

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN 2008

El mundo en los últimos veinte años: tendencias
y evolución

Alyson J.K. Bailes

El mundo en los últimos veinte años, tendencias y evolución

Alyson J.K. Bailes,
Profesora visitante en la Universidad de Islandia

Dada la supremacía de los muy jóvenes en campos como la música pop y el deporte, la sociedad internacional la están configurando actualmente una serie de iconos culturales que ni siquiera habían nacido en 1989. Dada la tendencia, incluso en los países más grandes, a reclutar gente más joven para la toma de decisiones hay muchos funcionarios gubernamentales actualmente en activo que todavía estaban en la escuela cuando cayó el muro de Berlín. En general esto es muy saludable, dado que una nueva era requiere nuevas soluciones, y unos ojos nuevos suelen ver con mayor claridad las nuevas necesidades. Y sin embargo, algunas de las tendencias de vanguardia de comienzos de los años noventa parecen ahora replegarse sobre sí mismas, volviendo a poner de moda determinadas interpretaciones cíclicas, mientras que otras no se han movido siguiendo una línea tan recta como se esperaba. Retos que son realmente nuevos evocan *en parte* otros que no lo son tanto, por lo que al menos algunas de las viejas reglas básicas sobre lo que se debe o no hacer pueden seguir siendo relevantes.

Por todos estos motivos, el veinte aniversario de un nuevo sistema mundial es un buen momento para mirar hacia atrás y también hacia adelante. Pero veinte años no es una edad en la que una persona o una comunidad esté normalmente bien situada para llevar a cabo el análisis más sutil y definitivo de su experiencia. La imposible tarea de resumir las tendencias globales desde 1989 y su significación presente y futura

solamente puede abordarse con un espíritu de humildad y de un modo provisional.

Aquí agruparemos las tendencias y los cambios ocurridos desde el final de la Guerra Fría en cinco epígrafes que reflejan la limitada competencia del autor más que una serie de prioridades absolutas. La cuestión de las estructuras de poder globales y de la *polaridad* se impone ella misma como punto de partida. La paralela cuestión económica relativa al aparente triunfo y a la posible crisis del capitalismo exige su inclusión en cualquier resumen escrito durante el 2008. Los cambios en el contenido y en el equilibrio de la agenda de la seguridad se consideran de una forma general, y las tendencias relativas al armamentismo y al desarme se consideran luego con mayor profundidad. El último de los cinco temas tratados es el método europeo de integración multilateral: ¿es esta la “menos mala” de las soluciones para la gobernanza del siglo XXI? El texto concluye con unas breves palabras de preparación para el futuro.

¿Quién gobierna el mundo?

Veinte años es un período lo suficientemente largo como para que los hechos acaecidos al comienzo del período sean reinventados y, en virtud de este mismo proceso, se entiendan cada vez peor. El número de personas que en el 2008 se han preguntado si estaba volviendo la Guerra Fría es un indicio muy claro de hasta qué punto la verdadera Guerra Fría ha sido olvidada. Un error igualmente sutil pero también muy común es el que cometen los comentaristas que describen el período 1945-1990 con una nostalgia más o menos irónica, como una época en que todo era más sencillo. El mundo era bipolar y los dos grandes campos armados se equilibraban mutuamente: todos los demás tenían que elegir un bando o quedar fuera del equilibrio estratégico como “no alineados”.

Es, por supuesto, cierto que el mundo anterior al colapso de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia era *más* bipolar que el actual. La alianza democrática occidental, concretada en la OTAN, se enfrentaba a un oponente que era su propia imagen especular y que tenía prácticamente su misma fuerza. Ambos bandos trataban de convertir en sus aliados o en sus delegados a los países de las otras regiones, y las guerras resultantes –como en Corea, en el Sudeste Asiático o en América Central– incidieron profundamente en el destino de las naciones locales. Pero también se produjeron otras muchas cosas. El mismo período fue testigo de importantes procesos de descolonización por parte de las potencias europeas, que también trajeron consigo muchas guerras y en los que la explotación comunista no fue siempre significativa y mucho menos a menudo decisiva. La confrontación en Oriente Medio no era en el fondo una cuestión entre Oriente y Occidente y los actores de uno y otro lado nunca pudieron ser realmente controlados

por Washington o por Moscú. Las regiones mayoritariamente clasificadas como “no alineadas” también podían tener sus propias batallas locales, como la secuencia de violencia entre la India, Pakistán y Bangladesh. El campo occidental se escindía regularmente respecto a si había que intervenir, y de qué modo, en estas crisis no europeas, y el campo comunista tenía dos polos distintos de poder centrados en Moscú y en Beijing.

Por lo tanto, no puede decirse con certeza que los acontecimientos de 1989-90 dejaran en pie a solamente uno de los polos de poder —sinónimo de EEUU o al menos dominado por EEUU. Ni tampoco que la democracia fuese la vencedora en todas partes: en 1997 el Banco Mundial todavía clasificaba al 39% de los estados (aunque ese número era menor que nunca) como no democráticos. China, la mayor nación del mundo, ha seguido siendo comunista después de reprimir en Tiananmén las presiones a favor del cambio. Las diferentes luchas por el poder en las regiones no europeas están actualmente menos abiertas que antes, en general, a la manipulación por parte de las grandes potencias.

Lo que parece haber sucedido (aunque incluso esto es una simplificación) es que la familia euroatlántica se ha hecho más grande y está más dividida; EEUU se sintió lo bastante fuerte y dominante como para intervenir en todo el mundo con un riesgo limitado; y cualquier forma de resistencia o de (contra) ataque tendió a arrastrar al pensamiento norteamericano hacia visiones de una nueva bipolaridad. Las frustraciones y los fracasos que estas tres tendencias han traído consigo para la comunidad democrática desde 2003-2004 han hecho que los pensadores occidentales empezasen a reconocer de nuevo tanto la multipolaridad *de facto* del mundo como la complejidad de los procesos de poder que en él tienen lugar. Y sin embargo, no parecemos estar mentalmente dispuestos a aceptar que exista un solo modelo mejorado de la dinámica mundial, y mucho menos uno que tenga remedios para todas las contradicciones restantes.

