CAPÍTULO TERCERO

RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL

FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ

LA HEGEMONÍA AMERICANA

Uno de los temas que han caracterizado el debate norteamericano sobre cuál es el papel de Estados Unidos en el mundo ha sido el relativo a su condición de imperio. No es casual que haya sido un profesor británico especializado en historia colonial quien lo haya planteado, primero ante un selecto auditorio en Washington DC y luego en forma de libro. El debate era importante en cuanto que suponía una provocación a las elites norteamericanas para que trataran de definir en términos históricos fácilmente reconocibles qué representa Estados Unidos en el mundo de nuestros días. Como era de prever, la primera respuesta a si podía ser considerado un imperio fue un radical no. Había dos argumentos obvios. Los imperios, en su acepción histórica, implicaban la extensión del ámbito de soberanía a territorios lejanos, colonias, cuyos habitantes no siempre pasaban a ser considerados como ciudadanos. Ese no era el caso de Estados Unidos. Más aún, como antigua colonia había mantenido siempre una actitud antiimperialista, lo que le había llevado a serias diferencias con algunos de sus aliados más importantes. La crisis de Suez, recordada a este propósito por Henry A. Kissinger, era un claro ejemplo. Para muchos analistas norteamericanos resultaba evidente que el desinterés norteamericano por incorporar territorios ultramarinos, más aún su rechazo a este tipo de políticas arraigado en su fundación como estado y como nación, les liberaba de esa catalogación. Sin embargo, las acepciones semánticas aumentan con el paso del tiempo. El poder imperial en nuestros días no tiene porqué estar condicionado a la posesión de territorios lejanos. Si mantuviéramos la acepción tradicional tendríamos que reconocer que el tiempo de los imperios ha quedado atrás. En un mundo global, caracterizado por el efecto de sucesivas revoluciones en el terreno de las comuni-

caciones, lo determinante es la capacidad de influir. En este sentido hay que reconocer que sólo Estados Unidos tiene intereses en todo el planeta así como capacidad para hacerlos respetar, por medios económicos, diplomáticos o, llegado el caso, militares. Quizás el término que mejor refleja lo que Estados Unidos representa en nuestros días es el de «hiperpotencia», acuñado por el tratadista y político francés Hubert Vedrine. De nuevo no es casualidad que sea un europeo quien se plantee conceptualizar el papel de esta gran potencia en la escena internacional. Un nuevo término para una nueva etapa, libre de significados incómodos pero expresivo sobre el hecho diferencial: mientras que las grandes potencias clásicas ejercen su ámbito de influencia en un marco geográfico regional o limitado, las hiperpotencias lo hacen en el conjunto del planeta.

¿Estaremos ante la irónica situación de que cuando discutimos si Estados Unidos es un imperio, una hiperpotencia, o una gran potencia que vive su «momento unipolar» en realidad ha entrado ya en decadencia? La literatura sobre la decadencia norteamericana tiene su momento de arranque tras la Guerra de Vietnam. Una guerra en la que, tras ganar todas las batallas se cedió la victoria a un enemigo considerablemente más débil porque la opinión pública no fue capaz de mantener la tensión necesaria hasta el último momento. Aquella fue una derrota que dio paso a un conjunto de episodios característicos de una potencia en declive como el pulso con Irán durante la presidencia de Carter, la humillante salida de los marines de Líbano bajo Reagan o de Somalia con Clinton. Sin embargo, de forma paralela Estados Unidos daba espectaculares señas de poderío como la «Guerra de las Galaxias» con Reagan, la victoria en la Guerra Fría, con la consiguiente descomposición de la Unión Soviética, y la I Guerra del Golfo durante la presidencia Bush padre, o las exhibiciones de tecnología durante las guerras de Afganistán y II del Golfo, en los años de Bush hijo.

La influencia es el resultado de la combinación de dos elementos: querer y poder. Hay quien quiere y no puede. Y hay quien pudiendo no siempre quiere, como a menudo ocurre con Estados Unidos. Para muchos de sus enemigos y, en general, de Occidente este contraste demuestra que la gran potencia norteamericana es invencible si se le combate en los términos que a ella le gustan, pero en extremo vulnerable cuando se consigue provocar un divorcio entre opinión pública y gobierno. Las «estrategias asimétricas» son la respuesta a la hegemonía militar norteamericana en el mundo. Sus Fuerzas Armadas son numerosas, bien adiestradas y mejor equipadas. En un campo de batalla convencional resultan letales. Para derrotarlas hay que sacarlas de ese teatro de operaciones para situarlas

en otro donde el resultado no se dirima en términos militares sino políticos. Los que le presentan batalla no aspiran a derrotarlas, sino a provocar, una vez más, su retirada. Son ya tantos los precedentes, tantas las situaciones políticas ilustrativas de esta vulnerabilidad, que cualquier estratega rival planteará su reto en estos términos. Es poco probable que un estado ataque directamente a Estados Unidos hasta el punto de que sea percibido por la sociedad norteamericana como un enemigo existencial. En ese caso el pueblo norteamericano se movilizará en bloque y demostrará una gran capacidad de sufrimiento. Por el contrario, el escenario más probable es que crisis lejanas lleven a Estados Unidos a intervenir para defender sus intereses, el equilibrio regional, el régimen de no proliferación nuclear... Si el enemigo planta batalla en forma de emboscadas guerrilleras y actos de terrorismo, hasta el punto de provocar un alto número de bajas, tanto civiles como de soldados norteamericanos, una sangría económica y un incierto final, la sociedad norteamericana comenzará a plantearse el sentido de esa campaña. Será el momento en el que criticar al gobierno se convertirá en una opción electoral hasta el punto de que un sector de los medios de comunicación y de la clase política trabajará gratuitamente para el enemigo. Eso es lo que hemos visto recientemente en torno a la Guerra de Irak. Tanto medios de comunicación como políticos significados declararon que la guerra había sido un error, que estaba perdida y que no cabía mejor opción que la retirada. Como declaró el embajador Crocker las fuerzas iraquíes optaron por abandonar la vía de la violencia, con el consiguiente aislamiento de al-Qaeda y el Ejército del Mahdi, cuando asumieron que a pesar de la fortísima campaña en su contra el presidente Bush iba a aumentar significativamente las tropas desplegadas en Iraq para eliminar por la fuerza los núcleos insurgentes. Los sectores radicales estuvieron a punto de lograr una nueva derrota de Estados Unidos frente a milicias irregulares e insignificantes en comparación con las Fuerzas Armadas norteamericanas. No lo consiguieron. Pero todo el planeta ha sido testigo de la falta de consistencia de las elites y de la sociedad norteamericana en situaciones de crisis. Han ganado, pero no han restaurado su capacidad de disuasión.

