación de la ley. Los que compran ilegalmente y consideran la posibilidad de utilizar tales armas han roto con los tabúes más arraigados del mundo, pero precisamente por ello demuestran un grado de temeridad con el que no pueden y no deberían competir las autoridades responsables de aplicar la ley. Así, la disuasión se invierte: las potencias mejores y más fuertes se ven frenadas por el hecho mismo de obedecer a las normas así como por su apertura y vulnerabilidad frente a las amenazas “asimétricas” de los malhechores. De ahí una consecuencia especialmente desafortunada: cuanto mayor el crimen del ofensor, es decir, cuanta más capacidad en armas nucleares, biológicas y químicas consigue mantener durablemente, menores son las probabilidades de que la comunidad mundial responsable llegue a emplear la fuerza directa contra él. Los casos de capacidad armamentista incierta o incipiente son los más seguros (relativamente) de afrontar, lo que demuestra que, al fin y al cabo, el enfoque de Estados Unidos respecto a Irak encierra cierta lógica.

El documento sobre una *Estrategia nacional para combatir armas de destrucción masiva*, publicado por el Gobierno de Estados Unidos en diciembre de 2002, explica claramente una realidad que ya se había evidenciado con los acontecimientos registrados a lo largo del año: “Puesto que cada uno de estos regímenes [es decir, los involucrados en la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas] es diferente, llevaremos a cabo estrategias específicas para cada país”. Nadie intentó seriamente en 2002 que India y Pakistán renunciaran o incluso redujeran su armamento nuclear, a pesar de los riesgos, recientemente demostrados, de su política de la cuerda floja. Cuando Corea del Norte empezó con acciones específicas y altamente irresponsables para sacudirse las limitaciones internacionales e internas respecto a su programa de armas nucleares, Estados Unidos respondió inicialmente con recortes en las ayudas, rechazo del diálogo y otros esfuerzos para aislar al país; pero descartó de forma muy explícita la acción militar (teniendo en cuenta la vulnerabilidad de Corea del Sur, así como

el hecho de no desear una “guerra en dos frentes”). Y como de costumbre, siguió siendo prácticamente imposible hablar sobre la relevancia de las capacidades israelíes. Esta falta de coherencia en el enfoque fue un rasgo de la política antiproliferación de todo el mundo, no sólo de Estados Unidos, pero tendió a minar filosóficamente el argumento de Washington de que Irak *debe* ser despojado inmediatamente de su capacidad armamentística nuclear, biológica y química y de que eso sería posible *sólo* mediante el uso de la fuerza militar.

En el mejor de los casos, se podría decir que el hecho de propulsar esta cuestión y sus contradicciones como prioridad de la agenda mundial en 2002 podría darle a todo el mundo –y a los europeos en primer lugar– un nuevo estímulo para hacer los esfuerzos excepcionales necesarios para concebir una estrategia más coherente para el futuro. Seguramente se podría hacer más para reforzar los controles sobre la producción y la transferencia de material susceptible de impulsar la proliferación (aunque queden cuestiones difíciles a las que hacer frente como, por ejemplo, los activos intelectuales, las tecnologías de doble uso, y la propia apertura a las inspecciones de las potencias nucleares *reconocidas*). Una mejor catalogación y seguimiento de los materiales, una inteligencia mejor, una mejor prepara-

ración civil –también necesaria en caso de accidentes–, constituyen desiderata evidentes. En efecto existen, y han funcionado en el pasado, métodos para hacer

