

CONFERENCIA DE CLAUSURA DEL MÁSTER DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL IBEI

(Barcelona, 30 de enero de 2009)

El contexto estratégico global: riesgos, amenazas y política de seguridad

Querido Rector, autoridades académicas, amigos y amigas:

Dentro de unos meses - el 9 de noviembre para ser exactos -, se cumplirá el vigésimo aniversario de la caída del Muro de Berlín. Por aquel entonces, en 1989, yo era una estudiante de Derecho de la Universidad de Barcelona. Ya con gran inquietud política y, con ese anhelo de entender y transformar la realidad, me asomaba a todos y cada uno de los acontecimientos. Está claro que, en medio de las incertidumbres, enormes, que se abrían, coexistían, por un lado, un enorme caudal de esperanza y, por otro, una certeza: la Europa de dentro de veinte años, es decir, la de ahora, la Europa de vuestra generación sería radicalmente distinta a la que yo había vivido hasta entonces.

¿Hasta qué punto hemos logrado cumplir ese enorme anhelo de paz? ¿Hasta qué punto se han colmado las expectativas? ¿En qué sentido podemos afirmar que

nuestro mundo es hoy radicalmente distinto? Y, más concretamente, ¿cuál es el escenario estratégico? ¿A qué riesgos y amenazas nos enfrentamos? ¿En qué ha cambiado nuestra política de seguridad en todos estos años?

Para responder a estos interrogantes necesitamos herramientas conceptuales adecuadas. Por eso creo que son tan importante cursos como este Máster del IBEI al que hoy ponéis fin y que es, para mí, un honor clausurar.

Como es obvio, las respuestas a todas esas cuestiones tienen que ver con conceptos y líneas de trabajo que os resultarán sumamente familiares, puesto que en disciplinas como la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, o los Estudios sobre Resolución de Conflictos son elementos centrales. Estamos hablando, en definitiva, de qué significa hoy en día el concepto de "seguridad" como política de respuesta a otros conceptos ampliamente difundidos en nuestras opiniones públicas, en la sociedad internacional contemporánea.

Seguridad sería, en su acepción más común, el modo de responder adecuadamente –y a poder ser, preventiva o anticipadamente– a riesgos y amenazas. Podríamos añadir el término "retos" a los de "riesgos y amenazas" porque, efectivamente, no son exactamente lo mismo. Pero la

sensación social colectiva de incertidumbre, muy acusada a nivel transnacional y global en este umbral del siglo XXI, es un fuerte condicionante para la acción de todo Gobierno. Y no digamos ya en tiempos de crisis económica global.

Pero aunque la incertidumbre, ligada al término seguridad, parece conllevar únicamente elementos negativos, esto no es siempre así. En el mundo actual existen variadas amenazas, muchos riesgos, y también muchos retos, junto a –no debemos olvidarlo— también muchas oportunidades.

La mayoría de estas últimas nacen al observar nuestra compleja realidad con una visión holística. Así, descubrimos que las amenazas y los riesgos no tienen una dimensión exclusivamente militar (aunque ésta sea de capital importancia). Y descubrimos, más concretamente, que aquellas amenazas que han derivado en conflictos armados de diversa intensidad, son las que necesitan, en mayor medida, de soluciones integradoras, que combinen el mantenimiento de la paz con tareas de desarrollo y de reconstrucción.

Eso no quiere decir que, en muchos casos, la gestión del conflicto no incluya o se apoye en una acción de fuerza. La legalidad internacional, la propia Carta de Naciones Unidas admite, como bien sabéis, esta posibilidad, pero se esfuerza en mantener ese uso de la fuerza dentro de límites

normativos que, por desgracia, muchas veces los bandos implicados no respetan. El *Ius in Bello*, el Derecho Internacional Humanitario, ha de ser reforzado, protegido. Hoy más que nunca.

Buena prueba de ello es el escenario global que plantean los múltiples artículos y análisis publicados acerca de la compleja realidad a la que se va a enfrentar la nueva Administración estadounidense. Existe un alto grado de consenso sobre cuáles son los principales focos de conflicto: Irak, Afganistán, las relaciones con Rusia, las relaciones con Europa y especialmente, la OTAN y la Unión Europea, la crisis energética (y su impacto directísimo en las relaciones internacionales), el problema de los estados fallidos... Y no digamos ya Oriente Medio, la proliferación nuclear o el terrorismo transnacional.