Mirando los acontecimientos con mayor detalle: el final de la Guerra Fría abrió la vía a la reunificación de Europa en el doble marco de la UE y de la OTAN. La mayor parte de los estados comunistas hicieron ellos mismos el trabajo más difícil de cambiar sus sistemas y de cerrar las antiguas disputas con sus vecinos. La antigua Yugoslavia, por su parte, estalló violentamente, pero el proceso de integración, particularmente en la UE, es actualmente considerado como la única forma de hacer que los estados resultantes puedan convivir finalmente en paz. El enorme impacto que produjo la guerra de los Balcanes contribuyó considerablemente a dar a la OTAN un nuevo objetivo en los años noventa y a que el mundo más amplio de la UE evolucionase

“El mercado mundial, aparentemente unido, está horizontalmente dividido y los puentes para salvar esta división parecen cada vez más inadecuados”

hacia una comunidad preocupada por la seguridad y con sus propias opciones militares. Un desafío mucho mayor para la expansión de Europa, como ahora hemos tenido que admitir, fue que desde el primer momento la Federación Rusa no fue capaz de integrarse ni estuvo dispuesta a reinventarse a sí misma como “simplemente otra nación”. Su relativa debilidad durante buena parte de la década de los noventa obligó a Moscú a obtener lo que pudo mediante formas de asociación con Occidente que no requiriesen transformaciones internas decisivas, y a consentir sucesivas ampliaciones que llevaron a Occidente hasta sus mismas puertas en la Europa del Nordeste. Pero la política rusa nunca abandonó totalmente el camino paralelo de tratar de llevar de nuevo a los restantes vecinos post-soviéticos al redil de las agrupaciones económicas y militares dominadas por Moscú, ni renunció a establecer acuerdos cada vez más formales de coexistencia con China (el más reciente de los cuales el de la Organización para la Cooperación de Shanghai) para prevenirse contra cualquier posible ataque por la retaguardia.

La violencia y opresión de las que hemos sido testigos últimamente tanto en la misma Federación Rusa como respecto a vecinos suyos como Georgia son, ante todo, culpa de la propia Federación Rusa, pero Occidente tiene también una parte de responsabilidad en ellas por su falta de comprensión y de atención.

Durante la mayor parte de la última década, la mayoría de las capitales occidentales no se han tomado nunca en serio ninguna *amenaza* rusa, ni han trabajado con la

intensidad suficiente para mantener en vigor las limitaciones formales en el uso de la fuerza en un contexto Este-Oeste —concretamente, la herencia de medidas a favor del desarme y para reforzar la confianza que construimos durante la Guerra Fría y que continuamos desarrollando por un tiempo durante los años noventa—. Ni la UE ni la OTAN supieron darse cuenta de lo difícil que iba a ser cualquier ampliación más allá de los Balcanes, ni fueron capaces de crear una política “de buena vecindad” alternativa que contribuyese, o bien a estabilizar esta zona exterior, o bien a fomentar enérgicamente la transformación interna de los estados locales, incluida la propia Federación Rusa. La historia puede tener que llegar a la conclusión de que, como consecuencia de ello, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), en muchos sentidos el verdadero héroe de la conclusión pacífica de la Guerra Fría, habrá sido herida de muerte en su razón de ser. Muchos analistas citarían también indudablemente la historia de la falta de seriedad europea respecto a Oriente Medio y al Norte de África como un paralelo más bien estrecho, junto con la incapacidad de comprender que Turquía hacía las veces de quimera respecto a Moscú.

A un nivel más profundo, la incoherencia cada vez mayor respecto a los temas relativos a la seguridad europea puede relacionarse con el interés estratégico cada vez menor de EEUU por este continente desde el final de la Guerra Fría —mientras que Europa (en sí mismo un concepto ambivalente) tardó en cerrar esta brecha, y algunos consideran que aún no ha sido cerrada. A comienzos de la década de los noventa, Estados Unidos confiaba en que nunca tendría que volver a correr riesgos para defender de nuevo a Europa, y favoreció la ampliación en parte para hacer que el continente fuese menos vulnerable y más autosuficiente. Después de un temprano contratiempo cuando las tropas norteamericanas trataron de jugar el papel de “policía mundial” en Somalia, la Guerra del Golfo contribuyó a reforzar la confianza de Washington en su capacidad de hacer frente a los desafíos de los intereses occidentales en cualquier otro lugar; y el 2001 Estados Unidos fue provocado a utilizar las medidas más enérgicas en contra de los enemigos que tratasen de golpear desde lejos a su propia patria.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 también provocaron el más claro intento de reconstruir un polo opuesto a EEUU que requiriese, y al mismo tiempo justificase, un esfuerzo de guerra tan vigoroso como el que se había montado en su día contra Moscú: concretamente, la constelación del terrorismo islámico, de los estados *malvados* y de los estados débiles que actuaban en connivencia con ellos. A diferencia de la bipolaridad de la Guerra Fría, sin embargo, esta visión definía un enemigo que podía y que tenía que ser enérgicamente atacado, incluso preventivamente, con la confianza de que la patria norteamericana corría ahora un riesgo mínimo de reacción violenta por el hecho de luchar en otras partes. Esta sensación de que la inmunidad de la patria era al mismo tiempo vital y posible ha impulsado asimismo el proyecto norteamericano de defensa con misiles balísticos, que sigue siendo un tema sin resolver como conflicto de concepciones estratégicas —y no solamente de intereses— entre Washington y Moscú.

Hoy en día es común admitir que el terrorismo y el “eje del mal” nunca fueron una simple amenaza como la que representó el comunismo, y que en cualquier caso la intervención militar no era el instrumento apropiado para tratar de eliminarlos. La inmunidad respecto a los riesgos planteados por un enemigo no estatal es un sueño imposible que puede llevar a los estados a violar los derechos de sus propios ciudadanos y también los de otros. Los efectos inmediatos de los conflictos en Irak y Afganistán han sido, efectivamente, los de reducir el prestigio de Occidente y su control sobre los desarrollos estratégicos en estas regiones, al mismo tiempo que socavaban los otros atributos (en particular, morales y económicos) del poder norteamericano. Lo único que aún puede decirse a favor de la visión unipolar norteamericana es que, de momento, ninguna otra gran potencia está en condiciones de ofrecer una visión

mejor del orden —y mucho menos de hacerlo cumplir— para el “arco de la crisis” islámico.

