

Anuario Internacional CIDOB 2003 edición 2004

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

Crisis y perspectivas transatlánticas.

Nicole Gnesotto

Crisis y perspectivas transatlánticas

Nicole Gnesotto,
Directora del Instituto
de Estudios de Seguridad
de la Unión Europea, París

El asunto de Irak habrá suscitado la más grave crisis, transatlántica e intraeuropea, desde la expedición de Suez hace casi cincuenta años. Después del 11 de septiembre de 2001, los ataques terroristas contra el World Trade Center habían propiciado un espectacular impulso de solidaridad y sentimiento de unión transatlántica. En 2003, la política de Estados Unidos respecto a Irak produjo, por el contrario, divorcios, incluso fracturas, igual de espectaculares. Antes de reflexionar sobre los posibles escenarios para el futuro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de las relaciones entre Europa y Estados Unidos, conviene en primer lugar preguntarse sobre los orígenes y las lecciones de la crisis actual.

Las raíces de la crisis

Se pueden identificar cuatro razones, algunas estructurales, otras más coyunturales, para explicar la virulencia y el antagonismo de los debates transatlánticos y europeos abiertos por la crisis de Irak.

En primer lugar está la relación con Estados Unidos como principal socio de la construcción europea. Nunca se insistirá lo suficiente en el hecho de que los europeos no se dividieron respecto a Irak, sino respecto a Estados Unidos y respecto al tipo de relaciones, bilaterales y colectivas, que deben establecerse con la potencia norteamericana. Este debate no es nuevo. Siempre ha habido, incluso en los tiempos de la Europa de los Seis, dos enfoques diferentes de la relación entre Europa y Estados Unidos: de hecho, esas divergencias de visión son las que explican que la Europa política nunca hay podido nacer de verdad. Pero lo que es nuevo, y ha salido plenamente a la luz a raíz de la crisis de Irak, es la naturaleza misma de la potencia de Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre: nunca ha existido en la historia moderna tal desfase de poder entre un actor específico, en este caso Estados Unidos, y el resto de los actores internacionales. Ahora bien, este desfase produce dos tipos de actitudes por parte de los gobiernos europeos: algunos países consideran que Estados Unidos es el único factor determinante en la evolución del sistema internacional y que la única opción posible es la de apoyarlo. En este grupo tenemos tanto a países sinceramente convencidos por el argumentario norteamericano como a países más escépticos pero decididos a evitar cualquier crisis con Washington. Otros consideran que Estados Unidos es, sin lugar a dudas, un factor muy importante, pero un factor entre otros del sistema en gestación, en la misma medida que la construcción europea, la opinión pública, las crisis regionales, etc., y adoptan por tanto un enfoque más matizado, más ambivalente respecto a la política de Estados Unidos. En estos dos “bandos” se mezclan “viejos” países europeos y “nuevos” países candidatos a la Unión Europea; se mezclan asimismo “grandes” y “pequeños” estados miembros y candidatos; y mientras el primer bando firmaba cartas de apoyo incondicional, el segundo bando se mostraba igualmente categórico en su rechazo de avalar la política de Estados Unidos en Irak.

La segunda razón estructural radica en la desaparición del sistema de la Guerra Fría. Durante cincuenta años, las relaciones transatlánticas y europeas se habían basado en tres elementos principales: una amenaza común, terrible, y por tanto unificadora; un reflejo de alianza inmediata y absoluta con Estados Unidos; un proyecto europeo fundado en la integración de las políticas y la reconciliación de los pueblos. Ahora bien, en 2003, estos tres fundamentos se hallan inmersos en una profunda crisis: es la propia amenaza la que se ha convertido en objeto de debate y de divergencias. La alianza atlántica ya no se percibe como algo permanente y automático, sino como algo condicional y flexible (“la misión hace la coalición”, según los responsables del Pentágono). En cuanto a la Unión Europea, una vez finalizada la reconciliación a escala del continente, le falla de nuevo el motor de integración. Los países europeos reaccionan de forma diferente ante estas conmociones: unos mantienen los hábitos mentales y las prácticas de alineación euro-americana del sistema de la Guerra Fría; otros abandonan progresivamente estos hábitos y prácticas y relativizan las obligaciones de antaño; Estados Unidos, por su parte, opta por situarse, en función de las necesidades, en uno u otro de estos esquemas: muy flexible respecto a la utilización militar

de la OTAN, muy inflexible, por el contrario, respecto al mantenimiento de su liderazgo político.

