

## Anuario Internacional CIDOB 1997 edición 1998

### Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 1997

Año de siembra en un cruce de siglos.

Andrés Ortega

# Año de siembra en un cruce de siglos

Andrés Ortega  
Editorialista *El País*.  
Autor de  
*La razón de Europa*.

## Protofenómenos

Un año es un espacio de tiempo siempre cargado de simbolismo en términos de política internacional, pero también arbitrario, y si es interesante estudiarlo es porque el anual es un ritmo significativo para el hombre, y porque, como ha ocurrido con 1997, puede contener en su seno acontecimientos significativos, desarrollos que ya han madurado y protofenómenos históricos, como los llamaba Unamuno, es decir, semillas que pueden contener brotes de futuros. En este mundo de 1997, la dicotomía potencia-impotencia de EEUU ha sido un elemento central. A la vez, todo una parte del mundo, al menos una visión de él, pareció derrumbarse con el cambio de perspectivas provocado por la crisis de algunas economías asiáticas, un cambio que ha puesto un punto de interrogación sobre lo que se anunciaba como el próximo *siglo del Pacífico*. Junto a esto, se ha venido reforzando no sólo la globalización, sino la regionalización del mundo, con el surgimiento de grupos como la Asociación del Océano Índico, el grupo de Cooperación Económica del Mar Negro, los avances del Mercado Común del Cono Sur Americano (MERCOSUR), o, claro está, los nuevos pasos en la construcción europea, cuya arquitectura de seguridad recibió un claro impulso definitivo, lo contrario que en Asia y en el Pacífico, o en el Mediterráneo, donde se van acumulando problemas, indirectamente vinculados pero que van formando un amalgama. Cabe añadir un aumento en la complejidad de la agenda internacional de la mano de nuevas cuestiones que se han incorporado a ella y de nuevos actores que van afianzando su peso en lo que inadecuadamente llamamos la vida internacional.

## Potencia e impotencia de la única superpotencia

1997 fue un año que, como tantos, no acabó, pues los procesos en marcha siguieron. Pero, a diferencia de otros, tuvo un comienzo significativo: la toma de posesión de William Jefferson Clinton para su segundo mandato. Su discurso inaugural del 20 de enero contenía dos ideas básicas. Por una parte, que Estados Unidos se había quedado como la única superpotencia mundial, algo reconocido por muchos desde hace tiempo, pero a lo que Clinton añadió un elemento más al considerar que “América se ha quedado sola como la *potencia indispensable* del mundo”. Por otra, que Estados Unidos, convertida en *tierra de promesa*, pretende mandar. Pero este último afán se ve dificultado en un mundo que se ha vuelto mucho más complejo, más globalizado, en el que las fronteras entre lo interno y lo externo, entre los diversos tipos de actores y los diversos tipos de actuaciones se van volviendo crecientemente difusas. Los deseos de mandar de Clinton

chocaron a lo largo del año contra varios muros que pusieron de relieve que éste no es un mundo unipolar puro aunque haya una sola superpotencia, y un polo más poderoso que otros. Y que la política y sociología interna de Estados Unidos condiciona la política exterior de un país, no sólo al someterla a diversas tensiones y visiones, sino al poner de relieve que Estados Unidos no tiene claro lo que quiere porque no sabe lo que es. La desaparición del enemigo (Huntington, 1998) le ha hecho perder la brújula. De hecho, salvo en algunos casos aislados, como el de Irak, la política exterior de EEUU ha dejado de buscar a un enemigo. Toda una novedad que no acaba de asimilar ese país.

En las elecciones de noviembre de 1996 no sólo fue reelegido Clinton -perseguido por la sombra de supuestos escándalos diversos que han debilitado su acción-, sino también un Congreso de mayoría republicana en el que una gran parte de los nuevos congresistas carecía de pasaporte, lo que indica su poca formación e interés en lo que ocurre más allá de sus fronteras. A juzgar por la actuación del Congreso, Estados Unidos no desea jugar ese rol que le auguraba Clinton. Busca un papel unilateralista en el mundo, mientras que la sociedad que representa podría ser más aislacionista. Además, 1997 ha marcado un cierto retraimiento, o mejor dicho, una tendencia al ensimismamiento de EEUU, no sólo político sino también económico, a pesar de que la comunidad de gentes que forja la política exterior en ese país siga empeñada en mantener un enfoque quizás ya anticuado de lo que ha de significar el liderazgo mundial de Estados Unidos. El Congreso lanzó en 1997 tres andanadas por debajo de la línea de flotación a la política exterior de Clinton, al negarle los poderes *fast track* (vía rápida) para negociar acuerdos comerciales que el Legislativo sólo podría aprobar o rechazar en bloque, lo que era muy importante para propiciar la incorporación de Chile al NAFTA (Área de Libre Comercio de América del Norte); el dinero para saldar la multimillonaria deuda de EEUU con la ONU -en razón del apoyo de la organización a programas abortistas- pese a que ésta había sido una de las promesas de Clinton; y las partidas para, a través del Fondo

*“Moscú y Pekín parecen llevarse mucho mejor ahora que ambos avanzan hacia la economía de mercado que cuando defendían vías distintas hacia el comunismo”*

Monetario Internacional, ayudar decisivamente a sacar a las nuevas economías asiáticas de la crisis en que se habían metido. Puede el Congreso corregir estas decisiones en 1998, pero algún daño ya habrá hecho. Clinton, sin embargo, logró en 1997 capear las presiones del Congreso en la aplicación de leyes extraterritoriales como la Helms-Burton (contra Cuba) o la d'Amato (contra Libia e Irán). Por otra parte, tras algunas actuaciones y pese al discurso oficial, EEUU ha dejado traslucir un cierto recelo al libre comercio, reflejo de que en esto, como en muchos otros aspectos, también la política exterior es *local*, es decir, regida por interés a menudo provincianos, con un presidente atado por el Congreso, los grupos de presión y su propia política. O, si se prefiere, que Estados Unidos no sabe lo que quiere, lo cual le resta capacidad de liderazgo y autoridad. Desde luego, no pretende ser directamente un policía global, sino seleccionar sus compromisos y sus actuaciones internacionales, y apoyarse en organizaciones regionales, que no siempre existen o funcionan. Cuestión básica que se ha planteado en 1997 es ¿qué pasa cuando la nación imprescindible no tiene política o deja de tenerla en el ámbito exterior?

Probablemente, algunos procesos de paz en los que el peso de Estados Unidos es, efectivamente, indispensable, como en Oriente Próximo, Bosnia, Chipre u otros lugares, retroceden o se complican en vez de progresar.