Mientras, otros conflictos que podían haber mejorado si se hubiera invertido en ellos una fracción de los recursos y del tiempo empleado en estas dos guerras provocadas por Occidente, se han hundido todavía más en un punto muerto. La violencia en Oriente Medio podía haberse circunscrito mayoritariamente a un solo frente entre Israel y los palestinos, y sin embargo continúa dividiendo a todos los actores de la zona y aislando a la región en su conjunto de la dinámica pacificadora europea. Washington ha tolerado e incluso apoyado la táctica israelí que ahora parece contraproducente; particularmente, la de hacer los territorios palestinos cada vez más ingobernables, a pesar de la casi unanimidad actual de la opinión internacional de que una solución con dos estados es a la vez justa e inevitable. Los sangrientos enfrentamientos con Hamás a finales del 2008 no hicieron sino subrayar cómo la negativa israelí a reconocer a los líderes nombrados por los propios palestinos ha arrastrado a ambas partes a un comportamiento extremo y autodestructivo. En otras partes, la pauta de los conflictos muestra que se han hecho avances hacia la paz en aquellos estados y regiones que han estado dispuestos a transformarse a sí mismos (como en Sudáfrica), pero han experimentado interminables ciclos de violencia allí donde el mundo exterior no se ha implicado suficientemente (Congo, Sri Lanka), o sigue sintiendo la tentación de tomar partido y participar en ellos por delegación (el Cuerno de África y Sudán).

Europa no está en una posición que le permita distanciarse, ni burlarse, de la curva de acción norteamericana —extralimitación seguida de desilusión— que ha caracterizado a estos últimos años a partir del 2000. Los europeos continuaron con la transformación de la OTAN desde un instrumento para la prevención de conflictos a una herramienta para librarlos en todo el mundo. Si Afganistán amenaza ahora con convertirse en un fracaso como el de Irak, será también un fracaso de los europeos. Algunos de ellos acompañaron a los americanos en Irak y los demás no supieron encontrar la forma de impedirselo. La UE no ha conseguido convertirse en una entidad de defensa colectiva capaz de colmar el vacío, en cuanto a apoyo estratégico, en su propio territorio, ni ha podido mostrar que era capaz de resolver desafíos como el de Irán de una forma menos violenta. Aquí, lo mejor que puede decirse es que las debilidades de Europa han contribuido a mejorar sus posibilidades de prolongar la coexistencia con la Federación Rusa, e incluso de establecer una asociación parcial con la rápidamente ascendente China. Pero sin un Estados Unidos fuerte, Europa no tiene muchas probabilidades de hacer que ninguno de estos polos de poder refleje los valores europeos o respete los intereses europeos. La posibilidad de hacer una lectura alternativa de la multipolaridad que ponga más bazas en manos de Europa y que sirva para identificar a más

verdaderos amigos, es un tema que volveremos a abrir más adelante, en el quinto epígrafe de este artículo.

E ascenso –¿y la caída?– del capitalismo

El modelo del mercado libre capitalista fue una creación de la moderna nación-estado en su encarnación democrático-liberal occidental. Tenía tanto derecho a ser considerado como la ideología vencedora en la Guerra Fría como la propia democracia. Si la Federación Rusa, mirando hacia atrás, no parece haberse alejado tanto como se había confiado de las prácticas estato-céntricas en el ámbito económico –y también en el político–, esto se ha visto compensado por la constante evolución de China hacia un “comunismo de mercado” que también incrementa su genuina integración en el sistema mundial. O diciéndolo lo mismo de otra manera, durante las últimas dos décadas no ha habido ningún otro principio de organización socio-económica que pudiera ofrecer una alternativa ideológica al capitalismo como hizo en su día el viejo comunismo. Si esto ha tendido a hacer al sistema mundial unipolar por lo que respecta a la filosofía económica, las fuerzas de la globalización también han contribuido a hacer de dicho sistema un único organismo económico independiente. Es importante no exagerar en este punto: la UE, por ejemplo, lleva a cabo la mayor parte de su actividad comercial total en el interior de la propia UE en una medida mayor de la que lo hacía en 1989, y solamente el 5,6% de los ciudadanos de África tienen acceso a internet, por el 23% de la población mundial. Pero la creciente interdependencia tiene igualmente su reflejo tanto en fenómenos como la difusión de la tecnología, la externalización o subcontratación intercontinental y los hábitats sociales virtuales, como por el hecho de que, cuando se produce un crac en los mercados financieros, el sufrimiento es común.

Incluso antes de que se produjera la crisis crediticia de mediados del 2008, sin embargo, hubo indicios de que el régimen capitalista se iba diversificando cada vez más e iba poniendo más de manifiesto sus debilidades internas. En cuanto a la diversidad, se han desarrollado combinaciones de comercio de libre mercado con unos modelos de gestión social y/o política más centralizados, desde aquellos que gozan de la aprobación general (como el “modelo nórdico”) a aquellos que Occidente no considera juego limpio (como el nacionalismo populista de Chávez o la manipulación estratégica del sector de la energía por parte de Putin). Incluso dentro del grupo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o de los miembros del Grupo de los 7 (G-7), las presiones a favor del proteccionismo han sido claras y a menu-

do polémicas y disgregadoras, al mismo tiempo que la globalización privaba a los estados más ricos de las ventajas comparativas que en otro tiempo sostuvieron su crecimiento. Parece algo ilusorio que unos países que interactúan en un mismo mercado económico, con aproximadamente las mismas normas económicas, tengan necesariamente que converger en sus valores y culturas políticas –las relaciones de Occidente con el mundo árabe son un buen ejemplo de ello. Incluso aquellas sociedades que comparten la mayor parte de sus objetivos respecto a la gobernanza, como los estados occidentales y las antiguas colonias del hemisferio meridional, pueden estar en desacuerdo debido al hecho de que sus necesidades económicas son divergentes.

El caso es que, durante los últimos veinte años, a nivel mundial, las naciones más ricas se han enriquecido más, y las más pobres se han empobrecido. Un grupo de países intermedios ha cosechado los beneficios de la globalización optando por las áreas de especialización apropiadas, desde la alta tecnología hasta el turismo, y unos 130 millones de ciudadanos del mundo han salido de este modo de la pobreza extrema desde 1990. Pero más de mil millones de personas siguen aún viviendo con menos de un dólar al día, y se ven efectivamente excluidas de las libertades del nuevo orden mundial así como de sus beneficios. El mercado mundial aparentemente unido está de hecho horizontalmente dividido y los medios

para tender puentes que puedan salvar esta división parecen cada vez más inadecuados. La mayor parte de los Objetivos del Milenio acordados por las Naciones Unidas el año

“La importancia estratégica de la Tierra se reafirmará a medida que vaya avanzando el siglo XXI”

2000 para mejorar las condiciones de los más desafortunados del mundo no se han cumplido. Los gastos de las potencias más ricas del mundo, especialmente desde el 2001, han tendido a desviarse de nuevo desde la ayuda altruista hacia las aventuras militares interesadas (y a menudo infructuosas).

La Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio se ha estancado como resultado, en apariencia, de las divisiones Norte-Sur y de las recriminaciones mutuas de los ricos, y, posiblemente a un nivel más profundo, debido a una especie de “tragedia de los bienes comunales”. Si los propios líderes capitalistas no ven hasta qué punto depende su propio modelo de la existencia de un mercado libre global –de hecho, depende totalmente de él–, ¿qué esperanza hay de que sus discípulos más débiles y menos convencidos puedan venir al rescate?

El estado actual del capitalismo, por lo tanto, plantea problemas tanto de justicia como de sostenibilidad. También constituye un desafío a la capacidad de los sistemas políticos nacionales y a la de los legisladores, no sólo debido al poder de las compañías multinacionales, sino porque incluso estas compañías están a merced de unas codependencias y de unas dinámicas transnacio-

nales no perfectamente entendidas. Las previsiones y la prevención de conflictos son artes imperfectas en cualquier esfera de la gobernanza global, pero donde la humanidad ha fallado más estrepitosamente ha sido en los pronósticos relativos al mundo del comercio y las finanzas. La crisis financiera global que se ha intensificado desde agosto del 2008 puede haberse producido por culpa de los excesos cometidos en los márgenes no regulados del capitalismo. Pero a medida que la crisis empieza a corroer la viabilidad de las economías reales, está obligando a los gobiernos en todas partes a asumir de nuevo sus responsabilidades por lo que respecta a la toma de decisiones industriales y sociales, además de monetarias, un ámbito en el que dos décadas seguidas de *laissez faire* habían oxidado claramente sus habilidades. Si no consiguen ponerse de acuerdo para someterse a la disciplina y para hacer los sacrificios necesarios, incluso el mundo occidental puede empezar a aprender que las conquistas de la democracia son más frágiles que las del propio capitalismo.

Aunque sea muy plausible, es demasiado pronto para interpretar la actual crisis como una aceleración del desplazamiento de la supremacía desde EEUU —que fue donde empezó el problema— hacia otros polos no occidentales de poder económico, como China, India y posiblemente Brasil. Estas grandes naciones emergentes tienen a su favor población, liquidez, un dominio técnico cada vez mayor y sobre todo mucho margen para crecer todavía más. Su hegemonía militar regional debería hacerles inmunes a los *shocks* estratégicos, siempre que tengan la sensatez de evitar las “guerras optativas”, como aquellas en que se han enzarzado los norteamericanos. El desafío al que tienen que hacer frente es el hecho de estar creciendo en una era histórica en la que el resto del mundo no es una nueva frontera subdesarrollada (como lo fue en gran parte para los imperialistas occidentales), sino una combinación de potencias capitalistas de primera generación que aún se aferran a su estatus, y de “regiones débiles”, empobrecidas o explosivas. Para seguir adelante en su crecimiento global renovado necesitarán productos para vender tanto a los ricos como a los pobres, una mayor emancipación de sus propias poblaciones (no solamente como consumidores), y la voluntad de contribuir en mayor medida a poner freno al desorden global, lo que significa estar dispuestos, al menos inicialmente, a ayudar a apuntalar las reglas más importantes creadas por Occidente. El efecto que han tenido los reveses económicos de llevar de nuevo a los líderes rusos tanto a copiar como a respaldar los intentos de rescate occidentales es un ejemplo cercano. El rápido (y generalizado) consenso alcanzado en una reunión, que marcó un hito, del grupo de países del Grupo de los 20 (G-20) en noviembre de 2008 puso de relieve dos cosas: que los países del G-7 se están desplazando, tal vez irreversiblemente, hacia una gestión global compartida con los líderes del Este y del Sur, y también que los recién llegados a la mesa se están portando —de momento— lo mejor posible.

Una cosa que la crisis no ha modificado —y que los europeos, para su mérito, han sido los primeros en recalcar— es la forma en que las opciones económicas tanto de las potencias ascendentes como de las descendentes o de las estacionarias están siendo complicadas por el cambio climático. Tanto si este fenómeno puede imputarse de lleno al propio capitalismo como si no, se ve ciertamente agravado por las escaseces que las exigencias económicas modernas crean en las materias primas energéticas, en los alimentos y en los minerales estratégicos. Muchas de las poblaciones del mundo que experimentan un crecimiento más rápido se encuentran en aquellas zonas que tienen una mayor probabilidad de hacerse inhabitables a medida que el calentamiento global avanza, y en las que las situaciones climáticas más violentas tienen mayores probabilidades de provocar un mayor número de bajas. De este modo, pues, las naciones más ricas, incluidas las “potencias ascendentes”, se enfrentan al problema múltiple de cómo asegurarse los recursos necesarios para mantener sus propios estilos de vida y/o para crecer más; pero también de si tienen que ayudar a los pobres, y de qué modo, a sobrevivir, incluyendo en ello las opciones de aceptar más “migraciones climáticas” y la masiva explotación económica del Ártico.

Con toda seguridad, la importancia estratégica de la tierra, que había ido decreciendo bajo el impacto de las comunicaciones y de los modelos económicos modernos, así como del énfasis puesto en las amenazas no estatales, se reafirmará a medida que vaya avanzando el siglo XXI. Las iniciativas árabes, chinas y surcoreanas para comprar tierras arables en otros continentes, así como la existencia de millonarios ecológicamente concienciados que compran bosques para evitar que se conviertan en fábricas de alimentos, son tal vez las primeras medidas en lo que puede muy bien acabar siendo un Gran Juego estratégico totalmente nuevo. La opción norteamericana desde 1989 de reducir la presencia a largo plazo de tropas en bases de todo el mundo, y la de minimizar en general sus vínculos extraterritoriales —¡incluso el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) parece estar bajo un peligro de ataque permanente!— puede que acabe siendo considerada como otra dirección equivocada.

Las agendas de seguridad: más temas, más actores, menos control

La emergente aceptación del cambio climático como un tema *de seguridad* y el repentino redescubrimiento por parte de Occidente de la “seguridad económica” reflejan otra corriente de cambio, intensa y compleja, de las dos últimas décadas. No se trata tanto de que las viejas agendas de seguridad hayan sido superadas, sino de que otras agendas nuevas se han superpuesto a las antiguas; y mientras, las modas rápidamente cambiantes en la gradación de las amenazas han dejado

a los decisores políticos a la vez divididos y confusos respecto a cómo abordar la gestión de ese riesgo multidimensional.