La voluntad norteamericana es quebradiza, pero además hay quien pone en duda su poderío. También desde hace décadas venimos leyendo análisis que insisten en que el ciclo de hegemonía norteamericana está llegando a su fin. Desde un cierto determinismo histórico se insiste en que Estados Unidos se está agotando en su intento de establecer una Pax Americana y que, como alguno de los imperios que le precedieron, se tiene que adaptar a un nuevo status de sólo gran potencia. Estas profecías

un tanto jeremíacas no se han cumplido. Bien al contrario en estos últimos años la economía norteamericana ha demostrado una extraordinaria disposición y capacidad para modernizarse y adaptarse a un entorno tan cambiante como global. La presente crisis económica, sin duda una de las más graves y profundas que la economía de libre mercado ha conocido, va a tener efectos muy importantes sobre el equilibrio internacional. Las crisis son siempre tiempo de oportunidades. Los historiadores tendemos a apoyarnos en ellas para explicar de forma pedagógica los grandes procesos, porque es entonces cuando los auténticos empresarios asumen riesgos, aplican tecnologías revolucionarias, se producen cambios sorprendentes que repercuten en su competitividad durante años. Pero no es sólo cuestión de auténticos empresarios vs. administradores. Las crisis requieren que las sociedades en su conjunto se adapten a las nuevas circunstancias. Aquellas que han hecho de la flexibilidad una meta y que no se sienten atrapadas por su historia hasta el punto de negarse a renunciar a determinadas conquistas o servicios tendrán una buena opción de futuro. Es posible que se equivoquen en sus opciones, pero siempre tendrán la oportunidad de una nueva rectificación. Estados Unidos ha vivido desde su fundación hasta nuestros días haciendo gala del «espíritu del pionero», siempre dispuesto a levantar el campamento y dirigirse en busca de nuevas tierras que colonizar. Para un europeo resultaba sorprendente, meses antes de que estallara la crisis financiera a propósito de las «hipotecas basura», oír a norteamericanos hablar con normalidad de la gravedad de la crisis que se avecinaba, de la necesidad de revisar en profundidad la política energética y del impacto que ello tendría sobre el American way of life. No sabemos si el gobierno norteamericano acertará en sus decisiones, pero de lo que no cabe duda es de que los estadounidenses están más y mejor mentalizados y predispuestos para asumir cambios que otros pueblos.

Sin embargo, una sociedad que durante un largo período de tiempo se ha caracterizado por un tipo de comportamiento puede cambiar. Los norteamericanos no siempre serán como son hoy. El «espíritu del pionero», que moldeó el país y que todavía hoy es claramente perceptible por el viajero que recorre aquellas tierras, no tiene porqué perdurar durante las siguientes generaciones. La reciente campaña electoral ha sido ilustrativa sobre las nuevas tendencias en la opinión pública norteamericana. De entre los cien senadores ninguno tenía un currículo más liberal que Barack Obama. A pesar de su escasa biografía su carrera política está claramente unida a una serie de causas: la integración racial y el desarrollo del «estado de bienestar». En cierta manera Obama representa una actualización de la

«Great Society» de Lyndon B. Johnson. La revolución conservadora que animó Ronald Reagan partía de una denuncia de aquellos excesos, de su inutilidad y de los efectos perversos que había generado. Como alternativa propuso una vuelta a la responsabilidad individual junto con un estado pequeño. Reagan es parte del patrimonio nacional, un referente por muchas razones. Obama ha reivindicado su figura para evitar una fácil contraposición, pero en realidad su objetivo es desmontar esa obra política al tiempo que iniciar una ola de hegemonía cultural y política demócrata. Arranca su mandato con un endeudamiento del estado y un intervencionismo económico sin precedentes. Ha pedido a su electorado paciencia, pues la gravedad de la situación no le permitirá afrontar sus promesas de mejoras sustanciales de servicios sociales de forma inmediata, pero esa es su meta real. De lograrlo tendría inevitablemente consecuencias en la mentalidad de la ciudadanía. Estados Unidos se haría mucho más europea de lo que hoy es, con problemas semejantes a los que padece el Viejo Continente para asumir responsabilidades en la escena internacional. El «estado de bienestar» es mucho más que un conjunto de servicios, es una forma de entender el papel del estado en la sociedad y de concebir la ciudadanía. Es, desde luego, algo incompatible con el «espíritu del pionero», con la flexibilidad, la disposición al cambio...

Esta crisis supone una gran oportunidad para Estados Unidos, el tiempo para modernizar su tejido industrial y la organización de sus empresas, para desarrollar mucho más el papel de la informática en todos los aspectos de su vida. Es el momento para revisar en profundidad su estrategia energética, de tal forma que el futuro de su economía y de su bienestar no esté en manos de gobiernos enemigos, autoritarios o irresponsables. Es también el tiempo para establecer una estrategia nacional para una nueva época, tal como ocurrió tras finalizar la II Guerra Mundial. Entonces se partió de un diagnóstico de la situación, que llevó a la definición de la Guerra Fría, para pasar a definir medios y fines, las «estrategias de contención» que en lo fundamental se mantuvieron durante décadas hasta lograr la disolución de la Unión Soviética y el fin de la amenaza comunista sobre Europa Occidental. El entonces presidente Harry S. Truman fue duramente criticado en vida para luego, pasado el tiempo, ser reconocido por la sociedad y la historiografía como una de las grandes figuras de la historia norteamericana. Ahora toca establecer una auténtica estrategia capaz de sobrevivir, en lo fundamental, al vaivén de las administraciones. George W. Bush presentó a lo largo de su mando un conjunto de documentos que, junto a ideas expuestas en intervenciones públicas, se dio en llamar «Doctrina Bush». Muy criticada desde las filas demócratas, tras una primera

denuncia de plagio, queda por ver en qué medida se mantiene durante la Administración Obama o si con la llegada de un nuevo equipo se irá a una redefinición en profundidad de los principios de la estrategia nacional. Los discursos clave del presidente Obama, cuidados tanto en su contenido como en su presentación, hacen gala de un estilo distinto, claramente enfrentado al de su predecesor. Pero seguimos a la espera de una definición estratégica para poder valorar en qué medida nos encontramos ante una quiebra o una mera rectificación.