“En 2002 ha sido imposible ignorar las divergencias en la orientación estratégica en materia de seguridad del pensamiento europeo y de la Administración Bush”

que los estados reduzcan realmente o eliminen su capacidad armamentística nuclear, biológica y química: la inversión en programas de investigación en Sudáfrica, Brasil y Argentina, los acuerdos de reducción de armamento Este-Oeste, la entrega de armamento por parte de Ucrania y otros estados postsoviéticos a cambio de garantías; la ayuda occidental a Rusia y a otros estados similares para destruir físicamente sus almacenamientos no deseados. La lección, muy sencilla, que conviene aprender una y otra vez es que esos métodos han funcionado cuando se daban las condiciones estratégicas, políticas y económicas adecuadas, y han seguido funcionando cuando se producía una mejora sostenida en la estabilidad tanto nacional como regional. La calidad política avanzaría de golpe si los dirigentes occidentales se preguntaran no sólo cómo deshacerse del armamento no convencional de Saddam, sino también qué podría evitar que un futuro dirigente irakí tuviera el deseo de volver a adquirirlo. (Las solucio-

nes efectivas deberían, por supuesto, tener sentido en primer lugar y por encima de todo a escala regional). Ninguna política ilustrada de crimen y castigo funciona sin un elemento de rehabilitación.

La cuestión específica de la no proliferación no constituye la base adecuada sobre la que fundamentar un análisis de las tensiones entre Estados Unidos y la UE en 2002, pues no se puede decir que Europa haya desarrollado alguna filosofía alternativa muy coherente respecto a ésta. En general, sin embargo, y como ya se ha apuntado, 2002 ha sido un año en el que resulta imposible ignorar las divergencias en la orientación estratégica en materia de seguridad del pensamiento europeo y de la Administración Bush, así como en la toma de posición a corto plazo. Ahora bien, irónicamente fueron los círculos académicos norteamericanos los que encabezaron la ofensiva para tratar de explicar la preferencia europea por respuestas legales, cooperativas, necesitadas de un mínimo de fuerza y multifuncionales, considerándolas reflejo de las lecciones aprendidas tanto durante la desintegración de los imperios europeos como a través del propio nuevo estilo de integración de Europa. En su opinión, Europa había dado un paso irrevocable “más allá del poder”. Lo que tal vez no captaron es que la generalización de la integración estilo UE es en sí misma un tipo de proceso de poder, que ya había conquistado territorios mucho más amplios que el núcleo de la posguerra, que estaba empezando a seducir a la propia Rusia (o al menos a algunos de sus sectores), y que estaba siendo imitado por numerosos movimientos de cooperación regional en todo el mundo, desde el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) hasta la ASEAN. Tal vez, la terminología más precisa es la que distingue entre el “poder duro” de Estados Unidos y el “poder blando” de Europa (y de otros pueblos): con todo, sería interesante preguntarse aquí por qué Europa habría de *invertir preferiblemente* en poder blando, mientras Estados Unidos -aunque capaz de ello sin duda- habría de *rechazar en general* explorar ese terreno.

Como de costumbre, en 2002 no se hicieron realidad los análisis e temores más extremos respecto a la “deriva continental” que estaba dividiendo el partenariado atlántico. La OTAN, el barómetro más claro de las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Europa, cerró el año con una serie de decisiones extraordinariamente duras y claras para mejorar las capacidades defensivas aliadas y centrarlas más en las exigencias de las operaciones de intervención en todo el mundo. Sin embargo, la coincidencia de este nuevo enfoque expedicionario con una importante ampliación de la Alianza dejó abierta la interpreta-

ción acerca del futuro de la actividad militar de la OTAN que sería cada vez más una cuestión de coaliciones limitadas ad hoc encabezadas por Estados Unidos; mientras que las operaciones de paz a largo plazo en los Balcanes pasarían de forma gradual a la UE, a la vez que la comunidad política de la OTAN se ampliaría y se diluiría un tiempo para incluir a Rusia con fines más prácticos. Una Alianza de estas características seguiría siendo relevante, incluso indispensable, para la seguridad de sus miembros, pero supondría un importante alejamiento del partenariado atlántico monolítico y de la solidaridad garantizada del período de la Guerra Fría. ¿Iba un eje EEUU-UE a ocupar gradualmente el lugar de la OTAN como mejor modo de movilizar las fuerzas del mundo occidental desarrollado y de regular su competición interna (como ya ocurre en el terreno económico)? ¿O estaba la relación transatlántica condenada a debilitarse inevitablemente y a ser sin duda menos *especial* globalmente?

