

Anuario Internacional CIDOB 2000 edición 2001

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2000

2000, el año que fue recibido con un responso
Carlos Alonso Zaldívar

2000, el año que fue recibido con un responso

Carlos Alonso Zaldívar
Diplomático

Aunque 2000 era el último año del segundo milenio su llegada fue recibida celebrando el comienzo de un milenio nuevo, así que al joven año aquella algarabía debió sonarle a responso. No traigo esto a cuento por minuciosidad contable. Nada de eso. Recibir así a 2000 no fue un error, sino un signo de los tiempos. Quienes se empeñaron en que un siglo debía terminar cuando sólo habían transcurrido 99 años, tenían sus razones para hacerlo. ¿Recuerdan el “efecto 2000”? Nos tuvieron con el alma en vilo pendientes de si el fallo de las computadoras traía el caos. A la hora de la verdad, es decir, cuando los relojes digitales marcaron 00:01 del 1 de enero de 2000, no pasó nada. El mundo respiró y olvidó sus temores. Con ese olvido también respiraron algunas empresas que se habían embolsado miles de millones de pesetas so pretexto de corregir unos riesgos imaginarios. Sus jefes de ventas fueron los responsables de que 2000 fuera recibido con un responso. Esos heraldos de la "sociedad del conocimiento" hicieron un buen negocio convenciéndonos de que 100 ya no eran 100, sino 99. Lo dicho, 2000 nació bajo el signo de los tiempos (nada más natural, por otra parte). Ahora bien, en su transcurso el nuevo año se vengó de la informática. Primero dejó que el índice Nasdaq subiera hasta los 5.000 puntos y después lo mandó cuesta abajo hasta los 2.500, lo que supuso una caída del 50%, el fin de la burbuja de "las tecnológicas" y abundantes quiebras entre las ".com". Si añadimos a eso que los precios del petróleo alcanzaron un máximo en los últimos diez años (37 dólares), incluso cabe pensar que el año de los tres ceros también quiso recordar a los señores de los bits que el mundo sigue necesitando barriles para funcionar. Con todo, en términos económicos el año no fue malo. Ante todo, 2000 no trajo crisis financieras como sus predecesores 1997 y 1998. Sólo al final, Argentina tuvo que recurrir a un préstamo del Fondo Monetario Internacional cuyos efectos ya veremos cuánto duran. En todo caso, la producción mundial creció un 4,9%. El motor fue la economía de Estados Unidos, que superó el 5%. Pero en su transcurso, 2000 fue variando esa cifra a la baja y en diciembre se despidió dejando abierto el interrogante de si en 2001 habrá aterrizaje suave o recesión dura.

En los tiempos de la globalización no hay que extrañarse de que un balance anual sobre relaciones internacionales se abra con datos como los anteriores. Los globalizadores políticos (es decir, quienes por convicción y/o interés vaticinan que el mundo camina irreversiblemente hacia una red de mercados globales abiertos y desregulados) proclaman que es la economía la que marca hoy la pauta en el acontecer internacional, que a ella se pliegan inevitablemente las políticas de los estados y que poco cuentan ya las diferencias culturales entre los pueblos. ¿Cómo lo saben? No lo saben, lo quieren. Cuando esas gentes hablan de globalización no se refieren al proceso histórico de establecimiento de vínculos e intercambios entre las diversas economías nacionales; ese proceso está en marcha y la interdependencia aumenta, cierto, pero nadie sabe adónde conducirá. Su evolución está abierta y en otros momentos de la historia procesos semejantes han producido

resultados muy distintos a los que ellos adelantan (por ejemplo, el proceso de globalización que se inició en 1870 no desembocó en un mundo de mercados libres sino que condujo a un resurgimiento del proteccionismo y a la Gran Guerra de 1914). Los globalizadores políticos no hablan de la globalización como proceso histórico, hablan de su proyecto de globalización particular, de la orientación que quieren imprimir a la globalización en curso. Lo hacen dando a sus deseos forma de profecía para persuadir a los temerosos de que si no siguen sus consejos terminarán en la cuneta de la historia. Pero, afortunadamente, los globalizadores políticos no controlan la historia. La economía pesa, cierto. Pero la cultura también y, a través de la política, deja notar su peso sobre las formas que adopta la economía. Los mercados empujan, cierto. Pero los estados distan de ser entidades inertes que sólo pueden ceder a los empujones. En la economía global los estados continúan siendo unos agentes activos con capacidad, entre otras cosas, de conformar los mercados. El capitalismo reina hoy en todas partes, cierto una vez más. Pero eso no quiere decir que todos los capitalismos realmente existentes sean o vayan a ser iguales. Por muy capitalismos que sean, no pueden limitarse a aumentar su eficiencia económica; también tienen que preservar la

c o h e s i ó n
de sus sociedades y la propia existencia de los estados en que se desenvuelven. Una economía global de mercados abiertos y desregulados,

una comunidad de pueblos homogeneizados por la cultura occidental, un mundo con los Estados Unidos como líder reconocido, puede que sea el sueño de algunos y la pesadilla de otros, pero no es el mundo en que vivimos ni probablemente al que vamos. Un repaso de la vida internacional en 2000 ayuda a apreciarlo. Ahora bien, ¿cómo pasar revista a lo ocurrido en ese año sin dejarse atrapar por algunos lugares comunes tan difundidos como falsos? ¿A qué referencias mirar para apreciar el rumbo que van tomando las cosas? En el siglo XIV, Ibn Jaldum en su *Muqaddimah* escribió: "Examina los acontecimientos históricos a la luz de los elementos básicos que no hayan cambiado a lo largo de la historia humana". Cambios no faltan en las relaciones internacionales últimamente: ha habido tantos que la pregunta es si queda algo que no haya cambiado. En circunstancias así resulta difícil orientarse. Mi predecesor en estas páginas, Pere Vilanova, tituló su contribución al Anuario 1999

“En la economía global los estados continúan siendo unos agentes activos con capacidad, entre otras cosas, de conformar los mercados”

La confusión como paradigma, y no le faltaba razón. Sin embargo, Ibn Jaldum ofrece una vía para escapar de ese paradigma: empezar mirando si entre tanto cambio algo no ha cambiado. Lo he hecho y he aquí lo que he encontrado. Antes y ahora la existencia de una potencia con pretensiones hegemónicas concita oposición. Antes y ahora el poderoso tiende a contraer compromisos contradictorios que luego no puede satisfacer. Antes y ahora los estados se esfuerzan por ampliar su fuerza y su riqueza llenando los vacíos de poder. Y, ni antes existió ni ahora existe un conjunto de valores que sea global, es decir, asumido y aplicado igualmente por las diversas culturas en las que la humanidad se encuadra.