De la misma forma que la crisis es una oportunidad para dar un gran salto adelante también puede serlo para avanzar hacia un nuevo modelo social caracterizado por un mayor papel del Estado, por la generación de un «Estado de bienestar» en línea con la experiencia europea, que suponga una revisión de lo que ha sido durante años el concepto de ciudadanía, dejando atrás aquel «espíritu del pionero» para asentar una sociedad más conservadora, menos dispuesta a asumir riesgos y, por lo tanto, tendente a evitar compromisos más allá de sus fronteras. De igual forma no hay ninguna garantía de que Estados Unidos sea capaz en esta ocasión de establecer una auténtica estrategia nacional, que defina amenazas, riesgos, medios, retos y objetivos. Bush propuso una, pero su propia Administración le dio la espalda. Bien puede ocurrir lo mismo durante el mandato de Obama. Lo único seguro es que no hay ningún determinismo histórico que apunte a que Estados Unidos está abocado a una inminente decadencia. Ninguna nación está en mejores condiciones para afrontar los retos de la sociedad global ni la presente crisis económica. Pocos estados pueden salir más reforzado de la presente situación que la Hiperpotencia americana. Todo depende de que tomen las medidas económicas apropiadas y sean capaces de llegar a consensos básicos sobre su papel en el mundo.

LA EMERGENCIA DEL ÁREA PACÍFICO-ÍNDICO

El hecho de que la Secretaria de Estado norteamericana haya elegido el área del Pacífico como destino de su primer viaje oficial, en detrimento de Europa y el Oriente Medio, es un acto de premeditado simbolismo que apunta las líneas maestras de lo que va a ser la acción exterior norteamericana, sea cual sea el partido que controle la Casa Blanca y el Capitolio. El peso de ese área no ha cesado de crecer. Pero las expectativas creadas han ganado peso en la medida en que la Alianza Atlántica ha perdido credibilidad entre las elites norteamericanas y, muy especialmente, entre las jóvenes generaciones que tienden a considerarla como una reliquia inoperante de la Guerra Fría.

El Pacífico es una región que está viviendo una expansión económica espectacular, sustentada tanto en el crecimiento demográfico como en los importantes avances realizados en el terreno de la educación. Es mucho el camino que tienen por delante China e India para llegar a un nivel de vida semejante al europeo, pero tienen los medios y la voluntad para lograrlo. Ambas naciones no sólo sienten el orgullo de ser el resultado de culturas milenarias y la humillación de haber sido conquistadas, son además plenamente conscientes de que, tras experiencias fracasadas, han encontrado su vía para incorporarse al mundo moderno y acceder finalmente al puesto que les corresponde en la escena internacional. Son potencias que llegan imbuidas de un fortísimo espíritu nacional y muchas ganas de ejercer la influencia que consideran les corresponde y que se suman a otras, como Japón, que hace décadas forman parte de las grandes potencias de nuestro tiempo.

El área Pacífico-Índico se caracteriza por su heterogeneidad, falta de cohesión y enorme potencialidad. Ésta se ha hecho evidente a través de la ola de democratización que la región ha vivido. En la medida en que estas culturas milenarias han asumido la conveniencia de desarrollar regímenes representativos, establecer estados de derecho y abrir sus mercados el desarrollo económico y social se ha hecho patente. De ahí que desde la década de los años ochenta vengamos oyendo hablar con insistencia de que el centro del planeta se desplazaría a esta región, una idea que hoy no encuentra oposición. Esa variedad cultural y política va a caracterizar también el futuro. Los retos que tienen algunos de estos estados, como India o China, son de tal envergadura que no cabe descartar crisis importantes de cohesión social o nacional que determinen su futuro político. Quizás los riesgos son mayores en China por el destrozo cometido por el comunismo de la cultura y valores tradicionales y por la ausencia de unas instituciones representativas y legítimas que sirvan para canalizar las inevitables tensiones que este profundo y acelerado proceso de trasformación provocará.

Tras el fin de la Guerra Fría se ha venido produciendo un realineamiento, que vino precedido por el deshielo en las relaciones entre la China comunista y Estados Unidos. No sólo el comunismo, en sus distintas versiones, ha fracaso como alternativa de desarrollo o de seguridad, también el Movimiento de los No-Alineados ha dejado de ser relevante como referente. La aceptación y consiguiente éxito de las economías abiertas se ha convertido tanto en un fundamento del desarrollo regional como en un extraordinario núcleo de cohesión. El comercio une, genera intereses comunes y visiones compartidas. Nunca antes hubo tanta interrelación entre

estados y economías en esta amplia región. Las relaciones se incrementan, así como emerge una cierta identidad regional. Los seminarios sobre seguridad y defensa crecen en cantidad e interés, las instituciones de investigación, más o menos vinculadas a los gobiernos, aumentan y con ello se hace más sofisticado el análisis sobre los problemas de la región y los modos de enfocarlos. Las viejas organizaciones regionales han quedado caducas y se enfrentan a un proceso de refundación o reforma que ya está en marcha. Hay una conciencia generalizada de que esta nueva etapa tiene retos complejos en el terreno de la seguridad, cuya gestión requiere un intenso diálogo entre las potencias regionales.

El primero de ellos es el nacionalismo en general y el chino en particular. El área Pacífico-Índico da cobijo a culturas antiquísimas que son el orgullo de sus poblaciones. No se percibe una intención de dejar atrás este sentimiento sino que, bien al contrario, se puede constatar un cierto auge en paralelo a la generación de riqueza y de bienestar. La desconfianza entre unos y otros, a menudo arraigada en hechos históricos distantes, se mantiene vigente cuando no se alimenta conscientemente. Los coreanos desconfían de los japoneses por su comportamiento durante la II Guerra Mundial. Los japoneses temen el resurgir chino por su tendencia a tratar al resto como pueblos inferiores. No en vano fue el «Imperio Medio», entre el cielo y la tierra, ostentando su emperador una condición de profunda desigualdad en relación a cualquier otro mandatario terreno. Las diferencias sobre aguas territoriales y recursos energéticos, el apoyo a Corea del Norte y la amenaza sobre Taiwán alarman a la sociedad nipona. Pakistán nació como escisión de India para constituir la nación de los «puros», pero una población musulmana numéricamente semejante quedó en India, alimentando una tensión, a veces bélica a veces prebélica, que ha caracterizado la relación entre ambos estados desde su independencia del Reino Unido.

