
EUROPA EN CONSTRUCCIÓN:
UNIÓN, MESTIZAJE Y SEGURIDAD

Editores:

MANUEL CASTELLS

Profesor investigador, Universitat Oberta de Catalunya y Profesor Emérito de Sociología, University of California, Berkeley

NARCÍS SERRA

Presidente de la Fundación CIDOB

Contribuciones de:

GIULIANO AMATO

Vicepresidente de la Convención Europea. Ex primer ministro de Italia

JOAN CLOS

Alcalde de Barcelona

JÜRGEN HABERMAS

Filósofo, Johann Wolfgang Goethe-Universität

DAVID HELD

Profesor de Ciencia Política, London School of Economics

G. JOHN IKENBERRY

Peter F. Krogh Profesor de Geopolítica y Justicia Global, Universidad de Georgetown. 2002 - 2003 Investigador trasatlántico, German Marshall Fund de Estados Unidos

ROBERT KAGAN

Investigador principal, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D. C.

RIVA KASTORYANO

Investigadora, CNRS - CERI

KENTON W. KEITH

Vicepresidente Senior Meridian International. Ex Director de la Oficina de USIA para Asuntos de África del Norte y Asia oriental y del Sur

TARIQ MODOOD

Profesor de Sociología, Política y Políticas públicas y director de Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship, University of Bristol, Reino Unido

MICHEL ROCARD

Diputado del Parlamento Europeo, ex primer ministro de Francia

JAVIER SOLANA

Alto Representante para la PESC, Comisión Europea

Interrogar la actualidad
Serie

MANUEL CASTELLS Y NARCÍS SERRA (eds.)

EUROPA EN CONSTRUCCIÓN:
UNIÓN, MESTIZAJE
Y SEGURIDAD

Diseño de la cubierta: Joaquín Monclús

2004 para cada uno de los trabajos:

Giuliano Amato, Manuel Castells, Joan Clos, Jürgen Habermas, David Held, John Ikenberry, Robert Kagan, Riva Kastoryano, Kenton Keith, Tariq Modood, Michel Rocard, Narcís Serra, Javier Solana

© Fundació CIDOB, 2004
Elisabets, 12, 08001 Barcelona
<http://www.cidob.org>
e-mail: subscripcions@cidob.org

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289bis, 08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España
Printed in Spain

ISBN: 84-87072-44-5
Depósito Legal: B. 00.000-2004

Impreso por Hurope, S.L., Lima, 3 bis. 08030 Barcelona

Índice

Presentación, *Joan Clos*

Introducción: Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas, *Manuel Castells*, 00

¿Qué significa ser europeo? Identidad política e identificación

Construcción de una identidad política europea, *Jürgen Habermas*, 00

El fracaso de la Europa política, *Michel Rocard*, 00

La identidad mestiza de Europa

Estados, naciones y comunidades en la Unión Europea, *Riva Kastoryano*, 00

Musulmanes y multiculturalismo en Europa, *Tariq Modood*, 00

El papel político de Europa en el mundo

Europa en el mundo: de actor regional a actor global, *Giuliano Amato*, 00

Multilateralismo: crisis y retos de Europa, *David Held*, 00

La Unión Europea y la seguridad global, *Javier Solana*, 00

Las tensiones entre Europa y Estados Unidos

Norteamérica, Europa y el principio de Derecho Internacional, *John Ikenberry*, 00

Distanciamiento transatlántico en la gobernanza global, *Robert Kagan*, 00

La Alianza Atlántica y el terrorismo: perspectivas de cooperación, *Ken-
ton Keith*, 00

Conclusión: Europa y la construcción de un nuevo orden global, *Narcís
Serra*, 00

Presentación

Joan Clos

Introducción: Unión Europea sin identidad europea: problemas y perspectivas

Manuel Castells

¿Por qué es importante la identidad europea?

