

Anuario Internacional CIDOB 2003 edición 2004

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2003.

El mundo en 2003, tendencias y evolución.

Pascal Boniface

El mundo en 2003, tendencias y evolución

Pascal Boniface,
Director del Institut de Relations
Internationales et Stratégiques
(IRIS), París

Incontestablemente, Irak ha ocupado el centro de la actualidad estratégica en 2003. La crisis, la guerra posterior y la posguerra han sido objeto de toda la atención y de todos los análisis. Las fechas claves son el inicio de las operaciones militares el 20 de marzo, la toma de Bagdad el 9 de abril y la captura de Sadam Hussein el 12 de diciembre. Respondiendo a una pregunta de André Malraux respecto al balance que hacía de la Revolución francesa, Chou En-Lai declaró: “Todavía es demasiado pronto para saberlo realmente”. Lo mínimo que podemos decir es que demostró un sentido de perspectiva histórica necesario para una evaluación seria. En ocasiones resulta arriesgado juzgar los acontecimientos en caliente. ¿Sería por tanto imprudente hacer en este momento un balance de la guerra de Irak?

Puede que el momento elegido para responder a esta pregunta tenga importancia. Así, poco después de la caída de Bagdad, muchos comentarios destacaban la oportunidad histórica que habían perdido los que no habían sabido estar del lado de los libertadores de Irak. Pero muy pronto éstos iban a ser vistos como unos ocupantes por muchos irakíes, hasta el punto de que antes de acabar el año 2003 el número de soldados norteamericanos muertos después del final de los combates superaría al de las víctimas durante el conflicto. En noviembre de 2003, un diario de Estados Unidos llegó a afirmar que era Francia la que había tenido razón respecto a Irak. El 14 de diciembre se anunciaba la captura de Sadam Hussein y los que se habían opuesto a la guerra se encontraron de nuevo en el punto de mira. Pero el desencanto que había seguido a la caída de su estatua iba a reproducirse. El hecho de que Sadam Hussein estuviera detenido no significaba un Irak estable, pacificado y proamericano. Las diferentes alertas terroristas de finales de año pusieron de manifiesto que, en el ámbito de lo que Estados Unidos presentaba como objetivo número uno (la lucha contra el terrorismo), los progresos derivados de la victoria contra Irak son como mínimo ténues. En cuanto a los progresos de la democracia, está permitido mantener el escepticismo. Sin duda, Sadam Hussein era uno de los peores dictadores, pero cuando cometió sus crímenes más graves contaba con el apoyo de prácticamente todos los países occidentales, incluidos Francia y Estados Unidos. Y, en todo el mundo, subsisten numerosos regímenes dictatoriales, algunos de los cuales incluso, como Uzbekistán, integran la coalición internacional organizada por Estados Unidos. Hay que tener mala fe para no ver que la democratización de Irak era no la verdadera motivación de la guerra, sino más bien un argumento de legitimación de una decisión tomada por otras razones.

La destrucción de la estatua de Sadam Hussein en Bagdad el 9 de abril de 2003 le recordada a Donald Rumsfeld, secretario de Defensa de Estados Unidos, “la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989”. Esta comparación puede parecer, como mínimo, arriesgada. El derribo de la estatua fue organizado por las tropas de EEUU en presencia de un centenar de espectadores irakíes y de un número mucho mayor de periodistas llegados para inmortalizar el acontecimiento. De hecho, la bandera de

Estados Unidos con la que se había cubierto la estatua se retiró muy rápidamente para remplazarla por una bandera irakí por razones evidentes de comunicación. Pero más allá de la espontaneidad y del carácter masivo, popular y nacional del acontecimiento, el paralelo histórico es lo que resulta extremadamente dudoso. Sin duda, la guerra de Irak ha captado, de forma prioritaria, la atención de los responsables políticos, de los medios de comunicación y de la opinión pública desde el verano de 2002 hasta la primavera de 2003. ¿Constituye por ello un hito en la historia de las relaciones internacionales, de magnitud comparable a la caída del muro de Berlín? Evidentemente no, y el lirismo de Rumsfeld resulta como mínimo fuera de lugar. Ciertamente, desde entonces, muchos comentaristas anuncian cada año el acontecimiento del siglo. Ciertamente, los que planificaron esta guerra en Washington deseaban, en efecto, que supusiera una ruptura histórica. En su opinión, debería desembocar en un Irak democrático y reintegrado en la comunidad internacional. Según una teoría positiva del efecto dominó este nuevo Irak habría servido como modelo a los países de Oriente Próximo que se habrían visto invadidos por un irresistible contagio democrático. Suponía el anuncio de la modernización de los regímenes árabes que habrían establecido una relación pacificada con Israel, poniendo fin al conflicto en Oriente Próximo. La amenaza que suponían el terrorismo y las armas de destrucción masiva para el mundo occidental se habría eliminado. La política de Estados Unidos, al barrer una de las peores dictaduras del planeta, habría hecho progresar el estado del mundo. Estados Unidos habría establecido una dominación benévola sobre éste haciendo que se beneficiara generosamente de su modelo de democracia próspera y liberal. Para sus promotores, la guerra de Irak simbolizaba el fin de un determinado egoísmo de Estados Unidos. Washington dejaba de avenirse, en detrimento de la suerte de las poblaciones afectadas, a la existencia de regímenes que no compartían sus valores en la medida en que no constituyeran una molestia para la diplomacia de Estados Unidos.