“La fuerza de atracción de lo multilateral se pone de manifiesto sobre todo en la opinión pública”

El tercer elemento de explicación tiene más que ver con los acontecimientos, ya que se refiere al choque frontal entre los debates sobre la intervención en Irak y los debates sobre la Convención.

Dicho de otro modo, entre la cuestión norteamericana y la cuestión europea. A partir del mes de febrero, presenciemos una serie de ajustes de cuentas, puramente europeos, en torno a la pareja franco-alemana percibida como ilegítima, o como arrogante, o como usurpadora de una legitimidad europea inexistente respecto a la crisis de Irak. El temor a un directorio franco-alemán, no sólo en las instituciones sino también en la política exterior de la UE, consolidó alianzas alternativas con el Reino Unido (tan opuesto a Francia respecto a Estados Unidos como cercana a ésta en cuanto a las instituciones de la Unión). Sobre todo, el refuerzo del eje franco-alemán, innegable desde el verano de 2002, ha reforzado en muchos socios el apego por el papel político de Estados Unidos como gran “elemento de igualdad” de las potencias europeas, haciendo de este modo que el lejano liderazgo norteamericano sea mucho más preferible que un directorio franco-alemán.

El último factor es puramente norteamericano, y se debe al estilo y a la ideología de la propia Administración Bush. Dos actitudes han perturbado profundamente al conjunto de los europeos: por una parte, la opción sistemática hecha por esta Administración de primar las relaciones bilaterales sobre las alianzas y las instituciones constituidas (cabe recordar en particular, el elogio que hace Estados Unidos en la OTAN de las coaliciones *ad hoc* y, respecto a la Corte Penal Internacional, la búsqueda de acuerdo de exención bilaterales para los ciudadanos norteamericanos). Por otra parte, una determinada preferencia de Estados Unidos por un liderazgo basado en la autoridad en lugar de uno basado en la convicción. La fórmula “el que no está con nosotros está contra nosotros” puede parecer extraña en una alianza democrática con cincuenta años de antigüedad, pero ha influido mucho en las divisiones europeas respecto a Estados Unidos. En definitiva, estas dos características de la Administración republicana han llevado a los dirigentes europeos a dar prioridad, a la fuerza o por elección, a la relación bilateral de su país con Estados Unidos, en detrimento de un reflejo más colectivo y más europeo. Ahora bien, la relación bilateral con Estados Unidos se define precisamente por no permitir salir del dilema entre fidelidad y confrontación.

Las lecciones de la crisis

Un año después del inicio de la guerra, deben extraerse varias lecciones de esta crisis atlántica, tanto para los desafíos futuros como para el propio papel de la Unión y el porvenir de un partenariado transatlántico.

Sobre los desafíos comunes

La primera lección general de la crisis de Irak es que las soberanías nacionales tienen un brillante porvenir. Cuando las cuestiones de seguridad, de vida y de muerte, se sitúan en primer lugar en la agenda internacional e interna, los Estados miembros recuperan reflejos nacionales y soberanistas, en detrimento de sus afiliaciones institucionales y de las prácticas de cooperación. Es absolutamente cierto en el caso de Estados Unidos, que en lo sucesivo sitúan el interés nacional norteamericano, la defensa de Estados Unidos, el “derecho de legítima defensa permanente” de su país, por encima de cualquier otro criterio, incluido el de la ONU y el de la Alianza Atlántica. Pero también es cierto en el caso del conjunto de los países europeos, que han apoyado o han denunciado la política de Estados Unidos sin pasar antes por un marco de consulta europeo. La gran lección de la crisis es por tanto que las instituciones no protegen de las derivas de las

naciones y que éstas se resisten a las instituciones que las enmarcan, ya se trate de Estados Unidos en la ONU, de Turquía en la OTAN, de todos los Estados miembros en la UE. A los que sueñan con construir una Política Exterior y de Seguridad Común sobre bases más comunitarias, o, de forma más modesta, con insuflar un poco de voto mayoritario en la toma de decisiones, no queda más remedio que decirles que esta opción por una integración de las políticas exteriores europeas parece más difícil que nunca.