Como siempre, las “clases más lenguaraces” del mundo se han visto fuertemente influidas por las visiones más occidente-céntricas y por sus correspondientes cambios de estado de ánimo. El primer eslogan popular de los años noventa fue el del “fin de la historia” de Francis Fukuyama: la esperanza de que con la desaparición —realmente trascendental— de la confrontación entre bloques en Europa y del riesgo consiguiente del estallido de una guerra nuclear total, el espacio euroatlántico iba a convertirse en un único *hogar* o zona de cooperación estable de suma “no cero”. Cuando este sueño se hizo añicos a causa sobre todo de las guerras de los Balcanes, la opinión ortodoxa pasó a ser que la fuerza militar seguía siendo necesaria para que los estados progresistas pudieran ayudar a resolver los problemas de otros pueblos. Después del 11-S, la agenda occidental volvió a ser la de una autodefensa frente al fenómeno supuestamente nuevo, pero en realidad muy antiguo, del terrorismo, un fenómeno que ahora iba unido a riesgos más genuinamente nuevos como la proliferación de las tecnologías de destrucción masiva y a la importancia globalizada de los estados débiles como refugio de toda clase de *tipos malos*. Estas dos agendas definían un rol nuevo y estándar —fundamentalmente del tipo “cuerpo expedicionario”— para las fuerzas armadas occidentales, y para las de otros continentes que trataban de crear colectivos para el mantenimiento de la paz, con la diferencia de que en Irak y en Afganistán el bando norteamericano estaba interviniendo para empezar conflictos y no para ponerles término. Mientras, otras muchas potencias del mundo, incluidas China y la Federación Rusa, nunca habían abandonado el punto de vista fundamental de que la defensa requiere una fuerza militar convincente que garantice la seguridad de la patria (y preferiblemente también la de una zona-tampón). El redescubrimiento occidental durante el 2008 de la *amenaza* rusa ha hecho que el pensamiento militar de la defensa haya dado un giro completo hasta volver al punto de partida, subrayando que la competición estratégica entre las principales potencias del hemisferio septentrional está aún muy lejos de haberse desmilitarizado. El reflejo de todos estos factores en las tendencias relativas al armamento se discute más a fondo en el siguiente epígrafe.

Al mismo tiempo, otros riesgos de la experiencia humana se han ido incorporando gradualmente en la definición de seguridad. Por lo que respecta al mundo rico, se dedican en cierto modo a llenar el “hueco de la preocupación” que dejó vacío la desaparición de la amenaza militar directa —lo que explica la tentación de los gobiernos a resucitar viejos paradigmas decla-

rando la *guerra* a lo que sea, desde el terrorismo a la droga, pasando por el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida) o el hábito de fumar—. Los análisis posteriores a la Guerra Fría sobre el conflicto y el subdesarrollo han puesto de manifiesto que, también en las regiones más pobres, las personas tienen diez veces más probabilidades de morir de una enfermedad curable, o a causa del hambre y de la pobreza, que de morir como consecuencia de un conflicto o de un delito con violencia. Si bien las privaciones no tienen una correlación directa con la violencia —algunos de los peores terroristas vienen de familias ricas—, es, sin embargo, evidente que las debilidades en la seguridad militar y no militar están orgánicamente relacionadas. Un ejército africano puede verse diezmado por el sida del mismo modo que un ejército occidental puede verse paralizado por un ciberataque o por falta de combustible. El hecho de que todos y cada uno de los *principales* conflictos (o sea, los que arrojan más de 1.000 muertos en combate al año) que tuvieron lugar el año 2007 fueran conflictos internos, contribuye a subrayar que actualmente las sociedades tienen muchas más probabilidades de desmoronarse debido a sus contradicciones internas de tipo político, económico, social y étnico que debido a un ataque de tipo convencional.

El espectro de los riesgos y de las amenazas no militares, que a comienzos de los años noventa era todavía un

**“Nuevas agendas de seguridad se han
superpuesto a las antiguas, como
la seguridad económica, la energética o el
cambio climático como tema de seguridad”**

tema relativamente nuevo, es ahora lo suficientemente familiar como para que la mayoría de personas estén de acuerdo en qué tipo de problemas comprende. La gama abarca

desde los delitos intencionales, como el terrorismo, el sabotaje, el contrabando y el tráfico, y los problemas de orden interno, como los daños causados por la destrucción de infraestructuras y posibles accidentes nucleares, hasta la interrupción de suministros y, finalmente, aquellos acontecimientos que están más allá del control humano, como las enfermedades pandémicas que causan una elevada mortandad, y los desastres naturales. Estos últimos, por supuesto, pueden ser indirectamente causados por el hombre a través de los mecanismos responsables del cambio climático: y, como ya hemos apuntado, las dimensiones de la seguridad energética y ambiental se encuentran entre los que más recientemente han ascendido a los primeros puestos de las agendas mundiales. Los alimentos y la seguridad financiera han compartido con ellos los titulares de los medios de comunicación durante el 2008.

De todos modos, es más difícil encontrar un solo concepto que abarque y ordene todos estos diferentes elementos y del que pueda decirse que tiene credibilidad y apoyo universal. Una importante escuela de pensamiento favorece el concepto de “seguridad humana” como un constructo que combina la ausencia de temores (*freedom from fear*) y la ausencia de priva-

ciones (*freedom from want*), y que en algunas versiones hace igualmente hincapié en la importancia de la calidad de vida y de los derechos políticos. Sin embargo, esta es una agenda desarrollada sobre todo por pensadores del hemisferio septentrional (y, de momento, mucho menos adoptada por quienes toman las decisiones) para gestionar el Sur. En el Norte, el concepto norteamericano de “seguridad interna o nacional” (*homeland security*) ha adquirido una connotación en cierto modo agresiva y exclusionista, y por supuesto no sirvió para preparar a la nación para manejar adecuadamente el huracán *Katrina*. Actualmente se considera que el famoso documento de la UE del año 2003 sobre la Estrategia Europea de Seguridad no era lo bastante firme respecto a los problemas internos de seguridad, incluida la dimensión ecológica. La noción de “seguridad societal” (*societal security*), desarrollada por algunos países nórdicos tal vez sea más prometedora, por cuanto evalúa el impacto de las soluciones en el conjunto de la comunidad, en vez de referirse, como era habitual hacerlo anteriormente, a la seguridad del Estado o a la seguridad del individuo aislado. Otro enfoque es el que consiste en incluir tantos problemas como sea posible en la categoría de *riesgos*, lo que permite cierta cuantificación comparativa, y también nos recuerda que los propios humanos tienen un papel a la hora de determinar a qué riesgos hay que hacer frente y qué riesgos están dispuestos a aceptar. Si los acontecimientos del 2008 dan un impulso, como sería lógico que lo hicieran, a los esfuerzos por estrechar más la interrelación entre la seguridad y el análisis económico, el lenguaje del *riesgo* podría proporcionar un puente muy útil en este sentido.