El segundo es el auge del islamismo. Si la convivencia de distintas culturas en un mismo estado ha sido una dificultad para garantizar la seguridad interior, cuando una de estas culturas se radicaliza la tensión crece. El Islam en su conjunto vive un momento de grave conflicto interno entre un sector mayoritario abierto a la convivencia con otras culturas y a la globalización y otro minoritario que considera que ese contacto corrompe los valores musulmanes y aboca a la decadencia. Para estos últimos no hay más camino que la depuración interna de dirigentes e ideas modernizadoras, la vuelta al rigorismo y la derrota de aquellos otros pueblos cuya influencia es considerada como dañina. Tras el 11-S la persecución de grupos radicales

ha sido importante y a menudo efectiva. Sin embargo, Pakistán continúa siendo cuna de grupos y dirigentes jihadistas que avivan las ya antiguas tensiones con India. Las provincias de Xingjiang, en el oeste, y de Ningsha, en el norte, acogen a los más de treinta millones de musulmanes chinos, que según el gobierno de Pekín viven en un proceso de radicalización. Indonesia ha vivido etapas en las que el terrorismo se ha hecho patente, aunque parece haber remitido ante la acción gubernamental. El futuro va a depender tanto de la acción policial como de su propia evolución cultural. En la medida en que la población sienta que el desarrollo de la economía de libre mercado y la democracia les permite vivir mejor, tener mejores expectativas para ellos y, sobre todo, para sus descendientes el fundamentalismo dejará paso a actitudes de mayor moderación. En éste, como en otros temas, no cabe una evolución común para el conjunto de la región. Pakistán y en menor medida India tienen por delante un futuro incierto en la gestión de este problema. Por el contrario, estados como Malasia o Indonesia parecen avanzar de forma positiva.

El tercero es la proliferación de armas de destrucción masiva. La carrera armamentista entre India y Pakistán, con el trasfondo de la disputa por Cachemira, concluyó con la incorporación de ambos estados al club nuclear. Tanto el uno como el otro disponen de un número importante de cabezas nucleares y de misiles de corto y medio alcance. El que ninguno fuera signatario del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares no resta gravedad al problema. El riego de que las diferencias entre ambos estados no concluyan en un conflicto convencional sino nuclear es real. Como también lo es que el régimen paquistaní vuelva a ser el centro de proliferación nuclear para el mundo islámico. Sin embargo, el escenario que más preocupa, quizás el reto más importante de seguridad que tiene hoy el planeta, es la posibilidad de que el gobierno paquistaní caiga en manos de islamistas. El programa nuclear indio se justificó por la amenaza paquistaní, pero ocultaba una preocupación por China. Las dos grandes potencias demográficas, los estados con mayor potencial de desarrollo económico y social, mantienen una relación basada en el recelo y la desconfianza. China es también potencia nuclear y sus misiles amenazan la isla de Formosa. Una situación cuya gravedad se mide por el compromiso norteamericano en la seguridad de Taiwán. China también es el garante último de Corea del Norte. Las simpatías ideológicas son escasas, como lo es la comprensión por el programa nuclear norcoreano. Pero el gobierno de Pekín no quiere ver cómo un régimen comunista se desmorona frente a una democracia, ni quiere sufrir el efecto de una implosión de la dictadura norcoreana, que llevaría a miles de personas a echarse al campo y tratar

de llegar a territorio chino en busca de lo mínimo para poder sobrevivir. Corea del Norte tiene ya material fisible y no sabemos cuántas cabezas nucleares. Sus misiles pueden llegar a territorio de soberanía norteamericano y tras sobrevolar el archipiélago japonés han empujado a este país a una revisión en profundidad de su estrategia nacional. Por último tanto Estados Unidos como Rusia son parte del área.

En el área Pacífico-Índico las tensiones político-sociales provocadas por el fuerte desarrollo económico van a ir en paralelo a las de seguridad y defensa. Los problemas objetivos, las amenazas, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear y los comportamientos nacionalistas son un garante de futuros problemas. Esta región del planeta no sólo va a centrar la atención por la generación de riqueza y el surgimiento de una nueva economía. El riesgo de crisis mayores es real y las potencias afectadas son muy conscientes de ello lo que ha facilitado a la diplomacia norteamericana reacomodar su estatuto de potencia hegemónica también en esta región.

Viejas relaciones basadas en circunstancias propias de la Guerra Fría se han mantenido en pie, como son las relaciones con Filipinas o Corea del Sur. Otras de igual origen se han revisado en busca de una mayor cooperación. Es el caso de Japón. Décadas de progreso en democracia y con una extraordinaria dimensión comercial han llevado a la sociedad japonesa a sentirse parte integrante del mundo libre. La experiencia nuclear vivida les llevó a rechazar el uso de este armamento, pero sin él su seguridad queda muy expuesta ante el nacionalismo y el rearme chino, de una parte, y ante el programa nuclear norcoreano. La respuesta ha sido una remilitarización de su defensa y una refundación de sus relaciones diplomáticas, de seguridad y de defensa con Estados Unidos. Atrás queda la condición de derrotado y el protectorado que de hecho ejerció Estados Unidos sobre esta nación. Desde una condición de igualdad Japón busca unas mayores y mejores relaciones con Estados Unidos en la creencia que el papel de éste último país como garante de la seguridad en el Pacífico es fundamental.

Estados con los que no hace mucho se mantenía una relación distante se han convertido en aliados claves, con los que se está desarrollando una relación encaminada a ser fundamental durante el presente siglo. India dejó atrás sus experimentos socialistas y no-alineados para entrar de pleno en el liberalismo económico a partir de su experiencia democrática y de comprobar que tienen mucho que ganar en un mercado abierto. Sus graves problemas con el islamismo en casa, con Pakistán en su frontera

norte y su desconfianza de las intenciones últimas de China, sus intereses económicos globales les han llevado a consolidar una relación especial con Estados Unidos como clave para definir su nueva posición como actor internacional en un mundo global.

Naciones musulmanes, como Indonesia o Malasia, están demostrando su capacidad para dar vida a regímenes democráticos, con las limitaciones y dificultades de todos conocidas, y a economías abiertas y dinámicas. Otras, de raigambre occidental como Australia y Nueva Zelanda han actuado como baluartes de los valores democráticos y un modelo para muchos de sus vecinos. Sus relaciones son estrechas con su entorno y sus universidades y centros de investigación excelentes observatorios para conocer la evolución de la región en todas sus dimensiones.

