

# El balance de 1996: crisis de la paz, incertidumbres del poder

Fred Halliday  
Profesor de Relaciones  
Internacionales, London  
School of Economics

1996 ha sido un año en el que el mundo aparentemente ha contenido la respiración, consolidando arreglos políticos alcanzados al final de la Guerra Fría y, al mismo tiempo, reconociendo los límites de las reorganizaciones posteriores a 1989. Para los optimistas había mucho de que hablar, incluso acerca de la política interior de los principales Estados. Las reelecciones de Clinton y Yeltsin parecieron presagiar continuidad en las dos principales potencias nucleares. Los comicios en Italia y Francia invirtieron los modelos de los años anteriores, poniendo fin a períodos de incertidumbre. En Japón, un Partido Liberal Democrático algo castigado volvió al poder. En la esfera del *global governance* -la red de instituciones que gobiernan las relaciones entre Estados y entre sociedades- se produjeron avances significativos. Se firmó un amplio tratado de prohibición de las pruebas nucleares. La crisis en las Naciones Unidas, provocada por la oposición de Estados Unidos a la reelección de Butros-Ghali como secretario general, se resolvió con la elección de Kofi Annan. En Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) mantuvo la paz en Bosnia y acordó un programa gradual de ampliación hacia el Este; al mismo tiempo, la Unión Europea (UE) decidió, con vacilaciones, la unión monetaria para 1999; en el Extremo Oriente, la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) se reunió en Manila para acordar una serie de medidas destinadas a liberalizar el comercio durante la próxima década. En el campo de la economía mundial no se produjo ningún trastorno importante puesto que la economía estadounidense mantuvo un crecimiento estable. Las propias instituciones económicas internacionales se vieron consolidadas: la Organización Mundial de Comercio amplió su poder, mientras que el Banco de Arreglos Internacionales, la menos conocida de las principales instituciones económicas, acordó la admisión de los Estados ex comunistas de Rusia y China en sus reuniones mensuales en Berna. En un contexto de crecimiento económico general en el mundo desarrollado y un récord de transferencias de capital privado al Tercer Mundo (estimadas en 225 billones de dólares), la economía mundial venía a constituir aparentemente un fuerte telón de fondo a la estabilización política.

## El retroceso de la paz

Este proceso de consolidación estuvo sin embargo acompañado por una serie de acontecimientos que subrayaron los límites de la capacidad del orden posterior a la Guerra Fría para contener las tensiones internas e internacionales, o para mantener el ímpetu de los acuerdos alcanzados durante la década anterior. De los cuatro grandes avances en la resolución de conflictos

longevos de los primeros años noventa, todos ellos parecieron atascarse o invertirse. En el contexto árabe-israelí, la intervención de Israel en el Líbano el mes de marzo y la elección del Gobierno de Benjamín Netanyahu en mayo condujo a una parálisis del proceso de paz y a la amenaza de una explosión destructiva. Un penetrante sentimiento de tristeza descendió sobre Oriente Medio, agravado por la persistente crisis en el golfo Pérsico, donde Irak continuaba poniendo a prueba la voluntad de sus opositores e Irán persistía en su confrontación con EEUU. La elección en Turquía de un Gobierno islamista liderado por Erbakan tan sólo aumentó las incertidumbres regionales. En Sudáfrica, aunque la solución política alcanzada en 1994 continuaba funcionando, crecía un sentimiento de inquietud ante una economía estancada y el aumento de los índices de criminalidad, y la coalición gobernante pareció perder su rumbo. En la antigua Yugoslavia, la paz decretada en Dayton a finales de 1995 se mantenía pero el resto de disposiciones, y expectativas, de aquel acuerdo de paz no se cumplieron: no se produjo un retorno significativo de refugiados a sus anteriores lugares de residencia, ni la integración de las tres partes de Bosnia en un único Estado, ni la disminución del poder autoritario de las élites nacionalistas sobre sus respectivas comunidades, ni la persecución por parte de la comunidad internacional de los principales criminales de guerra, ni una inversión internacional en las destrozadas economías. La decisión de la OTAN de prolongar el mandato de la fuerza de paz -que cambió su nombre de "implementación" por el de "estabilización"- encubrió un callejón sin salida del mantenimiento de la paz que, en opinión de muchos, abriría la posibilidad de nuevas guerras en algún momento en el futuro. Por último, el alto el fuego iniciado en Irlanda del Norte en julio de 1994 pareció desgastarse al estallar algunas bombas esporádicas y al evaporarse la confianza política en cualquier impulso hacia la paz. De igual forma que los dos otros conflictos de comunidades militarizados que Europa Occidental heredó de los años sesenta -Córcega y el País Vasco-, el de Irlanda del Norte pareció dispuesto a perdurar, en medio de la fragmentación y la confusión políticas, durante algún tiempo. Los hombres

*“El conflicto del Zaire mostró hasta que punto la selectividad y la renuncia habían llegado a prevalecer en lo relativo al mantenimiento de la paz internacional”*

con capuchas negras volvieron a Belfast, de igual forma que los *cagoullards* volvieron a Ajaccio y Bastia y los encapuchados a las ciudades de la costa norte en España.