Con esas referencias *in mente*, las noticias del año 2000 ofrecen perfiles bastante diferentes a lo que proclaman los lugares comunes al uso. Por ejemplo, la clave para esclarecer qué significa el reiterado y reiterado "liderazgo americano", no está en los datos sobre la superioridad militar y económica estadounidense. Reside en que, a pesar de esa superioridad, desde diversas latitudes aparecen muestras de rechazo al susodicho liderazgo. China continuó dándolas durante 2000 y la Rusia de Putin reemplazó el seguidismo del hipotecado Yeltsin por una actitud de afirmación propia.

Japón continuó un año más (y ya van diez) rechazando las prescripciones económicas que le hizo Washington. Incluso desde la UE se manifestaron algunos tímidos gestos de independencia frente a Estados Unidos. Los nuevos países industrializados asiáticos, que tan duramente se vieron golpeados por la crisis de 1997, durante 2000 fueron recuperándose y se movieron en ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) +3 y bilateralmente para asegurarse de que si sobreviene una nueva crisis no volverán a verse en manos de los financieros occidentales. Hay más muestras de que las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos concitaron nuevas resistencias durante 2000. También otras invariantes de la historia internacional se confirmaron en ese año. Los temores con que la Unión Europea recibió la proclividad de la administración Bush a limitar sus intervenciones militares a aquellos casos en los que estén en juego intereses vitales norteamericanos, reflejaron el temor a que el poderoso no satisfaga los compromisos contraídos (en los Balcanes, por ejemplo). Una muestra de lo fácilmente que puede ocurrir eso fue el fracaso de la

mediación de Clinton entre Israel y la Autoridad Palestina. Con el lenguaje adecuado el poderoso puede hacer propuestas que suenen prometedoras a las partes enfrentadas. Éstas se muestran contentas porque las interpretan de forma contradictoria, pero cuando eso se pone de relieve todo se va al diablo de la noche a la mañana sin que el poderoso lo remedie. En 2000, sólo un año después del final de la guerra de Kosovo, empezó a quedar claro que el objetivo de protección humanitaria con que se justificó aquella violación del derecho internacional pesó mucho menos que el objetivo geopolítico de lograr que la Unión Europea marcara las reglas del juego en la zona, e incluso que eso pesó todavía menos que el objetivo global de Estados Unidos de salvaguardar la credibilidad de su aparato militar. Lo dicho, los vacíos de poder se llenan rápidamente y los estados no ceden en el empeño de aumentar su poder. Incluso estados como los de la UE que son mutantes del Estado-nación tradicional. En términos más clásicos, también hemos podido verlo en Colombia.

Volvemos sobre esos y otros acontecimientos de 2000 con más detalle, pero con lo dicho ya es posible apreciar que apunta una cierta trayectoria. La llamada de atención de Ibn Jaldun sobre lo estable en la historia ayuda a verlo. Durante los últimos 500 años, es decir, desde que los imperios europeos comenzaron a conectar las diversas partes del mundo en una trama global, el sistema de relaciones internacionales ha seguido una pauta estable. En cada época, al menos dos potencias, y frecuentemente más, han competido unas contra otras por ganar la preeminencia mundial. Desde los españoles y los portugueses en el siglo XVI hasta los americanos y los rusos en la segunda mitad del XX, la escena mundial ha visto repetirse el espectáculo de la competición entre las grandes potencias. Cada una de esas competiciones ha sido global, no sólo en el sentido de que ha cubierto todo el mundo, también porque se ha desarrollado tanto en el terreno económico y militar como en el político, cultural e ideológico. En la mayor parte de los casos el final de la competición se produjo a través de grandes guerras y frecuentemente con la implosión de una o de varias de las potencias competidoras. Al final de cada época por regla general se produjo un interregno durante el cual parecía que las potencias vencedoras habían alcanzado un dominio permanente. Eso pensaron en el Congreso de Viena de 1815 los países de la Santa Alianza y también en 1919 los vencedores de la Primera Guerra Mundial, y en 1945 los de la Segunda. Al final de cada competición, entre los vencedores

siempre reinó la ilusión de que iba a ser la última, de que, a partir de entonces, la vida internacional dejaría de repetir la pauta que hasta entonces venía siguiendo. Dicho de otra forma, los ganadores siempre albergaron la esperanza de que su victoria no sería cuestionada y que sus intereses permanecerían salvaguardados. No hace falta añadir que esa esperanza siempre se reveló una ilusión. El final de la Guerra Fría no está siendo diferente del final de las anteriores grandes competiciones. Corrijo, lo ha sido en un aspecto fundamental. Se ha producido muy pacíficamente, con una violencia entre los contendientes mínima si se compara con la que se produjo en los antecedentes inmediatos. Ésa ha sido una gran y positiva diferencia. No hay diferencia, sin embargo, en el hecho de que el gran vencedor, Estados Unidos, parece creer que tras su victoria ha heredado el mundo.