Algunos de los que se oponían a la guerra compartían, pero desde una perspectiva inversamente negativa, esta visión de un cambio en el orden mundial. Una vez que la ONU y el derecho internacional habían saltado en pedazos, el planeta entraba en una era bajo dominación unilateral de Estados Unidos. Ya nada podía oponerse a la hiperpotencia de Estados

Unidos. Los países se dividían entre una muy reducida minoría que se sumaba sinceramente a los argumentos de Washington, un determinado número de países que no estaban convencidos pero que consideraban que su propio interés y la prudencia debían llevarlos a fingir que estaban de acuerdo, y una gran mayoría reticente, por no decir hostil, pero que consideraba, aunque lamentándolo, que no podía de ninguna forma impedir que Estados Unidos hiciera lo que quisiera. Si este esquema se hubiera confirmado, nos encontraríamos realmente en un mundo nuevo, el de una verdadera hegemonía de Estados Unidos. Un mundo en el que el margen de maniobra de los estados se habría limitado a consentir los proyectos de Estados Unidos o a no protestar contra éstos. Como mucho, habrían podido llamar la atención sobre las eventuales dificultades que dichos proyectos podían suscitar, sin que sirviera para nada a la hora de cambiar la voluntad de Washington de llevarlos a buen fin. De hecho, este escenario era el más previsible. Cómo imaginar la posibilidad de oponerse a la incomparable potencia de Estados Unidos, cuando éste se muestra firmemente decidido a actuar y quiere hacerlo contra un régimen tan demonizado como indefendible. No es sorprendente que muchos comentaristas, tanto en Francia como en el extranjero, apostarían a partir del verano de 2002 por una adhesión francesa a las tesis de Washington, quedando abiertas únicamente cuestiones relativas a la forma y fecha de dicha adhesión pero no a su principio. En tal caso, el resultado habría

superado ampliamente la suerte de Irak e incluso la de Oriente Próximo. Nos encontraríamos entonces realmente en un mundo unipolar, sin que nada pudiera frenar las intenciones de Estados Unidos.

Y la actuación de los que se ha calificado como “bando de la paz”, compuesto en particular por Francia, Alemania y Rusia, pero apoyado por la mayoría de los gobiernos y en mayor medida por los pueblos del mundo, es la que ha impedido que surgiera ese mundo. Por lo tanto, la guerra de Irak no ha cambiado el mundo. Podría haberlo hecho si Estados Unidos hubiera conseguido carta blanca total. El cambio en el orden internacional ha sido impedido por el triple efecto de una iniciativa voluntarista de Francia, una resistencia liderada por este país, Rusia y Alemania y el apoyo de la mayoría de los Estados y de la opinión pública mundial.

A lo largo de toda la crisis, y posteriormente durante la guerra, Estados Unidos no ha podido impo-

“Francia, Rusia y Alemania demostraron que todavía era posible oponerse a Estados Unidos sin quedar relegados a un segundo plano en la historia”

ner su punto de vista a los demás países. El 14 de febrero de 2003, la resistencia organizada por Francia, con la ayuda capital de Alemania y el refuerzo en última instancia de Rusia, China y de los miembros no permanentes, impidió al Consejo de Seguridad votar, a petición de Estados Unidos, una resolución que permitiera utilizar la fuerza contra Irak. Se trataba claramente de la voluntad de Estados Unidos, apoyado del Reino Unido, España y Bulgaria. El voto de dicha resolución habría significado que el recurso a los procedimientos multilaterales de la ONU sólo habría sido para Washington una pantalla de humo útil durante el tiempo necesario para poner a punto su dispositivo militar y esperar que las condiciones climáticas permitieran un desarrollo de la guerra en las condiciones menos incómodas posibles. La mayoría de los países había expresado desde hacía tiempo sus reservas, incluso su hostilidad respecto a la guerra. Todos se vieron sometidos a presiones diplomáticas, por no decir, en determinados casos, a un verdadero chantaje, lo que llevó a mucho de ellos a silenciar sus reticencias. “Los que no están con nosotros están contra nosotros” afirmó Estados Unidos. Frente a esta amenaza poco velada y los riesgos que entrañaba, frente a esta mezcla de determinación y de potencia que caracteriza hoy en día a Washington, ¿quién puede querer que Estados Unidos le considere como enemigo? Llegados a este punto, hay que rendir homenaje a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que no cedieron a esta política de chantaje. Para países como México o Chile, cuyas relaciones, en particular las económicas, con Estados Unidos resultan de máxima importancia, mantener su postura ha constituido la prueba de una valentía política innegable y de un desarrollado sentido de la dignidad. Y qué decir de los tres países africanos, Guinea, Camerún y Angola que también han resistido tanto a las amenazas del palo como a las promesas de zanahorias de Washington. Han sabido superar el marco bilateral para actuar realmente como representantes del continente africano. A pesar de todas las presiones de Estados Unidos, no modificó su postura ninguno de los 11 miembros del Consejo de Seguridad que eran hostiles al inicio de la guerra en ausencia de pruebas del incumplimiento por parte de Irak de sus obligaciones respecto a las armas de destrucción masiva. Hasta el final, Estados Unidos estaba convencido de que obtendría la mayoría. Pero no pudo conseguirlo. El bando de la paz no impidió la guerra. Permitió que no se insultara al porvenir dando a Estados Unidos la sensación de que nadie, amigo o enemigo, podía oponerse a ellos.