### Esbozo multipolar

1997 ha sido testigo de una intensa diplomacia multilateral por parte de algunas potencias que aspiran a contar, o volver a contar, en el mundo, y que han procurado colocar algunos peones propios de cara a un siglo XXI que se anuncia multipolar y complejo. Rusia, China y Japón han intentado mejorar sus relaciones entre ellos y con Washington, pues esta diplomacia multipolar no va dirigida contra EEUU. Todo lo contrario: sus protagonistas se han definido en buena parte en razón de su relación con este país. Todos ellos tienen entre sí intereses coincidentes, aunque no parece que lograrán un grado de profunda intimi-

dad. Pues también tienen intereses contrapuestos, cuando no divergentes. La multipolaridad que se apunta será compleja de gestionar.

De todos estos ricos contactos, el más significativo lo ha constituido el viaje del presidente chino, Jiang Zemin a Estados Unidos, a las pocas semanas de consagrarse como el indiscutido *hombre fuerte* de China, tras la muerte de Deng Xiaoping y el XV Congreso del Partido Comunista. Ha sido el primer viaje de un presidente chino a esas tierras en doce años, y también la primera gran ocasión de romper el hielo que se creó en 1989 con la sangrienta represión de Tiananmen. El objetivo central de Jiang en este viaje era normalizar las relaciones entre Pekín y Washington; objetivo, a todas luces, cumplido. Pues estas relaciones se han normalizado hasta el grado de poder discrepar Jiang y Clinton públicamente sobre la política de Derechos Humanos seguida en China. Este “profundo desacuerdo”, anunciado por el presidente de EEUU en su conferencia de prensa conjunta en Washington, puede apuntar a unas reglas del juego futuras por las cuales los gobiernos podrían restringir su injerencia en los *asuntos internos* de otros países -sobre todo cuando el país es tan grande y complejo como China- dejando este papel a las sociedades -las manifestaciones contra Jiang en las calles norteamericanas- encargadas directamente, a través de sus medios de comunicación o de las Organizaciones No Gubernamentales de las injerencias en cuestión de Derechos Humanos y otras materias. En todo caso, la recepción deparada por Clinton a Jiang refleja que EEUU ha empezado a aclarar su confusa política hacia China. Renuncia a una posible contención o política de aislamiento, que el propio Clinton calificó no sólo de “inviabile” sino de “contraproducente”, para hablar de *constructive engagement* (engarce constructivo). Estados Unidos intentaría así hacer participar a China en unas relaciones internacionales estables y civilizadas. En todo caso, otras prioridades de Jiang también estaban claras en la dimensión económica y comercial que tuvo su viaje, y que produjo algunos acuerdos de importancia.

Poco después, recibía Jiang a Borís Yeltsin en Pekín, en una visita también llena de significado pues puso fin -en principio- a un contencioso viejo de varios siglos sobre la demarcación de la frontera entre sus dos países a lo largo de 4.200 kilómetros. Moscú y Pekín parecen llevarse mucho mejor ahora que ambos avanzan hacia la economía de mercado que cuando defendían vías distintas hacia el comunismo, y cuando ambos defienden la mul-

tipolaridad, frente a la pasada bipolaridad -nunca real para China- de la Guerra Fría. Tras esta mayor sintonía late también el deseo de impulsar sus relaciones económicas, hasta ahora basadas más en el trueque que en un concepto moderno del comercio, y en la venta de armas de alto nivel tecnológico -de submarinos a cazabombardero- a China, ventas que los militares rusos miran con recelo, pues ven aún en Pekín un posible futuro rival o adversario. Rusia y China firmaron un acuerdo de 10.000 millones de dólares para la construcción de un gasoducto que parta de Siberia y lleve esa energía a tierras chinas, creando así una dinámica de interrelación. En todo caso, Jiang habló del impulso de lo que calificó como “relación constructiva”, que aún no estratégica, con Rusia. A estos grandes vectores del precursor otoño de 1997 hay que añadir la cumbre *sin corbatas* entre Yeltsin y el primer ministro japonés Hashimoto, en la que ambos acordaron llegar a un tratado de paz para el año 2000, lo que no se pudo lograr en 1945 y que pasa necesariamente por un acuerdo sobre las Islas Kuriles, al que Moscú parece ahora más abierto.

En este tablero, falta afirmar mejor las relaciones aún llenas de sospechas y recelos entre Pekín y Tokio. Al menos de momento, Japón -tocado también por su propia crisis financiera- es el país que menos ambiciones de potencia tradicional parece tener. Quizás porque sabe que su seguridad depende en gran parte de Estados Unidos, con el que ha suscrito un nuevo acuerdo de seguridad, quizás porque en estos años se ha desarrollado como una potencia *posmoderna* que no busca los atributos de poder en la tradición diplomática o militar de antaño, sino que parte de un buen entendimiento de la política exterior económica, dimensión que no ignora ninguno de los demás participantes en este tablero en construcción, con unas reglas de juego no plenamente definidas, en particular en la zona del Pacífico, en la que coinciden EEUU, Japón, China y Rusia.

Hay que incluir un nuevo ingrediente, Irán, no tanto porque nunca haya estado ahí, sino porque se ha comportado en los últimos años de forma muy diferente a la que ahora parece pretender su nuevo presidente, Mohamed Jatamí, un reformista y modernizador que ha iniciado una apertura hacia EEUU. Quizás por prudencia ante el poder superior del ayatolá Jamenei, y de los que con él encarnan aún la revolución islámica en un país donde la mitad de sus 60 millones de habitantes no había nacido cuando se produjo el vuelco de 1979, el

guiño de Jatamí ha estado oficialmente dirigido a la sociedad estadounidense antes que a su Gobierno. Pero la normalización entre Teherán y Washington, tras el claro acercamiento entre Irán y Europa, una vez superados algunos baches, sería esencial para que Occidente lograra una estabilidad con profundidad geográfica en su entorno hacia el Este. Tras el fin de la Guerra Fría y el acercamiento a Rusia y a otros países ex soviéticos, unas buenas relaciones normales con un Irán dispuesto a la moderación internacional, podría convertirse en un factor esencial para Occidente, que ganaría en importancia si, además, el proceso de paz avanzase en Oriente Próximo. Por supuesto, en este tablero multipolar tendrá previsiblemente un peso renovado Europa -sobre lo que volveremos-, no tanto porque haya desarrollado una diplomacia común, sino porque los decisivos impulsos logrados en 1997 al proyecto del euro, que ha de traducirse en una decisión en la primavera de 1998, apuntan a que la Unión Europea de la moneda única se convertirá en un auténtico polo de poder.