Durante la década pasada Estados Unidos trató de dictar el comportamiento de Naciones Unidas, de la OTAN, del FMI y de otras organizaciones internacionales. Pretendió hacer de su concepto de capitalismo y de democracia la medida de todos los países. Su sueño fue integrarlos en un sistema global construido sobre esas bases, un sistema que reportaría paz y prosperidad a todos. ¿En qué medida lo ha logrado? Desde luego, no lo suficiente para prolongar mucho más el interregno que se inició con el fin de la Guerra Fría. ¿Por qué? Porque Estados Unidos se pasó los años noventa predicando que la nueva situación internacional no era un juego de suma cero, sino que ofrecía la posibilidad de que todos mejoraran al mismo tiempo. Puede que tal oportunidad existiera, pero no fue eso lo que ocurrió. La política internacional de los años noventa resultó ser un juego con muchos perdedores y pocos ganadores, así que es poco probable que los muchos perdedores concedan a los pocos ganadores un nuevo crédito para continuar aplicando las mismas políticas durante la primera década de 2000. Al entrar en el tercer milenio la potencia estadounidense es única, pero la ilusión de que todos los países se verán beneficiados en un mundo organizado bajo su "benigna hegemonía", está más que cuestionada. Las voces de los que se atreven a decir "no" a Washington, ya se oyen. Los noventa no fueron el umbral de acceso al "mundo feliz americano", fueron el interregno entre la Guerra Fría y la nueva gran competición mundial que ya ha comenzado. Es tentador decir que, a este respecto, 2000 marcó un punto de inflexión, pero probablemente sería exagerado. La historia raramente cambia su curvatura en un solo año y también hay datos del año 2000 que apuntan en otros sentidos. Por eso, más vale consi-

derar lo de la inflexión sólo como una hipótesis y examinarla más de cerca.

Año 2000: ¿Una inflexión?

Uno de los sitios donde las cosas cambiaron marcadamente en 2000 fue Rusia. Putin ganó las elecciones, sin embargo ese dato pelado no da la medida del cambio que tal acontecimiento implicó. Quizá por eso muchos analistas se pasaron el año preguntándose qué quiere hacer Putin. Para entenderlo, lo que conviene preguntarse es cómo ascendió al poder y eso nos lleva un poco más atrás, al final de Yeltsin. Y, ya que estamos analizando hipótesis, he aquí una hipótesis sobre ese final. Todo empezó al concluir la guerra de Kosovo. Lo que dejó ver que algo serio estaba ocurriendo fue la inesperada entrada de tropas rusas en Prístina. En el Kremlin hubo declaraciones contradictorias pero pronto se vio que aquellos soldados no se iban a marchar y la OTAN se avino a encontrar una fórmula para encajar la presencia rusa en el aeropuerto. Aquellas tropas cambiaban poco o nada la situación militar en Kosovo, pero representaban un cambio radical en Moscú. Puede que algún día sepamos con qué presiones consiguió Estados Unidos que Yeltsin se acomodase a sus deseos sobre Kosovo. No sería de extrañar que además de presiones políticas también hubiera presiones personales. Como luego se supo, en el invierno de 1999 entre 4.200 y 10.000 millones de dólares procedentes de Rusia habían llegado al Bank of New York. ¿Se enteró alguien en Washington del origen de ese dinero? ¿Encerraba esa información el poder de cambiar la voluntad de Yeltsin? Fuera como fuese la noche de Prístina, en Moscú había quienes ya conocían la naturaleza de las presiones americanas y llegaron a la conclusión de que Rusia no podía continuar por ese camino. ¿Quiénes? Sin duda gentes de los servicios de seguridad y militares, pero ésa no es la clave. La clave es que actuaron como exponentes de lo que de sólido quedaba en un Estado ruso débil y corrupto cuyo jefe había cedido al chantaje. ¿Nobles patriotas con las manos limpias? Digamos que gentes con sentido del Estado conocedores de sus entresijos y con más capacidad de chantajear que de ser chantajeados. Quien al chantaje cede al chantaje se expone, y Yeltsin se vio ante un chantaje definitivo. Los “patriotas” le dijeron que podía elegir entre dejarles hacer o pelear por su vida. Eligió el retiro honroso. El primer paso fue dar entrada formal a los militares

“O alguien reconstruye el Estado ruso y restituye a los rusos un sentido de dignidad, sin tardar mucho, o Rusia se deshace”

y a la KGB en la dirección de la política exterior rusa. El segundo fue el nombramiento de Putin como primer ministro y la preparación de una doble candidatura para las elecciones presidenciales. Se trataba de cubrir toda eventualidad: Primakov sería el candidato anti-Yeltsin y Putin el candidato pro-Yeltsin. El tercer paso consistió en lanzar la segunda guerra de Chechenia. Era un paso clave con tres fines:

- recuperar un territorio casi perdido poniendo freno al riesgo de desintegración de Rusia;
- sondear hasta dónde podía llegar la voluntad de intervencionismo que los americanos habían mostrado en Kosovo y;
- la guerra de Chechenia podía funcionar como campaña electoral.

Y funcionó, convirtiéndose a Putin en un candidato fuerte. Entonces vino la dimisión de Yeltsin para hacer visible que los que mandaban ya eran otros. También la retirada de Primakov, pues ya no hacía falta candidato anti-Yeltsin y Putin debía ganar las elecciones con la más amplia mayoría y sin recurrir para ello a hipotecarse con los oligarcas (como hizo Yeltsin en las elecciones anteriores). El plan funcionó y Putin fue elegido presidente. Los militares rusos comprobaron que el celo humanitario de Occidente sólo traspasaba las fronteras de Rusia con retórica. Pero lo más importante de esta historia plausible es que reveló que, a diferencia de lo ocurrido durante la última década, a partir de entonces Occidente iba a tener que tratar con Rusia y no sólo con un puñado de rusos venales y corruptos. El mandato que recibió Putin fue demostrar que Rusia sigue siendo un Estado que merece todo el respeto. Éste fue el mandato que le dieron, tanto quienes le encaramaron al poder, como quienes le legitimaron en las urnas. Un presidente vestido de arriba abajo y de abajo arriba. Cosas de la nueva Rusia eterna.