En los foros de debate europeos, y también de Estados Unidos, se han hecho sinceros esfuerzos para llegar a un punto de vista equilibrado sobre estas cuestiones, pero es muy pronto todavía para poder saber cuál es el pronóstico correcto. Un problema importante radica en la dificultad por determinar hasta dónde habría que atribuir los aspectos más *ineuropeos* de la política norteamericana (a) a la ideología específica de la Administración Bush y (b) a los efectos de la conmoción del 11-S, y -en ambos casos- cuánto tiempo cabe esperar que estas influencias sigan prevaleciendo en el futuro. Por otra parte, el panorama de la identidad europea de seguridad, conformada en función de las políticas colectivas de la UE (o de la falta de éstas), puede resultar muy diferente si se tiene en cuenta la suma total de las actividades europeas, incluyendo las acciones de seguridad nacional (Sierra Leona, Côte d'Ivoire), las actitudes centroeuropeas, el trabajo europeo de mantenimiento de la paz en los Balcanes, etc. Lo que no deja lugar a duda es que todavía obran fuerzas poderosas tanto dentro como fuera de las instituciones occidentales para evitar una ruptura total entre Estados Unidos y Europa sobre cualquier cuestión importante y para *compartimentar* ese tipo de claros desacuerdos. En sí mismo, este hecho se presta a varias explicaciones: como prueba de una fuerza continuada de la relación; como fruto de esfuerzos tenaces por salvar lo que se pueda de un matrimonio en el que se ha perdido la magia original; como prueba que Estados Unidos necesita realmente amigos llegado el momento de la verdad; o como señal de que, en última instancia, los europeos (al igual que Putin o los chinos) no tienen más

elección que aplacar un poder único dominante.

Tal vez la valoración más equilibrada proviene de la observación de esos modelos de comportamiento transatlántico comparados con lo que Europa está haciendo dentro de su propia casa, como se apunta al principio de este artículo. Sin duda, el modo de vida de la UE está *ampliándose* con la incorporación de nuevos miembros y es muy probable que también se *profundice* de alguna forma, con un éxito al menos parcial en la Convención, con más países incorporándose a la UEM y un mayor desarrollo de la defensa europea y del Tercer Pilar. En resumen, la probabilidad es que Europa llegará a ser más, y no menos, *europea* y así –si de verdad hay una división de civilizaciones– la posibilidad de que se produzcan cambios en la política de Estados Unidos es la principal esperanza para alzar un puente. Sin ese puente, las dos orillas del Atlántico pueden seguir trabajando en objetivos comunes, pero deberíamos estar preparados para ver más casos de compromiso pragmático que de acuerdo pleno de principios; más ejemplos de las dos orillas persiguiendo un mismo objetivo de formas diferentes; divisiones más claras en el trabajo, y “acuerdos para el desacuerdo” más abiertos.

Por supuesto, el desafío del predominio de Estados Unidos –un país cuyo gasto en defensa es mayor que el de sus 15 rivales juntos y sigue creciendo– no es algo que afecte exclusivamente a las relaciones entre Estados Unidos y Europa. Y no plantea interrogantes únicamente en el ámbito de la seguridad. El estado de salud de la economía de Estados Unidos afecta a todo el sistema comercial y financiero mundial. Precisamente uno de los motivos de preocupación para los de fuera respecto a la política de defensa de Estados Unidos es la posibilidad de que un excesivo gasto en defensa, y/o las repercusiones de intervenciones específicas (tales como los efectos de la acción en Irak sobre el precio del petróleo y la confianza de los mercados), pudieran debilitar los cimientos de la prosperidad de Estados Unidos y las posibilidades a corto plazo de una recuperación económica. Dicho esto, sin embargo, son las posiciones que adopta Estados Unidos en el ámbito de la seguridad las que parecen tener mayor impacto en el ambiente, así como en el funcionamiento, del sistema global en su conjunto. Exponen a Estados Unidos al resentimiento y a la represalia de los que no comparten, y no quieren que se les haga compartir, sus valores (una categoría que abarca a muchos

