

Multilateralismo y poder: tendencias en el sistema internacional

Manuela Mesa

Publicado en : Anuario CIP 2006. Poder y democracia, Icaria, 2006

2005 fue un año de propuestas y de iniciativas diplomáticas para la reforma del sistema internacional. En una rápida sucesión de “cumbres” y conferencias de alto nivel se abordaron la reforma de Naciones Unidas y de órganos como el Consejo de Seguridad; el seguimiento de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), con los que se pretende reducir la pobreza mundial en un 50% entre 1990 y 2015; la movilización de recursos adicionales para luchar contra la pobreza o el sida y mejorar la respuesta internacional a las crisis humanitarias; los problemas de la deuda o las especiales necesidades de África; la apertura comercial, a través de las negociaciones comerciales de la “ronda del desarrollo” de la Organización Mundial de Comercio (OMC); y la revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP). Los gobiernos, las organizaciones internacionales, los medios, los centros de estudios y la sociedad civil organizada realizaron un extraordinario esfuerzo de análisis, reflexión, incidencia política y búsqueda de consensos, como atestiguan las decenas de informes y documentos que se han hecho públicos en vísperas de cada una de esas reuniones.

En suma, 2005 podía haber sido un periodo clave para reformar el sistema multilateral y de seguridad colectiva. Sin embargo, en el balance del año parece haber más sombras que luces, y se han perdido oportunidades históricas para afrontar los desafíos comunes de gobernanza, paz y seguridad, cohesión social y preservación de la biosfera que amenazan al conjunto de la sociedad internacional. Muchas de las propuestas, perfectamente viables desde el punto de vista institucional y financiero, se han mostrado inviables o se han atascado debido a la conocida conjunción de pretensiones hegemónicas, primacía de intereses de corto plazo, falta de voluntad política, y celos y desconfianza respecto a las agendas de los actores implicados.

En cualquier caso, esos escollos no pueden explicar por sí solos que el proceso de reformas, aunque aún a flote, haya encallado. En realidad, son más síntomas que causas. Estas se encuentran en una serie de tendencias de largo plazo, que se han hecho patentes tras ese punto de inflexión que es el 11-S, aunque sus antecedentes se remontan a mucho antes. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- El debilitamiento del sistema multilateral, amenazado por el unilateralismo, y cuyas capacidades y legitimidad no logran ser sustituidas por los procesos “regionalistas” que se promueven en distintas áreas.
- La crisis de la hegemonía de Estados Unidos. Este país da muestras de debilidad en distintos planos, y en especial, en su reputación y legitimidad, que desgasta su “poder blando”.
- La erosión de la democracia y los derechos humanos, como consecuencia de la “guerra contra el terrorismo”.
- La Unión Europea, sumida en su debate interno, que parece no ser capaz de asumir su liderazgo y configurarse como actor global.
- La influencia creciente de los países emergentes, que expresa procesos de largo alcance de redistribución del poder.
- La crisis de los modelos de convivencia e integración del Islam en Europa, y la necesidad de encontrar vías de entendimiento.
- La importancia creciente de la geopolítica de la energía, y los conflictos asociados al control de los recursos.
- La degradación medioambiental y el cambio climático.

Un balance equilibrado del proceso de reformas del sistema multilateral en 2005 no debe obviar que en algunos asuntos ha habido avances, y esta es una razón adicional para que el impulso reformista no se agote y se mantengan activas las coaliciones de actores internacionales que los han hecho posibles. Se han alcanzado algunos acuerdos significativos en materias tan relevantes como la “responsabilidad de proteger”, la movilización de recursos para el desarrollo, o la consolidación de la paz. El desarrollo de estas cuestiones, convirtiendo los acuerdos políticos en acciones relevantes, será también parte de la agenda de 2006¹.

Debilitamiento del sistema multilateral

¹ Para más análisis sobre tendencias, consultar: Mariano Aguirre. “Poderes internacionales” en *La Vanguardia*, 6 de enero 2006. También la revista *Current History*. Diciembre 2005

Entre las causas del debilitamiento del sistema multilateral se encuentra la política de Estados Unidos. Según recuerda Fred Halliday², la victoria de George W. Bush en 2000, dio fin a década y media del modelo de política exterior de Bill Clinton y de George Bush padre. Un modelo compatible con el multilateralismo y con las normas internacionales, incluso las referidas al uso de la fuerza, que ampararon la primera guerra del Golfo, o las intervenciones en el Kurdistán, Somalia o Haití. Esa política ya había sido rechazada por George W. Bush antes de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington. Tras esos atentados, la política exterior de Estados Unidos ha oscilado entre un unilateralismo descarnado, y los intentos de adaptar a sus intereses a las organizaciones internacionales. La guerra de Irak, en particular, mostró que el interés de Washington por las reglas de Naciones Unidas se limitaba a obtener su respaldo y legitimidad, pero si podía obtenerlo, ello no impediría el ataque. Para la administración Bush bastaba con mostrar un interés simbólico por la voluntad de los aliados, y exaltar sin tapujos el interés nacional de Estados Unidos y el sentimiento patriótico.

La guerra de Irak provocó diagnósticos y perspectivas muy dispares respecto al sistema multilateral, pero existía cierta coincidencia respecto a la importancia de acometer reformas importantes en Naciones Unidas. Tras un largo año de consultas, existía un ambicioso programa de reforma, recogido por el Secretario General, Kofi Annan, en el informe “Un concepto más amplio de la libertad” (*Larger Freedom*). Sin embargo, en las últimas tres semanas previas a la Cumbre de Nueva York se constató que había desacuerdos profundos, y que las Naciones Unidas iban a convertirse en el escenario elegido por los neoconservadores para promover su agenda frente a otros Estados.

Las tácticas obstruccionistas desplegadas por el nuevo embajador de Estados Unidos, John Bolton, y el rechazo de ese país a la reforma del Consejo de Seguridad, a aceptar los Objetivos del Milenio, entre otras diferencias, obligaron a aplazar buena parte de las reformas planteadas. Aún así, hubo algunos avances: se aprobó la constitución de una Comisión de Consolidación de la Paz, finalmente creada en diciembre de 2005, para promover la reconstrucción de países tras la finalización de los conflictos armados; se ha aceptado el principio de la “responsabilidad de proteger”, que legitima la intervención de la comunidad internacional ante el genocidio y otros

² Fred Halliday, “El siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades” en *Anuario Internacional Cidob 2004*, Fundación CIDOB, Barcelona 2005, pp.13-20.

crímenes de lesa humanidad; y se ha decidido establecer un nuevo Consejo de Derechos Humanos, cuya composición y funciones serán objeto de negociación en 2006. Sin embargo, en materia de desarrollo, lucha contra la pobreza, cambio climático y protección del medio ambiente tan sólo se “reciclaron” viejas propuestas, y en ocasiones el texto aprobado supone un retroceso respecto a lo acordado cinco años antes. En conjunto, se ha perdido una oportunidad histórica de reformar la institución y adaptarla a las necesidades de un mundo globalizado e interdependiente³. Aun así, la reforma se va a mantener en la agenda internacional a lo largo de 2006. Los países que aspiran a ser miembros de un Consejo de Seguridad ampliado prosiguen sus gestiones diplomáticas, y habrá que designar al sucesor de Kofi Annan, un Secretario General por el que Estados Unidos no oculta su rechazo. Al finalizar 2005, Bolton volvió a utilizar el poder del dinero —la cuota de Estados Unidos, primer contribuyente a Naciones Unidas, representa casi una cuarta parte de su presupuesto ordinario— condicionando la aprobación del presupuesto a reformas administrativas que darían más poder al Secretariado, que se supone será más afín a Estados Unidos, reduciendo así la influencia de los países en desarrollo, aunque éstos pueden tener cierta influencia en el proceso, pues la candidatura propuesta deberá gozar de la confianza de la mayoría de países.