#### América Latina no esperó

Por vez primera desde que en 1993 llegó a la Casa Blanca, Clinton bajó a América Latina en una visita oficial a Venezuela, Brasil y Argentina, un viaje que abordó tarde y, probablemente, mal. Clinton descubrió in situ que los grandes países de América Latina esta vez no habían esperado al mandato de Estados Unidos para organizarse. MERCOSUR, que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con Chile y Bolivia como asociados, siguió desarrollándose en 1997, a pesar de, o para canalizar, los recelos que existen entre estos países y las disimetrías entre sus economías. MERCOSUR, muy interesado en estrechas relaciones con la Unión Europea (con quien México firmó en 1997 un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación que prevé un desarrollo más acelerado de una zona de libre comercio) tiene un comercio casi equitativo con Asia, EEUU y la UE y representa un PIB conjunto de 900.000 millones de dólares. Se va institucionalizando en términos económicos pero también políticos, aunque su futuro también depende de la marcha de la economía mundial. El desarrollo de

MERCOSUR puede entrar en conflicto, abierto o latente, con el NAFTA, y eventualmente estas contradicciones se pondrán de manifiesto en el caso de Chile o en las relaciones con la UE. Todo ello no contribuye a hacer ganar credibilidad a la pretensión de Clinton de crear una Zona de Libre Comercio para las Américas, que no aparece, así, como un proyecto cargado de urgencia. Menos aún cuando Clinton, como se ha apuntado, no ha podido impulsar un acuerdo entre la NAFTA y Chile al denegarle el Congreso los poderes necesarios. Clinton tuvo que escuchar de boca del presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso que “el nuevo orden global no puede ser impuesto, sino compartido; no debe ser explotador, sino promotor del bienestar de la Humanidad”. Sin duda América Latina pretende participar de lleno en este nuevo orden y en su construcción. Es una región del mundo que va hacia arriba en términos políticos y económicos, al menos hasta verse en parte afectada por la crisis financiera asiática. Pero cuando esta gripe ha llegado, ha podido -al menos en buena parte- capear la enfermedad, aunque apretándose el cinturón especialmente en el caso de Brasil, cuyos problemas económicos arrancan de antes. Algunos desarrollos políticos han sido notables, a comenzar por el de México, que avanzó en su democratización y pluralismo cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió, por vez primera en 70 años, el control del Congreso y la importante alcaldía de la capital federal, tras las elecciones de junio. Pero México refleja en buena parte las contradicciones latinoamericanas de un crecimiento demasiado desigual, que produce o acentúa áreas geográficas o sociales de pobreza, de donde surgen complejos fenómenos como el de Chiapas. Como señaló el escritor Carlos Fuentes (1997) en Madrid, el desafío latinoamericano en este fin de siglo, aquello que reclaman las poblaciones, consiste en poder conjugar a la vez la democracia política, el crecimiento económico y la justicia social, tres elementos que nunca han ido juntos en la historia del continente, no digamos ya en un reducto del pasado como es Cuba donde Castro, desde un inmovilismo básico, abrió sin embargo una puerta interesante con la visita del Papa en enero de 1998. Estas posibilidades positivas contrastan, sin embargo, con el riesgo

que supone una nueva carrera de armamentos en la región, facilitada por la decisión de Clinton de levantar la prohibición –impuesta por Carter en 1997– de suministrar armas de alta tecnología a América Latina.

### Donde se amontonan los nubarrones: el Mediterráneo

Siempre lo han sido, y este año de nuevo: las aguas del Mediterráneo han demostrado su conductividad para hacer que conflictos aparentemente inconexos influyan unos sobre otros, y esta zona se convierta en una acumulación de problemas, ante los que Occidente ha perdido capacidad de influencia a la hora de contribuir a resolverlos. La conductividad es más que una metáfora en un área cada vez menos divisible; produce efectos reales principalmente a través de las sociedades, sin que sea necesario explicar estos fenómenos por la existencia -que algunos creen discernir sin mucha base- de líneas directas, por ejemplo, con los fundamentalismos islámicos, concepto que siempre requieren un plural.

Donde quedó de manifiesto en 1997 la impotencia geoestratégica de Washington fue en Oriente Próximo. La política de intransigencia del primer ministro israelí Benjamín Netanyahu, favorecida por atentados suicidas palestinos, paralizó el acuerdo de paz diseñado en Oslo en 1993, como si el dirigente de Israel intentara regresar a un punto de partida diferente. La retirada militar de Hebrón vino tarde y se presentó tan costosa por parte israelí que el proceso dejó de avanzar, especialmente cuando, en señal de desafío, el Gobierno de Netanyahu aprobó la construcción de nuevos asentamientos judíos en Har Homa al Este de Jerusalén. Washington, signo de los límites de su poderío externo y de su política interna, fue incapaz a lo largo de todos estos meses de extraer concesión significativa alguna a Netanyahu, aunque éste preparara una nueva intentona final para 1998 que puso las cartas sobre la mesa. A saber, una cesión de territorio por Israel significativa, si bien no llegara a lo previsto inicialmente, a cambio de una mayor actividad de la Autoridad Palestina en la lucha contra el terrorismo y un estatuto final que incluyera una cierta estatalidad, aunque fuera limitada y para un territorio tan moteado y atomizado como las manchas en una piel de leopardo. La falta de capacidad de presión de los europeos, a pesar de ser los principales donantes de ayuda, volvió a generar frustraciones, mientras la labor del repre-

sentante de la UE, el español Miguel Angel Moratinos, siguió adelante sin gran publicidad. Cuando en otoño se produjo una nueva crisis con Irak, por la negativa de Saddam Hussein a autorizar unas plenas inspecciones de armas de destrucción masiva por parte de la ONU, Washington descubriría, una vez más, que la falta de avance en el proceso de paz entre israelíes y palestinos -cuando menos- podía contaminarlo todo. No logró encontrar bases de apoyo en la zona para llevar a la práctica su amenaza militar, por lo que se vio tentado a actuar unilateralmente, aún sin bases con sus propios grupos de portaaviones, y sin una autorización expresa del Consejo de Seguridad, lo que hubiera constituido un mal precedente para el nuevo orden mundial en ciernes. Finalmente, se buscó una salida diplomática, pero que no produjo resultados, por lo que la tentación de una acción militar -aunque sólo fuera como elemento de presión- renació a principios de 1998 ante la cerrazón iraquí y la necesidad de Clinton de actuar. Los europeos, también, en la reunión de Malta continuación del proceso de Barcelona, descubrirían cómo los proyectos de cooperación euromediterránea topan contra esta misma piedra del conflicto árabe-israelí. Por eso, al final, estadounidenses y europeos intentaron ejercer una presión para un acuerdo, aunque no fuera exactamente el previsto en Oslo. Ahora bien, cuando no es capaz de que Netanyahu responda a sus intereses, Estados Unidos parece empezar a ocuparse más de aquellas relaciones -con Egipto o con Irán, pasando por Arabia Saudí- donde pueden ponerse de manifiesto los efectos negativos de la política de *cruzado* del primer ministro del Likud, como si se sintiera parte de Occidente y no de Oriente Próximo.