más que a meros grupos terroristas). Llevan a otros estados, en muchas regiones, a buscar la protección y la ayuda directa de Estados Unidos para resolver sus propios desafíos de seguridad. Uno de los escollos que Washington tiene que evitar en la actual situación es verse arrastrado a captar nuevos “clientes” que no son totalmente controlables ahora ni fiables en el futuro, en términos de comportamiento externo y/o de democracia interna, y que podrían por lo tanto provocar nuevos problemas al darle un mal uso a la asistencia proporcionada (¡el caso de los talibán da mucho qué pensar al respecto!).

En el plano de políticas de poder a más alto nivel, el año 2002 registró una tendencia continuada por parte de los dirigentes de Rusia, y en menor medida de China, a alinearse y evitar la confrontación con Estados Unidos en cuestiones clave de gestión de la seguridad. El tiempo dirá en qué medida este comportamiento se debe a la evolución de intereses y valores genuinamente comunes; en qué medida a la esperanza de subirse al carro de Estados Unidos para servir intereses nacionales específicos (por ejemplo, el deseo de Rusia y de China de obtener ayuda contra sus propios “terroristas”); y en qué medida al simple hecho de ser conscientes del abrumador poder de Estados Unidos para ayudar o hacer daño. El efecto global fue que el mundo, en

2002, parecía no sólo más pequeño sino *menos* multipolar de lo que había sido en muchos períodos anteriores. Sin embargo, la creciente uniformidad

en el comportamiento podía ocultar –como hemos visto en el caso de Europa– una considerable, y tal vez creciente, diversidad de motivos y convicciones subyacentes.

A nivel conceptual, el tema fuerte de debate de 2002 fue el modo en que una potencial *hegemonía* de Estados Unidos se ejercería y debería ejercerse. Se puede considerar que las dos opciones básicas para una única superpotencia están en escoger entre una actitud de repliegue sobre sí misma o una política de seguridad intervencionista, y entre métodos de intervención unilaterales y sin restricciones, o multilaterales y respetuosos de la ley. La preferencia filosófica clara de la Administración Bush se ha dirigido al despliegue de una política activa hacia el exterior para mantener los peligros a raya –disuasión mediante demostración, podríamos decir– y al mantenimiento del control nacional de las decisiones tanto respecto a qué hacer como a cómo hacerlo. El concepto de que “la misión hace la coalición”

“Según un informe de Naciones Unidas de junio de 2002 el nivel de vida de los 49 países más pobres del mundo era de hecho inferior al de hace 30 años”

(es decir, que Estados Unidos puede elegir qué socios embarcar en cada empresa, en caso de elegir a alguno) se convirtió en una letanía asociada en particular al secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Sin embargo, en la cuestión clave de Irak, así como en algunas otras, Estados Unidos, en realidad, optó a favor de una vía multilateral, institucional e hizo un considerable despliegue de recursos para conformar coaliciones. Mientras algunos miembros del *establishment*, como el Secretario de Estado Colin Powell, probablemente tenían motivos de principio para inclinarse por este tipo de enfoque también es interesante tener en cuenta de qué forma determinadas consideraciones de *realpolitik* pueden haber guiado, y podrían guiar en el futuro, este cambio de enfoque. El apoyo internacional supone sin duda alguna compartir riesgos y costes, con la posibilidad de ganar valor añadido de las contribuciones de otros países tanto en lo que aportan como en lo que complementan (con diferentes competencias y preferencias) a la propia aportación de Estados Unidos. Apoyar la aplicación de las leyes, cuando éstas no van demasiado directamente contra los propios intereses de Estados Unidos, proporciona no sólo claridad y legitimidad suplementaria para hacer frente a la amenaza en cuestión, sino que también reduce el riesgo de que otros encuentren excusas para hacer intervenciones similares de forma ilegítima. Por supuesto no han sido éstos los únicos argumentos: por ejemplo, los propios comentaristas norteamericanos se han preguntado en qué una política que sitúa “el derecho por encima del poder” serviría los intereses prácticos de una hegemonía, especialmente a largo plazo. Fomentar un orden mundial liberal y multilateralista, cooptar y convencer a los aliados para que contribuyan a dirigirlo, debería minimizar el número de ocasiones en las que la potencia hegemónica tiene que recurrir a la solución de naturaleza más costosa y arriesgada, es decir, a la fuerza coercitiva directa, para hacer frente a amenazas contra sus intereses vitales. Y con una lógica más apremiante, en el caso de que surjan en el futuro otras potencias rivales –lo que parece inevitable especialmente en el caso de China– tendría más sentido mantenerlas acotadas por usos y normas de conducta internacional responsables que dejarles la libre elección de cómo ejercer el poder a su vez.