En otros escenarios el papel del multilateralismo también está en cuestión. La conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 estuvo precedida por el escepticismo, y sus resultados confirmaron el estancamiento en el que se encuentran las negociaciones comerciales, debido a la resistencia de los países en desarrollo a ceder a las exigencias de liberalización de los países industrializados, al tiempo que la Unión Europea y Estados Unidos se resisten a dismantelar el proteccionismo agrícola, y en particular unos subsidios que responden a la desproporcionada influencia política de determinados intereses agrícolas y agroindustriales. La paradoja de Hong Kong es que el acuerdo alcanzado, posterga la eliminación de subsidios a la exportación y la liberalización agrícola hasta el 2013 —en gran medida responde a los calendarios políticos domésticos de la Unión Europea y de Estados Unidos—, y en realidad expresa la falta de acuerdo. Hong Kong supone un evidente incumplimiento de los compromisos políticos con los que se inició esta “ronda” de negociación en Doha (Qatar) en noviembre de 2001. El paquete de ayudas ofrecido para favorecer la integración en el comercio mundial es

³ Véase, Dossier: La reforma de la ONU. *Papeles de cuestiones internacionales* n° 91, Otoño, Icaria/CIP-FUHEM, 2005, pp. 6-45

insuficiente y no resuelve el problema de fondo; por cada euro que reciben los países pobres en concepto de ayuda, pierden dos euros debido a las injustas reglas comerciales, basadas en políticas proteccionistas para los países ricos y la apertura de mercados y liberalización para los países del Sur⁴. Si se acepta que existe una relación causal entre la liberalización agrícola y la reducción de la pobreza mundial, como hace la “Declaración de Doha” y los ODM, la falta de acuerdo en la OMC pone en grave peligro el cumplimiento de dichos Objetivos en la fecha establecida de 2015.

Estos hechos también tienen una relación muy directa con la creciente crisis de legitimidad que enfrentan las organizaciones financieras internacionales. El procedimiento de elección de sus dirigentes, y las reglas de distribución del poder de voto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional otorgan una representación muy baja a los países en desarrollo, lo que reduce su eficacia para resolver los problemas de pobreza y exclusión social, y cuestiona su legitimidad.⁵

La crisis del multilateralismo puede incentivar estrategias regionalistas; el protagonismo de los acuerdos regionales, sea en materia comercial, de seguridad o de concertación de las políticas exteriores es ya visible. Ello puede alentar los procesos de integración regional, especialmente en Asia y América Latina. Aunque aún son muy incipientes, esta dinámica regionalista está presente en procesos como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), o las Cumbres de Asia Oriental, iniciadas en 2005 con la pretensión de ser un encuentro anual. Se ha señalado que el regionalismo y el interregionalismo puede contribuir a mejorar la gobernanza de la globalización, pero en todo caso, esos procesos deberían verse como complemento y no como sustitutos del multilateralismo.⁶

Crisis de hegemonía y declive la *pax americana*

La hipótesis de que Estados Unidos y la *pax americana* están en declive es una constante en el estudio de las relaciones internacionales desde mediados de los setenta, cuando la crisis del petróleo y la derrota de Vietnam mostraron tanto los límites del poder militar de ese país, como el impacto de la interdependencia económica y

⁴ Oxfam, “What happened in Hong Kong?”. *Oxfam Briefing Papers*, Diciembre 2005

⁵ Jose Antonio Sanahuja. “ Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretón Woods”, en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (coord.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas*. Anuario CIP 2005, Icaria-CIP, Barcelona, 2005, pp. 99-124.

⁶ Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (Eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge, 2006, pp. 11-12.

energética inducida por dinámicas de transnacionalización que, desde entonces, se han acelerado.⁷ Sin embargo, el realismo político norteamericano, y más recientemente, los autores neoconservadores afirman que el poder estadounidense está asentado sobre bases sólidas, y que la cuestión es, en todo caso, si Estados Unidos tiene la voluntad de ejercerlo. El “declive” sería, en todo caso, una percepción subjetiva y el resultado de políticas erróneas, como las que dominaron el periodo Clinton. Frente a la afirmación de que Estados Unidos ha sido atacado debido a su política exterior “imperialista”, los neoconservadores señalan que ha sido precisamente la ausencia de tal política la que ha permitido el surgimiento de “Estados canallas” o del terrorismo transnacional de Al-Qaeda. Tras lo que se consideran los complejos e inhibiciones de la posguerra fría, el redespiegue del poder estadounidense y la instauración de un “nuevo siglo americano” es la garantía de un orden internacional estable y de la seguridad tanto para Estados Unidos como para sus aliados.

Con estas premisas, se afirma que el sistema internacional es inequívocamente unipolar, debido a que la capacidad militar, que es el factor decisivo, hace de Estados Unidos un poder absoluto. Ello alienta una política basada en el recurso a la fuerza militar (como en el caso de Irak) o la amenaza de ésta (Irán, Corea del Norte), así como la voluntad de promover un cambio político en Oriente Medio y en otras partes del mundo⁸. Dado que existen restricciones severas al uso o a la amenaza de la utilización de la fuerza en las normas internacionales, esta política conduce necesariamente a minar el derecho internacional y las normas relativas a la protección de los derechos humanos. Sin embargo, al cuestionar principios fundamentales del sistema internacional, esa política produce rupturas con los aliados, le priva de consenso interno, y en última instancia suponen costes muy elevados a la hora de mantener la posición y la legitimidad de Estados Unidos en el mundo.

Pero lo más importante es que esa política está basada en premisas erróneas, y por ello, no puede tener éxito. Ni el poder ni la seguridad son sola o principalmente la resultante de las capacidades militares. El poder es multidimensional y se distribuye en distintas dimensiones —seguridad, producción, finanzas, conocimiento...—, en las que

⁷ Aportaciones recientes al “declinismo” son las de Luis de Sebastián, *Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América*, Península, Barcelona, 2004. Véase también Tony Judt, “Dreams of Empire”, *The New York Review of Books*, LI, 17, 4 de noviembre de 2004; Immanuel Wallerstein, *The decline of American Power*, The New Press, Nueva York, 2003; Jose Maria Tortosa, *Problemas para la paz hoy: el aporte de los Estados Unidos*, Universidad Autónoma del Estado de México, México 2005.

⁸ Fred Halliday, Op. cit.

existen otros actores, públicos y privados, que son relevantes. El carácter asimétrico de guerras como las de Irak revela que en determinadas circunstancias, ese poder militar es en gran medida irrelevante. Los cambios que se han producido en la agenda internacional y en las pautas de distribución del poder y la riqueza en las últimas décadas están configurando un sistema multipolar, para cuya gobernanza las pretensiones de dominio hegemónico son inviables y peligrosas. En muchos campos, desde la economía, a las cuestiones ambientales o de seguridad, es necesario un “nuevo multilateralismo” basado en marcos supranacionales de gobernanza, más eficaces, representativos y legítimos, que busquen soluciones y alternativas a los problemas globales. El futuro del orden mundial será multilateral, o no será.

A comienzos de 2005 el presidente norteamericano inauguraba un segundo mandato que cabía interpretar como una legitimación de su agresiva política antiterrorista en Afganistán e Irak, así como también de una agenda de política interior más sesgada hacia posiciones neoliberales, que otorgaba al Estado un papel secundario y descuidaba los problemas ambientales, como ilustra la anunciada privatización de la seguridad social, o la autorización de las prospecciones petroleras en áreas protegidas en Alaska.

Sin embargo, esa agenda es difícil de llevar a cabo. Estados Unidos se enfrenta a problemas internos cada vez más graves, que no pueden ser ocultados por la retórica de la guerra global contra el terrorismo. Esto se puso de manifiesto en la desastrosa respuesta a las inundaciones provocadas por el paso del huracán “Katrina” en Nueva Orleans. El liderazgo de Bush quedó seriamente dañado, así como la imagen de una administración que se presentaba como la defensora más fiable de la seguridad de los ciudadanos. Si la respuesta ante un desastre anunciado era esa, ¿qué ocurriría en el caso de un ataque terrorista?. “Katrina”, finalmente, planteó preguntas incómodas respecto a las prioridades del Gobierno en Irak, frente a la agenda doméstica.