Lo menos que puede decirse es que Washington dista mucho de haber ganado la batalla diplomática anterior a la guerra. Países tan próximos a Estados Unidos política y geográficamente como Canadá y México no quisieron seguirle e incluso, en el caso del primero, criticaron duramente su política. Chile hizo lo mismo. Turquía desistió de una promesa de préstamos de más de 20.000 millones de dólares y 6.000 millones en donaciones a cambio de permitir el paso de las tropas de Estados Unidos por su territorio. A título comparativo, recordemos que Egipto se ve obligado a callar respecto a los temas de discordia con Estados Unidos porque recibe 2.000 millones de dólares al año en concepto de ayuda de Washington. Rusia, cuya alineación estratégica muchos daban por sentada, le dio la espalda a Estados Unidos. La alianza fundamental Moscú-Washington que algunos habían creído ver surgir después del 11 de septiembre no funcionó. ¿Podía ser de otra forma? ¿Cabía pensar que Moscú habría aceptado convertirse en un socio secundario de Estados Unidos? A pesar de todas estas presiones, Estados Unidos sólo pudo sumar 4 votos de los 15 del Consejo de Seguridad y unos 30 países de 192 para apoyar la guerra. Hubo incluso esa extraña categoría de países –supuestamente una decena– que, según Washington, apoyaba su acción pero no quería hacerlo públicamente. ¡Cuánto pudor! Si la resistencia no se hubiera organizado victoriosamente en torno al polo franco-alemán, habríamos asistido a un verdadero fraude del sentido del procedimiento de Naciones Unidas. El multilateralismo sólo habría sido una fachada para permitir realizar la voluntad unilateral de Washington.

Las Naciones Unidas se habrían transformado de facto en una cámara de registro de la voluntad de Estados Unidos. Se trataba del unilateralismo disfrazado de multilateralismo, lo que presentaba la ventaja de disfrazar las tentaciones hegemónicas de Estados Unidos de voluntad de ponerse al servicio del interés general. Las apariencias se habrían salvado, mientras que la realidad se habría visto trastornada tan profunda como discretamente. Lo que estaba en juego era simple, ya no habría sido posible expresar un desacuerdo con la política definida por la Casa Blanca. Ésta habría impuesto su voluntad a un resto del mundo dividido entre la sumisión y la hipnosis y la contestación contenida por la impotencia. Las consecuencias habrían sido una alteración duradera del orden internacional en un sentido realmente hegemónico. A lo largo de toda la crisis y posteriormente durante la guerra, Francia, Rusia y Alemania, entre otros países, demostraron que todavía era posible oponerse a Estados Unidos sin quedar relegados a un segundo plano en la historia o desaparecer de las pantallas

radar de la visibilidad internacional. Y que la expresión de la diversidad respecto a las cuestiones estratégicas seguía siendo posible. Lo que se ha apartado es la perspectiva de un mundo de gobiernos uniformes. Lo que se ha preservado es una verdadera biodiversidad estratégica.

De hecho, el mundo en el que vivimos no ha nacido ni de la guerra de Irak ni de los atentados del 11 de septiembre. Papel de la ONU, peso de Estados Unidos en el mundo, debate entre unilateralismo y multilateralismo, entre unipolaridad y multipolaridad, división de Europa, guerra de Irak, todo ello ha sido más un elemento revelador que fundador, poniendo de manifiesto tendencias de fondo que ya existían. El 6 de agosto de 1945 hizo realmente que el mundo entrara en una nueva era, la era nuclear y la era bipolar que ya no tenía nada que ver con el mundo anterior a la Segunda Guerra Mundial. El 9 de noviembre de 1989 constituye otra fecha de ruptura histórica. Todavía hoy en día vivimos en un mundo modelado en esa data. La caída del muro de Berlín, la desaparición del bloque soviético antes de la implosión de la URSS nos hizo abandonar el mundo bipolar en el que habíamos vivido desde 1947. El 9 de noviembre de 1989 tuvo mucho más impacto que el 11 de septiembre. El 9-11 en lugar del 11-09.

Porque el debate sobre la unipolaridad del mundo no apareció con la guerra de Irak sino que se remonta a 1989. De 1947 hasta esa fecha, debido a la división Este-Oeste, las relaciones internacionales se estructuraban en torno a los dos líderes mundiales que eran la Unión Soviética y Estados Unidos. Con la desaparición de uno de ellos se planteó inmediatamente la siguiente pregunta: ¿íbamos a pasar a un mundo multipolar organizado en torno a varios centros de poder? ¿O a un mundo unipolar? Con la implosión de la Unión Soviética, Estados Unidos se quedaba sin adversario a su medida. Muy al principio de los años noventa, la mayoría de los observadores apostaban por la aparición de un mundo multipolar.