En el otro extremo de este mar, otro problema, Argelia, venía también a preocupar a Europa y demostrar los límites de su capacidad de presión. La violencia más brutal siguió marcando una guerra civil, o, como se ha preferido llamarla, una guerra contra civiles. La apertura a un mayor pluralismo intentado por el régimen de Zerual no ha dado los frutos esperados. Éste, en efecto, seguía impidiendo la participación electoral de una fuerza como el FIS (Frente Islámico de Salvación), cuando la única manera de juzgar la representatividad de esta formación, seis años después del golpe que truncó su esperada victoria electoral, es, justamente, haciéndola participar en los comicios. La violencia prosiguió de la mano de los crueles y masivos atentados del GIA (Grupo Islámico

Armado), que tampoco se sabe realmente lo que representa. A ello hay que añadir acusaciones de *guerra sucia* y de una *limpieza* si no étnica sí *rural*, una forma violenta de *privatizar* o repartir tierras, además de factores que alimentan esta espiral, como las venganzas entre clanes, tribus o familias. No se entendía cómo algunos atentados podían cometerse con total impunidad a tan sólo unos metros de cuarteles del Ejército o de la gendarmería, ni que el Gobierno, si realmente no tenía nada que esconder, no aceptara una misión internacional, sea de la ONU, de la UE o independiente, para conocer de cerca lo que estaba realmente ocurriendo. No obstante, la parte más productiva del país, donde se encuentra el gas y el petróleo, donde en diversos sectores invierten los europeos, estaban seguras y bajo control. Y al cabo, esto era lo que importaba a unos Gobiernos que tampoco se planteaban hacer mucho más. Hasta que la presión de la opinión pública les obligó. Pero de nuevo, quedó clara una cierta impotencia europea.

El mundo islámico luchó arduamente en 1997 contra su propio destino. Volviendo a pasar al otro extremo del Mediterráneo, en Turquía se truncó la primera experiencia de Gobierno presidido por un islamista, Necmettin Erbakan, aunque en coalición con el muy laico partido de Tansu Çiller. Los militares -que se sienten garantes de la laicidad del Estado proclamado por Atatürk- o p e r a r o n plenamente en el punto final a este Gobierno, desde un principio sometido a controversia, ya fuera por los casos de corrupción que perseguían a Çiller, ya sea por la corrupción del islamista Partido del Bienestar, ya sea por la política exterior más próxima a otros regímenes islamistas que intentó impulsar el propio Erbakan, sin mucho éxito, pues la diplomacia estaba en otras manos. A principios de 1998, el Tribunal Constitucional, interpretando una Constitución dictada por los militares, ilegalizó el Partido del Bienestar -el más votado en las elecciones de 1995- y expulsó de la política por cinco años a Erbakan. Pero tras este enfrentamiento, late un problema no resuelto por los turcos, de reconciliación de una élite proeuropea y una sociedad en la que el islamismo es una realidad de profundas raíces. Una contradicción que posiblemente se agravó cuando el Consejo Europeo de Luxem-

burgo abrió en diciembre las puertas de la Unión Europea a diversos aspirantes -entre ellos, Chipre- pero se las cerró a Turquía, principalmente por sus carencias democráticas (y por su tamaño, por no citar el no mencionado *factor cultural*). El lugar de Turquía en Europa y en su zona geográfica sigue siendo uno de los temas no resueltos, una de las grandes cuestiones pendientes, cuando el juego no ha hecho más que empezar a redefinir las relación de pesos y medidas en toda esa área geográfica en movimiento, donde se cruzan intereses petroleros con conflictos culturales. Un área donde Kazajstán flirtea con China, donde Rusia intenta mantener su peso en el Cáucaso; donde Ucrania sigue siendo una incógnita; donde, en la retaguardia, empieza a sonar distinta, como ya se ha indicado, la melodía que llega desde Teherán.

### Terremoto en África

África vivió un terremoto, o varios de ellos simultáneamente. Es una de las regiones donde Estados Unidos cambió de política y ganó posiciones, y Europa, es decir, en este caso Francia, las perdió. Pero, sobre todo, donde en 1997 quedó al descubierto el cinismo de las políticas occidentales (francesa, estadounidense o inglesa), aunque vaya acompañado de un cierto retroceso de las pretensiones hegemónicas de esos países en el Continente, reflejado tanto en el repliegue militar francés como en la flexibilización de la política de Derechos Humanos de Washington. La política africana francesa sufrió varios revolcones, lo que acentuó su declive y probablemente contribuyó también a sacar a la luz su oscuro papel en Rwanda. París, de hecho, anunció una reducción de una presencia militar en Centroáfrica que le salía cara y que ya no contaba ni con tanto interés ni con tantas posibilidades. Con 1.400 soldados franceses menos en la región, esta presencia militar está destinada a pasar de 8.400 a 5.200 hombres, aún importante pero en franco declive.

Detrás de muchas de las inestabilidades y seísmos políticos en África en 1997 se sintió la larga mano de Estados Unidos, dispuesto a ser formalmente más flexible en materia de Derechos Humanos con su llamada política de compromiso sin juicio (*engagement without judgement*),

*“Washington descubriría, una vez más, que la falta de avance en el proceso de paz entre israelíes y palestinos -cuando menos- podía contaminarlo todo”*

que quedó claramente expresada en la gira que realizó por la región la secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright. África subió en la agenda de Clinton en su segundo mandato, al anunciar el reelegido presidente un Programa de Crecimiento y Oportunidad, basado en la idea de que integrar a África en la economía mundial era un requisito previo para la estabilidad política en la región.