Los escándalos políticos se han sucedido. Uno de los más graves, ha sido el caso Lewis Libby, acusado de desvelar el nombre de una agente de la CIA a instancias, supuestamente, del Vicepresidente Cheney.⁹ Los fuertes debates parlamentarios

⁹ El escándalo se remonta a 2002, cuando el diplomático Joseph Wilson, marido de la agente encubierta Valerie Plame y miembro también de la Agencia Central de Información de EE UU (CIA), viajó a Níger para averiguar si Irak estaba recibiendo uranio para fabricar armas nucleares desde allí. Tras no encontrar ni rastro de ellas, Wilson acusó al Gobierno de su país de invadir Irak con falsos pretextos. En venganza, la Casa Blanca filtró la identidad de su esposa, cuyo nombre fue publicado en la prensa. Los principales sospechosos del “soplo” son dos de los funcionarios con más peso en la residencia oficial: Karl Rove y Lewis Libby, ambos asesores del Vicepresidente Cheney.

provocados por la renovación de la Ley Patriótica, aprobada tras el 11-S, que refuerza los poderes de la policía y las agencias de seguridad. Estas medidas, de carácter temporal y extraordinario, se han prorrogado en dos ocasiones, por la oposición de algunos sectores, hasta su aprobación en el mes de marzo de 2006. La renovación de la ley, con una votación apretada de 280 votos a favor y 138 en contra, convierte en permanente 14 de los 16 capítulos establecidos. Se mantiene, entre otros, la posibilidad de que el FBI tenga acceso, en el curso de sus investigaciones, al historial personal o comercial de presuntos sospechosos. Este debate ha mostrado la fuerte polarización que ha provocado la Presidencia de Bush. El creciente poder del ala conservadora republicana se ha sustentado en la desestructuración del Partido Demócrata, que ha contribuido a desplazar a la derecha las posiciones de política exterior de ambos partidos, en torno al proyecto *neoon*, de tintes religiosos.

Lo que mejor expresa el debilitamiento del “poder blando” de Estados Unidos es el fuerte antiamericanismo que, como muestran las encuestas internacionales, ha crecido en todas partes, como resultado de la guerra de Irak, la tortura a los presos, o el mantenimiento de la cárcel de Guantánamo, a pesar de las múltiples denuncias y de las críticas internacionales.

Respecto a su poder “duro”, hay que remarcar que Irak se encuentra en una situación muy compleja, con una violencia que no cesa y al borde de guerra civil. Después de tres años de guerra, la elaboración de una Constitución y un ciclo electoral completo, las tropas ocupantes no han logrado doblegar a la insurgencia a pesar de contar con más de 170.000 soldados. Tras las elecciones en Irak en diciembre del 2004, y en vistas a las elecciones al Congreso de noviembre del 2006, todo hace indicar que Estados Unidos va a iniciar gradualmente la retirada de tropas, pues ya no quedan en Irak hitos democráticos hacia los que avanzar. La publicación del documento del Consejo de Seguridad Nacional titulado “Una estrategia nacional para la victoria en Irak” (*National Strategy for Victory in Irak*) revela que la estrategia de Washington es definir en sus propios términos que debe entenderse por “victoria” y evitar hablar de “retirada”, pero es eso lo que sugiere la reducción de tropas y la “iraquización” de la guerra frente a una insurgencia que no cesa. Las analogías con Vietnam, y la vietnamización del conflicto son obvias. Pero en el caso de Vietnam, apenas dos años después la guerra terminaba con la derrota de Vietnam del Sur, y en Irak lo que se

anuncia es un escenario de violencia prolongada. Ello revela un doble fracaso de Washington: militar, pero también político.

La ocupación de Irak ha ocasionado ya decenas de miles de víctimas civiles¹⁰, y al destruir los fundamentos del Estado baazista, sin lograr crear las estructuras que han de reemplazarlo (educación, infraestructuras básicas, patrimonio cultural), ha proporcionado un extraordinario campo de entrenamiento y reclutamiento para Al Qaeda. Para evitar bajas, los estadounidenses han construido un país paralelo virtual en Irak, en el que la mayoría de los soldados no salen fuera de las bases, por miedo a sufrir atentados, y el contacto con los iraquíes es muy limitado. La violencia continuará en Irak y el riesgo de una guerra civil entre chiíes y suníes es cada vez mayor. Así parecen indicarlo los recientes atentados que han destruido la Mezquita dorada de Samarra, un importante santuario de los chiíes.

En todo caso, el factor clave es el creciente desgaste que la guerra está causando a la administración Bush. Ya se contabilizan más de 2.000 muertos y 16.000 heridos —de los que un 20% padece lesiones cerebrales graves—, y el coste económico directo de la guerra, según estimaciones de Joseph Stiglitz, podría situarse entre 655.000 y 800.000 millones de dólares anuales, una cifra próxima a todo el producto bruto anual de España.¹¹ Por todo ello, la opinión pública está basculando hacia posiciones más críticas. Según datos de Gallup de noviembre de 2005, el 54% de los estadounidenses cree que la guerra fue un error, el 19% está a favor de la retirada inmediata de las tropas y el 33% dice que los soldados deberían irse a los largo de 2006. A menos de un año para renovar toda la Cámara de Representantes y un tercio del Senado, el coste humano y económico de la guerra serán elementos esenciales que marcaran la política estadounidense durante el 2006.

Finalmente, hay que hacer referencia a los problemas económicos de Estados Unidos, que el debilitamiento del dólar está poniendo de manifiesto. Las guerras de Irak y Afganistán y el creciente gasto militar han inducido un fuerte déficit fiscal, que a su vez ha alimentado un fuerte endeudamiento. La oferta creciente de dólares y de activos nominados en esa divisa, y la pérdida de confianza en el valor de esa moneda han inducido la depreciación del dólar respecto a otras divisas. Desde 2002, el dólar ha perdido el 35% de su valor respecto al euro, y esa caída podría haber sido mayor de no haberse producido compras masivas de bonos del tesoro por parte de países asiáticos

¹⁰ *Iraq body count. A dossier of civilian casualties 2003-2005* en : www.iraqbodycount.org

¹¹ Joseph Stiglitz, “Los verdaderos costes de la guerra de Irak”, *El País*, 17 de febrero de 2006, p. 13.

interesados en mantener una paridad favorable para sus exportaciones a Estados Unidos. La depreciación del dólar revela que Estados Unidos ha podido distribuir los costes de la guerra entre los poseedores de activos en dólares, a modo de “impuesto inflacionario”. Como señala *The Economist*, sin la intervención de los bancos centrales, en especial los asiáticos, que han sido activos compradores de dólares, el valor de esa moneda sería aún más bajo. Pero el interés por dólares que se deprecian puede no durar siempre. Si esos mismos bancos empiezan a vender parte de los 2,3 billones que poseen en activos en dólares —1,4 en China y otros países asiáticos—, podría producirse el colapso de esa moneda. Esta posibilidad es improbable, porque los primeros perjudicados serían esos mismos bancos. En palabras de Larry Summers, se trata de un “equilibrio del terror financiero”, por el que Estados Unidos confía en que los bancos centrales asiáticos seguirán financiando sus “déficit gemelos”, fiscal y comercial, por los enormes costes que les supondría dejar de hacerlo. En cualquier caso, lo que está claro es que en el futuro será más difícil que Estados Unidos pueda financiar esos déficit y, con ellos, el gasto militar en el que ha descansado su hegemonía, en especial ante la alternativa que supone un euro estable como moneda de reserva.¹²

Cabe preguntarse si la mayor implicación de Estados Unidos en Irak ha tenido como consecuencia la pérdida de influencia en algunas zonas, como en América Latina. La administración Bush, en su guerra global contra el terrorismo, ha tratado de introducir en la agenda latinoamericana, la lucha contra el narcoterrorismo, que para la mayoría de los países está lejos de sus prioridades. Y al mismo tiempo muestra los escasos compromisos con los problemas existentes en la región, como la pobreza, la desigualdad económica, la violencia urbana la gobernanza democrática. Por otra parte, se observa una falta de coherencia entre las diferentes políticas relacionadas con las operaciones antinarcóticos, la liberalización comercial, las leyes migratorias restrictivas y la ayuda al desarrollo.

Además, los países de América Latina con la llegada de gobiernos democráticos con políticas más autónomas, que tratan de desarrollar modelos propios, también se han distanciado de la política de la administración Bush. Los partidos conservadores que han sido aliados tradicionales de los intereses extranjeros, especialmente los estadounidenses, afrontan en distinto grado una seria crisis de credibilidad y de

¹² “The passing of the buck?”, *The Economist*, 2 de diciembre de 2004. Ver también “The dollar demise. Is the dollar’s role as the world’s reserve currency drawing to a close?”, *The Economist*, 23 de noviembre de 2004.

proyecto, al carecer de propuestas para resolver los graves problemas de pobreza, desigualdad y corrupción que enfrenta el continente. Han surgido nuevas iniciativas que desafían la hegemonía de Estados Unidos en el continente; la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), o la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA) promovida por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y se ha tratado de revitalizar acuerdos como el Mercosur. El fortalecimiento de los lazos comerciales con China, que ha aumentado las importaciones de materias primas latinoamericanas, también alienta estrategias de diversificación de los vínculos exteriores.