Pero estos "desafíos" tienen dos características: su solución no depende únicamente de la actuación providencial de la nueva presidencia americana, sino que depende de todos nosotros; y no, no tienen –ni siquiera Irak o Afganistán– una solución basada exclusivamente en el uso de la fuerza militar. Ésta, cuando es necesaria, debe encuadrarse en parámetros que son ineludibles: unos medios apropiados, una adecuada estrategia política, una estrategia militar congruente con la estrategia política, y un marco de legitimidad y de legalidad explícitos, definidos por las

instituciones internacionales oportunas, bajo el liderazgo de Naciones Unidas.

El título de mi intervención hace referencia a la idea de “contexto estratégico global”, esto es, a la necesidad de analizar adecuadamente el mundo contemporáneo en tanto que marco estratégico en el que nos movemos todos de un modo u otro. Por ello, conviene ser conscientes de los cambios que se han producido a escala global, para así entender mejor las políticas de respuesta que necesitamos.

Muchas veces se ha afirmado que el siglo XX acabó, precisamente, ese día al que me referí al inicio de mi intervención: el 9 de noviembre de 1989. Acababa “un siglo” especialmente violento, lleno de guerras devastadoras. De hecho, la caída del muro de Berlín, la desaparición del telón de acero, supuso el fin de un conflicto: la Guerra Fría. Recuerdo un lema que se repetía con frecuencia en las pancartas de las manifestaciones que se produjeron en diversas ciudades alemanas en aquel otoño de 1989: “Frieden”, paz.

Se ha escrito mucho sobre la desaparición del mundo bipolar, sobre el impacto mundial del fin de la Guerra Fría. Pero a la vez, no terminamos –ni los políticos, ni en general el mundo de los analistas y académicos—de dar con un

esquema explicativo suficiente para visualizar el mundo postbipolar.

Por ello, a lo largo de estos últimos veinte años, han circulado intentos significativos de sustitución de aquél: se ha hablado de mundo unipolar (pero hay bastante unanimidad en que los últimos ocho años han cerrado este debate), de mundo multipolar, de mundo fragmentado. No es casual. En estos últimos veinte años, el número de grandes propuestas de explicación global ha sido más bien escaso, aunque hemos asistido a algunos debates duraderos: el Fin de la Historia de Fukuyama, el Choque de Civilizaciones, de Huntington (que, como recordaréis, murió el pasado 24 de diciembre), en parte la propuesta de Brzezinski, (que fue Consejero de Seguridad de Jimmy Carter) con su Gran Tablero Mundial.

En realidad, lo que echamos de menos no es la Guerra Fría en sí. Ni mucho menos. Lo que añoramos es probablemente "la claridad expositiva del esquema bipolar". Porque en aquel clima de enfrentamiento había una explicación para todo o para casi todo.

Ahora no. Ahora sabemos que casi todos los problemas del mundo son complejos. Sus soluciones se medirán en tiempos largos, sus derivadas se presentan complicadas, y no caben "soluciones nacionales" (en el sentido de sólo

nacionales) a casi nada, da igual si hablamos de la crisis económica, de la energética, o de cuestiones como la proliferación de armas de destrucción masiva o el terrorismo.

De ahí que nuestra agenda en materia de seguridad intente adaptar sus políticas de respuesta a este escenario tan complejo. Si como miembros de la Unión Europea tomamos como una de las referencias fundamentales el Documento Solana de 2003, llamado "Una Europa segura en un mundo mejor", o su versión actualizada de diciembre de 2008, "La Estrategia Europea de seguridad: proveyendo seguridad en un mundo cambiante", tendremos un excelente ejemplo de la complejidad a la que estoy haciendo referencia.

Por un lado, la política de seguridad de España tiene, como todos los socios europeos, una múltiple expresión: una dimensión nacional, una dimensión europea, una dimensión global. Y para cada una de estas escalas, nos hemos tenido que dotar de instrumentos específicos, pero necesariamente complementarios entre sí. De ahí que nuestra política de Defensa tenga una dimensión adecuada a lo que sigue siendo la agenda española en materia de política exterior y de seguridad, pero que, a su vez, va más allá.

Por otra parte, nuestro compromiso con Europa tiene diversas facetas, y todas ellas comportan y nos aportan de un modo u otro, un "plus" de seguridad a escala nacional, regional (Europa) y global (Naciones Unidas). Nuestro compromiso con la Unión Europea no necesita mayor demostración, nuestros esfuerzos para potenciar la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y, especialmente, para reforzar la PESD (Política Europea de seguridad y defensa) se han plasmado en un esfuerzo por estar presentes en las principales operaciones que la Unión Europea tiene desplegadas en la actualidad. Como botón de muestra, la última operación PESD aprobada, con un claro liderazgo de España y Francia: la lucha contra la piratería frente a las costas de Somalia. Una iniciativa que posiciona, además, a la Unión Europea como significativo actor por la seguridad en el mundo.