China es, junto con Estados Unidos, el actor por excelencia. Sus más de 1.300 millones de habitantes, sus espectaculares crecimientos anuales, el peso que ya tiene en la economía mundial, sus importantes y crecientes capacidades militares le garantizan un papel fundamental en la política internacional durante la primera mitad del siglo XXI. Sus dirigentes están mentalizados y preparados para ello. Llevan décadas deseándolo y creen haber encontrado la vía china para la modernización. Sin embargo, las dificultades que le esperan son enormes. En cualquier caso, sean cuales sean los problemas y vicisitudes que tengan que sortear, China actuará como polo del área.

LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Tras la I Guerra Mundial los vencedores decidieron establecer un organismo internacional que permitiera evitar situaciones como las que habían llevado al estallido de aquella contienda, que había tenido un coste desconocido hasta la fecha. La Sociedad de Naciones nació coja, ante la negativa de Estados Unidos a integrarse. Durante su breve existencia puso a prueba la capacidad de un organismo multinacional para gestionar crisis de distinta naturaleza y evitar que el choque de intereses entre grandes potencias derivara en otro conflicto de magnitud semejante. El resultado es de sobra conocido. De aquella experiencia se aprendieron importantes lecciones. La primera fue que de nada sirve crear un sistema multinacional si los estados miembros no creen en él y no asumen su propia lógica. Se abandonaron los principios fundacionales cuando en vez de sancionar a las potencias infractoras se optó por ceder en sus obligaciones y buscar un entendimiento. Las políticas de pacificación alentaron comportamien-

tos expansionistas y precipitaron el conflicto. Aquellas cesiones fueron un acto de irresponsabilidad y de cobardía, una prueba de que no se creía en el organismo recién nacido y en la lógica diplomática que lo impulsaba. Los estados miembros traicionaron a la Sociedad de Naciones al tiempo que traicionaban sus propios intereses. La segunda lección fue que sólo incluyendo a las grandes potencias en su seno el sistema podría funcionar. En la medida en que por aislacionismo o por sentirse incómodas los actores decisivos se retiraban el margen de maniobra de la Sociedad se reducía hasta la inoperancia. Al finalizar la II Guerra Mundial se trató de reconstruir el organismo multinacional que fue la Sociedad de Naciones, pero evitando volver a caer en los errores que le llevaron a fracasar en su cometido. Las lecciones aprendidas trasladaban un mensaje contradictorio. Si se quería contar con todas las grandes potencias era necesario concederles unos privilegios que tendrían un elevado coste. Sólo garantizándoles que nada se podría hacer en su contra aceptarían entrar. Ese fue el origen del derecho de veto, de la capacidad de bloquear cualquier procedimiento que se considera nocivo para sus intereses. Para contar con todos se renunciaba a actuar en la mayoría de los casos realmente importantes.

En algún lugar tienen que reunirse los delegados de todos los gobiernos de la Tierra para resolver cuestiones de interés general. Ese lugar es la Asamblea General. Puesto que la mayor parte de esos gobiernos son escasamente ejemplares y como tal se comportan en la escena internacional y en la propia Asamblea, sus resoluciones no pasan de ser recomendaciones. La capacidad resolutiva reside en el Consejo de Seguridad, órgano en el que se encuentran las grandes potencias con derecho a veto y a asiento permanente, junto con otros estados que se suceden en su seno. La cura de realismo que supuso la II Guerra Mundial, una guerra que se podía haber evitado, llevó a que el organismo multinacional por excelencia, Naciones Unidas, recogiera en su corazón aquello que en teoría quería combatir, un clásico directorio. El derecho internacional público se organizaba así en torno a una institución que legitimaba la voz de los gobiernos más corruptos y se constituía a partir del principio de la desigualdad entre los estados. No era posible otra cosa y más valía disponer de una Naciones Unidas con esas limitaciones que no tenerla.

El Consejo de Seguridad se constituyó reconociendo el derecho a asiento permanente y veto a los estados que en aquel momento eran reconocidos como grandes potencias. Pasado el tiempo resulta tan anacrónico como injusto el mantenimiento de aquel reparto. Dejando a un lado que

sea o no aceptable la sola existencia de esos privilegios, si de verdad se quiere que las grandes potencias estén presentes en el Consejo es urgente que estados como Japón, India o Alemania, entre otros, dispongan de un asiento en las mismas condiciones que los cinco grandes. La necesidad de una reforma del Consejo se planteó años atrás y hasta la fecha es poco el camino avanzado. La autoridad del Consejo depende de su credibilidad, pero su particular composición no hace sino minarla. La sociedad global en la que hoy vivimos dista mucho de la de 1945. El Consejo de Seguridad puede todavía cumplir importantes misiones y para ello necesita una reorganización en profundidad de su propia composición. Sin embargo, hasta la fecha no hay razones para ser optimistas.

Quienes diseñaron el Consejo de Seguridad eran conscientes de que los derechos de permanencia y veto implicaban la renuncia a afrontar muchos de los problemas más importantes a los que se enfrentaría el mundo de la postguerra. En cuanto uno de los cinco grandes considerara que el acuerdo iba en contra de sus intereses nacionales aplicaría el veto, lo que supondría la inacción. El estallido de la Guerra Fría puso de manifiesto esta característica. La disolución de la Unión Soviética despertó expectativas sobre la posible recuperación del espíritu multilateral, pero las diferencias entre las grandes potencias no ha hecho más que continuar con los viejos modos, salvo en muy contadas ocasiones. El Consejo de Seguridad es de gran utilidad como centro diplomático, donde los embajadores de los estados miembros tienen la oportunidad de intercambiar puntos de vista y conocer con cierto detalle las distintas posiciones. Esta información ha facilitado el acercamiento y el logro de posiciones comunes en multitud de ocasiones. Pero cuando no ha sido así se ha convertido en un testigo inútil de desastres de todo tipo.