El declive francés y el auge estadounidense quedaron aún más marcados con el fin del largo reinado de 32 años de Mobutu Sesse Seko en el Zaire, derrotado por la insurrección de Laurent Kabila, quien tras su victoria rebautizó el país como Congo. En el otro Congo cinco meses de guerra civil acabaron con Denis Sassou, en favor de Pascal Lissouba. En ambos casos se notó el empuje de Estados Unidos, pero también de otras potencias. Rwanda, crecientemente Angola y Uganda, con sus poderosas máquinas militares, pesan más en las alianzas regionales. Y mientras esto ocurría, en la región de los Grandes Lagos seguían los desastres y el vagar o huir de miles de refugiados. 1997 no presencié el nacimiento de un nuevo orden en África, sino que lo ocurrido, como ha señalado Alfonso Armada, ha puesto de relieve “un gran desorden de miseria y reconstrucción pendientes tras décadas de guerras civiles, corrupción generalizada, centenares de miles de refugiados, odios étnicos, litigios fronterizos y matanzas” (*El País*, 04.01.98). Tampoco vivió un amanecer democrático, pues aunque algo progresó la democracia en África, en los casos mencionados de los dos Congos o en Sierra Leone, unas dictaduras reemplazaron a otras. La Sudáfrica de Nelson Mandela siguió siendo un modelo de referencia, aunque empezaron a acumularse problemas, fruto de una mala gestión por el Gobierno en una economía aún dominada por blancos que cooperan poco, como denunció el propio histórico dirigente al despedirse como presidente del Congreso Nacional Africano e iniciar así su retirada.

### Europa, hacia su ampliación

Si algo ha marcado a Europa en 1997 han sido los pasos dados hacia la ampliación de la Unión Europea y de su otra organización central, la OTAN. En este sentido, la llamada arquitectura europea recibió un impulso decisivo en 1997, tanto en lo referente a la seguridad como a otros aspectos. Estamos, como ha señalado Carlos Alonso Zaldívar, ante una arquitectura posmoder-

na en la que más que defenderse frente a enemigos, se busca la definición de quién es amigo, una arquitectura en la que cuenta más la forma que la función. En el fondo, como ha escrito Robert Cooper (1997), en Europa se han dado pasos decisivos hacia el fin del sistema instaurado en 1648 con la paz de Westfalia, hacia el fin de un sistema basado en el equilibrio de poderes (*balance of power*) sobre el que ha funcionado Europa durante estos siglos. Ello ha hecho más fácil ampliar la OTAN, pero ya no está claro para qué, salvo para proteger a los países europeos de sus propios demonios, y, por supuesto, para facilitar la reconciliación entre las dos Europas que había separado la Guerra Fría. 1997 ha sido el año de la ampliación de la OTAN hacia el Este, en los términos limitados que quería Washington. Contra muchos pronósticos, la decisión de invitar a Polonia, Hungría y la República Checa, se ha producido sin provocar una crisis con Rusia. Esfuerzos se hicieron para ello, y se firmó con Moscú la llamada Acta Fundacional. Los movimientos previos rusos frente a esta ampliación pudieron estar dirigidos a impedir más bien posteriores expansiones de la Alianza hacia el Este que esta primera. En todo caso, en 1997 se asentó una histórica cooperación entre Rusia y la OTAN, elemento decisivo para construir una seguridad cooperativa en Europa y complementado con nuevos acercamientos entre Rusia y la UE, y que incluyó también acuerdos con otro país clave como es Ucrania.

De momento ha quedado sentado que Rusia no va a entrar ni en la OTAN ni en la Unión Europea y que, pese a sus vínculos con ambas, en el fondo, una vez más en su historia, Rusia tiene que inventarse un porvenir que no le resulte desgarrador entre Occidente y Oriente, entre Europa y Asia. Condición previa para que Rusia resuelva este problema sin traumas y sin poner en peligro los avances que ha realizado hacia la democracia es que renuncie a ser imperio. En 1997 no dio nuevos pasos *imperiales* significativos. Incluso hubo signos alentadores, como la paz de Chechenia o el plan aprobado por el Consejo de Seguridad ruso que apunta como prioridad de la seguridad nacional no tanto ya la defensa de sus fronteras sino el “reforzar la estabilidad social”. Rusia puede haber perdido importancia debido sobre todo a su debilidad interna. Pero es harto probable que se recupere. La cuestión es cuándo. Su economía, según las proyecciones del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, habría tocado ya fondo y, aunque desde un punto de

partida bajo, podría crecer en torno al 3% en 1998, tras años de regresión. Pero la crisis financiera asiática también puede haber tocado a Rusia, retrasando o dificultando así el despegue de este país rico en capital humano y en materias primas. El año empezó con Yeltsin enfermo y terminó con una nueva enfermedad del presidente, con, entremedias, luchas de poder que restaron influencia a los más reformistas en el Gobierno, como Anatoli Chubáís, mientras las Fuerzas Armadas seguían un proceso de descomposición de imprevisibles consecuencias. Bajo una superficie engañosa subyace una lucha de poder político, económico y mediático entre clanes que puede poner en peligro todo el edificio. Rusia sigue constituyendo una gran incertidumbre. Hacia fuera y hacia dentro.

La OTAN no sólo decidió ampliarse y tender una mano a Rusia sino reformarse al aprobar una nueva estructura militar más ligera y más flexible y cuya preservación evita la renacionalización de las políticas de defensa. Francia decidió no participar en la cadena de mandos al no ver satisfechas sus demandas sobre la europeización de la Alianza, mientras España sí se integró. Sin embargo, la puerta ha quedado abierta a una eventual participación francesa en lo que resulta más importante para la nueva OTAN que su estructura de mandos: las fuerzas, en particular las llamadas Fuerzas Conjuntas y Combinadas, que habrán de modularse y estar abiertas a participaciones varias, incluidas las de no miembros de la OTAN, como ocurre en Bosnia. La OTAN se ha europeizado respecto a lo que era anteriormente. Se aprecia un mayor peso europeo en los mandos y en el hecho de que si EEUU no quiere participar en alguna operación, los componentes europeos se puedan desgajar y utilizar las infraestructuras de la OTAN bajo el control político de la UE y de la UEO. Lo que significa dos cosas: que la UE -como la OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa) y otras organizaciones- ha decidido hacer de la OTAN su estructura militar de facto, y que EEUU conservará un derecho de veto en esta dimensión sobre los europeos, aunque éstos tendrán un menor grado de dependencia que anteriormente respecto a EEUU. Toda verdadera autonomía en la seguridad europea resultaría

*“1997 ha puesto de relieve la necesidad de crear una fuerza capaz de actuar en misiones internacionales a medio camino entre lo policial y lo militar”*

mucho más costosa. Especialmente, cuando gastar más en defensa parece incompatible con el gran objetivo de Maastricht: llegar a la moneda única. Quizás no sorprenda así que la identidad europea de defensa no haya avanzado, incluso haya sufrido un cierto retroceso en el nuevo Tratado de Amsterdam, respecto al de Maastricht. Si en éste se mencionaba la «definición, en el futuro, de una política de defensa común que pudiera conducir en su momento a una defensa común», el nuevo texto aborda una «definición progresiva de una política de defensa común (...) que pudiera desembocar en una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo». La integración de la UEO en la UE queda para mejores tiempos, pese a que la UEO ha avanzado en su definición al constituir un comité militar y generar un cierto grado de planeamiento conjunto con la OTAN.