### Una crisis de la paz

Sin embargo, la paralización de estos procesos de paz específicos reflejaba algo más que una pérdida de impulso en contextos que a principios de los noventa habían producido, si no un arreglo, al menos alguna voluntad de cambio político. En primer lugar, los propios instrumentos para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales -operaciones de mantenimiento de la paz o actividades análogas- permanecieron en condiciones críticas. El mundo contempló, incapaz de actuar, cómo en Afganistán, un país destrozado por las intromisiones de la Guerra Fría, una rencorosa milicia tribal, blandiendo una retrógrada interpretación del Islam, establecía su control sobre dos tercios del país e imponía su régimen terrorista. Aunque por primera vez en su historia el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó una resolución (1076) condenando a un Estado miembro por la violación de los derechos de la mujer, esta actuación tuvo un efecto mínimo puesto que el país continuó desgarrado por las diferencias internas, a las que contribuyeron algunas potencias exteriores, y de forma destacada Pakistán. En África, el estallido de conflictos en el este de Zaire, en octubre, puso en evidencia las dificultades que encontraba la comunidad internacional para responder a las crisis, incluso en los casos en que se contaba con previos y adecuados avisos: a diferencia de lo ocurrido en 1994, este fracaso de la actuación internacional no se vio emparejado con masacres a gran escala, pero mostró no obstante hasta que punto la selectividad y la renuencia habían llegado a prevalecer en lo relativo al mantenimiento de la paz internacional. En América Latina, el impulso hacia la democratización y la consolidación económica también pareció encallarse: en México se intensificaron las señales de tensión social; en Colombia una penetrante serie de guerras de guerrillas se convirtió en algo parecido a una insurrección nacional; el año acabó en Perú con

el espectacular secuestro de centenares de diplomáticos y oficiales del Gobierno en la Embajada de Japón en Lima, una acción efectuada por un grupo guerrillero leal a los ideales de los años sesenta y que responde al nombre de Tupacamaru, un líder militar inca.

Daba la impresión que la rueda había realizado un giro completo desde los tiempos en que, al final de la Guerra Fría, la comunidad internacional parecía comprometida con una interpretación más enérgica de la Carta de las Naciones Unidas y de sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El final de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética y la exitosa operación contra la invasión irakí de Kuwait habían impulsado, en 1992, al secretario general a proponer su *Agenda para la Paz*, en la que proponía una serie de vías que permitirían a la ONU desempeñar un papel más activo en el mantenimiento de la paz. En particular, detallaba la importancia de una diplomacia preventiva, una base financiera más segura para sus fuerzas de mantenimiento de la paz, una fuerza permanente de intervención rápida y un enfoque más activo de la construcción de la paz tras el conflicto. Visto retrospectivamente, cada una de estas vías parece haber encontrado graves obstáculos. La diplomacia preventiva ha funcionado aparentemente en el caso de Macedonia, aislada de las guerras en el resto de Yugoslavia, pero no allí donde los regímenes implicados no estaban interesados en el compromiso (por ejemplo, en el conflicto entre Sudán y sus vecinos) o donde no había Estados interesados en jugar un papel activo (como en otras partes de África). Los obstáculos a una financiación más segura y a una fuerza permanente se encontraban donde siempre habían estado: ninguno de los principales Estados miembros del sistema de Naciones Unidas deseaba la aplicación de estas políticas. Al igual que la reforma del Consejo de Seguridad, que se quedó en letra muerta. La construcción de la paz tras el conflicto resultaba atractiva, pero, como se evidenciaría en Bosnia, existían visiones divergentes de lo que ésta conllevaba.

Así pues, tras la fase de optimismo de los primeros años noventa, llegaron tres casos que pusieron en evidencia los límites del mantenimiento de la paz: Somalia, Bosnia y Rwanda. En todos ellos la comunidad internacional fracasó en el intento de mantener la paz y se mostró realmente incapaz de actuar de forma enérgica. Una de las causas fue la clásica razón que ha

limitado durante mucho tiempo la efectividad de las acciones de la ONU, es decir, la falta de consentimiento de las partes locales. Pero existía también una evidente falta de voluntad entre los principales países proveedores de tropas por hacer lo necesario o, cuando la acción ya se había iniciado, por mantenerla. Acciones como la de expulsar a Irak de Kuwait se apoyaron en lo que se denominó “coaliciones de los que pueden y de los que quieren”: el problema en los años noventa radicó en que, con demasiada frecuencia, los que querían actuar no podían mientras que los que podían actuar no querían. El resultado de estas contradicciones fue el de alentar un sentimiento de desesperanza acerca de lo que la comunidad internacional podía hacer. La *Agenda por la Paz* había dejado presagiar un papel más activo y coherente en el mantenimiento de la paz. Pero en 1995 las palabras que solían escucharse más a menudo en la ONU eran “nunca más”. La ONU, se decía ahora, sólo debería hacer aquello que sabía que podía realmente hacer: lo cual implicaba que allí donde sentía que nada se podía hacer, no debía actuar en absoluto. El pesimismo crecía tanto más cuanto que, en Bosnia como en Somalia, así como en una serie de otros conflictos, la neutralidad misma de la ONU era puesta a prueba por los actores locales: éstos no veían razón alguna por la que no disparar, chantajear, denigrar y engañar de múltiples maneras a las fuerzas de la ONU, manipulándolas así con fines partidistas. La cara oculta del despliegue en Bosnia fue la forma en que las fuerzas locales, todas ellas, maltrataron a los representantes de la comunidad internacional, forzándoles a llegar a compromisos y mentiras, a la vez que culpabilizaban a la ONU de hechos que no eran responsabilidad de la comunidad internacional para nada. De ahí que la pérdida de determinación en los niveles superiores se vio acompañada por la pérdida de inocencia en los inferiores. Ningún episodio resumió este cambio de forma más dramática que el asesinato de cinco miembros del personal médico de la Cruz Roja mientras dormían, el mes de diciembre en Chechenia.