Desde entonces la declaración más inequívoca y reiterada que ha hecho Putin es que se propone fortalecer el Estado ruso. Algunos se preguntan qué significa eso. Ciertamente que los tópicos al uso no dicen mucho al respecto, pero la respuesta es clara. Significa que en estos momentos para Rusia el poder es más importante que la riqueza. Puede parecer una respuesta confusa, ya que la riqueza es un componente importante del poder. Efectivamente lo es, pero la relación entre ambas es compleja. Mónaco o Luxemburgo tiene mucha riqueza pero ningún poder. Hay momentos en los que un país para aumentar su riqueza puede estar dispuesto a

pagar como precio perder poder. Lo que creo que está diciendo Putin es que, si las cosas se plantean así, optará por el poder. No dice que ése sea su deseo, sólo adelanta que si le ponen ante el dilema ésa será su opción. En un mundo globalizado es fácil creer que la orientación de la política exterior de un país (y también de algunos aspectos de la interior) se puede vender por un precio. Putin está diciendo que él no va a hacer eso. El alcance más general de esta afirmación significa que, pese a que por razones económicas a Rusia no le va a interesar durante los próximos años entrar en una confrontación ni con Estados Unidos ni con la UE, eso no significa que vaya a sacrificar a esa conveniencia lo que considera su prioridad máxima: reconstruir su poder. El motivo de fondo no es baladí, se trata de que si no lo hace el Estado ruso corre el riesgo de desintegrarse. Un Estado no se sostiene cuando lo único que da sentido a la vida de sus gentes son identidades grupales primarias y esfuerzos individuales de supervivencia. A eso es a lo que quedó reducida la identidad rusa después del fiasco comunista y de la estafa de Yeltsin. O alguien reconstruye el Estado ruso y restituye a los rusos un sentido de dignidad, sin tardar mucho, o Rusia se deshace. ¿Lo hará Putin? Esa pregunta va mucho más allá de 2000. Lo que se puede contestar de momento es que en su primer año Putin lo intentó. Conocedor del alto grado de contaminación de Estado ruso por los oligarcas mafiosos, también parece saber que modernizarlo requiere acabar o al menos controlar su poder. Y aquí aparece uno de los intrínquilos del problema, porque para poner coto al poder de los oligarcas Putin necesita que Occidente, que los estuvo respaldando durante los últimos diez años, deje de hacerlo. Pero en Occidente hay quienes continúan viendo a algunos de esos oligarcas como los valores más fiables de la incorporación ortodoxa de Rusia a la economía global. En todo caso, Putin empezó a poner coto a los oligarcas y las salpicaduras que eso produjo asomaron por aquí y por allá en las noticias de 2000. Gusinski fue detenido en España y Berezovski se autoexilió de Rusia, pero probablemente eso sólo sea el principio. En Occidente preocupa que si Putin priva a los oligarcas de su poder económico se apoye en el Estado para organizar el capitalismo ruso. Putin ha dado pasos mostrando que a ese respecto hila fino. Por ejemplo, no estatizó las grandes y rentables empresas de petróleo y gas, pero puso el acceso a los oleoductos y gasoductos bajo control gubernamental y adoptó medidas semejantes respecto a otras producciones estratégicas. Eso apunta a combinar la propiedad privada a gran escala con la intervención estatal en

algunos sectores, mientras que en otros se deja espacio a un capitalismo más desregulado. ¿Se puede desarrollar así un capitalismo moderno? Por supuesto que se puede, Japón y otros países asiáticos son un ejemplo. Y no hay que ir tan lejos. En el tipo de capitalismo que se desarrolló en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial el Estado jugó un papel importante. Lo interesante es que en Estados Unidos ese tipo de capitalismo no gusta nada mientras que en Europa no disgusta demasiado. En esa diferencia de gustos también influye que de los 48.000 millones de dólares que debe Rusia, 44.000 corresponden a acreedores europeos. Así se entiende que durante 2000 Italia y Alemania, por ejemplo, se interesaran seriamente en adquirir participaciones en las compañías rusas de producción de gas. Algo que gusta todavía menos en Estados Unidos porque operaciones así podrían alterar sensiblemente las relaciones estratégicas entre Rusia y la Unión Europea. Interesante asunto, pero habrá que esperar para ver cómo evoluciona. Entre tanto, 2000 fue un buen año económico para Rusia pese a que apenas recibió inversión extranjera. Con la ayuda del aumento de los precios del petróleo y de otras materias primas creció al 7%. Si consigue mantener este ritmo y lograr que se inicie la repatriación de los capitales fugados, la larga noche económica de Rusia, que ya dura quince años, podría empezar a terminar.

¿Qué apunta todo esto respecto a la hipótesis de la inflexión que analizamos? Apunta un par de cosas: la primera es que, aunque Rusia sigue coja, ya no está de rodillas; la segunda es que se empiezan a abrir posibilidades de que la Unión Europea desarrolle una política hacia Rusia que deje de ser puro seguidismo de la norteamericana. En este segundo sentido, 2000 también ha ofrecido algunos indicios leves. Bruselas alivió sus presiones sobre Rusia a cuento de Chechenia, no hubo voces europeas reclamando nuevas ampliaciones de la OTAN, varios gobiernos europeos coincidieron con Putin en criticar los planes de Washington para montar un sistema americano de defensa antimisiles, y Rusia miró con la boca cerrada pero con buenos ojos los planes europeos de crear una fuerza propia de intervención rápida. En el terreno militar Putin lanzó un mensaje mediante el cambio de doctrina: en el futuro Rusia ya no renuncia a ser la primera en recurrir al empleo de armas nucleares. Eso invierte el juego que dominó la Guerra Fría. Entonces Rusia contaba con superioridad militar convencional en Europa y Occidente se esforzaba en neutralizarla con recursos nucleares. Con la nueva doctrina militar rusa, en caso de tensiones crecientes, Occidente para mostrar su resolución tendría que multiplicar sus recursos