Además, estamos implicados en el debate sobre el futuro del Tratado de Lisboa, rechazado en referéndum en Irlanda, y que hubiese sido deseable que entrara en vigor a lo largo de este año. Pero con independencia de lo que suceda con el Tratado de Lisboa, Europa deberá perseverar en sus esfuerzos por hacer más firme la PESD, instrumento esencial de la PESC, asumiendo nuevas responsabilidades en los campos de la seguridad y de la defensa, y manifestándose, al mismo tiempo, como un polo autónomo, que no independiente, en el escenario internacional, y en

estrecha colaboración con la OTAN y con los Estados Unidos.

España considera el desarrollo de la PESD como una prioridad, tal y como ya establecía nuestra Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y, por supuesto, establece la que hemos aprobado el pasado mes de diciembre: nuestra seguridad nacional está unida a la seguridad de Europa, para hacer frente a contingencias o crisis, y para contribuir de manera eficaz a la paz y a la estabilidad mundial. Pero es importante que la PESD goce de un marco institucional adecuado, además de un impulso político decidido.

En el capítulo de “nuevas amenazas”, en 2008 se amplía y se matiza el registro de las mismas o se insiste de forma más específica en algunas de ellas. El listado de amenazas es, además, representativo de la variedad que éstas tienen de cara al futuro, y de la necesidad de mejorar el concepto de “seguridad integral” o “seguridad comprehensiva”. Por ejemplo: cambio climático, seguridad energética, seguridad marítima, o el peligro de los ciberataques. Como es obvio, sería crucial que sobre todos estos elementos la UE tuviera una posición –voluntad política– común y, sobre todo, tuviera una “política securitaria de respuesta” también común. Habrá, pues, que estar atentos a esta cuestión. Porque si bien en materia de cambio climático - por

ejemplo-, en foros mundiales los europeos plantean una actitud convergente - lo que nos da visibilidad y peso específico en la materia-, en otros casos no. Y si se desarrolla de modo acelerado esta fuente de riesgo, puede derivar en un nuevo factor de inestabilidad regional o global. De hecho, algunos expertos ya se han hecho eco de lo que denominan "migraciones masivas ligadas al cambio climático", o si se prefiere, "migraciones climáticas". Es obvia la vinculación con nuevas situaciones de catástrofes humanitarias, para las que la UE será, una vez más, requerida a gran escala.

La cuestión energética puede ser una fuente importante de divergencias o divisiones. Ello se debe, en parte, a que las fuentes de suministro no son las mismas, y a que el grado de dependencia tampoco (los países del norte de la UE tienen unas dependencias, los del sur tenemos otras). Pero en este terreno, cuando el tema afecta colateralmente a las relaciones del conjunto de la UE con Rusia, tendremos que ser capaces de vincular esta temática con el de las relaciones globales de seguridad entre ambos actores. Y tampoco debemos perder de vista que la dependencia mutua es una ventana de oportunidad ante la negociación. Rusia depende, para su balanza de importaciones y de exportaciones, más de la UE que a la inversa.

En lo relativo a la estabilidad regional y el papel de Europa en su proyección, temas como Ucrania o Georgia son sensibles, como se ha demostrado recientemente. Pero debemos prestar mucha atención a los llamados “conflictos congelados”. Varios de estos casos de “conflictos congelados”, que de hecho son variantes de “Estados De Facto”, se sitúan en el espacio post-soviético. Ello plantea de nuevo con más fuerza el tema de la relación estratégica UE-Rusia y conduce, a su vez, a dos derivadas indirectas: como reactivar desde la UE el partenariado con Rusia, y como impulsarlo o normalizarlo también en la OTAN y en la OSCE. Y todo ello, sin que ni la UE, ni la OTAN puedan, por otro lado, aceptar “vetos” o “líneas rojas” en sus políticas de incorporación de nuevos miembros.

En este sentido, el Documento estratégico de la UE 2008 al que me estoy refiriendo, subraya acertadamente la necesidad de que la UE se implique más con el regionalismo, es decir, estreche sus vínculos con las diversas organizaciones regionales (en ocasiones “procesos regionales” de los que pueda llegar a surgir una expresión institucionalizada) existentes en diversos puntos del planeta. En el caso de América Latina y, cada vez más, en Asia Central, Asia Pacífico o Sudeste Asiático (por ejemplo, la reactivación de ASEAN). Este fenómeno de la regionalización es un factor potencial de estabilización que puede resultar de gran importancia estratégica.