Este desafío al postmantenimiento de la paz fue igualado en otro terreno en el que la comunidad internacional pareció retroceder respecto a las aspiraciones de los inicios de los noventa, el ámbito de los Derechos Humanos. El final del comunismo generó muchas proclamaciones acerca del triunfo de los valores occidentales y de la

importancia creciente que se otorgaría a los Derechos Humanos en el tratamiento de las relaciones internacionales. No era simple retórica: muchos de los que proclamaron este compromiso creían en él, y muchos en otras partes del mundo deseaban alcanzar estos niveles de derechos. Todo ello no estaba relacionado únicamente con el triunfo de una visión particular -liberal occidental- del mundo, sino también con la insistencia sobre determinados niveles universales de los derechos, recogidos en los más de noventa instrumentos del sistema de Naciones Unidas relativos a éstos. A quienes pretendían cuestionar este aspecto, o quienes defendían unos sistemas de derechos regionales o culturalmente específicos, el propio secretario general de la ONU, dirigiéndose a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de 1993 en Viena, presentó una enérgica refutación: en caso de choque entre la soberanía o la especificidad cultural y los Derechos Humanos, estos últimos debían prevalecer. Sin embargo, en 1996, este compromiso también empezó a desintegrarse. En sus relaciones con Estados del Extremo Oriente, los Estados democráticos, y de forma más notable Japón, procuraron poner mayor énfasis en el comercio y los mercados abiertos que en los Derechos Humanos. Los regímenes autoritarios, y más obviamente China, utilizaron el argumento de la especificidad, del contexto y el valor económico, para oponerse a la crítica externa y se apresuraron a prometer una política similar para Hong Kong. En Indonesia, donde los derechos políticos individuales y los derechos colectivos del pueblo de Timor han sido negados durante largo tiempo, los importantes levantamientos de la oposición en 1996 han despertado una pobre respuesta internacional, mientras que a pesar de las críticas occidentales y de los grupos de Derechos Humanos, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) engatusaba a la Junta de Myanmar para establecer relaciones más estrechas. En otras partes el particularismo cultural -adoptado tanto por la oposición como por los Estados- florecía: en el mundo islámico, fue el principal recurso de los que pretendían consolidar su influencia política. En la India, los neohindúes antimodernistas ganaron terreno,

*“El descubrimiento de la «autenticidad»  
y de una «política de la diferencia»  
condujo a la rendición frente a las formas  
locales de tradición y autoridad”*

mientras que en Occidente los movimientos de derechas adoptaban símbolos de especificidad nacional. A esta reincidencia política vino a añadirse la confusión difundida por los ideólogos y filósofos relativistas, encaprichados exponentes del pensamiento postmodernista e irracional. El excitado descubrimiento de la “autenticidad” y de una “política de la diferencia” condujo demasiado fácilmente a la rendición frente a las formas locales de tradición y autoridad, unas formas que los regímenes establecidos, y aquellos deseosos de eludir sus responsabilidades internacionales, estaban más que dispuestos a apoyar. En este ámbito tanto como en la crisis del funcionamiento del mantenimiento de la paz, a mediados de los noventa, se produjo un retroceso respecto a las aspiraciones más contundentes, optimistas y universalistas que siguieron al final de la Guerra Fría.

#### El debate sobre el poderío estadounidense

Los acontecimientos de 1996 y la crisis de los mecanismos de la seguridad internacional nos llevan, sin embargo, a una cuestión igualmente amplia, a saber, la del futuro del Estado más poderoso del mundo: la propia potencia estadounidense. El mundo consta de más de 190

Estados soberanos, con idéntico estatus legal; pero cualquier estructura en el mundo, sea de seguridad, económica o relacionada con temas nor-

mativos como son los Derechos Humanos, depende del liderazgo y la iniciativa de los Estados más poderosos. Y en el mundo posterior a 1989 esto ha significado, por encima de todo, los Estados Unidos. Durante más de dos décadas y media, desde que Richard Nixon desechó el sistema vigente de la postguerra y retiró las fuerzas estadounidenses de Indochina, ha existido un debate en el seno de la comunidad académica especializada en las relaciones internacionales, y más aún en la propia arena política, acerca de la decadencia del poderío norteamericano. Las alianzas convencionales no se corresponden demasiado con las posiciones adoptadas en este debate: los críticos de izquierdas exageran frecuentemente el poderío de EEUU mientras los realistas de la política de potencia lamentan su declive; los defensores de un mayor poderío económico pueden aclamar un predominio duradero

de EEUU o bien saludar el desarrollo de centros alternativos, europeos o japoneses; los estadounidenses pueden encabezar a los profetas del colapso mientras los europeos y demás se apresuran a tranquilizarlos. El debate se ha convertido en una industria y en un fútbol político: también ha tocado muchos de los temas teóricos centrales de las mismas relaciones internacionales, es decir, la naturaleza de las tendencias en la toma y descomposición del poder, la preeminencia relativa de varias formas de poder, el carácter del mundo de la postguerra fría.