Pero la década de los noventa sería, por el contrario, la de una contundente afirmación en el escenario mundial de Estados Unidos, que por fin se había desembarazado del molesto rival soviético. Ya nadie podía hacer de contrapeso a su potencia. Lo que le llevó a la conclusión de que ya no podía considerarse como un miembro normal de la comunidad internacional. Que tenía derechos más importantes, y que ya no era posible dejarse enredar en un sistema de obli-

gaciones contractuales o políticas definidas por países que, necesariamente, no le llegaban a la altura del tobillo ya fuera en términos de potencia como en términos de virtud democrática. Era por ende preferible, tanto para el resto del mundo como para Estados Unidos, que este país definiera su política internacional por sí solo y sin tener en cuenta el entorno exterior. Sin embargo, el unilateralismo no es el resultado obligado de la unipolaridad. La unipolaridad es, o sería resultado de la situación objetiva de un diferencial irrecuperable de potencia entre un polo de poder y el conjunto de los demás. El unilateralismo es resultado, por su parte, de una opción voluntaria. Una cosa es constatar la preeminencia de Estados Unidos y otra concluir de ahí que puede actuar solo, liberándose de la opinión de los demás estados o de las reglas establecidas de común acuerdo.

La percepción de su potencia sin igual conduce hoy en día a Estados Unidos a pensar que puede saltarse reglas de derecho definidas entre varios; que puede demostrar un determinado desapego respecto a las instituciones multilaterales; que puede tener el privilegio de las prácticas unilaterales y coercitivas; en resumen, considerar que lo que no ha definido en solitario supone un obstáculo injustificado que pesa indebidamente sobre su libertad de acción. Estos obstáculos exteriores se perciben como inútiles (puesto que Estados Unidos es portador de valores universales, ¿quién mejor que EEUU puede promoverlos?) y antidemocráticos (puesto que el

pueblo norteamericano se ha expresado libremente, ninguna regla impuesta desde el exterior puede impedirle ejercer su libre elección). Estados Unidos no ve en la interdependencia más que una dependencia respecto a los demás, que le conviene por lo tanto evitar y limitar al máximo. Podría, del mismo modo, haber llegado a la conclusión de que, debido a su situación excepcional, debe tener en cuenta las opiniones y los intereses del resto del mundo. El unilateralismo no es posible sin unipolaridad –una pequeña potencia o una potencia media que se arriesgara a ello quedaría rápidamente aislada– pero la unipolaridad no desemboca automáticamente en el unilateralismo. La potencia dominante puede por el contrario pensar, como hizo Estados Unidos en 1945, que, en su propio interés bien entendido, debe ganarse a sus socios y no crear antagonismos con sus rivales.

En 1945 Estados Unidos era un país relativamente más poderoso de lo que es en la actualidad. En aquel momento representaba el 50% de la producción

“Estados Unidos no ve en la interdependencia más que una dependencia respecto a los demás”

mundial. Y sin embargo tomó decisiones que iban a permitir la reconstrucción de los países devastados por la guerra. Sobre todo, implantó un sistema internacional basado en el multilateralismo y las organizaciones internacionales, ONU, FMI, Banco Mundial, GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y pronto la OTAN, y apoyó la reconstrucción europea. En el siglo XIX, Estados Unidos era un país aislacionista. En 1945 rompió con esa tradición. De 1945 a 1989, Estados Unidos siguió una política multilateralista, a través de un multilateralismo sin duda dominador pero no obstante abierto y tolerante. Rompió progresivamente con esa política a lo largo de los noventa. El poder, sin embargo, no conduce necesariamente al unilateralismo o a la arrogancia, como lo demuestra el propio ejemplo de Estados Unidos durante el período anterior. Como bien subraya Fareed Zakaria (2003): “A lo largo del siglo XX, Estados Unidos se comprometió con la cooperación internacional, no por temor ni por vulnerabilidad, sino cuando se encontraba en una posición de fuerza y de confianza”.

¿Es deseable el mundo multipolar? La mayoría de los ciudadanos de EEUU –pero no sólo ellos– considera que no. Para muchos responsables o expertos occidentales, incluso no norteamericanos, un mundo unipolar es preferible a un mundo multipolar en el seno del cual una Rusia incierta y una China no democrática constituirían polos de poder. El 28 de abril, en una entrevista en el *Financial Times*, Tony Blair afirmaba con contundencia que el mejor medio para impedir a Washington actuar unilateralmente consistía en unir sus fuerzas a las de Estados Unidos y no en oponerse a éste. “Algunos hacen votos por un supuesto mundo multipolar con diferentes centros de poder que, en mi opinión, se transformarán rápidamente en centros de poder rivales. Otros creen, y me encuentro entre ellos, que necesitamos un poder unipolar que englobe una asociación estratégica entre Europa y Estados Unidos. Los que temen el unilateralismo de Estados Unidos deben comprender que el medio más seguro de que esto ocurra es crear un polo rival de Estados Unidos. No estar presentes en la principal alianza estratégica instalada a nuestra puerta supondría para nuestro país un acto de automutilación”. El razonamiento puede resultar sorprendente. ¿Se puede realmente luchar contra el unilateralismo si no existe un contrapeso al poder dominante? ¿Podemos evitarlo si anunciamos por adelantado que no nos opondremos a las decisiones de esa potencia dominante? Sin duda alguna, la promesa de la alineación no es la mejor forma de evitar el unilateralismo, sino todo lo contrario. Tony Blair no quiere, de

hecho, luchar contra el unilateralismo, espera simplemente que su país sea considerado y recompensado como fiel segundo de a bordo de la principal potencia. Quiere de hecho apoyar el unilateralismo confiando en que a los británicos les tocarán algunas migajas del festín en el que sólo participan los Estados Unidos.