La práctica siguió estando en Bosnia, donde el papel de la OTAN para dirigir la Fuerza de Estabilización (SFOR) ha sido esencial. Pero incluso en esta misión, que bajo otra denominación ha de continuar so pena de desestabilizar la situación, también se han apreciado carencias, además de un deseo de Estados Unidos de reducir su presencia. Bosnia es un ejemplo de cómo las operaciones internacionales de paz pueden tender a tener más a menudo mayor contenido policial que militar, especialmente una vez superado el estadio de la guerra, cuando se pasa a la estabilización o reconstrucción.

La SFOR proporciona un alto grado de seguridad y de disuasión. La Fuerza Internacional de Policía (IPTF), con 1.900 integrantes, sin armas, con un mandato limitado y dependiente de la ONU, tiene asignadas unas misiones muy limitadas, lo que ha obligado a recurrir sea a la fuerza militar para operaciones que en realidad son claramente policiales, sea a apoyar con soldados la labor de esa policía. En este terreno, en 1997 se ha puesto de relieve la necesidad de llenar ese hueco que se encuentra a medio camino entre las misiones militares y las policiales. Este modelo está ya inventado en términos nacionales con la *Gendarmerie* en Francia o la Guardia Civil en España, que estaban estudiando una más estrecha cooperación, junto a los *Carabinieri* italianos. Es posible que la idea de una Guardia Civil internacional no tarde demasiado tiempo en prosperar. Más allá de Bosnia, y

especialmente en países o zonas donde no existe cultura policial democrática, esta línea de pensamiento merecería mayor atención para un futuro en el que puede aumentar la necesidad de intervenir en conflictos civiles. Muchas de las misiones internacionales de paz de los últimos años, al intervenir en conflictos que tienen más de guerra civil que de conflicto internacional clásico, demandan la aportación de este tipo de fuerzas.

Si la actuación en Bosnia representó una cara de la moneda europea, la otra se dejó ver en la vecina Albania donde una anárquica sublevación civil produjo un nuevo test para Europa. La ruptura del orden social con la quiebra de un sistema financiero piramidal supuso pérdida de ahorros para uno de cada tres albaneses, pero el Gobierno fue incapaz de hacer frente a la crisis. La intervención militar europea -*Operación Alba*- resultó estabilizadora, pese al limitado alcance de sus patrullas y operaciones. Pero fue una misión llevada por los países del Sur, pues los del Norte no quisieron tener nada que ver ni siquiera permitir un paraguas UEO u OTAN (aunque ésta aportó importante apoyo técnico). La fuerza internacional, dirigida por Italia, se desplegó en abril, permitió unas elecciones en julio, y se retiró en agosto. Salió bien. Pero también demostró -como queda patente en otros casos ya apuntados- la inexistencia de una Política Exterior y de Seguridad Común plena. En buena parte las políticas nacionales exteriores han desaparecido con el fin de la Guerra Fría y el proceso de integración europea, pero no ha nacido aún una política exterior común. Los pasos dados en el Tratado de Amsterdam a este respecto fueron positivos, pero de orden fundamentalmente institucional. Falta una convergencia previa de las políticas exteriores.

1997 marcó la conformación de un nuevo liderazgo en Europa. Tras las victorias -anunciada- de Tony Blair en el Reino Unido e -inesperada- de Lionel Jospin en Francia, sólo quedaba Kohl en Alemania de todos los firmantes del Tratado de Maastricht. Aunque esta nueva generación no se anunciaba como tan europeísta como la precedente, y aunque dieron muestras de una visión muy nacional de Europa en la cumbre de Amsterdam en junio, Blair y Jospin, cada uno a su estilo, aportaron savia nueva a la construcción europea. El uno con una actitud más positiva y la voluntad de integrar, aunque tardíamente y sin fecha, la libra esterlina en la moneda única; el otro impulsando una Europa más social -como en

unos primeros elementos se recogió en el Tratado de Amsterdam y posteriormente en el Consejo Extraordinario sobre el empleo- para compensar su aceptación de la rigidez de la moneda única, y también para responder a una demanda real de la ciudadanía, demostrando así que Europa condiciona, pero también se la puede condicionar. Se han puesto unas primeras piedras para la Europa social. El edificio queda por construir. El Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, carece de hilo conductor frente a sus predecesores, el Acta Única (1986) con el objetivo del Mercado Único, o el Tratado de Maastricht (1991), un texto para llegar a la Unión Económica y Monetaria. Si bien incorpora algunos avances, Amsterdam se cerró precipitadamente, y sin resolver algunos problemas esenciales como el de la reforma de las instituciones, esencial para una Unión Europea ampliada. Los jefes de Estado y de Gobierno tenían otras prioridades. Concretamente dos: la moneda única y la ampliación. Superadas las incertidumbres de los seis primeros meses del año, el proyecto del euro recibió un impulso decisivo para materializarse el 1 de enero de 1999, previsiblemente con una participación amplia que facilitará también el funcionamiento del mercado único. Hasta EEUU -sus políticos, sus financieros y sus economistas- se convencieron finalmente de que el euro nacerá. El euro tendrá profundas consecuencias económicas para Europa -entre otras la coordinación y, eventualmente, integración de políticas-, pero también otras de relación de poder e influencia entre la UE y Estados Unidos. Junto al Banco Central Europeo y su Comité Ejecutivo, se anunció en 1997 el futuro nacimiento de un nuevo centro de poder: el llamado Euro X, foro informal pero real que habrá de reunir a los ministros de Economía de los países del euro, donde se tomarán o al menos se prepararán grandes decisiones económicas.