La segunda lección de la crisis de Irak contradice, no obstante, a la anterior: se trata, a pesar de todo, de la fuerza de lo multilateral. Existe, en efecto, una tensión extrema entre los reflejos de soberanía y los deseos o las expectativas de integración. La fuerza de atracción de lo multilateral se pone de manifiesto sobre todo en la opinión pública. La crisis de Irak pasará a la historia, en efecto, como una primicia en la historia internacional, en la medida en que cuestiones tan fundamentales como la guerra o la paz, la fuerza y el derecho, se han debatido en público y en directo, en todas las televisiones del mundo, y no en los secretos pasillos de Naciones Unidas. Sin embargo, la opinión pública, y en particular la europea, ha manifestado, en ocasiones ruidosamente en algunas capitales, una adhesión ampliamente mayoritaria a un sistema internacional regido por reglas colectivas y no por la voluntad de uno solo. Como si los millones de manifestantes hostiles a la intervención militar en Irak hubieran intuido que sólo un marco multilateral podía proteger al mundo de la locura de las naciones. Sin duda, las opiniones son volátiles y, en ocasiones, contradictorias entre sí. Pero demuestran, no obstante, en las democracias occidentales que las soberanías nacionales ni están solas ni son libres y que un sistema de regulación colectiva constituye sin duda la mejor garantía para limitar los desórdenes internacionales.

La última lección se refiere a la evolución del derecho internacional en el contexto creado por el 11 de septiembre de 2001. ¿Cuáles son las reglas que rigen el uso de la fuerza? ¿Cuáles son las reglas que rigen la protección de los pueblos contra las tiranías totalitarias? ¿Es incompatible el objetivo de un orden internacional estable, fundado en reglas colectivas, y el objetivo de una democratización progresiva de los Estados del mundo, fundada en un deber de injerencia humanitaria? ¿Se puede imponer la democracia con medios no democráticos? Estas preguntas, y muchas otras, no han surgido de la crisis de Irak. Pero han adquirido una nueva urgencia; en Estados Unidos bajo forma de excepcionalismo norteamericano, en Europa bajo forma de adhesión a las virtudes del multilateralismo. Conciliar estas dos posturas constituirá el gran desafío

de las relaciones transatlánticas futuras. Siglos de historia europea demuestran, en efecto, que existe una tensión secular y a menudo demasiado trágica entre la fuerza y el derecho, el orden y la libertad, la estabilidad y la justicia internacionales. Durante toda la Guerra Fría, los pueblos del Este europeo vivieron esta amarga experiencia. Y sin embargo ni el terrorismo internacional ni el fantasma de la proliferación nuclear, por muy peligrosos que sean, podrán deshacer este nudo gordiano de las democracias frente a la violencia internacional. Del mismo modo, ninguna potencia militar, por incontestable e incontestada que sea como es el caso de Estados Unidos en la actualidad, podrá suprimir jamás la complejidad de lo real. “La democracia no procede de los misiles de precisión”, escribía recientemente Chris Patten (*International Herald Tribune*, 01.09.03). Únicamente la combinación de estos dos objetivos, un poco más de democracia con un poco más de estabilidad internacional, puede servir como guía de actuación de los europeos. Un objetivo sin duda modesto, tal vez insatisfactorio, pero como la propia democracia, sin duda el “menos malo” de todos.