En junio de 2003, Condoleezza Rice, la consejera de Seguridad del presidente Bush, fustigaba la perspectiva de un mundo multipolar como algo derivado del concepto del equilibrio entre las potencias en boga en el siglo XIX y que había desembocado en la exacerbación de las rivalidades y, finalmente, en la Primera Guerra Mundial. En su opinión, un mundo dominado por Estados Unidos sería un mundo pacífico, próspero y democrático. Si otros estados hacían la competencia al poder de Estados Unidos, se producirían forzosamente conflictos. El razonamiento es falso por partida doble. En primer lugar, el equilibrio entre las potencias permitió, por el contrario, a la Europa del siglo XIX y posteriormente al mundo después de la Segunda Guerra Mundial, evitar la guerra. En segundo lugar, y sobre todo si los proyectos de Estados Unidos representan el interés general, no hay razones intrínsecas para que otras potencias se opongan a ellos.

Muchos europeos y franceses consideran que, con independencia de las diferencias de percepción que podamos tener con Estados Unidos, compartimos con ese país los mismos valores fundamentales, lo que no ocurre con Beijing o Moscú. Por lo tanto, independientemente de cuáles sean las divergencias que podamos tener con Washington, un mundo dominado por Estados Unidos es preferible a un mundo equilibrado por China o Rusia. Sin lugar a dudas, la práctica totalidad de nuestros conciudadanos preferirían vivir en Estados Unidos que en China o en Rusia. Pero esto no quiere decir que no tengan interés en que el poder no sea monopolio de un único país.

Sin duda, un orden multipolar, a priori más aceptable, tampoco ofrece todas las garantías. La estabilidad derivada de un reparto de las zonas de influencia puede avenirse a regímenes no democráticos. Como quedó patente en los tiempos de la división Este-Oeste, un mundo multipolar puede traducirse en un pacto tácito de no intervención en las zonas de influencia recíproca, lo que no sería en absoluto democrático. Otro riesgo es que, en ausencia de cooperación, muchos problemas no sean abordados ni resueltos. En el otro extremo, el mundo multipolar podría parecerse a un cártel en el plano económico, que defendiera los intereses de algunos frente al interés general. Las grandes potencias podrían ponerse

de acuerdo sobre el reparto de zonas de influencia y someter a los países más débiles a su voluntad. Por lo tanto, el mundo multipolar no constituye automáticamente una garantía de democracia internacional. Si bien, necesariamente, supone una mayor diversidad, puede también constituir un orden de imperialismos regionales o de statu quo en beneficio de algunos polos dominantes. Pero sin embargo, cuando no se es la potencia dominante, o cuando no se limita la propia ambición a ser un leal sirviente de ésta, el mundo multipolar constituye la solución preferible.

Pero, hoy en día, el poder para una nación es, ante todo, preservar sus márgenes de maniobra. Sin embargo, si compartimos los mismos valores fundamentales que Estados Unidos, no siempre tenemos la misma “rejilla de lectura” respecto a los acontecimientos y respecto a lo que tenemos que hacer. Esto cada vez ocurre menos y son los propios norteamericanos los que subrayan las divergencias crecientes. Ahora bien, es en efecto del lado de Washington y no del de Beijing o Moscú donde hay un mayor riesgo de limitación de los márgenes de maniobra de los países europeos. Por supuesto nunca habrá amenazas procedentes de Estados Unidos, sino una amistad en ocasiones invasora que puede transformarse fácilmente en vínculo de dependencia. Los países europeos están más próximos política y socialmente de Estados Unidos, pero éste es también el que más pueden pesar en sus decisiones y limitar sus márgenes de maniobra. Estamos más alejados de China o de Rusia, pero esos países pueden interferir menos en nuestras opciones tanto a escala nacional como europea. Un orden unipolar tiene, de hecho, límites evidentes. El concierto de las naciones no responde bien a un único director de orquesta. La potencia dominante, cualquiera que ésta sea, tiende naturalmente a confundir el interés nacional y el interés general, con tanta más buena conciencia en tanto que se considera la encarnación de valores supuestamente universales o con vocación de serlo. La diferencia de poder es una realidad, el mundo globalizado es una realidad diferente. Un Estado, por muy poderoso que sea, e incluso si se considera portador de valores universales, no puede fijar por su cuenta las reglas de la sociedad internacional. Con independencia de la sinceridad de sus dirigentes, el resultado sería rápidamente un comportamiento unilateral que se vería necesariamente criticado o rechazado por los demás. El rechazo de un mundo multipolar disimula mal la voluntad de dejar que una única potencia domine al resto del mundo. Un orden

***“La hegemonía ya no es de este mundo.
De hecho nunca lo ha sido, como lo
demuestra la historia”***

que no respondiera a las aspiraciones de la mayoría no sólo no sería moralmente aceptable, sino que resultaría, por la fuerza de las cosas, poco duradero. Los que estuvieran infrarrepresentados lo cuestionarían necesariamente. Por tanto, no es garantía de estabilidad ni de democracia internacional. Pero más que un mundo multipolar, lo deseable es un mundo multilateral, basado en la cooperación y no en el enfrentamiento de las potencias y la dominación de una de ellas.