En cualquier caso, todos los participantes actuales en el espectro de la seguridad entienden que en ella están implicados muchos más actores además del Estado soberano y sus ejércitos. En los últimos años, el poder de los actores no estatales en los conflictos –rebeldes, contrabandistas, especuladores, mercenarios– ha sido tan acentuado que la gente casi se ha olvidado de los riesgos de un ataque estatal, como en Georgia. Ya se ha mencionado antes la promoción a bombo y platillo del terrorismo como una *superpotencia* no estatal. Este tipo de énfasis ha llevado a una serie de consideraciones muy útiles, concretamente a la de la complejidad de la reconstrucción en situaciones de post-conflicto, incluido el valor de una reforma de banda ancha del sector de la seguridad tanto en este contexto como en el de la prevención de conflictos. Las ONG y otros movimientos de la sociedad civil son aceptados como una parte importante en la reconstrucción de un estado legítimo y duradero.

Lo que aún parece estar infra-analizado es la importancia de los actores *económicos* legítimos –empresas, bancos y comerciantes– en la reconstrucción y también en los procesos de transformación no violentos. Las instituciones financieras internacionales están empezando a admitir que su enfoque de una economía del

Estado débil ha estado a menudo en contradicción con la seguridad de un Estado débil. Dicho de un modo más general, el reconocimiento cada vez mayor de la dependencia de la humanidad de una buena seguridad *funcional* –infraestructura, suministro de bienes y servicios, comunicaciones, energía, medio ambiente y salud, así como ley y orden– no ha llevado todavía a la instauración de nuevos modelos institucionales o de gobernanza capaces de unir entre sí las contribuciones necesarias de los diferentes actores. Una de las debilidades menos constatadas de la ONU es el hecho de que se mantiene al margen de los órganos de la gobernanza económica mundial, y que ni siquiera es muy buena en la coordinación de sus propias agencias funcionales. Los gobiernos nacionales ya se han dado cuenta de que necesitan que los servicios militares, policiales y de emergencia estén presentes en los comités de seguridad, pero no son tantos los que han comprendido que los ministros económicos, sociales y de salud –y mucho menos los propios representantes de las empresas– frecuentemente tendrían que ocupar un lugar en ellos. La autoregulación de las empresas no es algo que deba desdeñarse, pero por sí sola no puede colmar completamente el vacío, y el precio de dejar el control total a las fuerzas del mercado capitalista es algo que ya ha sido discutido.

Armamentos y (ausencia de) desarme

No es injusto atribuir a los motivos comerciales parte de la culpa de que el mundo no haya sabido recortar de un modo permanente los gastos militares y los niveles armamentísticos después de la Guerra Fría. Diversas empresas, tanto occidentales como ex comunistas, hicieron lo que pudieron para encontrar nuevos mercados cuando se llevaron a cabo reducciones masivas en fuerzas y equipo por parte de los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia durante la primera luna de miel de los años noventa. Están muy bien documentados algunos casos de armas europeas no deseadas vendidas en algunos de los lugares no europeos en situaciones de crisis. Sin embargo, se necesitan explicaciones más amplias de por qué los gastos militares globales habían alcanzado de nuevo en 2007 (en términos reales) los niveles más altos a que habían llegado durante la Guerra Fría, con un total de 1.339 miles de millones de dólares. La respuesta obvia es que los gastos norteamericanos equivalían a un 45% del total, y que habían crecido por término medio un 10% anual, en términos reales, desde el año 2001 a consecuencia tanto de las guerras que libraba en el exterior como de los pedidos de nuevo equipo (incluido el escudo de defensa con misiles) no compensados por los recortes en los programas obsoletos. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) estima que, actualmente, los gastos de China y de la Federación Rusa (calculados teniendo en cuenta los tipos de cambio imperantes en el mercado) son aproximadamente una décima y

una quinceava parte, respectivamente, del presupuesto militar norteamericano, pero sus índices anuales de incremento son más elevados —como lo son también los de otras muchas importantes potencias regionales y/o los de los países exportadores de petróleo—. Del mismo modo, el comercio global de armas, que durante parte de los años noventa experimentó un cierto declive, ha recuperado desde entonces un vigoroso crecimiento y actualmente se cifra en unos 45.000 millones de dólares al año.

A primera vista esto es extraño en un mundo en el que los conflictos interestatales han disminuido, la interdependencia ha aumentado, y las amenazas no militares han adquirido una relevancia mucho mayor en las agendas. Los países pobres en los que tienen lugar los conflictos más persistentes representan una fracción muy pequeña de los gastos globales en defensa, y no es el menor de los motivos el hecho de que la mayor parte de las muertes que se producen allí lo son a consecuencia del uso de armas de pequeño calibre. En parte, la explicación puede ser que los equilibrios entre las potencias regionales ajenas al nexo euroatlántico se siguen expresando, o al menos representándose simbólicamente, en términos de capacidad militar demostrada. Otra parte de la explicación es que —como ya se ha argumentado— no se ha llegado todavía a ningún acuerdo lo suficientemente estable entre los principales actores de la Guerra Fría, EEUU, Federación Rusa y China, que permita que cualquiera de ellos pueda abandonar su política de prevención nacional frente a una posible guerra de gran intensidad. Además de todo esto, está la enorme factura militar y financiera derivada de la decisión norteamericana de hacer frente a las “nuevas amenazas” con el uso de la fuerza coercitiva; y también los costes de algunos estados más pequeños (también en las regiones en vías de desarrollo) que quieren participar en las misiones de paz. Los despliegues en el exterior son intrínsecamente más costosos que la autodefensa, y el problema se ha visto agravado porque hasta ahora pocos estados han recortado todas las ramas secas de las estructuras militares tradicionales. A su vez, esto constituye un recordatorio de que, tanto en nuestra propia región como en otras, los establecimientos militares pueden desempeñar varios roles —político, económico, de seguridad interna, psicológico y simbólico— aparte de la participación directa en un conflicto armado.