militares convencionales en Europa. La perspectiva no es cómoda para la Unión Europea, pues confiar en que tal cosa se haga con tropas americanas es mucho confiar. Estados Unidos, no sin razón, podría decir que su contribución decisiva se situaría en el terreno nuclear y que las fuerzas convencionales las pusieran los europeos. Una defensa convencional de Europa frente a Rusia es mucho más cara que la nuclear y también políticamente más costosa ya que reclamaría el desplazamiento a las fronteras de Polonia de tropas de otros países de la UE. Por otra parte, en realidad Europa no puede defenderse nuclearmente pues, aunque en una guerra de esa naturaleza puede que prevaleciera Estados Unidos, Europa quedaría destruida. Eso es algo que sigue igual y en ello reside la gran presión militar que Rusia puede ejercer sobre el resto de Europa, incluso cuando su antaño poderoso ejército no es ni sombra de lo que fue. Conclusión: la UE puede ir descubriendo que para su seguridad necesita tanto el respaldo militar de Washington como el entendimiento político con Moscú. Todo eso abre terreno para introducir una inflexión en su comportamiento de los años noventa.

De hecho, durante 2000 la Unión Europea ya dejó ver algunas cosas nuevas en materia de seguridad y defensa. Desarrollando compromisos anteriores, la UE comenzó a poner en pie su Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO). Los estados miembros formalizaron compromisos para poner medios militares y civiles al servicio de una Fuerza de Reacción Rápida y crearon estructuras políticas (el Comité Político y de Seguridad) y militares (un Comité Militar y un Estado Mayor) con responsabilidades por parte de esa Fuerza en la ejecución de misiones Petersberg (humanitarias, de mantenimiento de la paz y de imposición de la paz). Cuando se miran los papeles para ver cómo terminará encajando este dispositivo militar con el de la OTAN, lo que aparece es una letanía de principios como: no subordinación y autonomía de decisión, no duplicación, no competencia, no desacoplamiento transatlántico, coherencia, diálogo, transparencia y otras buenas intenciones. Pero el general Wesley Clark, que fue comandante de la OTAN durante la guerra de Kosovo, dice que las propuestas de la UE sitúan a la OTAN ante la indeseable opción de aceptar que su cuartel general se vea dividido (si la UE puede retirar cuando quiera al personal europeo para llevar a cabo su propio planeamiento) o aceptar que los europeos creen otro cuartel general paralelo que

entrará en competencia con el de la OTAN. A lo primero le llama "malo" y a lo segundo "peor" (Clark, 2000). Por su parte, el Alto Representante de la UE, Javier Solana, escribe que "del avance de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO) nacerá una asociación reforzada [entre la UE y la OTAN], factor de consolidación de la Alianza" y, "añade", "espero que se puedan superar lo más pronto posible las recientes dificultades surgidas en la Alianza" (Solana, 2001).

Para entender un poco este lío hay que recurrir a los informes sobre la guerra de Kosovo de los ministerios de Defensa de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, cuyas conclusiones técnicas coinciden tanto como discrepan las políticas. La esencia de esa disensión se puede resumir diciendo que durante esa guerra los políticos europeos descubrieron con estupor que los americanos hacían cosas muy graves sin consultarles, mientras que los generales americanos se indignaron porque los políticos europeos se inmiscuían en la aplicación de sus planes militares. La prensa reflejó esas discrepancias con titulares como "General americano arremete contra los intentos de París de limitar la guerra" o "Francia dice que en los ataques a Serbia Estados Unidos actuó al margen de la OTAN" (*International Herald Tribune*, 1999). En fin, que de uno y otro

lado hubo quien salió muy escaldado de Kosovo y sin ningún deseo de que una experiencia similar vuelva a repetirse. De ahí arranca la PECSO y de ahí

arrancan también las dificultades entre la UE y la OTAN que han surgido en 2000 y que Solana quiere superar pronto. ¿Lo logrará? ¿Quién será el que ceda? Eso queda para el 2001 y siguientes. Sin entrar en el futuro cabe decir que, sin darla por definitiva, una cierta inflexión en materia de defensa sí se ha producido en las relaciones entre la UE y la OTAN (léase Estados Unidos).

En otro orden de cosas, en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) la UE aprobó la reforma de sus instituciones. Esto es sin duda algo a destacar en el balance del año, aunque aquí no nos detendremos en ello porque sus efectos sobre el peso político de la UE en el mundo tardarán algún tiempo en dejarse notar y, además, la naturaleza de las reformas adoptadas no permite adelantar un sentido único para esos efectos. Baste decir que la ampliación ha quedado expedita por el lado comunitario y que cuando tenga lugar hará crecer el peso económico y comercial de la UE, eso está claro. No lo

“Ningún pueblo ha experimentado tanto con ideas extranjeras como China sin dejar de ser China por ello”

está tanto, sin embargo, que ese mismo crecimiento se dé en su peso político ya que los nuevos miembros en puertas mantienen por el momento posiciones sui generis en cuanto al comportamiento de la UE en sus relaciones con Estados Unidos, Rusia, otras grandes potencias o ante conflictos delicados como el de Oriente Medio, por citar un ejemplo. La UE ha racionalizado un tanto la ponderación de voto de sus miembros en el Consejo, ha aumentado algo los poderes del presidente de la Comisión y ha ampliado un poco las materias a decidir por mayoría cualificada. Todo esto apunta a la profundización de su unidad, pero no está claro que el nuevo procedimiento de toma de decisiones vaya a resultar más ágil que el anterior y, de no serlo, operaría en sentido contrario. Muy en su estilo, la UE ha contrapesado ese riesgo facilitando algo más la posibilidad de que algunos de sus miembros (sin ser todos) adopten acuerdos de cooperación reforzada para no tener que moverse al ritmo de los más lentos, pero, de nuevo aplicando la técnica de "frenos y aceleradores", algunas cuestiones sensibles como la PECSD se vieron excluidas de la cooperación reforzada, aunque ésta quedó abierta para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Si el recurso a la cooperación reforzada es una buena vía para aumentar el peso político mundial de la UE o no, es un tema complejo muy relacionado con lo que venimos analizando pero discutirlo va más allá de los límites de este trabajo.