El mundo unipolar no existe. La guerra de Irak ilustra perfectamente esta constatación. Esta guerra que debía ser la prueba contundente de que, una vez tomada su decisión, nada puede detener a Washington, demuestra lo contrario. Estados Unidos ha sido incapaz de imponer su punto de vista a la comunidad mundial. Ante este fracaso, han actuado solos, con la ayuda de un puñado de aliados incondicionales. Pero han demostrado ser incapaces, una vez terminada la guerra, de controlar un país de 23 millones de habitantes, arruinado por tres guerras, 12 años de embargo y 34 años de dictadura incoherente. Tal vez Estados Unidos sea una potencia sin parangón en la historia, pero, nunca a lo largo de toda la historia, la primera potencia mundial se ha visto ante tal situación. La explicación es sencilla y radica en la modificación del propio concepto de potencia. El mundo

está globalizado, los actores se han diversificado. La potencia es más que nunca un concepto multiforme, un único país no puede controlar por sí mismo ni el conjunto de

los demás estados ni, todavía menos, la totalidad de los actores internacionales. El *hard power* es necesario, pero no es suficiente. Si no va acompañado de *soft power*, sólo constituye una ayuda relativa. El principio de guerra asimétrica que juega a favor del débil lo acentúa. La hegemonía ya no es de este mundo. De hecho nunca lo ha sido, como lo demuestra la historia. El sistema internacional genera, de forma casi natural, resistencias para equilibrarlo. Si la hegemonía no existe, la creencia en la hegemonía sí existe. Y de eso adolece Estados Unidos. Embriagados de su poder, no ven el mundo tal y como es sino como creen que es. Se sabe desde hace ya varios siglos que si el poder corrompe, el poder absoluto corrompe de forma absoluta. Lo mismo podría decirse del sentimiento de potencia. Como bien subraya el editorialista norteamericano William Pfaff (1999): “El que se encuentra en posición hegemónica se ve empujado, desde el interior, al orgullo y al exceso, y sometido, desde el exterior, a la envidia, al resentimiento y a las amenazas”.

Si el terrorismo debe ser considerado la principal amenaza a la seguridad, evidentemente hay que luchar contra los efectos, como los atentados, pero también reflexionar sobre las causas para poder combatirlo. Esto no significa en absoluto legitimarlo o excusarlo. No hay una predestinación para nacer terrorista como algunos querían hacernos creer. El terrorismo no es espontáneo, es el fruto amargo, y sin duda abyecto, de un proceso político degenerado. El objetivo consiste en evitar que pueda reclutar nuevos hombres para engrosar sus filas. El origen del terrorismo no es tanto la miseria. Los países menos avanzados no son forzosamente los mayores proveedores de aprendices terroristas. El origen es mucho más un sentimiento de injusticia que provoca rencor e incluso odio. Si un pueblo o una facción considera que sus derechos están totalmente ultrajados y que no existen medios para hacerse oír, tendrá la tentación de recurrir al terrorismo. Este último es moralmente indefendible y constituye un callejón político sin salida. Despoja de toda legitimación las reivindicaciones esgrimidas. Por lo tanto, existe el riesgo de entrar en un ciclo perverso donde sólo se da una respuesta militar al desafío terrorista sin preocuparse por sus causas. Esto tendría como consecuencia radicalizar todavía más a los grupos terroristas, pero, sobre todo, cohesionar más a las poblaciones en torno a éstos y permitirles ampliar su base de reclutamiento, cohesionar más a las poblaciones víctimas de los actos terroristas en torno a su Gobierno y desarrollar la demanda de represión. Se entra en un ciclo sin fin en el que se anuncia la voluntad de luchar contra el terrorismo, a la vez que se alimenta indirectamente a éste, mientras que los terroristas, por su parte, refuerzan a aquéllos contra los que pretendían combatir y debilitan a los que pretendían servir. En el transcurso de la campaña electoral de la que saldría triunfador como primer ministro, Tony Blair declaró que, en el plano interno, quería actuar con dureza contra el crimen pero también contra las causas del crimen. Ése es el programa que hay que adoptar a escala internacional en la lucha contra el terrorismo.

Pero, aún admitiendo que el terrorismo constituye en efecto el principal desafío estratégico del momento, está claro que Washington no puede resolverlo por sí solo. De hecho, Estados Unidos evita presentar al terrorismo como una amenaza dirigida únicamente contra su país. No deja de presentarlo como una amenaza no sólo para el mundo occidental o el bando de las democracias, sino también para el conjunto del planeta. A partir de esa premisa, necesita a los otros. No puede luchar contra el terrorismo si las policías de los demás países no le facilitan información sobre tal o cual individuo sospechoso de estar

vinculado con el terrorismo, si no hay colaboración para vigilar el tráfico financiero, los flujos de mercancías sospechosas, una cooperación de los servicios aduaneros, etc. La política de Estados Unidos, sobre todo cuando no está sometida a la moderación de los europeos, corre más el riesgo de alimentar el terrorismo que de combatirlo. Bush utiliza la guerra contra el terrorismo tanto con fines internos (el pueblo norteamericano atacado se alía con su presidente) como internacionales: los países europeos deben cerrar filas en torno a su líder. Seguir a Estados Unidos en la vía puramente militar que quieren conducir para acabar con el terrorismo nos arrastraría a un combate sin fin que se autorreproduciría.