Una Organización que se creó para solucionar problemas a menudo se trasforma en un mecanismo de mero bloqueo de aquella gran potencia que busca la legitimación de una determinada acción. La Asamblea General es a menudo utilizada para criticar a Estados Unidos, Israel y la propia Europa. El Consejo de Seguridad ha sido testigo en numerosas ocasiones de intentos norteamericanos, en ocasiones apoyados por estados europeos, de sacar adelante resoluciones que amparen el uso de la fuerza, con resultados variopintos. Este marcado tono antioccidental se debe a la necesidad que estas naciones tienen de legitimar en derecho sus propios actos. Como democracias aman el derecho y hacen de él el marco de sus actos. Estados Unidos buscó una resolución que le amparase para invadir Irak en las dos ocasiones que lo ha hecho, con resultados desiguales y

nunca plenamente satisfactorios. Por el contrario, aquellos estados que viven fuera del ámbito democrático no sienten necesidad de recurrir en busca de una legitimidad que encuentran en la mera defensa de los intereses nacionales. A Rusia no se le ocurrió pedir al Consejo de Seguridad autoridad para invadir y ocupar Georgia. Tampoco sus recientes amenazas sobre el futuro de Crimea han pasado previamente por el Consejo. No deja de ser paradójico que estados democráticos sientan necesidad de encontrar respaldo a acciones aprobadas mediante procedimientos democráticos por organismos, como es el caso del Consejo de Seguridad, profundamente antidemocráticos, tanto por su composición como por su sistema de votación. Es la consecuencia del respeto al derecho extrapolado más allá de la sociedad civil.

La inacción del Consejo de Seguridad como consecuencia del ejercicio, o de la mera amenaza, del derecho de veto, sólo ha conseguido que la acción se desarrolle fuera de su área de influencia. La amenaza de veto ruso ante la crisis de Kosovo no impidió la campaña aérea que acabó con la retirada de las tropas serbias y, finalmente, con el propio Milósevic. La maniobra franco-rusa de impedir la invasión de Iraq no paralizó las operaciones militares, dañó la imagen internacional de Estados Unidos pero al precio de poner en evidencia la impotencia de sus rivales. Con dificultades las tropas norteamericanas se han hecho con el control de ese país, pero del acuerdo franco-ruso ya no queda nada. El Consejo de Seguridad permite el ejercicio de pulsos entre los grandes, pero al final se impone quien de verdad lo es.

En el corto y medio plazo el Consejo de Seguridad debe afrontar su reorganización en profundidad. De lograrlo, lo más probable es que sea menos drástica de lo necesario. En el mejor de los casos el Consejo podrá seguir cumpliendo el utilísimo papel de punto de encuentro entre los grandes para intercambiar información y tratar de acercar posiciones. Un trabajo discreto pero muy importante. Lo que el Consejo nunca será es un gobierno mundial o un organismo democrático. El precio por que todos participen es alto, pero continúa valiendo la pena, sobre todo si el Consejo es capaz de renovarse y se incorporan los que de verdad son en este comienzo de siglo.

El sistema de Naciones Unidas será más útil en la medida que se desmitifique de ese fundamentalismo internacionalista que por idealismo o por interés se ha desarrollado en estas últimas décadas. Fue creado con una perspectiva utilitaria y a sabiendas de sus muchas limitaciones. No debemos esperar de él, tal y como está concebido, más de lo que nos

puede ofrecer ni debemos tolerar que el formalismo jurídico se anteponga al principio democrático. En el futuro, como en el pasado, las democracias tratarán de hallar acuerdos en su seno. Si no lo logran aquéllas que se sientan suficientemente fuertes tratarán de resolver sus problemas fuera del ámbito de Naciones Unidas. En el futuro, como en el pasado, las naciones no democráticas actuaran fuera de dicho ámbito cuando les interese al tiempo que utilizarán el Consejo para bloquear acciones de quien sienta necesidad de legitimación y vaya en contra de sus intereses.

Desde su fundación hasta la fecha Naciones Unidas ha sido el organismo internacional por excelencia. Sin embargo, la mayor parte de los conflictos se han dirimido fuera de sus paredes. Todo parece indicar que en el futuro continuaremos con la misma tónica. Ninguna gran potencia va a adjudicar al Consejo de Seguridad el derecho de veto sobre su política exterior.

¿UN MUNDO WESTFALIANO?

No existe marcha atrás en la Historia. No es posible volver a la Paz de Westfalia, que dio carta de naturaleza al estado-nación como actor principal de la política internacional frente al Imperio. El cambio es la única constante en la historia más allá de la existencia de la sociedad humana. Tras el fin de la Guerra Fría nos encontramos en una situación en el que la globalización pone a prueba la capacidad de los estados para actuar en un espacio mucho más grande. Igual que las empresas se unen para competir, los estados sienten la necesidad de asociarse. A diferencia de la Europa de Westfalia el futuro será más multilateral y asociativo. Quienes han utilizado la referencia al Tratado que supuso el punto de partida a un sistema internacional que pervivió hasta la I Guerra Mundial lo han hecho para subrayar los elementos de continuidad con aquel mundo o, dicho en sentido contrario, el carácter excepcional de la Guerra Fría.

La amenaza soviética y el riesgo evidente de que la tensión concluyera con la destrucción de Europa y/o un holocausto nuclear creó las condiciones para la formación de un sistema de bloques que duró hasta el derribo del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Desaparecidas esas excepcionales circunstancias han desaparecido los bloques. La nueva sociedad internacional se caracteriza, y se caracterizará, por una más tupida red de organizaciones de muy distinta naturaleza. Los estados necesitan organizarse más que nunca ante el reto que supone la globalización, la interdependencia entre unos y otros. Para ello disponen de orga-

nizaciones que proceden del pasado y que se encuentran ante el reto de adaptarse a un nuevo entorno internacional. Junto a ellas emergerán otras ante la urgente necesidad de dar respuestas a los problemas de nuestro tiempo. No estamos, por lo tanto, ante un diseño cartesiano. Sólo un desastre bélico permitiría un diseño coherente que emergiera de las ruinas de las viejas organizaciones. Si conseguimos evitar una gran guerra el mapa de las instituciones internacionales crecerá de forma caótica pero pragmática a la espera de que se den las condiciones para un acuerdo general que permitiera simplificarlo.