La excepción ha sido Colombia, tradicional aliado de Estados Unidos, y que recibe la cuantiosa ayuda del Plan Colombia. El conflicto colombiano ha sido definido por la administración estadounidense en términos de narcoterrorismo, una concepción muy cuestionable que relaciona la lucha contra el narcotráfico con las actividades de contrainsurgencia y que alienta cambios políticos que están llevando a Colombia a definir un modelo propio de “Estado de seguridad nacional”.¹³

La “guerra contra el terrorismo” y la erosión de la democracia y los derechos humanos

Según Fred Halliday, ya desde finales de 2004 se sabía que el movimiento armado que organizó el 11-S, no tenía como objetivo principal derrotar a Estados Unidos o “Occidente”, sino algo más concreto: ganar poder en una serie de países de Oriente Medio.¹⁴ Los atentados terroristas llevados a cabo en distintos lugares del mundo, formaban parte de una estrategia política concebida para debilitar la imagen de Occidente en tanto valedor de los regímenes políticos autoritarios que constituyen el verdadero objetivo de los terroristas, en Pakistán, Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Marruecos, Túnez, y al tiempo presentarse como alternativa de poder ante la población de estos países. Este tipo de fundamentalismo tiene sus orígenes en la Guerra Fría y en las políticas del propio Estados Unidos, que apoyó a estos grupos en su lucha contra la Unión Soviética. No se puede atribuir el terrorismo a meros factores culturales o religiosos, sin tener en cuenta que las protestas en las que se gesta y se basa la ideología de Al Qaeda y su aliados no remiten a la religión, sino al no reconocimiento de los

¹³ Lisa Haugaard, Adam Isacson y Joy Olson. *Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina*. LAWGEF, CIP, WOLA, Washington 2005.

¹⁴ . Fred Halliday. Opus cit.

derechos de los musulmanes, especialmente en Palestina y en países árabes con regímenes autoritarios, como Egipto o Arabia Saudita¹⁵.

EL CIP¹⁶ ha explicado en diferentes análisis a lo largo de estos años, que no se puede hacer la guerra al terrorismo, porque éste es una táctica, o medio para lograr un fin. Y también que la seguridad absoluta no sólo no es posible sino que tampoco se obtiene reduciendo las libertades civiles. Una de las enseñanzas de los atentados de Londres, es que esta amenaza asimétrica del terrorismo no va a desaparecer a corto plazo, sino que lo más probable es que se afiance y cree mayor división en nuestras sociedades democráticas.¹⁷

Las respuestas adecuadas al terrorismo deben combinar la dimensión policial y de seguridad, con las dimensiones política, socioeconómica y cultural. Sin embargo, desde el 11-S se ha insistido más en la promulgación de leyes antiterroristas que vulneran los derechos básicos. La ley impulsada por el gobierno de Blair, después de los atentados el 11 de julio en Londres, ha causado una gran polémica en el Reino Unido y en toda Europa. La ley proponía aumentar la detención de los supuestos terroristas a tres meses y la posibilidad de expulsar o detener a aquellos que promuevan el terrorismo. También incluía como delito la “incitación al odio”. Estos hechos han puesto en alerta a las organizaciones de derechos humanos. Los riesgos de esta legislación los ha puesto de manifiesto la muerte del ciudadano brasileño Menezes, al que la policía disparó ocho proyectiles cuando estaba inmovilizado en el metro en la estación de Stockwell, ante la sospecha de ser un supuesto terrorista. Estos hechos, que se producen en uno de los países con la democracia más antigua y asentada del mundo, ponen en evidencia los límites de la política antiterrorista y la amenaza que supone para la democracia en Europa. En el siempre difícil equilibrio entre libertad y seguridad, la seguridad está ocupando un lugar prioritario y esto resulta muy preocupante.

Estados Unidos también ha estado debatiendo la relación entre libertad y seguridad, y en concreto, el uso de la tortura bajo ciertas condiciones, considerada un “mal menor” frente a la amenaza terrorista, como afirma Michel Ignatieff. El debate

¹⁵ Un análisis sobre las causas se puede encontrar en el informe: Laurance Thieux. *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*. Centro de Investigación para la Paz (CIP_FUHEM), Madrid 2005.

¹⁶ Ver Robert Mathews. *Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo*. CIP-FUHEM, Madrid 2005 y Mabel González Bustelo. *Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M*. CIP-FUHEM, 2005, así como los Anuarios del CIP. CIP-Fuhem/ Icaria,

¹⁷ Magnus Ranstorp. “Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio”, Madrid, Instituto Elcano, ARI nº 24, Septiembre 2005, p.11.

sobre la prohibición de la tortura a cualquier detenido bajo custodia estadounidense ha enturbiado las relaciones entre la Casa Blanca y el Senado. Las alegaciones sobre la tortura en Afganistán, en Abu Ghraib (Irak) o en Guantánamo, han sido respondidas con el argumento de que los detenidos en esta base no son prisioneros de guerra, sino “combatientes enemigos” que no son amparados por las Convenciones de Ginebra.

Francia, ante los disturbios producidos en los barrios próximos a París, con la quema de coches por parte de jóvenes, promulgó el "estado de emergencia" durante tres meses. La causa directa fue distinta, pero el resultado también es una erosión de las libertades. El ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, amenazó con enviar a los jóvenes amotinados a “su país de origen”, aunque nunca hayan vivido en él, puedan no tener allí a nadie que los ampare y, tal vez, ni siquiera hablen la lengua.

En Rusia, la presidencia de Putin volvió a imponer cada vez más controles estatales a los medios de comunicación, la vida empresarial y la política. El Parlamento ruso aprobó una ley que restringe las actividades de las ONG. Se puede retirar la autorización para operar a las ONG que no presenten los datos exigidos o que sus actividades no se correspondan con los objetivos declarados por ellas. La ley no fija criterios para evaluar ni esas actividades ni su concordancia con los fines de la fundación correspondientes.

Todo esto no nos hace sentirnos más seguros. Como afirma Timothy Garton Ash “no fueron los asesinatos encubiertos ni los chanchullos de la CIA los que ganaron la guerra fría. Fue el ejemplo magnético de las sociedades libres, prósperas y respetuosas de la ley. Ese ejemplo valió tanto como mil bombas nucleares o bombarderos fantasma. Ninguna arma conocida por el hombre es más poderosa que la libertad dentro de la ley”.¹⁸

Este es el contexto en el que, desde 2001, se están produciendo importantes retrocesos en el respeto de los derechos humanos. Las violaciones no se han limitado a los contemplados en instrumentos como la Declaración Universal, la convención de los derechos civiles y políticos, y la convención contra la tortura, sino también al derecho internacional humanitario y a las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977. Las denuncias de las organizaciones de derechos humanos no cesan. En febrero del 2006, se hizo público el informe titulado *Responsabilidad del mando: muertes bajo custodia de Estados Unidos en Irak y Afganistán* realizado por la

¹⁸ Timothy Garton Ash. “La erosión de las libertades”, *El País*, 20 de noviembre 2005, p.11.

organización Human Rights Watch¹⁹, que informa como casi un centenar de presos en las cárceles de Irak y Afganistán han muerto bajo custodia americana desde el 2002, como resultado de las torturas a las que han sido sometidos. Esto se suma a las denuncias sobre Guantánamo, donde existen pruebas del uso de la tortura como práctica sistemática, y al escándalo levantado por la existencia de cárceles secretas organizadas por la CIA en diversos países de Europa, que se está investigando.