Era habitual escuchar que, incluso antes de haber empezado, la guerra de Irak se había cobrado un muerto: la política europea de seguridad y defensa. Sin duda la división es real. De hecho, no opone a la nueva y a la vieja Europa como afirmó Rumsfeld. La división se produce en el interior de los países que ya son miembros de la Unión Europea. De forma esquemática, se ha presentado, de un lado, una posición calificada como franco-alemana, pero que era apoyada por Bélgica, Grecia, Luxemburgo y de la que estaban próximos los antiguos países neutrales opuestos a la guerra y, de otro, una posición encarnada por los británicos y los españoles, y en menor grado por Italia, Portugal, los Países Bajos y Dinamarca, favorables a una operación militar contra Irak en los términos decididos por Estados Unidos. Por otra parte, no contraviene a la realidad afirmar que estos países defendían más una posición respecto a Estados Unidos que respecto al tema de Irak. Para ellos la prioridad era no cortar con Washington.

Los proyectos de la Europa de la defensa habían estado paralizados durante casi 50 años. A partir de 1997, se dio un giro, en particular después de la cumbre de Saint-Malo de diciembre de 1998 con un espectacular acercamiento franco-británico. ¿Es ésta la pendiente por la que hemos caído, marcha atrás, con la guerra de Irak? Si bien no hay que negar la existencia de una división y de una crisis, tampoco hay que sobrestimar su amplitud. La guerra de Irak no fue la causa de ello, sino el elemento revelador. Las divergencias sobre la Europa de la defensa entre franceses y británicos se remontan de hecho a la guerra de Suez de 1956. París y Londres extrajeron lecciones radicalmente diferentes de esa guerra que habían llevado juntas y en la que habían sido humilladas conjuntamente. Para Londres, ya nunca sería cuestión de intentar una operación militar de envergadura sin la luz verde y, todavía menos, contra la opinión de Estados Unidos. Por el contrario, para

París se tratará de no depender nunca más de Estados Unidos en un asunto estratégico.

Los europeos no están divididos en la valoración que hacen de las situaciones estratégicas. Todos consideraban, por ejemplo, que Irak era un peligro potencial y que había que contenerlo. Lo que los separa es ante todo, por no decir únicamente, la actitud a adoptar con respecto a Estados Unidos. ¿Se puede correr el riesgo o no de alejarse o de separarse de Estados Unidos aunque sea provisionalmente? Francia considera que sí, Londres considera que no. Frente a esta división fundamental, la guerra de Irak habrá permitido avanzar en tres puntos. En primer lugar, habrá permitido aclarar una situación sobre la que antes había consenso en no querer evocar demasiado. La cuestión de la posición estratégica de Europa y de su relación con Estados Unidos se ha planteado públicamente a raíz de la guerra de Irak. Desde que Europa se ha lanzado a la aventura de la política europea de seguridad común finge creer, para no ofuscar a nadie, que ésta no plantea ningún problema en la relación con Estados Unidos. Los que están a favor de una autonomía respecto a Estados Unidos no se atreven a decirlo abiertamente por temor a asustar a los no son favorables a ésta y bloquear así cualquier perspectiva de avance. Los que no son favorables a dicha autonomía fingen creer que no puede haber ningún problema, y que todo avanza en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sólo puede concebirse por ello con la luz verde de su asociado de facto que es Estados Unidos. La guerra de Irak ha puesto el problema sobre la mesa. En efecto, en determinadas circunstancias, que no son frecuentes pero que se producen, puede haber incompatibilidad entre el punto de vista de Estados Unidos y de algunos europeos. Por lo tanto, hay que estar preparados para ello, y no fingir creer que, puesto que no es deseable, no ocurrirá nunca. En segundo lugar, finalmente esta división es, desde cualquier perspectiva, preferible a la alineación pura y simple que era de hecho la única otra opción. Si la actual crisis irakí hubiera surgido cinco o diez años antes, Francia se habría quedado seguramente totalmente aislada y a lo mejor no habría podido mantener su postura. El cambio de Alemania ha sido, en este sentido, determinante. El hecho de que la Alemania reunificada ya no tema afirmar alto y fuerte su interés nacional no sólo no es contrario al interés nacional francés, sino que refuerza incluso este último, en la medida en que Alemania se pone al servicio de un proyecto europeo