Los desarrollos nucleares en el mismo período han sido en cierto modo exageradamente publicitados. Es cierto que India, Pakistán y Corea del Norte se han manifestado abiertamente como estados con armas nucleares, e Irán les pisa los talones en este sentido, pero Ucrania, Bielarús y Kazajstán devolvieron a la Federación Rusa todas las ojivas nucleares después de la ruptura de la Unión Soviética. Sudáfrica, Argentina

y Brasil pusieron fin voluntariamente a sus programas armamentísticos, e Irak fue obligada a hacer lo mismo (como sabemos ahora) por las medidas impuestas por la ONU después de 1992, y el programa libio fue simplemente comprado. El proceso de Conversaciones a Seis Bandas diseñado para revertir o al menos contener la deriva nuclear de Corea del Norte sigue renqueando, y posiblemente uno de los logros del segundo mandato del presidente G.W.Bush fue el de abstenerse de lanzar un ataque preventivo contra Irán. Mientras tanto, los temores posteriores al 2001 del uso por parte de los terroristas de armas de destrucción masiva han sido en cierto modo reajustados de forma más proporcionada a la realidad, en cuanto se ha demostrado que es muy difícil que los actores no estatales puedan causar un número enorme de bajas (lo que sí pueden provocar un daño y un trastorno enormes) a menos que tuvieran mucho éxito con un arma biológica.

Sin embargo, los peligros derivados de un incidente, por pequeño que fuera, en el que se utilizaran armas de destrucción masiva son muy reales, sobre todo debido a lo difícil que es prever la cadena de consecuencias que ello podría ocasionar. Aunque se descarte una escalada como la que se produjo durante la Guerra Fría, los programas nucleares nacionales están tan estrechamente relacionados con los equilibrios regionales que una fuga puede llevar fácilmente

a otras. Y mientras los asuntos nucleares permanecen envueltos en un velo de desconfianza y se ven complicados por los resentimientos existentes entre el Norte y el Sur, el

“Las sociedades actuales tienen muchas más probabilidades de desmoronarse debido a sus contradicciones internas que debido a un ataque de tipo convencional”

mundo es evidentemente incapaz de aunar esfuerzos como debería para garantizar el control seguro y la no transferencia de las capacidades nucleares ya existentes, y de garantizar que el esperado crecimiento del poder nuclear civil no servirá meramente para multiplicar los riesgos de la proliferación.

Esto hace aún más preocupante el hecho de que el control tradicional de las armas se haya visto tan a menudo y deliberadamente debilitado durante la última década. Si las potencias más pequeñas han hecho algún que otro roto en el Tratado de No Proliferación, EEUU ha abandonado el Tratado de Misiles Anti-Balísticos (ABM), se ha negado a ratificar el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, ha llevado a la OTAN a un punto muerto en sus relaciones con la Federación Rusa (que ha tenido como consecuencia que el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa quedase efectivamente congelado), y ha dejado hasta el último momento la preparación de una sustitución de los acuerdos nucleares estratégicos básicos entre EEUU y la Federación Rusa que expiran el 2009. El equipo Bush fue al menos coherente poniendo en práctica completamente sus convicciones respecto a que los tratados al viejo estilo

no funcionan, que no tenía por qué verse limitado por ellos en su legítima autodefensa, y que su verdadera función es bloquear las nuevas adquisiciones por parte de los *tipos malos*. Más difícil resulta excusar la negligencia europea en este área política y la canalización de las acciones de casi todas las ONG influyentes hacia el área de las minas antipersonales, las Armas Ligeras y de Pequeño Calibre (SALW), y otras armas “anti-humanitarias”. Antes de agosto de 2008 parecía que los candidatos a la presidencia de EEUU se habían vuelto conscientes de los beneficios que podía reportar a los propios intereses norteamericanos el hecho de resucitar el control formal de las armas nucleares, y se estaban haciendo avances importantes en las Naciones Unidas (con apoyo de la UE) respecto a la idea de un Tratado sobre el Comercio de Armas. En el momento de redactar estas líneas, el presidente electo Obama ha dado algunos motivos para confiar que lo ocurrido en Georgia no ha hecho cambiar radicalmente su línea de pensamiento al respecto, sino que más bien ha puesto de relieve que vale la pena intensificar al máximo la contención mutua cuanto más alta sea la tensión.

El modelo europeo y su relevancia global

La Unión Europea de hoy es el doble de grande de lo que era hace veinte años (ha pasado de 12 a 27 miembros), dispone de una moneda única y de un Banco Central; la mayor parte de las funciones relativas a la seguridad interna están contempladas actualmente en diferentes tratados; y las agencias operativas militares que se ocupan de ellas han llevado a cabo hasta ahora más de 20 operativos (incluidos los de tipo civil). También ha sufrido unas cuantas desilusiones amargas, desde las más grandes –como la de un proceso de reforma constitucional para el siglo XXI que ha sido interrumpido en dos ocasiones mediante referéndum, de modo que la ampliación *big bang* del 2004 tuvo lugar sin una mayor *profundización*– hasta las más pequeñas pero corrosivas, como la incapacidad de llegar a un acuerdo de paz en Chipre. Sigue dividida en muchos temas existenciales, como se refleja en el número de naciones que aún están fuera de la Unión Monetaria Europea (UME) y de Schengen, así como en el cisma de Europa producido por la guerra de Irak, y ha abordado de un modo vacilante el tema de una política energética común. Mientras que Francia y el Reino Unido se pusieron de acuerdo de un modo razonablemente rápido para hacer frente de una forma unitaria a la más reciente emergencia financiera, no está nada claro si posteriores estrategias europeas sobre este nuevo tema de una importancia capital servirán para reforzar a las instituciones comunes como tales.

De todos modos, vistas con una perspectiva de veinte años, la vitalidad y la supervivencia de la UE resultan también impresionantes. Es muy notorio que la UE da

los mayores saltos hacia adelante cuando está sometida a la presión de una crisis, pero esta es otra forma de decir que las naciones que la componen ponen de manifiesto sus instintos centrípetos en tiempos difíciles y que saben aprender de sus errores. Otro factor que indica su solidez es el hecho de que cubre tantas dimensiones y que es capaz de encontrar desvíos y compensaciones después de cualquier desastre individual. A modo de ejemplo, un fracaso en Afganistán sería seguramente mucho más peligroso para la supervivencia de la OTAN –debido a lo débil que es actualmente el récord de la Alianza respecto a la cuestión del desarme y de la seguridad en Europa– de lo que cualquier contratiempo operativo imaginable lo sería para la UE. La Unión también tiene otros puntos fuertes por lo que respecta al panorama global emergente esbozado más arriba. Dispone de los recursos en cuanto a territorio, riqueza e influencia sobre sus vecinos inmediatos típicos de una gran potencia (o tal vez mejor, teniendo en cuenta su diversidad, de un *imperio* de nuestros días), sin tener ninguna de las sobreinversiones militares ni la propensión a hacer enemigos de las potencias tradicionales. Frente a la diversificación de los actores securitarios, la creciente interdependencia entre sectores de la política pública y la mayor ascendencia de los actores no estatales, combina dos activos cuya posesión ninguna otra institución puede reivindicar en la misma medida: poder legislativo y recursos financieros suficientes para cambiar el curso del desarrollo interior, tanto el propio como el de otros. Probablemente aún más fundamental es la perdurable relevancia del experimento semi-supranacional de la “unidad en la diversidad” que representa la UE para un sistema mundial globalizado que debilita a los estados pero que no tiene ninguna otra forma de superar sus problemas sin ellos.