En efecto, se han abierto dos líneas de investigación sobre la existencia de cárceles secretas, una realizada por el Parlamento Europeo y otra promovida por el Consejo de Europa, la organización intergubernamental de defensa de los derechos humanos en la que participan 46 países europeos. El Parlamento europeo investigará la presunta implicación de los Gobiernos de la Unión en las cárceles secretas organizadas por la CIA en diversos países de Europa. Se aprobó crear una comisión específica que investigue la existencia de estos centros e investigue sobre la supuesta “complicidad” de algunos Gobiernos, así como los vuelos clandestinos organizados por los servicios de espionaje estadounidense procedentes de distintos países. Se investigarán tres aspectos del caso. En primer lugar la existencia de cárceles secretas, al menos en Polonia, miembro de la Unión Europea, y en Rumania, de próxima incorporación. En segundo lugar se intentará comprobar la existencia de vuelos secretos estadounidenses con detenidos a bordo sin cargos contra ellos. En tercer lugar, la comisión parlamentaria tratará de averiguar si el espionaje europeo conoció o participó en el secuestro de ciudadanos de la Unión. El secuestro y la obtención de información bajo tortura es uno de los puntos prioritarios de la investigación, porque se habría violado el artículo 6º del Tratado de la Unión.

Lo que estos hechos expresan es la tendencia más amplia de subordinar los derechos humanos a los intereses políticos y económicos. Según Human Right Watch (HRW), la UE está marginando las exigencias de respeto a los derechos humanos a favor de acuerdos comerciales o de medidas contra el terrorismo en sus relaciones con países como Rusia, China o Arabia Saudita. Los malos tratos y la tortura forman parte de la estrategia de contraterrorismo de la Administración Bush. Esta política de abusos, en palabras del director de HRW, Keneth Roth, está socavando la vigencia de los

¹⁹ Human Rights Watch ha publicado otros informes sobre el mismo tema, como *Getting Away with Torture?. Command Responsibility for the US Abuse of Detainees*. Abril 2005. (Disponible en <http://www.hrw.org>)

derechos humanos, y ello no sólo es equivocado, sino contraproducente²⁰. Estas violaciones se producen bajo gobiernos democráticos, y ello proporciona argumentos fáciles a los gobiernos autoritarios que plantean que países como Estados Unidos, el Reino Unido o Israel, también utilizan estas prácticas, alegando que aunque puedan ser consideradas moralmente inaceptables, son necesarias en su lucha contra el terrorismo. Así, los asesinatos selectivos, las detenciones sin cargos, las detenciones secretas, la abducción y la tortura pasan a considerarse prácticas habituales para luchar contra el terrorismo. Lo que resulta nuevo y sin precedentes es que los gobiernos autoritarios se apoyen en ese argumento para considerar que los derechos humanos son circunstanciales y relativos. La paradoja de este tiempo, es que Estados Unidos, basándose en unos valores morales conservadores, muestra desdén y desprecio por los estándares universales que son considerados un obstáculo para su política. Esto ha minado los valores morales y ha provocado un regreso al relativismo e incluso cinismo sobre cualquier demanda sobre la que se puede aplicar estándares universales. Estamos un periodo regresivo en el que los logros alcanzados están amenazados o erosionados.

La Unión Europea, incapaz de asumir liderazgos como actor global.

La ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros en mayo de 2004 supuso la creación de una entidad política y económica de unas dimensiones sin precedentes. Se ha creado una entidad política y un mercado que aglutinan a 450 millones de personas, con una frontera exterior común. La incorporación de nuevos miembros ha sido interpretada por algunos como un obstáculo que ha entorpecido y hecho más complejo el proceso de la construcción europea. Para otros, la expansión de la UE ha sido un éxito. Permanece la tensión entre los que piensan que es esencial una Unión Europea ampliada que incorpore a nuevos países como Turquía, Croacia, y los países de los Balcanes occidentales, y los que consideran que es necesario un crecimiento de la UE gradual, que no ponga en peligro el modelo social y de bienestar alcanzado para convertirse sólo en la Europa del mercado. Desde este punto de vista, se ha realizado la ampliación sin tener en cuenta la necesidad de consolidar algunos de los aspectos ya existentes. Si Europa se reduce a un proyecto económico, si no tiene más ambición que la del mercado, habrá fracasado

²⁰ Una versión en castellano de este capítulo del informe se puede encontrar en *Papeles sobre cuestiones internacionales* nº 93, Primavera 2006, Icaria/CIP-FUHEM, 2006.

Por esto, el modelo social y de bienestar ha sido uno de los ejes sobre los que ha girado la discusión sobre el proceso de construcción europea. Algunas de las explicaciones que se han dado sobre el triunfo del “no” a la Constitución Europea en Francia y Holanda se deben a que amplias capas de la población consideran que su modelo de bienestar está amenazado. El debate se situó entre los que piensan que es necesario recortarlo porque no es viable, y los que consideran que éste constituye uno de los rasgos principales de la identidad europea. En el contexto actual, Europa atraviesa tiempos de crisis, tanto económica como de identidad.

Aunque la UE ha intentado articular una política exterior y de defensa autónoma, las divisiones internas y la brecha entre capacidades y expectativas explican la debilidad de esa política, y que no haya podido proyectar a la Unión como un actor global. El Reino Unido ha mantenido posturas escépticas respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); los tres estados de mayor peso han adoptado posturas divergentes en las principales cuestiones de política exterior y de defensa, como la guerra de Irak; y en asuntos como la reforma de Naciones Unidas hay visibles diferencias. Por ejemplo, Italia y España se opusieron al intento de Alemania de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. El resultado de los referéndum en Francia y Holanda ha supuesto un estancamiento en un proceso que debería conducir a fortalecer la PESC. Alemania puede jugar un papel importante en desbloquear el proceso de ratificación de la constitución, pero no cabe imaginar que haya Constitución en el 2006, y mientras eso ocurre, la UE vive un periodo de introspección en el que no cabe esperar que actúe con un perfil más alto en sus relaciones exteriores. Entretanto, aunque persisten los desacuerdos de fondo, parece haberse reducido la distancia entre la UE y Estados Unidos, con motivo de las visitas a Europa de George W. Bush y Condolezza Rice. Ese acercamiento es visible en la nueva relación entre la Alemania de Angela Merkel y Estados Unidos; y en cuestiones como la presión de Naciones Unidas a Siria, motivada por el asesinato del primer ministro Hariri en Líbano, o la crisis nuclear en Irán.

La convivencia con el Islam europeo²¹

²¹ . Para más información sobre este tema, vease el dossier “Europe and Islam. The challenge of inclusión”. *MERIP*, verano de 2005, nº 235.

Europa y el mundo musulmán están inevitablemente unidos por su geografía, su historia y por las corrientes migratorias. La población musulmana en Europa oscila entre 13 y 14 millones de personas.²² Los atentados de Madrid y Londres reabrieron el debate sobre la presencia de grupos radicales en el seno de las comunidades musulmanas de Europa, cuyas ideas chocan frontalmente con los valores políticos europeos. Estos grupos cuentan con fuertes conexiones con sus países de origen y con organizaciones fundamentalistas que utilizan la violencia como una forma de legitimación. Este debate se ha cruzado con otro, anterior y más amplio, referido a qué modelo de integración adoptar en Europa, en el marco de una política migratoria común cada vez más necesaria. Las revueltas de los suburbios franceses, los atentados terroristas de Londres o el asesinato de Pim Fortuyn en Holanda han cuestionado las visiones autocomplacientes sobre el supuesto éxito de distintos modelos de integración que se aplicaban en Europa. Este tema será de vital importancia en los años venideros. El fenómeno migratorio no se va a detener y es necesario seguir debatiendo cómo definir un modelo intercultural de convivencia que sea integrador, donde la diversidad sea considerada un elemento enriquecedor y no un motivo de enfrentamiento; que reconozca identidades diversas, pero que esté sólidamente anclado en la aceptación de los valores democráticos y los derechos de ciudadanía. De lo contrario, puede agravarse el racismo, la xenofobia, la criminalización del “otro”, especialmente el musulmán, y con ello se darían alas a la extrema derecha. Todo esto hace que la definición de un modelo de convivencia, basado en los derechos de ciudadanía, será la mejor manera de evitar que el conflicto, la exclusión y la simplificación, sea en el marco en el que se definan las relaciones futuras. Es necesario evitar el rechazo a la inmigración, bajo tesis tan peligrosas como la que los musulmanes son más difíciles de integrar que otros pueblos. Como afirma Olivier Roy, el debate sobre los valores no enfrenta a Occidente con el Islam, sino que está dentro del mismo Occidente.²³

Las reacciones suscitadas por la publicación de las caricaturas de Mahoma por el diario danés *Jyllands-Posten* es una desafortunada muestra de estos riesgos. Se ha desatado una ola de violencia en la que distintos actores han tenido intereses políticos en juego, y en paralelo, se ha planteado un fuerte debate sobre las relaciones de Europa con un Islam que en gran medida ya es también parte de Europa. Las posiciones han

²² “Muslims in Europe: country guide”, BBC World News, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4385768.stm> (accesado el 4 de marzo de 2006).