Este debate se ha acentuado, si cabe, desde las elecciones estadounidenses de 1992, con la llegada de Clinton a la presidencia y el crecimiento de fuerzas dentro del propio país -sea la derecha cristiana que triunfó en las elecciones al Congreso de 1994, sea el populismo del candidato derechista republicano Pat Buchanan- que cuestionan la necesidad de que Estados Unidos desempeñe un papel en la arena internacional. La aparente indecisión y cautela del propio Clinton durante su primer mandato confirmó esta visión. Por lo tanto, no fue difícil para los críticos -de izquierdas, de derechas y de centro- lanzar la acusación de que EEUU ha “perdido su rumbo”, y que una combinación de debilidad política y de decadencia social y económica han hecho perder al país la oportunidad que ofrecía el hundimiento de la potencia soviética de diseñar un orden internacional. Por consiguiente, no existe otra cuestión más importante, ni más discutida, para el futuro de la política internacional. Se dice que un hombre fuerte no debe preocuparse por su salud. Tan sólo quien empieza a debilitarse comienza a hacerlo. Esta incertidumbre acerca del poderío de EEUU resulta evidente en la forma en que los políticos y politólogos estadounidenses se han visto absorbidos por este debate sobre la “pérdida de hegemonía estadounidense”. Un grupo, el de los llamados “decadentistas” “*declinists*”, ha señalado la erosión del predominio económico estadounidense en el mundo contemporáneo y el desarrollo de “Estados comerciantes”, de otras economías -Europa, Japón-, que compiten con aquél sin necesidad de recurrir a un poder militar equivalente. Otro grupo, el de los “renacentistas” “*revivalists*”, argumentan o bien que la pérdida de hegemonía estadounidense es un mito, o bien que, incluso de ser cierta, no es en modo alguno necesaria y puede ser invertida mediante unas políticas correctas.

Una vertiente de esta argumentación se refiere al poderío militar. Durante la Guerra Fría el argumento sobre la decadencia americana se basaba en el potencial de la Unión Soviética; bajo los temores de un posible misil soviético, temores persistentes desde principios de los cincuenta hasta los primeros años ochenta, los comentaristas estadounidenses exageraron repetidamente el potencial, y la superioridad, de las Fuerzas Armadas soviéticas. En realidad, en ningún momento, excepto en tecnología espacial a finales de los cincuenta, la URSS superó a EEUU ni tampoco invirtió tanto dinero, a pesar de gastar un mayor porcentaje de su PIB (Producto Interior Bruto) en defensa: a principios de los ochenta, EEUU y sus aliados invirtieron en defensa el doble de lo que hicieron la URSS y sus amigos. El colapso de la Guerra Fría acabó con este argumento. Actualmente, EEUU constituye, desde cualquier punto de vista, la potencia militar predominante en el mundo. A pesar de que su porcentaje del PIB destinado al gasto militar es el más bajo desde 1940 y que se ha reducido en un 54% en términos reales desde 1985, Estados Unidos invierte ahora 260 billones de dólares al año, al menos el triple de lo que gasta Rusia en sus Fuerzas Armadas, y el doble del total combinado del Reino Unido, Francia, Alemania y Japón. Las fuerzas estadounidenses son las únicas con “capacidad de reacción global”, es decir, disponen de la capacidad de mandar fuerzas de combate a cualquier parte del mundo, y el Pentágono ha desarrollado una nueva configuración estratégica de la postguerra fría por la que están preparadas para luchar simultáneamente en dos guerras importantes en partes diferentes del globo (por ejemplo, contra Corea del Norte e Irak). En los cinco años transcurridos desde el final de la Guerra Fría en 1991, las fuerzas estadounidenses han jugado un papel -como líderes o como actores únicos- en un buen número de países: Kuwait, Bosnia, Somalia, Haití. Continúan presentes como potencia militar predominante en el Extremo Oriente, el golfo Pérsico y Europa Central y Occidental. Lo dicho no postula la existencia de algún nuevo sistema de control del mundo por parte de EEUU, lo que se ha denominado, de forma que presta a confusión, el “Nuevo Orden Mundial”. No existe un “Nuevo Orden Mundial” sino un contexto global en el que una potencia es indiscutiblemente más fuerte que las demás. No obstante, incluso en este aspecto, los

críticos empiezan a preocuparse. Dejando de lado la competencia técnica y moral de las fuerzas estadounidenses, se expresan serias dudas respecto a otros tres frentes. En primer lugar, existe el temor de que las amenazas a la seguridad a las que se enfrenta actualmente EEUU no puedan ser contrarrestadas con la superioridad militar convencional: el narcotráfico, la proliferación nuclear, el crimen internacional, las migraciones ilegales. En segundo lugar, nadie puede estar seguro de si, dentro de diez o veinte años, continuará vigente la situación actual en la que EEUU no se ve confrontado a ninguna amenaza estratégica. Si bien resulta muy improbable que Estados Unidos se enfrente, como hizo en la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría, a amenazas estratégicas a nivel global, resulta mucho más incierto en una perspectiva regional: China en el Extremo Oriente y Rusia en Europa podrían recuperarse como potencias regionales, especialmente si la agitación política en estos países conduce a la aparición de regímenes nacionalistas radicales.

El problema más importante para el poderío militar estadounidense queda, sin embargo, evidenciado por el argumento según el cual en el mundo contemporáneo este tipo de poderío ha perdido gran parte de su importancia y de que otras formas de poder, como el económico o el cultural, han venido a reemplazarlo. Éste es el argumento del “poder suave” (*soft power*), una forma de influencia que no se fundamenta en mecanismos militares. De ahí que el interrogante sobre el gasto militar en misiles y tanques puede ser el equivocado: Europa Occidental y Japón pueden desafiar económicamente a EEUU y adquirir un mayor control sobre la propia economía estadounidense sin tener que recurrir a ninguna acción militar. Según los teóricos del “poder suave”, ya no vivimos en un mundo en el que el control económico y financiero necesita de la protección de un control físico o de una fuerza militar. En este aspecto, los “decadentistas” siguen con una argumentación convincente. En la última década, la productividad japonesa ha ido creciendo a un ritmo tres veces superior al estadounidense, mientras que la productividad europea ha aumentado el doble. EEUU encuentra cada vez más obstáculos para exportar bie-