El otro gran paso fue abrir la puerta de la UE a una primera ampliación hacia los países del Este, un paso de reconciliación histórica invitando a Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovenia y Estonia, además de, si las condiciones políticas lo permiten, Chipre. Los demás aspirantes tendrán posibilidades anuales de *repesca*, a medida que mejoren su situación política y económica. El extraño fue, como ya se ha mencionado, Turquía. El camino no será fácil. La ampliación plantea todo tipo de problemas, para los aspirantes, para los que se quedan fuera (con importantes minorías, por

ejemplo húngaras, en su seno) y sobre todo para los Estados miembros de la UE. La Agenda 2000 propuesta por la Comisión Europea resultará difícil de gestionar, pues implica un reparto de los costes de la ampliación que los países ricos desean ver recaer en los que más reciben ahora de las arcas comunitarias, es decir, fundamentalmente los más pobres, y entre ellos España. Europa avanza, aunque no sepa muy bien hacia dónde. Y esta confusión tuvo también su reflejo social. Por ejemplo en la no prevista reacción de la sociedad británica – y mucho más allá- ante la muerte de la princesa Diana. O la revisión de su historia en que se ven inmersos diversos países, como Francia. O el hecho de que Europa demostró en varias ocasiones no saber qué hacer frente al desafío de la inmigración. Junto a esto se dieron avances en el proceso de paz en Irlanda del Norte, al aceptar el IRA una tregua que permitió la participación de su brazo político, el Sinn Fein, en unas difíciles negociaciones, cuyos resultados Blair planeaba someter a referendo en mayo de 1998.

### Purgas asiáticas

Fue un año de mudanzas para Asia. Deng Xiao Ping murió en febrero sin ver realizado su sueño de presenciar la retrocesión de Hong Kong del Reino Unido a China, que se produjo el 1 de julio. Sin embargo, a final de año este hecho histórico había quedado casi olvidado, ante los vientos de la crisis que asolaron a muchas economías emergentes asiáticas, incluso a una consolidada como la japonesa. El origen de la crisis se situó en las instituciones financieras, bancos y otros, de muchos de estos países antes que en sus políticas macroeconómicas. El alcance del cambio provocado es difícil de prever. Asia puede estar ante una purga de sus economías, con lo cual éstas podrían renacer dentro de unos años con más brío y más fuerza, tras unos años de mucho menor crecimiento que en los últimos. Pero también puede tratarse de una crisis en profundidad de todo un modelo -o varios modelos con vínculos comunes- de desarrollo en el que, como ha señalado Morton Abramovitz, los *tigres* asiáticos comprimieron un siglo en una generación. Esta crisis tuvo un marcado impacto político. Ha puesto en cuestión diversos regímenes, entre ellos el de Suharto en Indonesia, y pro-

bablemente propiciado la victoria del opositor Kim Dae Jung en las elecciones en Corea del Sur. Podría favorecer una democratización general, pero también lo contrario. En todo caso, los movimientos sociales en algunos países corren el riesgo de alcanzar dimensiones regionales de confirmarse la expulsión de cientos de miles de trabajadores extranjeros de Indonesia o de Tailandia. A l g o p o s i t i v o de esta crisis podría ser que frenara la compra de armas en una zona cargada de numerosos contenciosos territoriales y carente de estructuras de seguridad como la OTAN o la OSCE que en Europa constituyen un factor de estabilidad. Ni la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) ni la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico) llenan este vacío. Ya en 1996, Asia había representado un 46% del total de la compra de armas pesadas en el mundo y un 20% del gasto militar mundial, el segundo mayor mercado de armas tras Oriente Próximo, según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres. Por otra parte, la intervención del Fondo Monetario Internacional, imponiendo estrictos programas de reducción del gasto público y aumento de los tipos de interés en varias de estas economías pudo hacer emerger una conciencia

regional en Asia, frente al FMI, percibido o demonizado como la mano de Occidente en la región. Llueve sobre mojado, pues las élites asiáticas no han dejado de apreciar resentimientos

antiasiáticos en muchos analistas occidentales. Si China acaba salvándose, es decir, si no devalúa su moneda, quedará como el país que ha ayudado a los países en crisis en una situación difícil mientras Occidente les obligaba a una amarga medicina. Claro que si China se contagia en esta crisis, estaremos ante mucho más que una purga. La cuestión que la crisis asiática, con repercusiones en otros países o zonas del mundo como se ha indicado, planteaba a finales de 1997 era si podía provocar una deflación o recesión a escala mundial de enormes consecuencias, o cuando menos aumentar las tensiones proteccionistas entre bloques. O si por el contrario iba a tener el mencionado efecto de simple purga no sólo en Asia, sino en el conjunto de una economía global, que, pese a carecer del contrapeso de una política global, ha demostrado requerir no tanto controles

*“Asia puede estar ante una purga de sus economías. Pero también puede tratarse de una crisis en profundidad de todo un modelo de desarrollo”*

en los movimientos de capitales cuanto reglas del juego claras para Gobiernos y para instituciones bancarias, supervisadas por instituciones internacionales. Como el Fondo.

### Nuevo temario, nuevos actores

En 1997 se acentuaron y confirmaron algunas tendencias de la vida internacional -una vida sin rumbo aparente- que se venían apuntando desde hace algún tiempo, entre ellas la ampliación de los actores y la ampliación del temario. Entre los nuevos temas, que sólo mencionaremos, destacan por supuesto la globalización económica y sus efectos (muchas veces oscuros con el surgimiento de una criminalidad que justamente la utiliza para desarrollarse por nuevas vías); el medio ambiente y la cumbre de Kyoto sobre cambios climáticos en la que se dio un primer paso adelante, aunque claramente insuficiente al aprobar los países desarrollados una reducción del 5,2% de sus emisiones de gases tóxicos; las migraciones y el multiculturalismo; la mujer; y desde luego los integristas y las religiones -un asunto muy antiguo que rebrota con nuevo vigor; o la lengua -en el caso del español, tan presente en la Cumbre Iberoamericana en Isla Margarita- y las telecomunicaciones y, en general, las tecnologías e industrias de la información. La base de legitimación de toda acción internacional se ha preservado en el Consejo de Seguridad, pese a alguna tentación -por ejemplo, la ya mencionada de EEUU ante Irak- de actuar sin buscar el consentimiento expreso de este órgano esencial. El Consejo de Seguridad funciona, si bien no resulta representativo de la realidad demográfica o económica de los países que lo componen, especialmente sus cinco miembros permanentes con derecho de veto. Pero los debates habidos en 1997 para su reforma han demostrado que toda solución alternativa será muy difícil de alcanzar, pues crea agravios comparativos, especialmente entre potencias de una misma región geográfica. Más fácil se presentó la reforma interna de la ONU para la que su secretario general, Kofi Annan, presentó un plan en 10 puntos con el que aligerar la burocracia y mejorar la eficacia de la organización. Se dieron, asimismo los primeros debates para la constitución de un Tribunal Internacional Penal para juzgar los crímenes de guerra y contra la Humanidad. La experiencia del Tribunal constituido a estos efectos para afrontar los crímenes cometidos en

la guerra de Bosnia ha sido positiva, pues ha permitido las primeras condenas. No obstante, sólo ganará plena credibilidad el día en que criminales como Radovan Karadjic o Ratko Mladic sean conducidos a juicio en La Haya.