²³ Oliver Roy, “Las caricaturas: el islam europeo, secuestrado”, *El País*, 8 de febrero de 2006, pp. 11-12

oscilado entre la defensa a ultranza de la libertad de expresión, y las exigencias desmesuradas en nombre del respeto a las creencias religiosas. Mas allá de la idea de si se puede o se debe caricaturizar al profeta, la publicación de estas caricaturas ha contribuido a dar un balón de oxígeno a la tesis del “choque de civilizaciones”, y a percepciones mutuas de amenaza. En occidente, este episodio ha sido aprovechado por la derecha xenófoba para argumentar que no hay convivencia posible con el Islam, debido a que no puede incorporar los valores y prácticas de la democracia y el liberalismo. Un sondeo realizado por la empresa Megafon para una televisión danesa reveló que la reacción en el mundo árabe islámico a la publicación de las caricaturas de Mahoma ha disparado los apoyos a la ultraderecha danesa.²⁴

En el otro lado, se ha acentuado la percepción, a menudo alentada desde sectores fundamentalistas, de que una vez más, la religión islámica es atacada por Occidente, y este discurso es muy útil para sostener agendas políticas que incluyen desde los planes nucleares de Irán, al sostenimiento del régimen sirio, o la recuperación de su influencia en Líbano. Según Sami Nair, este tipo de enfrentamientos beneficia a los extremos, por una parte los grupos fundamentalistas que dan cobertura y legitimidad a Al Qaeda, y por otro la extrema derecha europea. El “mapa” de los disturbios muestra que los países más afectados por la violencia son aquellos en los que el régimen se encuentra bajo presión de grupos fundamentalistas, o hay tensiones con los países occidentales en materias de política internacional²⁵. Por otra parte, no se puede olvidar que los regímenes árabes, siempre han tratado de mantener el control de sus inmigrantes en Europa con el objetivo de movilizarlos para sus causas nacionales.

En cualquier caso, las caricaturas han sido consideradas como una nueva provocación de Occidente a una comunidad muy sensible a hechos como la ocupación de Palestina, o las invasiones de Irak y Afganistán, que han provocado una gran acumulación de rabia, odio y frustración. Como concluye Gema Martín Muñoz, en un marco político de mucha tensión, estos hechos favorecen el extremismo islamofóbico en Occidente y el antioccidentalismo en el mundo árabe.²⁶

Potencias emergentes y nuevo regionalismo

²⁴ Luis Prados. “La crisis de la viñetas multiplica los apoyos a la ultraderecha danesa”, *El País*, 1 de marzo 2006.

²⁵ Oliver Roy, “Las caricaturas:el islam europeo, secuestrado” en *El País*, 8 de febrero 2006, pp.11-12

²⁶ Gema Martín Muñoz, “Debate de civilizaciones” *El País*, 7 de febrero 2006, p.34.

En la economía política global se están produciendo importantes cambios en la distribución del poder y la riqueza, y entre los más importantes se encuentra el ascenso de los países emergentes. Dentro de ellos, destaca el grupo denominado BRIC, integrado por Brasil, Rusia, India y China, cuyo peso económico será mayor al de las seis economías más grandes en la actualidad, de mantenerse las tendencias y los respectivos índices de crecimiento de ambos grupos de países.²⁷

En ese grupo, el protagonismo de China es cada vez más evidente; si tomamos las cifras de su producto interno bruto ajustadas a la paridad del poder adquisitivo, ya es la sexta economía más grande del mundo. El fuerte aumento de la economía y de las exportaciones chinas, y la influencia de la demanda china en los precios del petróleo y las materias primas, han aumentado su influencia en la economía mundial. Como señala *The Economist*, “*ver el impacto global de China primordialmente en términos de sus exportaciones y su superávit comercial es malinterpretar, y subestimar, las fuerzas profundas que están detrás de la creciente influencia de China. Todo el mundo sabe que la mayor parte de los televisores y las camisetas se hacen en China, Pero eso mismo ocurre, de diversas formas, con las tasas de inflación, los tipos de interés, los salarios, los beneficios, los precios del petróleo e incluso el precio de la vivienda. O al menos, todo ello está fuertemente influenciado por lo que ocurre en China*”.²⁸

Estas tendencias económicas también se traducirán en cambios políticos, al interior del país, y en sus relaciones exteriores, aunque ello es objeto de especulaciones. Por un lado, China se ha negado a modificar su sistema político, aunque haya moderado su represión, y el presidente Hu Jintao ha defendido un mayor control del país. Hasta ahora ha conseguido mantener un sorprendente ritmo de crecimiento, ha aparecido una nueva clase media que disfruta de mayor seguridad, y China se muestra cada vez más firme y hábil tanto en los asuntos regionales como en los internacionales. Ahora China, es, en términos económicos, estratégicos y políticos una potencia en auge y la cuestión de cuáles han de ser sus límites sigue abierta.

Estos cambios van más allá de China, y afectan a todo el área Asia-Pacífico, que es la zona del mundo que goza de mayor dinamismo en la actualidad. Se han dado pasos importantes para la integración económica regional de esta área con la celebración de la Cumbre de Asia Oriental, a la que asistieron 16 países, con una declaración

²⁷ Una información detallada se encuentra en Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”, *Global Economics Paper* n° 99, Goldman Sachs y GS Global Economics Website, Octubre de 2003.

²⁸ “From T-shirts to T-bonds”, *The Economist*, 28 de julio de 2005.

conjunta de intenciones para la creación de una “Comunidad de Asia Oriental”. Tal comunidad tendría, además de un área de libre mercado, algunas formas de infraestructura diplomática permanente, en forma de una sede y una secretaría y, por supuesto, una carta constitutiva. Otros países como Japón o Australia son más escépticos sobre la idea de “Comunidad”. Este grupo reúne además de los diez miembros de ASEAN (La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) a otros participantes como Japón, Corea del Sur, China, India, Australia y Nueva Zelanda, y entre todos suman más de la mitad de la población mundial. La característica distintiva del concepto de la Comunidad de Asia Oriental, a diferencia de otros grupos, como el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), es que excluye a Estados Unidos.

Energía y seguridad nacional

La seguridad energética se ha convertido en una prioridad en la política exterior, a lo largo de este año y de los venideros. Ello se debe, en primer lugar, a las presiones a las que se encuentra sometido el mercado internacional de hidrocarburos. El fuerte aumento de los precios se debe al rápido incremento la demanda de petróleo y gas, en especial en China y otros países asiáticos. En 2003 China sobrepasó a Japón como segundo consumidor mundial de crudo, sólo por detrás de Estados Unidos, que consume el 25% del petróleo mundial, y sólo produce el 3%. Ese aumento del consumo ha llevado a los países exportadores al límite de su capacidad para responder a la demanda. Arabia Saudí, en particular, ya no cuenta con capacidad suficiente para responder a ciclos de aumento de la demanda, debido a la falta de inversiones. Por esa razón, la oferta de crudo es muy sensible a situaciones de inestabilidad o a conflictos que pueden afectar al suministro, en Irak, el Golfo Pérsico, Venezuela o Nigeria. En este contexto, la fuerte dependencia exterior de los países industrializados, a la que contribuye la falta de avances en el desarrollo de energías renovables, convierte el suministro de energía en una cuestión de seguridad nacional de primera magnitud, y una potencial fuente de conflicto internacional.

Aunque se ofrezcan incentivos para ahorrar energía y utilizar tecnologías más eficientes no se podrá reducir la dependencia energética de petróleo procedente de países como Arabia Saudí, los Emiratos Árabes, Irán, Venezuela o Rusia, al menos por varias décadas. El mundo necesitará extraer el doble del volumen actual de petróleo, si

tenemos en cuenta las nuevas necesidades de las potencias emergentes, como China e India, que compiten por el acceso al petróleo.