*“En el terreno de los Derechos Humanos, por ejemplo, o el de la libertad de expresión, existen muchos otros países en el mundo que podrían aprender de EEUU”*

nes industriales y tecnológicos al resto del mundo. En la esfera social, Estados Unidos se enfrenta a una fuerte decadencia: sus ciudades están devastadas por las drogas, el crimen y unas infraestructuras colapsadas. En el aspecto sanitario, la mortalidad infantil dobla la japonesa y ocupa el decimonoveno lugar en el índice mundial. Un bebé nacido en el barrio de Harlem de Nueva York tiene una esperanza de vida inferior a uno nacido en Bangladesh. Los políticos e intelectuales estadounidenses se aprestan a lamentar la decadencia de su sistema educativo, la corrupción de la moral y la vida cultural del país, debidas a la televisión y a los vídeos, a los estragos de una cultura de dependencia de las drogas que tiene a millones de personas adictas a la cocaína y la heroína. Cada día se expresan más dudas respecto a la capacidad de la sociedad y la cultura estadounidenses para mantener el liderazgo de EEUU y evitar una importante crisis interna. En los mítines de la campaña electoral, tanto los demócratas como los republicanos hacen hoy en día algo inconcebible unos años atrás: señalan la mejor situación que tienen otros países respecto a EEUU en estos campos. Otras voces alarmadas reclaman un regreso al nacionalismo americano y a la autoconfianza cultural estadounidense;

ésta constituye una forma de comprender las opiniones de Samuel Huntington sobre “el choque de las civilizaciones”: Huntington está di-

ciendo a sus compatriotas estadounidenses que “ellos”, los de fuera de EEUU -japoneses, chinos, musulmanes-, comparten un sentimiento de identidad y misión cultural que EEUU debería recuperar si no quiere ser superado.

#### **El “renacimiento” estadounidense: los argumentos a favor**

El argumento de los “renacentistas” no se basa en la negación de estos hechos, sino que los contempla bajo otro enfoque. En primer lugar, señalan que la relativa decadencia del liderazgo estadounidense en la economía mundial es engañosa: la posición de EEUU al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando controlaba el 50% de la producción mundial total, era tan extraordinaria que no se podía sostener. La economía estadounidense es todavía predomi-

nante en el mundo y, aunque se enfrenta a desafíos en algunas áreas, aún actúa como la economía líder en el mundo. Tres cuartas partes del comercio mundial se efectúan en dólares americanos. Los índices de interés estadounidenses todavía marcan el nivel para el resto del mundo. EEUU ha asentado nuevos pilares de fuerza en el comercio mundial: ha hecho avanzar de nuevo el mundo de la microelectrónica, cuenta con un liderazgo sin parangón en el terreno aerospacial, Europa y Japón dependen actualmente de EEUU para sus exportaciones agrícolas. Estados Unidos se ha convertido en el principal deudor mundial, pero ésta es sólo otra forma de decir que los inversores extranjeros consideran sus bonos del tesoro y sus mercados de capitales como los más atractivos, y los más seguros, del mundo. La gran preocupación de los mercados financieros internacionales durante 1996 no ha sido la de una depresión en EEUU sino la fuerza de la economía estadounidense y, en particular, el crecimiento anual del 4,4% de su producción industrial. La tasa de desempleo en EEUU se situaba a finales de 1996 en el 5,4%, un índice inferior al del año anterior y muy por debajo del de sus principales competidores industriales europeos (Alemania, 10,7%; Francia, 12,6%). Los “renacentistas” también aceptan el argumento de la importancia de la cultura y del “poder suave”, pero invierten su significado. Afirman que EEUU conserva un liderazgo incontestado en el terreno cultural: a través de los vídeos, la música pop, la CNN, la tecnología informativa, los valores y el lenguaje de Estados Unidos son más predominantes que nunca. Las películas, la música y la televisión estadounidenses lideran la globalización mundial. Una prueba notoria de ello es el deseo de mucha gente de emigrar a EEUU: en 1996, más de un millón de personas han solicitado la ciudadanía estadounidense, más del doble de las presentadas en cualquier año anterior. Dicho claramente, mucha más gente desea ir a y vivir en EEUU que en cualquier otra parte del mundo. Si “poder suave” significa algo, dicen los “renacentistas”, el liderazgo de EEUU en este terreno no tiene rival.

Los “renacentistas” también apuntan al papel que juega EEUU, como potencia dominante, en el funcionamiento del sistema internacional en su conjunto. Aunque es cierto que el poder ya ha dejado de ser tan militar, o tan centrado en los Estados, como fue en otro tiempo,

el funcionamiento de un sistema económico liberal mundial requiere una potencia líder que asuma un papel director y, en última instancia, garantice su seguridad. Europa y Japón pueden permitirse un menor gasto en defensa porque su seguridad está protegida por las fuerzas nucleares estadounidenses. El sistema económico y financiero mundial, y no en menor medida el mercado del petróleo, está configurado por la política y los intereses de EEUU. Por ejemplo, las normas para la nueva Organización Mundial del Comercio o las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, reflejan las prioridades estadounidenses. Este liderazgo económico tiene sus costes pero también sus beneficios: el uso del dólar en el comercio internacional, el deseo de los Estados de comprar bonos del tesoro estadounidenses, la preferencia por las armas norteamericanas por parte de los Estados productores de petróleo de Oriente Medio, son hechos que reflejan las ventajas de tal poder.