En cuanto a los nuevos actores, la influencia de los medios de comunicación a la hora de configurar esta agenda y empujar a los Gobiernos a actuar -ya sea en Argelia, en Albania o en otros lugares- crece día a día en lo que se ha venido a llamar el *efecto CNN*, en el que se entremezcla la globalización e instantaneidad de la información con fenómenos que han seguido desarrollándose espectacularmente, como Internet, un medio de comunicación ya de masas y muy peculiar por directo, que saben utilizar bien movimientos como el zapatista en Chiapas y también los propios Estados. Con la influencia mediática, crecida, han de contar ahora en mucho mayor grado los aparatos diplomáticos, pues en ocasiones los medios contagian una cierta *intervencionitis*, no siempre positiva ya que muchos problemas no se solucionan con operaciones militares. En todo caso, la dimensión *humanitaria* de estas intervenciones se ha expandido. No se trata sólo de que los medios de comunicación inician debates o impulsan acciones, sino que a menudo recogen los sentimientos -y estamos aquí ante un factor político muy emocional- de las sociedades, muchas veces canalizados también a través de las ONG. Pues el segundo nuevo actor en las relaciones internacionales, o transnacionales, de este cambio de siglo son las ONG. Las que controlan el cumplimiento de los Derechos Humanos, o canalizan la ayuda humanitaria, permiten una injerencia en los asuntos internos de los Estados que éstos no pueden ejercer. Por ello, su papel está probablemente destinado a crecer en el llamado nuevo orden mundial. Quizás el paradigma en 1997 lo constituyó el Premio Nobel de la Paz concedido a una ONG, la Campaña Internacional para la Erradicación de las Minas Antipersonas y a su coordinadora Jody Williams. Dicha organización no sólo consiguió el preciado reconocimiento, sino que, apoyada por Canadá -el apoyo estatal sigue siendo importante- logró que 121 países firmaran un convenio para la prohibición total de estas armas que no diferencian entre combatientes y no combatientes, unas armas baratas de plantar y muy caras de retirar o desactivar. Por desgracia, ninguno de los principales productores o usuarios -Estados Unidos, Rusia, China o los principales países de Oriente Próximo- se sumaron a esta iniciativa.

1997 ha sido un año de siembra. De buenas y malas hierbas. Aún es pronto para poder separarlas con claridad, no digamos ya para arrancar éstas y dejar que crezcan aquéllas. Pero también lo ocurrido en 1997 ha reflejado que el mundo cambia mucho más deprisa que las ideas y los conceptos para entenderlo; no digamos ya para actuar sobre él. Cuando los Estados pierden poder hacia arriba (integración supranacional), hacia abajo (regionalización) y hacia el lado (globalización y nuevos actores), aunque conserven muchas capacidades de influencia, ya no sirve el puro enfoque estatal para abordar la realidad que todavía llamamos internacional, aunque los Estados sigan siendo actores centrales. Entre los escasos nuevos modelos de análisis, cabría destacar el elaborado por Robert Cooper, antes citado, que brinda la idea de tres mundos coincidentes: el premoderno, el moderno y el posmoderno. Pues un problema central se encuentra, precisamente, en las dificultades que aparecen en las relaciones entre los Estados o movimientos de estas tres clases. Con los acontecimientos de 1989, Europa, al menos, ha pasado página. Con un «nuevo vocabulario» y «nuevas políticas» estamos, según Cooper, en el *posequilibrio de poderes*, en una Europa posmoderna en la que los Estados colapsan en un orden superior, en vez de en un desorden inferior. Son Estados que no insisten en su soberanía por encima de todo ni en separar los asuntos externos de los internos. Cooper ve dichos rasgos en esa construcción que es la Unión Europea. El interés nacional viene definido por el proceso político en democracia, incluso por la amistad entre Estados, como ya hemos indicado, más que por aquella máxima británica de Palmerston de los «intereses permanentes». Pero no todos se han hecho posmodernos. Pues mientras esta Europa se ordena, otras partes del mundo se están volviendo más desordenadas. Hay regiones y Estados aún modernos, donde impera el sistema antiguo del equilibrio de poderes, como en el Golfo, si bien con una excesiva rigidez. Y existen Estados premodernos, es decir, en formación o ruptura, cuando ya no hay esa elección del pasado entre imperio y caos. Rusia es semilla con las tres posibilidades. Japón es posmoderno, pero si China insiste en afirmarse como potencia, podría convertirse en moderna. Para los europeos, la posmodernidad plantea sus propios riesgos. Por una parte, que haya que intervenir, por razones de interés o de conciencia, en conflictos provocados por Estados modernos o en el seno del mundo

premoderno, se llame antigua Yugoslavia o África. Europa debe estar preparada para éstas u otras eventualidades. Ahora bien, la posmodernidad puede llevar, por otra parte, a la apatía o a la incapacidad de actuar. Cabe preguntarse si el propio éxito de su paz y de su integración no impide justamente a los europeos transformar a Europa de espacio en potencia, aunque de nuevo cuño. La falta de enfrentamiento interno hace que Europa no sienta la urgencia de afirmarse política, física o psicológicamente, lo que no favorece el surgimiento de una auténtica política exterior común, sin embargo necesaria. Pues el problema más delicado que tiene la UE es el de su relación con lo que queda fuera de ella en su propia vecindad, tan premoderna. En cuanto a la *potencia indispensable*, EEUU puede vacilar, como hemos visto, en su voluntad o en su estructura. Pues combina una sociedad en parte posmoderna y en parte premoderna y de una creciente diversidad, con un Estado simplemente moderno. Ello hace que no pueda ser ninguna de las tres cosas con plenitud y que, como resultado, unas veces se paralice o se retraiga y otras se unilateralice, es decir, actúe de forma premoderna, imperial. Las fracturas políticas más delicadas aparecen, pues, entre lo pre, post y moderno, entre las sociedades, e incluso en el seno de las sociedades. En esta situación, los temas globales no se resuelven en clave ilustrada (ciencia, mercado y democracia) sino en clave intercultural y transtemporal. El mundo se ha hecho uno, pero en él conviven siglos diferentes.

#### Referencias bibliográficas

Huntington S. (1998) "Intereses exteriores y unidad nacional", *Política Exterior*, 61:177-198.

Fuentes C. (1997) *El desafío latinoamericano*, Conferencia Anual Francisco Fernández Ordóñez, 7 de octubre, Madrid.

Cooper R. (1997) *The Post-Modern State and the World Order*. London: Demos.