La otra agenda mundial

Para millones de personas en todo el mundo en 2002 la seguridad significaba no la perspectiva de suprimir la amenaza terrorista y militar, sino la lucha por asegurar las necesidades más básicas de la

existencia humana: comida, combustible, medicina y vivienda. En estos términos más amplios de seguridad humana y gobernanza global, fue en el mejor de los casos un año de rendimiento mixto. Un estudio, publicado a finales de año por la revista estadounidense *Foreign Policy*, revelaba que el ritmo general de la globalización no se había frenando a pesar del daño económico y psicológico atestado por los ataques del 11-S. Pero el problema de la desigual participación en los procesos globales, y el desigual –y a menudo regresivo– impacto de dichos procesos estaba más claro que nunca: según un informe de Naciones Unidas de junio de 2002 el nivel de vida en los 49 países más pobres del mundo era de hecho inferior al de hace 30 años. En el mes de marzo en México y en la reunión del G-8 en junio, los dirigentes de las principales economías occidentales –empujados en parte por la nueva toma de conciencia de los vínculos entre marginación, conflicto y terrorismo– acordaron incrementar el nivel de su ayuda a África, donde se calculaba que 25 millones de personas estaban en peligro debido a las últimas hambrunas. En agosto, la cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo aprobó nuevos objetivos, por ejemplo para el suministro de agua potable y saneamiento. Pero, aunque no fuera exactamente un fracaso, Johannesburgo tampoco consiguió los cambios políticos y conceptuales que muchos habían esperado. El progreso real radicó tal vez en mayor medida en la relativa falta de violencia y extremismo asociado a la cumbre. Las ONG y el sector privado estuvieron menos opuestos dialécticamente que en el pasado, con un creciente interés por ambas partes en el concepto de responsabilidad (*accountability*) tanto en el ámbito empresarial como en el político/social. No obstante, mientras una serie de cuestiones alcanzaron el compromiso, surgieron otros problemas: por ejemplo, la confrontación entre Estados Unidos, que quiere libertad para proporcionar productos genéticamente modificados como ayuda alimentaria, y los países receptores, que se niegan a aceptar alimentos transgénicos incluso en casos de hambruna, no estaba resuelta a finales de año y puede seguir activa durante mucho tiempo en el futuro.

En lo que afecta más directamente a la seguridad humana, el veredicto inevitable para 2002 será que las amenazas planteadas crecieron a un ritmo más rápido que el de las soluciones. Fue el segundo año más caluroso de la historia y sin embargo el protocolo de Kyoto siguió sin poder ser aplicado. Se publicaron estimaciones según las cuales la “niebla marrón” de la polución sobre Asia estaba reduciendo en un 10% el rendimiento de las cosechas en