Este debate empezó mucho antes de acabar la Guerra Fría pero ha seguido abierto mucho después. El engañoso argumento de un “Nuevo Orden Mundial” no lo ha clarificado. Puede aceptarse que los argumentos “decadentistas” han sido exagerados y que el colapso de la Unión Soviética ha supuesto un predominio de las Fuerzas Armadas de EEUU a escala mundial a un nivel nunca antes conocido en la historia de la humanidad. Pero existen, sin embargo, razones para suponer que, a largo plazo, este tipo de predominio estadounidense no perdurará. En primer lugar, la propia población de Estados Unidos está cada vez menos dispuesta a pagar los costes de un papel global y no comprende las necesidades, o beneficios, que éste conlleva. Las prioridades del presidente en política exterior y la reluctancia del Congreso a apoyarlas siempre han sido un problema en EEUU; sin embargo, con la desaparición de la “amenaza soviética”, este aspecto está cobrando una importancia mucho mayor. Los congresistas están cada día menos dispuestos siquiera a visitar otros Estados, y los vínculos con Europa y el Extremo Oriente se están aflojando. Trent Lott, sustituto de Bob Dole a la cabeza de los republicanos en el Senado, declara abiertamente que no tiene ningún interés en los asuntos exteriores. Ello da una idea de las dificultades con las que cualquier presidente estadounidense se enfrenta para dirigir una política exterior coherente, como resul-

tado de las presiones internas. Todavía resulta más obvio en relación con la cuestión palestina: aunque Washington ha aceptado, con veinte años de retraso, conversar directamente con la OLP (Organización para la Liberación de Palestina), aún rechaza el derecho de los palestinos a un Estado propio. En EEUU también existe una fuerte resistencia popular a la liberalización económica, basada en el temor a que los “extranjeros” ocupen los puestos de trabajo estadounidenses, y a un recorte de la producción nacional.

En segundo lugar, sea cual sea el poderío de EEUU, e incluso asumiendo una mayor coherencia en sus propias políticas, ello no puede necesariamente resolver los numerosos problemas a los que se enfrenta en el mundo exterior. Clinton ha seguido una política de presencia activa respecto a las dos principales potencias que a largo plazo podrían amenazar a EEUU: Rusia y China. Pero el futuro en estos dos países resulta imprevisible y ambos continúan representando una amenaza para sus vecinos: si aumentan las tensiones internas, las amenazas podrían incrementarse. Ya hoy en día nos encontramos ante una resistencia considerable a la política de EEUU: Rusia se opone a la adhesión de las ex repúblicas soviéticas en las organizaciones económicas y de seguridad europeas, y está reafirmando su influencia en la región del mar Caspio; China está incrementando su influencia en los mares del Extremo Oriente y le importa cada vez menos lo que Estados Unidos opine de ello. Por otra parte, Washington ha buscado la confrontación con los Estados denominados “Estados bajo sospecha” -Corea del Norte, Irán, Irak, Libia, Sudán, Cuba-. Pero incluso esta iniciativa ha producido resultados limitados: Saddam aún gobierna en Bagdad y Fidel Castro se ha mantenido en el Gobierno de La Habana desde 1959. El optimismo inicial después de 1991 respecto a la extensión de la democracia liberal, basada en el modelo estadounidense, en todo el mundo ha resultado ingenuo: se han celebrado elecciones en muchos más países, pero en muchos casos los comicios no han sido democráticos. En el frente diplomático, EEUU se ha implicado en toda una serie de situaciones, entre ellas el conflicto entre Irak y

Kuwait y el conflicto entre árabes e israelíes. A pesar de ello, en ninguno de los casos, esta intervención ha alcanzado los resultados esperados por Washington. En el Golfo, ni Irán ni Irak se han doblegado a la presión estadounidense, y Washington se ve impotente frente a la mayor amenaza a largo plazo: el crecimiento de la oposición radical a las monarquías del Golfo. En el contexto árabe-israelí, la política estadounidense, aunque deseosa de una negociación directa con los palestinos, continúa mostrándose incapaz, debido a las presiones internas, de trabajar por una resolución justa sobre la base de un claro reconocimiento del derecho de los palestinos a la seguridad, igualdad y a un Estado propio. Son estas limitaciones del poderío estadounidense las que hacen inadecuado hablar de un “Nuevo Orden Mundial”.

El mayor desafío al poderío estadounidense puede, no obstante, proceder no de la emergencia de otra potencia comparable en la esfera militar o económica, sino de la oposición y el resentimiento que este propio poder, y el mal uso que de él puede hacer Washington, provocan en el mundo. Poca gente en el mundo cree que todo lo que ha hecho Washington sea beneficioso, pero mucha gente piensa que todo lo que

*“Uno de los resultados más dramáticos del final de la Guerra Fría ha sido el desplazamiento del foco del mantenimiento de la paz desde el Tercer Mundo hacia Europa”*

hace es negativo, forma parte de una conspiración imperialista, y que debe ser contrarrestado. Con la influencia de la cultura estadouniden-

se ocurre lo mismo que con las esferas económica y militar. El predominio estadounidense, real e imaginario, ha originado una repulsa a nivel mundial, un antiamericanismo global, que inhibe la efectividad de la política norteamericana y amenaza con socavar todavía más su influencia. Algunas de estas críticas están justificadas: la emergencia cultural de EEUU, o su negativa a apoyar explícitamente el establecimiento de un Estado palestino, son ejemplos de ello. Pero otras críticas son abusos demagógicos del sentimiento nacionalista, demonizaciones de EEUU que no sirven ni a los intereses de otros pueblos ni a la elaboración de una política estadounidense fundamentada en bases diferentes, internacionalmente más justas. En el terreno de los Derechos Humanos, por ejemplo, o el de la libertad de expresión, existen muchos otros países en el mundo que podrían

aprender de EEUU. Por otro lado, si desea mantener su liderazgo a nivel mundial, EEUU debe no sólo continuar revitalizando su economía y su sistema educativo, sino también desarrollar una política que preste más atención a lo que opinan otros países del mundo. Si la potencia estadounidense está en decadencia, sea por el desgaste de su influencia sea por el crecimiento de otros rivales, será a causa tanto de los errores y de la presunción de los líderes políticos estadounidenses como de cualquier pérdida inevitable del liderazgo.