Un mundo global no es un mundo integrado. Somos interdependientes en un grado nunca antes conocido, nuestras culturas se influyen mutuamente y sabemos unos de otros más que en tiempos precedentes... pero seguimos siendo distintos y la geografía continúa jugando un papel fundamental. Un mundo global implica un mayor número de actores en escena y, por lo tanto, una mayor complejidad. Estados Unidos continuará siendo la «hiperpotencia», el único estado con intereses en todo el planeta y con capacidad de actuar -diplomática, comercial o militarmente- en cualquier punto de la Tierra. Rusia no ha sido capaz de desarrollar ni un sistema económico moderno ni una democracia. Los altos precios de la energía le han permitido sanear sus cuentas, pero no ha logrado consolidar un proyecto nacional atractivo. La prueba más patente es su demografía. Rusia continúa decreciendo y sus ratios de mortandad, por debajo de los sesenta años de media, dan a entender que nos encontramos ante una sociedad deprimida. Si no se produce un cambio importante, Rusia continuará sufriendo en el futuro sus viejos problemas: incapacidad para sumarse al mundo en desarrollo y dificultad para defender unas fronteras desproporcionadas para la población existente. Ni Francia ni el Reino Unido tienen el tamaño crítico para poder jugar en un escenario global. Ambos necesitan arrastrar a Europa hacia sus propias perspectivas, pero las diferencias culturales y el peso de Alemania, inclinada al pacifismo y la no intervención, dificultarán esta maniobra. Japón es una potencia económica perfectamente integrada en la economía mundial. Fue la primera de las grandes culturas del área Pacífico-Índico en entender y sumarse al proceso de modernización. Su status internacional quedó determinado por su condición de perdedor en la II Guerra Mundial, lo que implicó la renuncia a disponer de unas Fuerzas Armadas y unas capacidades acordes con su población y su peso económico. Tras el fin de la Guerra Fría Japón ha seguido el camino contrario a Europa y, más en concreto, a Alemania, la nación con la quiso compartir destino durante la última conflagración mundial y con la que se vio obligada a sufrir el coste de la derrota. Con

un régimen democrático asentado y unas intensas y prósperas relaciones con Occidente, las elites niponas han dado un giro a su estrategia nacional buscando una relación con Estados Unidos aún más intensa y unas mayores capacidades militares. Un proceso que no sabemos en qué medida se verá alterado con la llegada de una nueva formación política al gobierno tras las últimas elecciones generales.

De entre los estados emergentes, naciones como India o China tienen un tamaño y una población que les permite asumir retos mayores en política internacional. En estos casos podemos encontrar un renacimiento del mecanismo de «balanza de poder», característico del sistema de Westfalia. También nos recuerda tiempos pasados sus estrategias nacionales y políticas de armamento – flotas de mar abierto, capacidades nucleares- características de «diplomacias de poder». El más crudo «realismo», en las antípodas de las posiciones europeístas, rige sus evaluaciones y doctrinas. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en los siglos XVIII y XIX, estas nuevas potencias actuarán en un marco multilateral que tenderá a amortizar tensiones bilaterales. No habrá una vuelta al sistema de balanza de poder, pero se parecerá más que el actual y, sobre todo, será marcadamente distinto del sistema de bloques propio de la Guerra Fría.

La limitada capacidad de la mayor parte de las grandes potencias y las características propias de cada área hace que el planeta quede dividido en zonas específicas, con protagonistas y problemas de seguridad propios, que tratarán de resolver a través de sistemas y equilibrios exclusivos. Si el área Pacífico-Índico se organiza en torno a la emergencia de China, este hecho no parece afectar a la vecina América Latina, cuyos problemas son de otra naturaleza. Las dificultades derivadas de la inestabilidad del Mundo Árabe o de la demanda rusa de una esfera de influencia, que determinan la seguridad europea, tampoco parecen tener mucho en común con los ya antiguos problemas de estabilidad en el África subsahariana. Cada área requiere sus propias soluciones, que sólo los gobiernos locales podrán encontrar. Nuevas organizaciones o la reforma de algunas ya existentes tienen que dar respuestas a una nueva realidad. El grado de complementariedad con el sistema de Naciones Unidas o con las organizaciones ya existentes será distinto en cada caso, lo que nos llevará a una arquitectura institucional asimétrica.

Algunos problemas han salido de un ámbito geográfico determinado para convertirse en globales, afectando al conjunto de áreas regionales. La gestión de esos problemas va a determinar el futuro inmediato, los equilibrios entre las grandes potencias y, finalmente, la seguridad internacional.

Durante algunas décadas seguiremos dependiendo de los combustibles fósiles para hacer funcionar nuestra economía. Tras el parón de la demanda provocado por la presente crisis económica entraremos en otra fase donde la escasez de los recursos contrastará con la necesidad imperiosa de ellos por parte del conjunto de las naciones industrializadas. Sólo Rusia, de entre los grandes, puede autoabastecerse. El resto tiene que buscarlo en los mercados internacionales, mercados expuestos a tensiones políticas e internacionales muy grandes. El Golfo Pérsico, Asia Central o el Caribe están, o pueden estar dispuestos a hacer política con el abastecimiento de hidrocarburos, llegando a situaciones límite de incierta resolución. La competencia entre los grandes por el acceso a esos recursos todavía imprescindibles puede generar graves tensiones.

Esta competencia de hecho ha permitido la quiebra y consiguiente crisis del régimen de no proliferación nuclear, que previsiblemente empujará a nuevos estados a desarrollar esta tecnología para usos militares con el fin de disuadir a vecinos problemáticos. El aumento del número de miembros del club nuclear y el hecho de que algunos de ellos tengan regímenes inestables o radicales hará la guerra nuclear mucho más probable que en la actualidad. La gestión de esta amenaza ocupará a las diplomacias de las grandes potencias durante los próximos años.

Las tensiones internas derivadas del complejo proceso de modernización de las sociedades musulmanas, de adaptación a un mundo globalizado, ha generado un auge de las corrientes islamistas que se expresan tanto a través del uso de la fuerza como mediante estrategias de penetración cultural a más largo plazo, dirigidas a la ocupación del poder y la imposición de regímenes basados en la sharia, en el caso de estados de mayoría musulmana, o al rechazo a la integración de la población musulmana en los estados de acogida para, a medio plazo, lograr la quiebra de la ley común y el reconocimiento del derecho de estas comunidades a vivir bajo la sharia. El fracaso de la trasformación de muchos de estos estados, en particular en el Mundo Árabe, en regímenes democráticos dotados de economías dinámicas ha degenerado en corrupción, incompetencia, atraso económico y cultural y fuertes corrientes emigratorias. El doble reto de modernizar al tiempo que se combate el radicalismo seguirá siendo un problema fundamental, con efectos en áreas muy distintas.