La tendencia a considerar la energía como una cuestión de seguridad nacional se debe también al creciente uso de la energía como una herramienta de política exterior. Con el barril de petróleo a más de 60 dólares, cinco veces el precio de 1999 en términos nominales, el poder parece haber vuelto al lado de la oferta, en una situación que guarda algunas analogías con la que se vivió a principios de los años setenta. Países como Venezuela o Rusia tienden a utilizar el petróleo para aumentar su influencia. La crisis energética causada por la decisión de Gazprom, empresa estatal rusa del gas, de cortar el suministro a Ucrania para forzar a ese país a pagar precios de mercado se justificó como un hecho de naturaleza económica, pero resulta difícil aceptar este razonamiento si se considera que a Bielorrusia, que a diferencia de Ucrania sigue alineada a Rusia, se le sigue vendiendo el gas a precios subsidiados no muy distintos a los vigentes en la era soviética. Aunque sólo se prolongó durante unos días, esa crisis significó una brusca caída del suministro en Europa Central, e incluso en Francia cayó un tercio respecto al nivel habitual. Esta decisión, adoptada en los momentos más crudos del invierno, puso en alerta a la Unión Europea en su conjunto, que ha vuelto a expresar la necesidad de aumentar el control sobre los recursos estratégicos, sobre todo si se tiene en cuenta que en el año 2030 la UE tendrá que importar el 80% del gas que consuma, y la mayor parte procederá de Rusia.²⁹ En la actualidad Gazprom proyecta un nuevo gasoducto en el fondo del mar Báltico que evita la ruta terrestre alternativa, mucho más barata, a través de Polonia y las Repúblicas Bálticas, por razones de seguridad.

China ha hecho del acceso a la energía uno de los ejes de su política exterior. El acercamiento de China a Irán o Sudán, a quienes ha brindado apoyos en el Consejo de Seguridad, responde a ese objetivo.

En América Latina, el uso del petróleo como herramienta política por parte de Venezuela no se limita a las ventas subsidiadas de crudo a Cuba o los países de la Comunidad del Caribe. Venezuela ha impulsado un ambicioso proyecto geopolítico basado en la energía a través de iniciativas como la empresa Petrosur, la estrategia de integración energética “Petroamérica”, y el proyecto de Gran Gasoducto Sudamericano, que con un trazado de 8.000 kilómetros y un coste de 20.000 millones de dólares,

²⁹ “Nervous energy”, *The Economist*, 5 de enero de 2006.

pretende enlazar las reservas de gas de Venezuela con los mercados de consumo de Brasil, Argentina y, a través del “anillo gasista” sudamericano, el distante Chile.

Rusia es el mayor exportador de gas y el segundo exportador más grande de crudo, y por lo tanto, la energía podría ser el motor que promueva el desarrollo de este país en el futuro. Sin embargo, este país puede ser víctima de la “enfermedad holandesa”, que afectó a los Países Bajos en la década de los sesenta tras el descubrimiento de vastas reservas de gas. Las exportaciones de este producto generaron un fuerte superávit comercial, que al fortalecer al florín, debilitaron la competitividad de las exportaciones industriales de ese país. Rusia, con un rublo en alza, muestra claros síntomas de padecer esta “enfermedad holandesa”, que contribuye a agravar el proceso de desindustrialización que el país padece desde el fin del periodo soviético.

Las pugnas por el acceso a los recursos también juegan un papel relevante en la guerra en Afganistán e Irak. Estados Unidos ha establecido neoprotectorados en Kabul y Bagdad, que ha ido acompañado del establecimiento de bases militares permanentes desde el corazón de Asia Central, hasta el Cuerno de África, con el objetivo de tener bajo control las fuentes energéticas de la zona y de ampliar su influencia en la región. En su reciente discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente George W. Bush declaró que “Estados Unidos es adicto al petróleo”. Dos tercios de las reservas mundiales de petróleo se encuentran en el golfo Pérsico, en una de las zonas más inestables del planeta. La estabilidad en la zona, por lo tanto, debe ser una prioridad de primer orden, pero no parece que por el momento se esté consiguiendo. Es cada vez más necesario contar con una estrategia común sobre la energía para facilitar la colaboración en lugar de la coerción³⁰. Esto es un ejemplo más de las tensiones que pueden existir en el futuro en relación al control de unos recursos cada vez más escasos.

La degradación medioambiental y el cambio climático

La degradación medioambiental está teniendo también graves consecuencias sobre la población y ha supuesto un incremento de los desastres naturales y de las crisis humanitarias. Cada vez más investigadores atribuyen al cambio climático y al deterioro del medio ambiente, el aumento de las inundaciones, los huracanes, los tifones, los

³⁰ Jan Kalicki. “Partnership is the energy security key.” *Financial Times*, 10 de enero de 2006, p.13.

corrimientos de tierra y otros desastres naturales, que han crecido exponencialmente en las últimas décadas.

En 1970, el mundo sufrió 78 grandes desastres naturales, que afectaron a cerca de 80 millones de personas. En el 2004, la cifra llegó a 384 catástrofes naturales, que se cobraron 200 millones de víctimas. Su coste económico se multiplicó por cinco, elevándose a 50.000 millones de dólares. Las cifras definitivas del 2005 serán aun peores.

Estas catástrofes producen más víctimas y la atención que requieren resulta más costosas de lo que era hace una generación. El numero de refugiados medioambientales ha crecido hasta una media de 19,2 millones al año. La capacidad de respuesta mundial en este campo está muy por debajo de las necesidades. Además los desastres afectan principalmente a los países pobres, porque su impacto es mucho mayor³¹.

En enero de 2005, Naciones Unidas lanzó un plan global de sistemas de alerta temprana que combina la transmisión rápida de datos con la capacitación de los grupos de población vulnerables a estos siniestros. Sin embargo, es necesario no sólo reducir el impacto de los desastres naturales, sino frenar la degradación medioambiental.

Oriente Medio

En los últimos años, el ascenso de los grupos islamistas ha sido una constante en muchos de los países árabes y musulmanes. Las razones son diversas, y más allá de la idiosincrasia particular de cada contexto, coinciden con la enorme frustración, provocada por el desencanto de la sociedad con sus propios dirigentes, que han sido incapaces de aportar soluciones a las graves carencias económicas y sociales. El caso más llamativo es el de los Hermanos Musulmanes en Egipto que han experimentado un espectacular avance. En el Líbano, los grupos islamistas llegaron al Parlamento a partir del sufragio; al igual que los Hermanos Musulmanes, su consistencia procede de la amplia red de prestaciones sociales que han tejido y con la que han paliado las necesidades de la población.. Este ha sido también el caso de Hamas, que ha ganado las recientes elecciones Palestina por un amplio margen. La situación en este caso resulta más compleja, porque Hamás está incluida en la lista de grupos terroristas y su

³¹ *Informe Mundial sobre desastres*. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. <http://www.ifrc.org/>

incorporación a la vida política es todo un desafío. Según Gema Martín Muñoz³², la integración de Hamás en el sistema político palestino es un factor positivo y la mejor manera de garantizar el mantenimiento del cese el fuego. El uso del terrorismo de Hamás es interpretado por algunos analistas, como la otra cara de la moneda del terrorismo de Estado que practica Israel con los asesinatos selectivos a supuestos terroristas. En los últimos meses, su dirección en las municipalidades constata que Hamás ha apostado por el buen gobierno y el pragmatismo. Estados Unidos y la Unión Europea deberían aceptar los resultados y alentar a la refundación de Hamás para que fuera abandonando su estrategia militar y aceptando la negociación con Israel.

El vínculo entre Siria, Jordania y Líbano e Irán sigue siendo crucial, a través del movimiento Hezbolá. La desestabilización de Siria podría repercutir en toda la zona. Irán, querrá fortalecer su influencia en Irak, que ha sido considerado por algunos analistas como el verdadero ganador de la guerra. El aumento de los chiíes puede ser percibido como una amenaza a los países vecinos de mayoría suní. Además, los intereses comerciales, entre Irán, Rusia y China prevalecerán sobre otras cuestiones.