La réplica a los teóricos de la “decadencia” puede por lo tanto basarse en tres argumentos distintos: que Estados Unidos continúa siendo, según los principales criterios que deberían utilizar los estudiantes en relaciones internacionales, la primera potencia del mundo; que la respuesta intelectual del *establishment* de la política exterior estadounidense, y de la Administración Clinton, ha sido enérgica y coherente, mucho más de lo que alegan sus críticos; y que, a pesar de todos los cambios, EEUU conserva un papel de liderazgo considerable en los asuntos internacionales. Ello es particularmente cierto respecto al control de armamentos y al comercio, respecto a Europa Occidental, la Federación Rusa, el Extremo Oriente y, en aquellos aspectos de él que aún interesan, respecto al Tercer Mundo. El segundo de estos temas implica refutar la acusación de incoherencia intelectual o política: como ha escrito el profesor Michael Cox, autoridad británica sobre la política exterior estadounidense: “así pues, si existe confusión, ésta surge menos de los que toman las decisiones políticas y más de un sistema descentralizado muy fragmentado, que plantea enormes demandas e impone tales reservas a sus políticos. Lo asombroso es que la política exterior estadounidense haya resultado tan coherente como lo ha sido desde la caída del muro de Berlín”. El final de la Guerra Fría ha conllevado oportunidades para una política económica norteamericana más enérgica. Estados Unidos, y sólo él, está intentando controlar asuntos tales como la incorporación de la Rusia ex soviética en el sistema internacional o la transición en China. Digan lo que digan los siempre insatisfechos críticos liberales y de izquierdas en Occidente, existen muchas personas -y aún más en Kuwait City, en Sarajevo o en Taipei- que apoyarían enérgicamente esta afirmación.

### Los retos para Europa

La dirección, y la utilización, del poderío estadounidense es un asunto tanto de la estructura internacional en la que está inmerso, como de lo que Washington, y el presidente de turno, quiera decidir al respecto. En ningún lugar se ha notado tanto la naturaleza contradictoria de la consolidación de mediados de los noventa como en Europa, escenario histórico de la Guerra Fría, y donde las ventajas de la nueva época parecen, inicialmente, más fuertes. Las pruebas de esta mejoría son evidentes: el colapso de la confrontación de bloques, la democratización de la mayor parte de Europa del Este, el reforzamiento de la Unión Europea, la continua ampliación de la UE y de la OTAN. En lugar de contar con una sola estructura de seguridad -OTAN y Pacto de Varsovia-, Europa tiene actualmente al menos seis: ONU, OTAN, UEO (Unión Europea Occidental), OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación en Europa), Consejo de Europa, Asociación por la Paz. Podemos imaginar que todo ello es positivo: nunca antes un continente había estado bendecido con una aparente dirección política global única y con una sana multiplicidad de estructuras de seguridad. Sin embargo, la situación no es tan optimista. En el terreno de la seguridad en Europa, el final del sistema comunista ha conducido a una serie de conflictos que pueden estar congelados -como en Moldova o Nagorno-Karabaj- pero no resueltos. Pocos pueden ser optimistas acerca de los próximos años en Bosnia. Uno de los resultados más dramáticos del final de la Guerra Fría ha sido, por lo tanto, el desplazamiento del foco del mantenimiento de la paz desde el Tercer Mundo hacia Europa: es en Europa donde ha sido desplegada la gran mayoría de fuerzas de mantenimiento de la paz y de recursos de la ONU a mediados de los noventa. Pero ello no sólo no ha asegurado la paz, sino que ha coincidido además con una pérdida de dirección política en el seno de los Estados europeos y con una pérdida de objetivo común entre éstos y Estados Unidos, lo que conlleva el peligro de convertir la elaborada estructura de seguridad del continente en un desastre. Esta falta de unidad quedó en evidencia con el estallido de la guerra en la ex Yugoslavia: mientras el Reino Unido y Francia querían aplazar el reconocimiento de Croacia y Bosnia hasta que se otorgaran las garantías adecuadas a las minorías serbias, las presiones alemanas llevaron

a una situación en la que los nacionalistas serbios de Belgrado pudieron movilizar a su pueblo contra los recientes regímenes independientes. Al mismo tiempo, el desacuerdo continuado entre los principales Estados, y entre los europeos y EEUU, impidió una acción más coherente contra la agresión serbia y una implementación más enérgica de las políticas estadounidenses.

Un desorden aún mayor resulta evidente en relación a los asuntos de seguridad que enfrentan a Europa en sus relaciones con el mundo no europeo, y en particular con Oriente Medio. Respecto al norte de África, existe una esperanza generalizada que la rebelión islamista en Argelia se debilitará, y que, incluso de no ser así, no se expandirá a los Estados vecinos, Marruecos y Túnez. Sin embargo, hay pocas señales de que estos disturbios disminuyan, y la negativa del régimen militar argelino a entablar un diálogo político significativo, y urgente, con las demás fuerzas políticas no augura nada bueno. En este asunto, los Estados europeos están en el mejor de los casos paralizados. Respecto a los Estados del golfo Pérsico, se han producido algunos éxitos, en tanto que el régimen de control de armamentos impuesto por la fuerza a Irak desde 1991 se ha mantenido. Aun así, Saddam continúa en el poder, mientras que la posición de las fuerzas estadounidenses en Arabia Saudí y la alianza estadounidense con Turquía se han vuelto precarias.