Hoy, cuando el mantra de la unipolaridad norteamericana resuena con menos confianza, puede ser interesante mirar a nuestro alrededor para ver quién está influyendo más en los procesos *voluntarios* de cambio que tienen lugar en el mundo. China, como ya se ha observado, es un reto estratégico inminente en varias dimensiones; pero si ahora puede beneficiarse de los excesos y de las divisiones que Occidente se ha autoinfligido, ello se debe en parte a que el camino que ha seguido China durante las dos últimas décadas se ha parecido más al estilo europeo de aversión al riesgo y de *poder blando* que al aventurerismo norteamericano. Y si bien diversos aspectos de las soluciones nacionales chinas pueden resultar atractivos a los estados de otras regiones, como modelo de organización para las propias regiones, la UE no tiene rival. Aquellas agrupaciones que han estado durante más tiempo tratando de emular el camino europeo se encuentran de hecho entre las que mejor han sobrellevado los cambios ocurridos en las dos últimas décadas.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) capeó la última crisis financiera asiática, ha integrado pacíficamente a Vietnam, Laos y Camboya,

y está intentando hacer lo mismo con Myanmar, y ha conseguido serenar algunos puntos de fricción estratégica con China. América Latina, con la excepción de Colombia, y el Caribe, con la excepción de Haití, han incrementado considerablemente sus niveles de seguridad durante la última década, a pesar de que también se han producido en ellas algunos episodios graves de agitación política. La Unión Africana sufre las consecuencias del contraste existente entre sus objetivos, impecablemente formulados, en pro de la paz, el buen gobierno y el desarrollo, y su actuación real bajo presión, pero está todavía lejos de ceder al desaliento o al descrédito. El Consejo de Cooperación del Golfo sueña con construir su propio sistema UME, mientras que grandes pensadores (más recientemente, Joshka Fischer) argumentan periódicamente que los problemas de Oriente Medio solamente entrarán en vías de solución definitiva cuando la región inicie su propio proceso Monnet-Schumann. Incluso las molestias que la Federación Rusa y China se han tomado para hacer que su propia Organización de Cooperación de Shangai (SCO) parezca una auténtica organización securitaria multifuncional, beneficiando también a sus miembros más pequeños de Asia Central, constituyen una especie de homenaje al revés al poder que sigue teniendo la “Gran idea” de la integración regional –a pesar de todas sus lagunas y humillaciones.

El papel de las Naciones Unidas debe mencionarse al final de este análisis, aunque no haya dominado las dos últimas décadas de una forma que hubiera exigido atención al principio. Del mismo modo que las grandes potencias mantuvieron la gestión de la Guerra Fría fuera del ruedo de las Naciones Unidas, los cambios más importantes que han tenido lugar desde el final de la confrontación han sido impulsados por otras dinámicas y a través de otros canales. Y sin embargo, el logro más incuestionable –tan importante como los de la OTAN y la UE en Europa– es el hecho de estar todavía ahí tras veinte años de profundas transformaciones globales, y no haber dejado de echar nuevos brotes y raíces.

El foro de la ONU hizo posible que el mundo se pusiera de acuerdo en los Objetivos del Milenio, si bien no ha podido hacer respetar el cumplimiento de los mismos. Sin lograr que se llegase a un acuerdo sobre la reforma del Consejo de Seguridad, o al menos de las relaciones con sus propias agencias, ha presidido las innovaciones en la teoría de la intervención (*responsabilidad de proteger*) y en la gestión de conflictos, en la construcción de la paz y en la administración y transformación de los

territorios devastados por la guerra. Ha creado algo muy parecido a unas leyes universales directamente vinculantes contra la financiación del terrorismo y el contrabando de armas de destrucción masiva. En todos estos ámbitos se ha adaptado bastante bien a la nueva panoplia de los actores securitarios, a la ampliación de los conceptos relativos a la seguridad, y a la nueva centralidad de la “humanidad”. Si bien los desafíos más importantes a su autoridad han seguido siendo los planteados por las naciones-estado más altaneras y políticamente proteccionistas, es igualmente cierto que está emergiendo una nueva complementariedad entre unas “regiones intensamente regionalizadas” y una ONU capaz de armonizar y al mismo tiempo legitimar sus esfuerzos securitarios. La UE y sus imitadores saben muy bien que necesitan a la ONU, del mismo modo que seguramente la ONU los necesitará a ellos para poner en práctica sus peticiones e ideales. ¿Podrán la cabeza y el corazón de un nuevo presidente estadounidense, que se dispone a reconstruir la imagen y la solidez de su país, y que está temperamentalmente inclinado al orden y a la prudencia, llevarle hacia su propia versión del credo europeo del “multilateralismo eficaz”?

Mirando hacia el futuro

“Los gastos militares globales habían alcanzado de nuevo en 2007 los niveles más altos a que habían llegado durante la Guerra Fría, con 1.339 miles de millones de dólares”

Es una conjetura que queda abierta si el siglo XXI será el siglo de Europa, o –de un modo más realista– si será un tiempo en el que nuestro continente cometa

menos errores que otros y consiga sobrevivir mejor que muchos. El prestigio de los pronósticos es casi tan bajo a finales del 2008 como lo ha sido siempre, lo que confirma la advertencia del escritor Nicholas Taleeb según la cual verdades que parecen incuestionables pueden quedar invalidadas por un solo “cisne negro”. El cambio seguirá siendo la fuerza motriz de la experiencia global, y la gestión del cambio será una técnica cada vez más esencial tanto a nivel individual como a nivel institucional. Europa necesitará realismo y tendrá que estar dispuesta a tomar opciones en cierto modo ignominiosas y a hacer tratos desagradables si esta es la mejor forma de minimizar el daño que puede hacerse a sí misma y a los demás. Necesitará idealismo y solidaridad, pues los acontecimientos exigirán sin duda muchos sacrificios para preservar este bien común. Dentro de veinte años probablemente seguirá esforzándose por conseguir estas dos cosas, pero la opinión de la autora de este artículo es que seguirá estando ahí para hacerlo.