China. Si queremos evaluar hasta qué punto el año 2000 marcó una inflexión en las pretensiones hegemónicas mundiales de Estados Unidos, no se puede dejar de mirar a lo que hizo China. Varios datos saltan a la vista. El primero es que los dirigentes chinos continuaron ignorando "chinamente" (decir "olímpicamente" sería un occidentalismo) cualquier demanda exterior de incidir en sus asuntos internos. Otro es que China dio pasos decisivos para su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Añádase a esto que continuó mejorando sus capacidades militares y que ante el triunfo electoral en Taiwán de un candidato "independentista", reaccionó repitiendo "no avancen por ese camino porque si lo hacen se puede llegar a un punto en que no tendremos más remedio que reaccionar violentamente". China es uno de los países que progresó sensiblemente durante los años noventa, por lo que cabe situarla en la corta lista de los países ganadores de la década. Sin embargo, deducir de esto que también hay que incluirla entre los defensores del actual statu quo mundial sería un craso error. China, que continúa siendo un país pobre y un país que se siente mutilado en Taiwán, aspira a superar

esas limitaciones y a recuperar el papel central que tradicionalmente ha mantenido en Asia. Dicho de otra forma, tiene poderosas razones para intentar modificar el actual statu quo o, lo que es lo mismo, para tratar de reducir el poder de Estados Unidos. Hay quien cree que el ingreso de China en la OMC está llamado a traducirse en una clara apertura de sus mercados que se verá seguida de una liberalización política. Puede ser, pero también puede ocurrir que la apertura de sus mercados sea mucho menos clara de lo que algunos esperan (los textos negociados dan pie sobrado para ello) y que su aplicación levante resistencias. Si ocurre esto, los efectos políticos del ingreso muy bien pudieran traducirse en un giro a la izquierda de la política doméstica del país y en un endurecimiento de su política exterior.

Sin duda China quiere mejorar económicamente, pero tomar eso por su objetivo central es un gran error. La gran aspiración de China no es otra que situarse en condiciones de evitar que algo parecido a la gran humillación y a la situación casi colonial en que la colocó Occidente hace siglo y medio, pueda volver a producirse. En el tiempo transcurrido desde entonces los chinos han ensayado todo para lograrlo, el fundamentalismo cristiano de los Taiping, el nacionalismo de Sun Yatsen, el marxismo de Mao Zedong y el capitalismo de Deng Xiaoping y, salvo en este último caso, han pagado cada uno de los intentos con decenas de millones de muertos. Ningún pueblo ha experimentado tanto con ideas extranjeras como China sin dejar de ser China por ello. Algo que sorprendió a los propios promotores de esos cambios, por ejemplo a Mao. Cuando Nixon se reunió con Mao en 1972, el presidente americano le dijo: "Presidente, sus escritos han hecho cambiar a su nación y al mundo", y Mao le respondió: "Sólo he sido capaz de cambiar un par de lugares en las proximidades de Beijing". Es más fácil (y no es fácil) hacer crecer a la economía china que cambiar el rumbo del país. China camina hacia la OMC para fortalecerse económicamente y para así avanzar más rápidamente en su rumbo, no para cambiarlo. En lo que a China se refiere, la inflexión de que hablamos se dio hace mucho tiempo, lo que ocurre es que no sabemos leer chino.

Bush: ¿vuelta a los clásicos?

El hecho de que ayer y hoy la existencia de una potencia con pretensiones hegemónicas concite oposición, tiene un corolario claro en el caso que nos ocupa: en la próxima década, lo probable es que crezcan los movimientos dirigidos a limitar el poder de Estados Unidos y a condicionar su comportamiento. Algo que puede impulsar la creación de

coaliciones con ese fin (formalizadas o no). Tal cosa choca de frente con el discurso de los seguidores del líder y de los imitadores del modelo social y económico americano. Además de lo ya visto, existen otros indicios que apuntan en esa dirección. Rusia y China negociaron durante 2000 un acuerdo de referencia para sus relaciones bilaterales, pero a fin de año su alcance no estaba todavía claro. La globalización continuó en 2000, pero no en la forma de creación de mercados globales abiertos y desregulados, en este sentido más bien pasó lo contrario. Ésas y otras cosas permiten apuntar la hipótesis de que en 2000 se produjo un punto de inflexión en el proyecto de liderazgo americano globalizador que promovió Clinton durante sus mandatos. Pero, como ha quedado dicho, se requiere más tiempo para apreciar si esa inflexión se consolida. En ese sentido, lo interesante es que el acceso de Bush a la presidencia de Estados Unidos puede dar un fuerte impulso a la inflexión señalada. Durante la campaña electoral tanto Bush como Gore prometieron fortalecer el liderazgo americano. Eso es algo tan obligado para cualquier candidato a la presidencia como terminar los discursos diciendo *God bless you*. Algunos elementos apuntan, sin embargo, a que el término "liderazgo americano" no significa para Bush lo mismo que significó para Clinton. Clinton intentó que todo el mundo (incluidas Rusia y China) salvo una minoría marginal (los estados "malhechores") aceptara una hegemonía estadounidense que él prometía benigna y benefactora. Por supuesto, no lo logró, pero eso es lo de menos. Lo de más es que Bush parece pensar que semejante empeño fue el sueño de una noche de verano y que a partir de enero de 2001 Estados Unidos debe actuar despierto, es decir, sabiendo que el mundo ha entrado en una estación más fría respecto a Estados Unidos. Cuando Bush habla del liderazgo que debe ejercer su nación, más que al vaporoso y benevolente liderazgo mundial de Clinton, parece referirse a asentar un liderazgo sólido de Estados Unidos sobre los estados occidentales (y algunos más), ejercido con menos transacciones. Mis aliados detrás de mí y los que no lo son, enfrente.