Rusia, China y, sobre todo, India tienen importantes grupos de población musulmana, que ya hoy son fuente de muy graves problemas. Pakistán es una potencia nuclear al tiempo que su régimen político es tan inestable como corrupto. Los ricos estados del Golfo financian la expan-

sión del radicalismo por todo el planeta, lo que ya resulta patente en lugares como América Latina, Norteamérica o Europa. Energía, proliferación nuclear o islamismo no son compartimentos estancos con lógica propia. Bien al contrario la convergencia entre estos problemas es grande, siendo quizás Irán el caso más ejemplar: un régimen islamista dotado de grandes reservas petrolíferas y gasísticas, situado en el Golfo Pérsico, en el centro de las rutas que desde Asia Central tratan de llevar el gas hasta mares abiertos, y próximo a lograr situar una cabeza nuclear sobre uno de sus misiles de medio alcance. De la misma forma que estos problemas se nos presentan de forma enrevesada, sólo podremos afrontarlos, si es que se quieren afrontar, con una perspectiva integrada y tras un difícil y complejo proceso diplomático entre los grandes actores.

La expresión «multilateralidad asimétrica» es un claro reflejo de la situación en que nos encontramos. Pero el mundo del siglo XXI no se reduce a lo multilateral. Como continuación del mundo westfaliano lo bilateral seguirá teniendo una importancia capital, aunque se desarrollará en paralelo o desde organismos multilaterales. Cuando el entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld utilizó el concepto «alliances of the willing» no estaba, como muchos pensaron, dándose un desahogo o amenazando a la «Vieja Europa». Estaba literalmente describiendo la realidad a la que se iba y, de hecho, ya ha llegado. La Alianza Atlántica se estableció sobre un compromiso jurídico extraordinariamente vago. El famoso artículo 5º, cuya redacción fue una imposición norteamericana, viene a decir que en el caso de que uno de los firmantes sea atacado los restantes decidirán qué hacer, lo que incluye desde un telegrama de pésame hasta la movilización de todos los efectivos militares. La OTAN es una institución que contrasta con la tradición europea, donde las alianzas se basaban en el compromiso total de mutua defensa, tal como recoge el Tratado de Bruselas de 1948. Fue la Unión Soviética y la disposición norteamericana a desplegar tropas en la línea fronteriza quienes dieron a la OTAN una cohesión en el compromiso que no se encuentra en el Tratado. Hoy, sin la amenaza soviética y con abismos en la visión estratégica, la OTAN ha vuelto a ser una «alliance of the willing». Desaparecida la Alianza Atlántica con la Guerra Fría las naciones occidentales que forman parte de esa Organización están abocadas a establecer acuerdos coyunturales ante cada situación de crisis. No es una opción, es una necesidad. Sin embargo, este tipo de actuación no está exenta de un elemento multilateral. La OTAN, devenida en agencia de servicios de seguridad, proporciona a sus miembros unas doctrinas y una experiencia de trabajo conjunto de gran importancia para realizar misiones fuera de la cobertura de la Organización.

Un mundo global requiere de vínculos de seguridad en todo el planeta. La Alianza se planteó la posibilidad de ser global, de convertirse en la plataforma sobre la que construir una alianza de estados democráticos dispuestos a cooperar en la defensa de los principios y valores establecidos en el Tratado de Washington, del acervo democrático, pero una parte importante de los estados miembros ha rechazado, no siempre por las mismas razones, esa propuesta. Han optado libremente por limitar la Alianza a un ámbito regional, aunque las operaciones militares en marcha, allí donde se juega su prestigio y su propia existencia, se desarrollan a muchos kilómetros de distancia. Estados Unidos ha venido fortaleciendo sus vínculos de seguridad con los grandes estados democráticos del planeta, en especial los del área Pacífico-Índico. Recientemente se ha comenzado a utilizar, tanto en ámbitos académicos como políticos, el concepto Liga de Democracias como alternativa a la OTAN, nadie ha conseguido desarrollarlo, pero algunas de sus características saltan a la vista. Si durante la Guerra Fría se organizó una gran alianza a partir de naciones occidentales, con la sola excepción de Turquía, para defender unos valores y unos intereses occidentales, esa perspectiva ya no tiene sentido, se ha convertido en anacrónica. Por una parte, los problemas son globales y requieren de actores presentes en distintos puntos del globo. Por otra, aquellos valores que se consideraban exclusivos del mundo occidental hoy, gracias a la expansión y arraigo de la democracia por todo el mundo, ya no son tales. La democracia no es expresión de una determinada cultura, como piensan los islamistas, es un sistema de resolución de conflictos que se fundamenta en valores universales. La Liga de las Democracias es, como poco, la plataforma formada por democracias que comparten unos valores e intereses comunes y que están dispuestas a luchar por ellos a partir de la cual organizar alliances of the willing para la resolución de crisis concretas. A diferencia de la OTAN la Liga no es una organización basada en un tratado y con una sede permanente. Bien al contrario es una red de vínculos de seguridad, en unos casos multilaterales en otros bilaterales, que aportan la base jurídica y diplomática a partir de la cual organizar misiones conjuntas. Cada crisis tiene una geografía y un conjunto de intereses afectados, de ahí que cada crisis determine el número de estados afectados y la voluntad de sus gobiernos el de implicados.

Para las elites norteamericanas es evidente que ya viven en el marco de una vaga Liga de las Democracias, tanto como que la Alianza Atlántica es una institución propia de la Guerra Fría. El cómo se desarrolle está en sus manos, en la claridad de su visión estratégica y en la habilidad de su diplomacia para trabar intereses comunes que aporten estabilidad a los

vínculos de seguridad. Los estados europeos, que no la Unión, están presentes en ese diseño. De esos estados depende el querer participar o no. No hay duda de que las dos grandes potencias europeas, el Reino Unido y Francia, quieren participar y, caso a caso, tomarán sus decisiones en función de sus exclusivos intereses nacionales. El canciller Schroeder tenía razón cuando afirmó que el diálogo estratégico había desaparecido de la OTAN, en gran medida por posiciones como la mantenida por su gobierno. El diálogo se había mudado al ámbito bilateral, a los estados nación de la tradición westfaliana occidentales o de otras partes del planeta. Lo más característico de esta nueva etapa es que el diálogo se ha hecho global, ya no priman conceptos arraigados en la tradición cultural occidental sino que se hace mucho más rico y complejo al incorporar perspectivas arraigadas en historias milenarias y distintas.