En el mundo árabe seguirá creciendo la sociedad civil, con actos de desobediencia, con la aparición de medios independientes. Mientras tantos los gobiernos autocráticos permanecerán a la defensiva (Mubarak, Ben Ali, Qaddafi, Assad, Saleh) y los fanáticos teocráticos seguirán tratando de ampliar su poder. Está pendiente la construcción de alternativas políticas entre los islamistas moderados y seculares.

América Latina

El ascenso de los gobiernos de izquierdas en América muestra un nuevo escenario en el que se pueden consolidar las democracias, si se logran dar respuestas a las demandas de sus bases electorales, y definir un modelo que permita superar los problemas sociales endémicos. Después de una década de gobiernos democráticos, América Latina no es la región más pobre, pero si la más injusta; los niveles de distribución de la renta son los más desiguales del mundo, y hay más de 200 millones de personas que viven por debajo de umbral de la pobreza. La incapacidad de los sistemas democráticos para atender a las necesidades y demandas de sus ciudadanos, el impacto del narcotráfico, la debilidad institucional, la exclusión de amplios sectores sociales, y la persistencias de distintas

³² Gema Martín Muñoz, "Palestina y el juego de la manipulación" *El País*, 25 de enero de 2006, p. 14.

formas de violencias son algunos de los desafíos a los que se enfrenta el continente en el 2006.

Existen diversas izquierdas en América Latina, que han llegado al poder a través de las elecciones. Algunos gobiernos más cercanos a la socialdemocracia, como el régimen chileno y otros con unos rasgos de carácter populista. El populismo se ha caracterizado, en palabras de Julio Sanguinetti, en el apoyo a un líder carismático, con un discurso torrencial, en que importa más las palabras que los hechos, especialmente en cuanto a unas instituciones democráticas, constantemente puestas a prueba con desplantes caudillescos de tono autoritario; antiimperialista, que mantiene a las masas organizadas en la calle, en estado de asamblea: y no se intenta construir un Estado de bienestar sino que, por el contrario, se organiza un sistema clientelista de premios y castigos digitado desde el Gobierno. Y se trata más del viejo populismo y nada que se parezca a la izquierda contemporánea³³.

Las elecciones en Colombia darán la victoria muy probablemente a Uribe, después de un cambio en la Constitución para poder presentarse de nuevo como presidente. Existen evidencias de la participación de paramilitares en las listas electorales con el fin de colocar en el Cámara de Representantes y del Senado al mayor número de aliados. Candidatos de diversas procedencias geográficas y políticas han denunciado las amenazas e intimidación que sufren por parte de lo paramilitares en distintas regiones del país³⁴. El proceso de desmovilización de los paramilitares iniciado en el 2005, sigue su curso, a pesar de las múltiples críticas suscitadas, porque no respeta los principios de verdad, justicia y reparación, supone impunidad para los responsables, mantiene intactas las estructuras del paramilitarismo y sus redes económicas ligadas al narcotráfico y de carácter mafioso. Existe el temor de que este proceso de desmovilización sea utilizado por los máximos responsables, para evitar las extradiciones a los Estados Unidos.

El caso de Bolivia parece distinto, porque hay que tener en cuenta el elemento étnico. En este país el 65% de la población es de origen indígena, mayoritariamente pobre, y ha estado tradicionalmente excluida de toda participación política. Bolivia, además, se enfrenta a un serio problema de unidad nacional, entre dos regiones, el altiplano y Santa Cruz, la ciudad más próspera, donde el nuevo presidente fue minoría

³³ Julio Maria Sanguinetti. “¿Inquierdismo, populismo o que?“, *El País*, 1 de febrero de 2006, p.14.

³⁴ Nuria del Viso, “Intimidación paramilitar en las elecciones colombiana” en www.euro-colombia.org

de minoría en la votación. La nacionalización de los recursos naturales ha sido uno de los aspectos centrales de su programa electoral, pero esto no resultará tan sencillo de llevar a la práctica, porque para ello necesita los recursos suficientes para invertir en su explotación, especialmente costoso en el caso del gas, del que Bolivia posee la mayor reserva suramericana. Esto probablemente le lleve a asociaciones con los países vecinos como Venezuela o Brasil.

En el caso de Haití, las recientes elecciones celebradas en el mes de febrero de 2006, dieron el triunfo a René Preval, en un proceso electoral con irregularidades que obligó la intervención del Consejo Electoral Provisional para corroborar los resultados y evitar que la violencia estallase entre los grupos opositores. La inestabilidad es todavía muy grande y la misión de Naciones Unidas (MINUSTAH), enviada en septiembre de 2004, deberá permanecer a medio plazo. La violencia en el país asociada al elevado número de armas ilegales que se encuentran en el país³⁵ y la extrema pobreza y desigualdad, son algunos de los graves problemas, que enfrenta unos de los países más pobres de América latina, que está considerado como “estado fallido”.

Lo peculiar en las numerosas elecciones que se están produciendo en el 2006, es como los sectores excluidos se han ido convirtiendo en estos años en actores políticos. Este ha sido el caso de Lula da Silva procedente de los sindicatos, de Evo Morales como primer presidente indígena de la región y de Michelle Bachelet como primera mujer en llegar a la presidencia. Los procesos electorales todavía pendientes en el 2006, puede abrir nuevas oportunidades para el cambio y para una mayor justicia social, pero también anuncian un periodo de relaciones difíciles con Estados Unidos, y no suponen necesariamente mayor estabilidad a corto plazo.

África

África subsahariana es la región que afronta los mayores problemas y cuyas dificultades persistirán en el 2006. Los compromisos asumidos por el G-8 en Gleneagles (Reino Unido) para la condonación de la deuda externa y el incremento de la ayuda, aun en la dirección adecuada, no suponen el nuevo “Plan Marshall” que requiere esta región para superar los problemas seculares de pobreza y fragilidad del Estado, ahora agravados por la expansión del sida, y las consecuencias de la guerra.

³⁵ International Crisis Group estima que existen alrededor de 300.000 armas ilegales en Haití. Para más información: . <http://www.crisisgroup.org/>

El 2006 es el momento en el que las promesas realizadas por los líderes políticos para luchar contra la pobreza se hagan realidad. Tony Blair planteó que la pobreza en África es uno de los principales desafíos morales de nuestra generación. Kofi Annan, habló que nuestra generación podría hacer del hambre un hecho histórico. El presidente George W. Bush se comprometió a aumentar la ayuda al desarrollo de las naciones pobres y en el caso de África a duplicar la ayuda para el 2010. Y la Unión Europea se comprometió a destinar el 0,7% de su PNB a ayuda oficial al desarrollo para el 2015, y el objetivo intermedio de llegar al 0,56 % del PNB en el 2010.

Estas promesas son necesarias llevarlas a la práctica, especialmente para los seis millones de niños menores de cinco años que mueren todos los años de enfermedades que podrían ser fácilmente tratadas; o para los 40 millones de jóvenes que todavía no pueden ir al colegio, o para los 300 millones de africanos que carecen de acceso al agua potable. Además, el África subsahariana es el continente con el mayor número de conflictos armados³⁶ y los países que firmaron acuerdos de paz, se enfrentan a procesos de reconstrucción y rehabilitación sumamente complejos que exigen un apoyo a medio plazo de la comunidad internacional. Como recordó el premio Nobel de la Paz, Mohamed El Baradei de los 13 millones de muertes debidas a conflictos armados en los últimos diez años, 9 millones se produjeron en e África subsahariana. Lo procesos de paz en África central son motivo de esperanza, pero habrá que ver si en 2006 esta región recibe los recursos y la atención política que requieren los grandes problemas a los que se enfrentan. África no puede seguir siendo la gran olvidada y como afirma Jeffrey Sachs,³⁷ el 2006 debería ser el año de la acción. El gran bienestar generado por la globalización, no puede ser repartido por un grupo tan pequeño de beneficiarios. El trabajo por la paz y justicia siga siendo una cuestión urgente y prioritaria.

³⁶ Según datos del *SIPRI yearbook 2005. Armaments, disarmament and International Security*. SIPRI, Estocolmo 2005. Consultar también, Escola de Pau. *Alerta 2005*. Icaria, Barcelona 2005

³⁷ Jeffery Sachs, "It is time for fine words to give way to meaningful actino", *Financial Times*, 27 de diciembre de 2005, p. 9.