Si la actuación internacional de Clinton se valora desde una perspectiva americana tradicional, es fácil llegar a una conclusión de ese tipo. Veámoslo. Lo clásico de la política exterior de Estados Unidos ha sido dar preferencia a sus relaciones con otras potencias (aliadas y adversarias). Clinton fue poco

clásico, concedió más importancia a otras cosas y obtuvo malos resultados en ese campo fundamental. Un ejemplo es el caso de Rusia. ¿Qué quería Clinton de Rusia? A su decir, ayudar a que ese país funcionara con un sistema político democrático y con una economía abierta. ¿Qué obtuvo? Digamos que ni la mitad de la mitad de la mitad. Lo que significa que si sabía lo que quería, o quería lo que no podía o sí podía, no supo hacerlo. Frente a eso la visión tradicional es que hay que pretender menos y conseguir más. Respecto a China, Clinton primero dijo que quería una cosa y luego fue cambiando de opinión hasta optar finalmente por una política de compromiso. Pero no para satisfacción de todo el país, de tal forma que al terminar su mandato el futuro de las relaciones entre Washington y Beijing seguía tan abierto como en 1992. Desde una visión tradicional, lo que ahora se requiere son hechos sobre el terreno que descarten las peores eventualidades. En lo referente a Europa, Clinton trató de aumentar las coincidencias políticas entre la Unión Europea y sus propias posiciones, así como de reducir la dependencia militar de ésta respecto a Estados Unidos. ¿Resultados? Más que confusos. Estados Unidos se implicó en la guerra de Kosovo donde poco tenía que ganar y, lo que es peor, donde en un cierto momento llegó a ver en entredicho su credibilidad

militar. Además terminó comprometiendo la presencia de tropas americanas en un avispero sin límite temporal definido. La guerra se ganó y el primero en apuntarse

la victoria fue Estados Unidos, pero todos los vencedores salieron enfadados y sin ganas de repetir la experiencia. ¿Evaluación tradicional? Hay cosas que no se deben poner en juego sin que exista necesidad perentoria de hacerlo y hay sitios de los que conviene salir en cuanto se pueda.

Japón. Las gentes de Clinton se pasaron casi una década diciéndole a Japón lo que tenía que hacer con su economía y Japón se pasó el mismo tiempo haciendo oídos sordos. Más fructífero fue el diálogo entre Japón y Estados Unidos en materia de seguridad ya que firmaron un acuerdo actualizando sus compromisos. Sin embargo en lo más sensible para los tradicionalistas, en lo que se refiere a China, Clinton tampoco logró de los japoneses lo que pretendía. Y además Indonesia está manga por hombro y eso resta importantes recursos militares a la flota americana.

Tras lo clásico, lo delicado. Los temas nucleares. Después de años negociando un Tratado de Prohibición Total de pruebas Nucleares (CTBT), Clinton

“En 2000 se produjo un punto de inflexión en el proyecto de liderazgo americano globalizador que promovió Clinton”

presentó el resultado como un éxito pero el Senado rechazó el tratado. Seis ex jefes de Estado Mayor lo defendieron, cinco ex secretarios de Estado lo criticaron. Resultado, el mundo no sabe si Estados Unidos lo quiere o no lo quiere. Desde un punto de vista tradicional, eso es muy malo y reprochan a Clinton hacer las cosas a la ligera. Algo que sí quiere Estados Unidos es poner coto a la proliferación nuclear. Tanto lo quiere que con este fin bombardeó (y continúa bombardeando) Irak y lo tiene sometido a sanciones económicas desde hace diez años. ¿Con qué resultados? Un pueblo machacado y Saddam Hussein libre de inspecciones. ¿Sirvió por lo menos ese drástico comportamiento para parar a otros proliferadores? Todo lo contrario, India y Pakistán dieron el paso adelante convirtiéndose en potencias nucleares declaradas. Los demás proliferadores potenciales, por su parte, observan que, pase lo que pase en Chechenia o en los territorios ocupados de Palestina, a Estados Unidos no se le ocurre amenazar con bombardeos. Acertados o equivocados, no es de extrañar que saquen la conclusión de que para estar a resguardo de injerencias americanas lo mejor es poseer bombas atómicas. Cuando Clinton llegó, parecía que lo nuclear se había ido. Cuando Clinton se ha ido, parece que lo nuclear ha vuelto. Demasiada confusión en un terreno en el que Estados Unidos no puede permitírsela. ¿Reacción tradicional? Para poner las cosas en claro hay que hacer sin perder tiempo lo que Clinton no hizo. Iniciar el despliegue de un sistema nacional de defensa antimisiles que acabe con cualquier veleidad de ejercer presión nuclear (*nuclear leverage*) sobre Estados Unidos. Ni a Rusia, ni a China, ni a los europeos les gusta la idea, pero en Estados Unidos tiene apoyo. Así que adelante.