India y los bosques indonesios podrían desaparecer completamente en el plazo de una década. En China, y también en Europa, las violentas inundaciones causaron importantes daños económicos (y culturales) y costaron muchas muertes. Otra importante plaga para el ser humano, el sida, se cobró 3,1 millones de vidas en 2002 e infectó a 5 millones más. Los expertos advirtieron que la antigua Unión Soviética y China estaban a punto de registrar un crecimiento explosivo de infecciones por el VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana) pero no se movilizaron los recursos necesarios para frenar esta tendencia. En parte como resultado de la epidemia de sida, pero también debido al impacto demográfico sobre el desarrollo económico, las previsiones de población mundial fueron revisadas a la baja y se sugirió que la población total podría de hecho empezar a disminuir en el plazo de veinte años. Numerosos estados europeos necesitarán importar mucha nueva mano de obra para sostener sus economías y sistemas de bienestar social, incluso antes de esa fecha. Tal vez ya sea hora de olvidar nuestras anteriores preocupaciones, algo simples, respecto a la superpoblación en el mundo. Deberíamos preocuparnos, por el contrario, por la mala distribución de la población; por la dificultad de ofrecer a las personas procedentes de países superpoblados la formación necesaria para trabajar en nuestras economías y por educar a nuestra propia población para que las acepten; y por la probabilidad de que, bajo la presión de la enfermedad, la hambruna, los conflictos y el cambio climático, las personas equivocadas (desde nuestro punto de vista) siempre tendrán tendencia a moverse en la dirección equivocada.

Reflexiones finales

Sería demasiado simplista culpar a los dirigentes occidentales en 2002 por obsesionarse por determinadas cuestiones de seguridad, que sólo les afectan a ellos y que están de moda, mientras ignoran cómo el tejido mismo del planeta se está viniendo abajo a su alrededor. Nos guste o no, son los estados más ricos del mundo los que diseñan las instituciones mundiales, los que hacen las leyes mundiales y los

que suministran los recursos –procedentes de su crecimiento económico y su “excedente securitario”– para que el sistema siga funcionando. Si la comunidad occidental se siente insegura, pierde confianza, pierde su unidad y carece de liderazgo, entonces las perspectivas para el mundo en su conjunto son sombrías -excepto para los oportunistas destructivos que de hecho se benefician del caos-. Como está demostrando el debate sobre la hegemonía de Estados Unidos, la paradoja es que tampoco resulta muy probable que una autoconfianza y un predominio excesivo por parte de los actores occidentales produzcan una solución estable. La filosofía subyacente al desarrollo sostenible es que los receptores de ayuda no se conviertan en sujetos sino en socios en la gestión responsable. Un sistema de seguridad sostenible sería un sistema en el que el mundo se hace lo suficientemente pequeño como para reconocer responsabilidades comunes y deducir reglas comunes, pero lo suficientemente amplio como para dejar que las diferentes culturas trabajen en pro de ese objetivo de forma diferente y, sobre todo, voluntaria.

Un programa de la televisión finlandesa, dedicado al camino que se abre ante nosotros en enero de 2003, se dio por título “Un año para las soluciones”. La comunidad mundial tendrá que decidir este año qué hacer respecto a Irak y a Corea del Norte.

Europa tendrá que decidir, cuando acabe la Convención, cómo va a definir y gestionar su destino común en el futuro. Algunos países celebrarán referendos

para confirmar si se incorporan a la OTAN o a la UE o a la UEM. Por muy prácticas o por muy específicas que parezcan estas elecciones, todas ellas reflejarán importantes juicios de valor sobre el futuro de la existencia nacional e internacional. Tal vez sea correcto decir que las cuestiones que se plantearon en 2002 eran en gran medida de naturaleza estructural o arquitectónica: el tamaño y las prioridades de los agrupamientos institucionales, el modelo, las condiciones y las limitaciones de partenariados significativos. Cuestiones relacionadas con cómo vivir y qué hacer dentro de esos edificios se mantuvieron en gran medida abiertas y a menudo fueron muy controvertidas. Lógicamente, deberían dominar la agenda en 2003: a no ser, por supuesto, que nuevas conmociones naturales y desastres producidos por el hombre nos desvíen del rumbo y demuestren una vez más la fragilidad del *Homo Faber*.

“En seguridad humana, el veredicto inevitable para 2002 será que las amenazas planteadas crecieron a un ritmo más rápido que el de las soluciones”