Sobre el papel mundial de la Unión

Si se evalúa el papel mundial de un actor a la luz de la guerra de Irak, no se puede negar que la prestación de la UE fue prácticamente nula y que los europeos de la Unión estaban totalmente divididos, siendo lo segundo la explicación de lo primero. Pero, del mismo modo, si Irak es la prueba que determina la potencia mundial de un Estado, la prestación de Estados Unidos debe calificarse con cuidado: innegable en el plano militar, claramente más incierta si se trata de la eficacia de los resultados o de la capacidad para crear consenso internacional. Uno de los principales efectos de la guerra de Irak es, por otra parte, sacar a la luz las vulnerabilidades propias de la UE y de Estados Unidos: la primera, inexistente por estar demasiado dividida; la segunda, menos poderosa por ser demasiado soberana.

Lo que equivale a decir que el elemento militar no puede ser el único criterio de la potencia de los estados. Sin embargo, a este respecto, el balance de la Unión Europea dista mucho de ser tan negativo. En concreto, por una parte, en los Balcanes, en África, en Afganistán e incluso en Irak en la fase posterior de reconstrucción y estabilización, el paso por la UE es inevitable. Incluso los miembros más antieuropeos de la Administración norteamericana se ven obligados a recurrir a las contribuciones europeas. En el plano estratégico, por otra parte, respecto a Irán, es la intervención de los europeos la que ha permitido, de momento, esbozar una salida a la crisis. Sin duda, el método utilizado (una iniciativa franco-germano-británica) no era PESC en sentido

estricto pero, en términos de eficacia, no se puede negar que el resultado supone activar un concepto propiamente europeo de la seguridad. Finalmente, en el plano conceptual, la estrategia de seguridad propuesta colectivamente por la UE en diciembre de 2003 supone una contribución fundamental al debate sobre las reglas y los principios de un nuevo orden internacional. Sin duda, esta estrategia de seguridad debe ahora ponerse en práctica, a partir en particular de la prueba iraní. Pero en el plano de la aceptabilidad internacional, pocos conceptos estratégicos han sido, hasta la fecha, tan consensuados.

Por consiguiente, merece la pena quedarse con tres lecciones de la crisis intraeuropea de 2003 para la consolidación de una influencia mundial de la Unión.

En primer lugar, un mínimo de convergencia entre franceses, británicos y alemanes es una condición, tal vez no suficiente, pero ciertamente necesaria. Respecto a Irán, respecto a la flexibilidad en materia de defensa, respecto a un Estado Mayor europeo, se ha podido construir un consenso con el conjunto de los socios europeos a partir de su perspectiva común. El imperativo sigue siendo, no obstante, que estas iniciativas no se impongan de forma autoritaria a los demás países miembros, sino que estos tres países reflexionen seriamente, con otros, respecto a las condiciones de aceptabilidad de tales grupos motores en el seno de una Unión a 25.

En segundo lugar, es más urgente que nunca integrar en la PESC la cuestión de Estados Unidos. Para algunos países europeos, la idea misma de un desacuerdo

con Washington es un impedimento para arrancar; para otros, este desacuerdo no es ni un objetivo ni una ventaja, pero cuando existe, debe poder expresarse y ser asumido como tal. Para salir de este punto muerto, es más que vital para los europeos que hablen, entre ellos, de Estados Unidos. Si Estados Unidos se ha convertido en el factor determinante de cualquier evolución del sistema internacional, resulta en efecto difícil entender por qué los europeos deberían renunciar a hacer análisis y reflexiones comunes sobre la evolución propia de la política de Estados Unidos. EEUU es sin duda el último tabú de la PESC; y sin embargo constituye una condición existencial.

La última lección se deriva de esta constatación y se convierte en una de las cuestiones fundamentales de cualquier política exterior común: ¿cómo influir, en caso necesario, en la política de Estados Unidos?

¿Cómo construir una política europea a la vez diferente y solidaria respecto a Washington? En cierto modo, la mayoría de las iniciativas de la UE en el segundo semestre de 2003 (estrategia de seguridad, estrategia contra la proliferación, política respecto a Irán) pueden interpretarse como una tentativa europea común de respuesta a ese doble desafío de la influencia en la diferencia.