“Hemos visto cómo se confirmaba la aparición de un espacio público europeo que afecta también a las cuestiones estratégicas”

más amplio. El Reino Unido –que aceptó en diciembre de 2003 la instauración de un Estado Mayor europeo– podría seguir en el futuro una evolución comparable. ¿Qué le aporta a Londres su alineación con Washington? ¡Nada! Los Estados Unidos no se dejan influir por nadie, ni por sus más próximos aliados ni por los otros. Si el Reino Unido quiere ejercer su influencia en las relaciones internacionales, su margen de maniobra es mucho mayor en Europa. A la larga, el interés nacional británico le llevará a dar prioridad a Europa frente al Atlántico. En tercer lugar, si los gobiernos estaban divididos, la opinión pública de los diferentes países estaba unida. Hemos visto cómo se confirmaba la aparición de un espacio público europeo que no tiene que ver con los campeonatos de fútbol o con los intercambios universitarios, sino que afecta también a las cuestiones estratégicas. Todos los sondeos realizados en los diferentes momentos de la crisis lo han demostrado. Con pocas diferencias porcentuales, el sentimiento era el mismo en todos los países europeos, entre dos terceras partes y tres cuartas partes se oponían a la intervención militar de Estados Unidos. Únicamente su entrada en la guerra y la implicación de los soldados británicos ha modificado la percepción de la opinión en el Reino Unido.

¿Va a permitir la captura de Saddam Hussein abrir una nueva fase en el asunto de Irak? ¿Tendrá como resultado, entre otras cosas, desembocar en una reconciliación entre los países que se habían opuesto a la gue-

rra, como Alemania, Francia y Rusia, y los que la han desencadenado, Estados Unidos y el Reino Unido? George W. Bush, en su intervención televisada posterior a la captura del ex dictador de Bagdad, declaró que Estados Unidos tendía la mano a los países que habían tenido divergencias de opinión con ellos anteriormente. Sin embargo, no es seguro, en este punto como en otros (el cese de las acciones armadas contra las fuerzas de ocupación de Estados Unidos, por ejemplo), que el arresto de Saddam suponga una profunda modificación de la situación. Para que París, Moscú o Berlín cambien de actitud, no basta con poner a Saddam fuera de combate. Es necesario también que Estados Unidos adopte una política diferente de la que estos tres países siguen sin aprobar hasta la fecha. En efecto, las posiciones de París, Berlín y Moscú no dependían de la libertad o de la captura de Saddam Hussein. Tenían, respecto a la política de Estados Unidos, posturas opuestas de fondo, tanto en el plano jurídico (violación del derecho internacional)

como en el plano político (la ocupación militar de un país árabe tiene como efecto desarrollar el terrorismo en mayor medida que combatirlo). Nada de esto ha cambiado por el simple hecho de meter a Sadam entre rejas. Cuando George W. Bush habla de tender la mano, se refiere ante todo a la misión de su enviado especial, el ex secretario de Estado James Baker, que viaja a Europa para intentar obtener una reducción o una condonación de la deuda irakí con sus antiguos socios comerciales. Por lo tanto, se sigue intentando que los países participen directa o indirectamente en el esfuerzo por la reconstrucción de Irak sin que por ello compartan las responsabilidades políticas. Y lo que es más, George W. Bush reafirmó, de forma paralela, su oposición a que las empresas de los países que se habían negado a participar en la guerra de Irak pudieran participar en las licitaciones para la reconstrucción de ese país. Por lo tanto nada incita a París, Moscú o Berlín a cambiar de política, salvo si admiten implícitamente que estaban equivocados desde el principio. Pero Estados Unidos comete de hecho un grave error al actuar de este modo.

En efecto, puede que esté dejando escapar una ocasión única para este país. La captura de Sadam Hussein marca efectivamente el fin de una etapa de la guerra. Estados Unidos podría decir que ha cumplido su misión, que ha liberado definitivamente al pueblo irakí de la amenaza de una vuelta de Sadam al poder. A partir de ahí, podría por tanto restituir el poder a los irakíes y volver a darle un espacio político mayor a la comunidad internacional en Irak. Podría entonces evacuar Irak con la cabeza bien alta, y no bajo los efectos

de los atentados contra ellos. Lo haría desde una posición de fuerza y pudiendo dar la sensación de que ha actuado no con fines geopolíticos egoístas sino de forma realmente desinteresada respecto a los irakíes. Si no lo hace ahora, corre el riesgo de encontrarse, a corto plazo, ante las mismas dificultades que antes del arresto de Sadam, víctima de ataques armados en territorio irakí y relativamente aislado en el plano diplomático. La ocupación prolongada de Irak –que ya no se justifica por la sombra de Sadam Hussein– va a avivar la cólera de los pueblos árabes y musulmanes contra Estados Unidos. Antes de desencadenar la guerra, Estados Unidos cometió el error de pensar que su potencia militar le permitiría practicar cualquier política. Se equivocaron. La captura de Sadam es sin duda una victoria para Bush en términos de comunicación. Si no la transforma rápidamente en éxito político, no le será de ninguna utilidad. Llega demasiado pronto para ganar las elecciones de 2004. Finalmente, y más allá del triunfo que supone la captura de Sadam Hussein, es Estados Unidos el que, en su propio interés, debe cambiar de política en Irak.

Referencias bibliográficas

ZAKARIA FAREED, “A notre façon. De la difficulté d’être la seule superpuissance au monde”. *La Revue internationale et stratégique*, PUF. N° 50 (été 2003). p.29.

PFAFF WILLIAM, “Europe–Etats-Unis: l’affrontement en vue”. *Commentaire*. N° 85 (printemps 1999). p.95.