Tras lo delicado y lo clásico, lo nuevo: las intervenciones por causas humanitarias y de otro tipo. El primer ensayo de Clinton fue en Somalia y se saldó con serios problemas y pésimos resultados. Después vino Haití, sin problemas y también sin resultados. Clinton se resistió a intervenir en Bosnia y sólo terminó haciéndolo cuando la propia OTAN empezaba a resentirse de las discrepancias entre aliados. La OTAN superó sus tensiones, pero Bosnia continúa siendo un desastre. El punto alto del intervencionismo fue Kosovo y ¿qué puso de manifiesto? Que para ir adelante hubo que darle un golpe frontal a la ONU actuando sin contar con el Consejo de Seguridad en violación de la Carta de Naciones Unidas. Con ese golpe Clinton, lejos de marcar una línea clara ante crisis humanitarias, abrió una incógnita envenenada sobre los límites del intervencionismo americano. Una incógnita que se sumó a otra no menos venenosa sobre los límites del no

intervencionismo humanitario que abrió en 1994 al negarse a intervenir en Rwanda. Si en Kosovo las ganas de intervenir prevalecieron sobre la voluntad de apurar las posibilidades existentes para detener el conflicto sin hacerlo (Daalder y O'Hanlon, 2000; Judah, 2000), en Rwanda fue la voluntad de no intervenir la que se impuso aunque una intervención menor hubiera podido evitar la matanza de casi un millón de personas en unas semanas (OUA, 2000). El resultado es que el legado de Clinton en materia de intervencionismo humanitario quedó ensangrentado por sus dos extremos. ¿Evaluación tradicional? El camino del infierno esta empedrado de buenas intenciones, así que caminemos por otros terrenos.

Y luego están las formas, la retórica y los procedimientos. Clinton, siendo uno de los políticos más sabedores de que ni el Congreso ni el pueblo de Estados Unidos están dispuestos a asumir los costes y los riesgos que implica ejercer un liderazgo mundial unilateral, dejó que su secretaria de Estado, Madeleine Albright, fuera por el mundo hablando un lenguaje que transmitía la impresión contraria: "somos la nación indispensable", "somos más grandes y vemos más lejos". Y como no se puede ir por el mundo amenazando una y otra vez con sancionar y bombardear sin terminar haciendo algo, esa retórica de pseudolíder acabó por convertirse en una política de sanciones unilaterales y de bombardeos reiterados (Maynes, 1998). ¿Con qué resultados? Problemas no resueltos, mala imagen y daños comerciales. No es de extrañar que Bush llegara diciendo que Estados Unidos debe presentar sus ideas con resolución y con humildad. Más delicada es la situación que Clinton dejó en Colombia: un plan que implica militarmente a Estados Unidos en un país en el que sólo durante 2000 se produjeron 25.000 asesinatos y más de 300 secuestros. La pregunta que se hacen los tradicionalistas es ¿vamos a meternos en semejante guerra civil? Tampoco dejó Clinton mejor las cosas en Oriente Medio. Una vez más menospreció a los clásicos. Se concentró en el conflicto entre israelíes y palestinos, recibiendo tantas veces a sus dirigentes que consiguió molestar a la mayoría de países árabes y entrando tanto en los detalles que a los europeos sólo les dejó el papel de paganos. Si hubiera tenido éxito, todo serían alabanzas. Pero no lo tuvo y la cosecha son críticas. ¡A quién se le ocurre hacer propuestas sobre Al-Haram al-Shariff! Sólo logró enfadar a judíos y musulmanes al mismo tiempo. Descuidó la estabilidad de la región en su conjunto, que es lo que de verdad debe preocupar a Estados Unidos. ¿Conclusión tradicional? Ahora habrá que desfacer semejantes entuertos.

Vistas las cosas así, que es cómo se ven en el

enfoque tradicional americano, no cuesta comprender que Bush al entrar en la Casa Blanca no se sintiera feliz con la herencia internacional que recibía de Clinton. Más todavía cuando una amenaza de recesión planea sobre el horizonte. Y con los problemas económicos las presiones proteccionistas crecen, lo que reduce el margen de maniobra internacional. Ante todo esto, el reflejo conservador se pregunta ¿cómo va a funcionar en tiempos de aperturas lo que no funcionó en tiempos de bonanza? Y se responde diciendo, hay que terminar con los desvanecimientos de Clinton y volver a los clásicos. Lo que viene a significar que Estados Unidos debe dedicarse a poner orden entre sus aliados y a levantar barreras frente a quienes no lo son; que debe ocuparse de lo que le interesa y dejar de interesarse por lo que pasa allí donde no debe meterse. Si los países de la Unión Europea confiaban en que después de Clinton Estados Unidos hiciera una política exterior con la que podrían sentirse cómodos, 2000 se despidió llevándose esa esperanza. Eso puede hacer que la inflexión que se insinuó en 2000 se consolide en 2001. Puede, pero sólo puede. También puede ocurrir que los dirigentes europeos se limiten a ser dirigidos.

Referencias bibliográficas

Clark W. (2000) "U.S. Actions Push the EU to Its Own Military Force", *International Herald Tribune*, 9-10.12.00.

Daalder I.H. y O'Hanlon M.E. (2000) *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*. Washington: Brookings Institution Press; Judah, T. (2000) *Kosovo: War and Revenge*. New Haven: Yale University Press. Ambos libros aprueban la intervención militar en Kosovo pero sostienen que se hubiera podido evitar con una adecuada diplomacia previa.

International Herald Tribune (1999) "US General Assails Paris On War Curb", 22.10.99, "In Serbia Raids, US Sometimes Acted Outside of NATO, France Says", 11.11.99.

Maynes C.W. (1998) "The Perils of (and for) an Imperial America", *Foreign Policy*, nº 111 verano. Desde 1993, Estados Unidos ha impuesto o amenazado imponer sanciones económicas unilaterales 60 veces a 35 países que incluyen más del 40% de la población mundial. En cuanto a los bombardeos, durante los mandatos de Clinton, Estados Unidos bombardeó Irak, Sudán, Afganistán y Yugoslavia.

OUA (2000) *Informe del Panel Internacional de Personalidades Eminentes*, 29/05, Organización de la Unidad Africana. <http://www.oau-oua.org>

Solana, J. (2001) "Desafíos de la Defensa Europea", *Política Exterior*, enero/febrero 2001, pp. 81-83.