En relación a cuestiones como el terrorismo, el tráfico de drogas, las ciber-amenazas, o diversas variantes de delito internacional, nuestra perspectiva estratégica debería profundizar en ellas, y de hecho, más allá del inventario al uso, es imprescindible profundizar este debate entre los miembros de la UE porque es tan complejo como arriesgado es no abordarlo. Estamos relativamente fuera de la respuesta militar en sentido estricto, pero a la vez son riesgos y amenazas muy importantes desde el punto de vista estratégico. Por ello, los estados de la UE deberán coordinarse cada vez más en estos ámbitos, con perspectivas más integradas, pues en cinco años se ha visto crecer la interacción entre estas formas de delincuencia (pivotando, por ejemplo, especialmente en torno a Internet). La diversidad de ordenamientos jurídicos estatales en estas materias y los inconvenientes de procedimiento que ello conlleva, deberán ser objeto de reflexión.

En el momento de ir concluyendo, me gustaría insistir en tres cuestiones que, frente a un panorama estratégico tan complicado, consideramos auténticas oportunidades.

Ante todo, el cambio de Administración en Washington. Está claro que, desde el punto de vista de la seguridad global, se trata de una gran oportunidad. Las primeras medidas de la nueva Administración confirman, de

momento, la sensación de “nuevo compromiso” de Barack Obama, que anunció durante la campaña electoral, y reiteró tras su victoria electoral del 4 de noviembre.

No se trata sólo de declaraciones y de actitudes, sino de planteamientos concretos que abundan en la necesidad – en la que nosotros llevamos tanto tiempo insistiendo— de vuelta al multilateralismo, de otorgar el espacio de centralidad a las Naciones Unidas, de devolver legitimidad al principio de negociación, al diálogo. Los retos son monumentales: desde la crisis económica hasta Afganistán, pasando por Oriente Medio. Pero la ventana de oportunidad está ahí y está abierta.

Por otra parte, los cambios en el escenario estratégico global, las tendencias más recientes a escala europea por parte de todos los actores implicados –gubernamentales y sociales–; todo apunta a que, más allá del euroescepticismo de algunos, Europa es más necesaria que nunca. Y no se nos perdonará no estar a la altura ni tampoco podremos perdonárnoslo nosotros.

La refundación del vínculo transatlántico sobre bases nuevas, enérgicas y positivas, exige precisamente que la orilla europea del Atlántico avance decididamente hacia una mayor integración, profundizando en ámbitos de la PESC y de la PESD, en los que se nos requerirá como nunca en el

pasado. El ex ministro alemán de Asuntos Exteriores Joshka Fisher lo dijo hace pocos meses en Madrid: “Es muy fácil de explicar: ante un mundo en crisis, los europeos, unidos somos más fuertes; divididos somos más débiles”.

Por ello España, como les decía, invierte y seguirá invirtiendo mucha energía en los ámbitos de la Pesc, de la Pesd, de la refundación del vínculo transatlántico (y la cumbre de Estrasburgo de abril será un momento de gran simbolismo en este aspecto), y de un nuevo impulso global al multilateralismo. Es esencial; y lo es también que ello pase por devolver toda su dignidad a Naciones Unidas, pues cuando finalmente, en ocasiones, hay que recurrir al uso de la fuerza, sólo puede hacerse desde el único marco global que provee la legalidad y la legitimidad suficientes.

Mi última conclusión será muy breve. El Gobierno invertirá (de hecho, ya lo está haciendo) toda la energía y recursos necesarios para que la Presidencia de la Unión Europea 2010 sea un punto de referencia, un hito. No se trata de que aspiremos a resolver todos los problemas pendientes. Somos conscientes de los límites del mecanismo institucional de la Presidencia europea. Pero intentaremos por todos los medios, ya sea todavía dentro del Tratado de Niza o bajo el paraguas del Tratado de Lisboa (si es que llega a aprobarse antes de esa fecha), que Europa dé un

paso adelante para que pueda jugar el papel que todos, europeos y no europeos, esperan de ella.

En todas las hipótesis, desde las más optimistas a las más pesimistas, se parte de las mismas premisas: un mundo más seguro, más capaz de afrontar los retos y las amenazas más acuciantes, pasa por una Europa más unida, más dinámica y, sobretodo, más fuerte. Y en última instancia, nuestra seguridad, como españoles y europeos, pasa por una mayor seguridad global.

Muchísimas gracias al Institut Barcelona D'Estudis Internacionals, y en especial a su presidente Narcis Serra y a su Director, el Profesor Jacint Jordana, por haber pensado en mí para un acto de tanta trascendencia como éste. Ha sido un placer estar aquí, pero sobretodo, un honor.

Gracias por su atención y enhorabuena a los nuevos titulados.