Los Estados europeos no tienen políticas independientes en estas cuestiones: en general, favorecen una postura menos crítica respecto a Irán y, al menos en el caso de Francia, respecto a Irak, mientras que, en todo caso, han sido más críticos en cuanto al nivel de respeto a los Derechos Humanos por parte de Turquía de lo que ha sido EEUU. El mayor desacuerdo entre Europa y Estados Unidos radica en las relaciones con Irán y Cuba y las acciones contra las empresas extranjeras que comercian con ambos países: los Estados europeos consideran estas presiones inaceptables y han intentado impedir que Washington aplique sus políticas.

Entre la seguridad intraeuropea, por una parte, y Oriente Medio, por otra, existe un tercer campo, el de Rusia y las relaciones europeas con este Estado. Quizás ninguna cuestión permanece tan abierta al acabar 1996 como la del

mayor Estado europeo. Mientras que las elecciones estadounidenses marcaron una consolidación del centro y una continuidad que se tradujo en estabilidad económica y política, las elecciones en Rusia han señalado poco más que la mayoría numérica obtenida por un líder enfermo e intermitentemente competente. Nadie podía estar seguro de lo que significaba su victoria, incluso suponiendo que continuara físicamente capacitado para seguir gobernando: el Estado ruso no sale del azote de la corrupción y el faccionalismo, las Fuerzas Armadas siguen descontentas, los niveles de vida de la mayor parte de la población van disminuyendo, el crimen y la inseguridad aumentan. Una crisis política y social tan masiva tendría, por sí sola, repercusiones enormes para Europa. Sin embargo, ésta se ha visto agravada por la cuestión de los acuerdos en temas de seguridad entre Rusia y el resto de Europa y la cuestión de la ampliación de la OTAN. En este asunto surgía, de nuevo, un mensaje contradictorio: mientras que los altos cargos del ministerio de Exteriores ruso parecían ofrecer un compromiso en esta cuestión, permitiendo alguna expansión -no nuclear- de la OTAN hacia el Este, la profunda hostilidad del pueblo ruso hacia la OTAN y la subterránea nostalgia de un poderoso papel internacional de

Rusia sugerían que, cualquiera que fuese el acuerdo formal alcanzado, un grado considerable de incertidumbre dominará esta cuestión.

*“Quizás ninguna cuestión  
permanece tan abierta al acabar 1996  
como la de Rusia, el mayor  
Estado europeo”*

Sobre el trasfondo de estos persistentes temas de seguridad, se plantean las incertidumbres políticas del propio proceso político europeo. Por una parte, las estructuras democráticas de Europa Occidental, construidas durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, parecen seguras. En algunos países, como Francia y España, Gobiernos de izquierdas en el poder durante muchos años han cedido el paso a Gobiernos de derechas sin desórdenes aparentes. Incluso en Italia, donde el antiguo sistema político estructurado sobre la Democracia Cristiana se derrumbó por la presión del escándalo para ser reemplazado por una casta de charlatanes regionalistas y mediáticos, la estabilidad pareció volver con la elección del Gobierno de centro-izquierda presidido por Prodi. Sin embargo, 1996 ha mostrado que existen razones para la preocupación: prácticamente en todos

los Estados, con la excepción de algunos como el Reino Unido y España, se han desarrollado movimientos populistas de derechas dirigidos contra los inmigrantes; al mismo tiempo, el impacto de muchos años de una economía neoliberal ha producido una subclase excluida del seguro de desempleo y de la seguridad social en nombre de los principios del mercado. A estos problemas sociales y políticos internos se añaden las crecientes incertidumbres entorno al propio proceso de integración europea. La iniciativa continúa en manos de aquéllos que proponen una integración más estrecha y, en particular, la introducción de una moneda única en 1999. Pero esta voluntad política puede ser insuficiente por sí sola para resolver las dificultades que entraña, o para capear las tormentas que esa integración pueda provocar. El campeón de la unión monetaria en Europa, Helmut Kohl, fue el mismo hombre que, también impulsado por prioridades políticas, forzó la unión monetaria de las dos Alemanias en 1990, con resultados catastróficos para la parte oriental.

Una Europa tan incierta respecto a su papel en la seguridad y enfrentada a una desunión interna a largo plazo en el proceso de integración será el candidato menos adecuado para desarrollar una asociación duradera con EEUU, o para

relacionarse con el cada vez más poderoso Extremo Oriente. Fue nada menos que el presidente Chirac quien declaró en febrero de 1996 que "hoy, como ayer, el mundo necesita a EEUU". Pero hoy éste ya no constituye tanto el problema: el mundo necesita también algo más, una Europa fuerte. La consolidación de la potencia estadounidense en los años noventa, plasmada en la reelección de Clinton y en la fuerza de la economía estadounidense, indica que al menos en la ribera occidental del Atlántico existe un sentimiento de continuidad y de dirección política. La potencia estadounidense no puede por sí sola alcanzar los objetivos que Washington considera hoy principales, ni tampoco sería deseable que pudiese hacerlo. Lo necesario para contrarrestar las tentaciones unilateralistas de la potencia estadounidense y para construir un sistema multilateral de seguridad y económico más efectivo es una Europa más fuerte, más coherente. Una lección de 1996 es, por lo tanto, que sólo una Europa fuerte, de ideas claras, hará posible que EEUU encuentre una posición equilibrada en el mundo de la postguerra fría, evitando con ello los excesos tanto del aislacionismo como de la hipertrofia chovinista. Demasiado a menudo en el pasado, la respuesta a los problemas del viejo mundo quedaba supeditada al nuevo. Lo opuesto puede ser, cada vez más, el caso.