Sobre el partenariado transatlántico

La reconstrucción de un sistema atlántico mutuamente beneficioso para los dos socios es evidentemente una necesidad. Aunque hay que admitir que la vuelta al antiguo paradigma de la Guerra Fría es a la vez imposible e ilusoria. Era la amenaza colectiva la que unía el destino de los aliados, en lo sucesivo es la propia apreciación de la amenaza lo que es objeto de desacuerdos. Ya no es Estados Unidos quien produce un consenso atlántico, sino que es la política de Estados Unidos la que divide a los europeos. El liderazgo de Estados Unidos era legítimo con el trasfondo de la protección existencial de Estados Unidos; para algunos ahora es contestable debido a los efectos potencialmente desestabilizadores de las opciones estratégicas de Estados Unidos. La OTAN, por su parte, atraviesa, mutatis mutandis, una crisis de finalidad tan profunda como la de la Unión Europea. Su función primordial era unir de forma indivisible la seguridad y el destino de Europa y de Estados Unidos, y es el propio principio de esa unión lo que se ha convertido en algo optativo, según lo que esté en juego y según las veleidades unilateralistas de Estados Unidos. Esta constatación no supone ni el fin de la Alianza ni resignarse a la deriva progresiva de los continentes. Pero se trata de una condición previa a cualquier esfuerzo de reconstrucción. En este sentido, las lecciones de la reciente crisis deben interpretarse en tres niveles.

En primer lugar, las dificultades de la estabilización en Irak ponen claramente de manifiesto los límites de la potencia de Estados Unidos y del unilateralismo como doctrina de política exterior. El poder de legitimación de la ONU, las fuerzas militares y el dinero de los europeos se han convertido, en efecto, en puntos de paso indispensables para evitar el fracaso de la política de Estados Unidos en Irak. Esperemos que la próxima Administración sea capaz de reconocer este estado de hecho.

La segunda lección confirma los límites del bilateralismo con Washington como formato de partenariado. Las coaliciones ad hoc pueden, sin duda, producir algunos efectivos militares: no crean ninguna dinámica política ni ninguna legitimidad internacional. Una Europa dividida y veleidosa es sin duda la mejor receta para acabar con la propia idea de un partenariado

“Pocos conceptos estratégicos han sido, hasta la fecha, tan consensuados como la estrategia de seguridad propuesta colectivamente por la UE en diciembre de 2003”

atlántico, de forma mucho más segura, en todo caso, que una Europa unida y voluntaria. Aquellos norteamericanos que están convencidos de que la división de la UE juega a favor de los intereses de la potencia Estados Unidos deberían analizar detalladamente los resultados del asunto de Irak. Nunca antes se ha contestado tanto a Estados Unidos en el escenario internacional, nunca la opinión pública europea ha expresado tan directamente su desconfianza y su rechazo a un liderazgo de Estados Unidos, por no hablar de la fragilidad de la situación interna en Irak.

Las divisiones y finalmente la abstención de la Unión en la crisis irakí demuestran, en tercer lugar, que las naciones europeas sólo pueden tener influencia conjuntamente, con independencia de cuáles sean las pretensiones nacionales de cada una de ellas. En cierto modo, la política internacional sufre, al igual que la política económica o comercial, los efectos de la globalización. El marco nacional, aunque sea el de la mayor potencia del mundo o el de las “grandes”

naciones europeas, es a la vez una condición y un límite claro al poder de los estados. Sin embargo, de los marcos colectivos disponibles, la Unión Europea parece el más adecuado para un diálogo global con Estados Unidos. El marco de la Alianza parece, en efecto, menos propicio, en la medida en que Estados Unidos no quiere que se convierta en un foro de discusión colectiva de sus opciones de política exterior. Queda por consiguiente el desarrollo de un diálogo entre la Unión y Estados Unidos, a condición, sin embargo, de reforzar seriamente la faceta política de éste.

Una vez cada cual haya hecho su propia catarsis es posible que Irak, tras haber dividido a los aliados, se convierta de nuevo en un terreno de conciliación euro-americana e intraeuropea. Ambas cosas deben ir a la par, un partenariado transatlántico sin sobresaltos de integración europea no tiene más posibilidad de realizarse que una integración europea sin búsqueda de solidaridad con Estados Unidos.