Tras la creación del euro y la constitución del Banco Central Europeo, la Unión Europea es, a efectos prácticos, una única economía —a la espera de la plena integración del Reino Unido, Suecia y Dinamarca para consolidar la Unión. La integración de diez nuevos miembros amplía el alcance de la Unión, a la vez que aumenta su complejidad. Cualquier revés en el proceso de integración en los próximos años podría tener consecuencias catastróficas para las economías europeas y para la economía global. Además de la dimensión económica, los países de la Unión Europea están ahora irrevocablemente ligados en una red de relaciones institucionales, sociales y políticas cuya magnitud y complejidad aumentarán en los próximos años, a medida que los nuevos países se integren plenamente en la Unión Europea y las instituciones europeas amplíen su ámbito de actividad. De este modo, hemos avanzado demasiado en el proceso de la integración europea (con ventajas considerables para todo el mundo hasta ahora) para pensar en lo impensable: la futura desintegración de la Unión Europea. Y sin embargo, es posible que el terreno europeo sea más inestable de lo que pensamos. Esto se debe, en primer lugar, a que la economía global se caracteriza y se caracterizará en el futuro por la inestabilidad de los mercados financieros, de los acuerdos comerciales y de la integración de las demandas sociales, nacionales, culturales y medioambientales. Estas demandas provienen y provendrán de poblaciones de todo el mundo —como ha puesto de manifiesto el fiasco de la OMC en Seattle— y de los países industrializados con mayor poder de negociación, como lo ha demostrado el fracaso de la

reunión de la OMC en Cancún en 2003. En las crisis de Asia, Rusia y Brasil de 1997-1999 tuvimos la suerte de que las turbulencias financieras pudieran ser contenidas dentro de los mercados emergentes. Pero a medida que los mercados centrales se entrelazan electrónicamente a escala mundial y a medida que el dinamismo de la nueva economía va acompañado de altas dosis de riesgo e imprevisión, no podemos apostar por una transición suave a una globalización plenamente desarrollada. Además, la transición a un nuevo paradigma tecnológico y a una economía global basada en el conocimiento supone un trastorno significativo para importantes segmentos de la población en muchas regiones, y afecta así a los intereses de los agentes sociales y de las instituciones políticas, estos últimos enraizados en una economía y en una sociedad muy diferentes. Si a esto le sumamos el carácter crecientemente multiétnico de la mayoría de los países europeos y la emergencia de nuevos tipos de peligros geopolíticos (nacionalismo y fundamentalismo de los excluidos y marginados del nuevo sistema global, y guerras preventivas unilaterales por parte de Estados Unidos), creo que es acertado afirmar que nos encontramos en un período muy turbulento —a pesar del extraordinario potencial de esta era de creatividad, prosperidad y reforma institucional. En este contexto, la decisión de los neoconservadores de Estados Unidos de imponer una política unilateral de imperialismo defensivo ha dividido a los países europeos, generando todavía más dudas sobre lo que significa ser europeo en el mundo de hoy.

Mientras la Unión Europea sea un juego en el que todo el mundo sale ganando (algunos en términos económicos, algunos en términos políticos, otros en términos tecnológicos, y otros en términos sociales), sin sacrificar demasiado la identidad nacional y la soberanía política, los propios países absorberán las crisis de transición. En efecto, la Comisión Europea no es muy popular, y su penosa actuación en 1997-1999 empeoró todavía más las cosas, aunque el régimen Prodi dio un nuevo impulso a la Comisión y alguna esperanza para su futuro. Pero, a pesar de la desconfianza hacia la Comisión, los ciudadanos de toda Europa no tenían —con razón— la impresión de que los eurócratas detentaban un verdadero poder sobre sus vidas. Las cosas están cambiando. Con independencia de cuánto poder real tiene o tendrá Bruselas, la Unión Europea como tal, y otras instituciones supranacionales (como la OTAN, la OMC o el FMI), se han apropiado de áreas significativas de soberanía de los estados europeos. No quiere decir que los estados-nación estén desapa-

reciendo. Pero se han convertido en nodos, aunque decisivos, de una red más amplia de instituciones políticas: nacionales, regionales, locales, no gubernamentales, conacionales e internacionales. *Europa ya está gobernada por un Estado red de soberanía compartida y múltiples niveles e instancias de toma de decisión negociada.*

Por otra parte, el sentimiento subjetivo de identidad europea es muy limitado. No es una identidad fuerte, y se sitúa por detrás de la identidad nacional (véanse los datos del Eurobarómetro, en el apéndice estadístico de este texto). Además, los datos de la encuesta de valores mundiales de la Universidad de Michigan ponen de manifiesto que, a escala mundial, en términos de identidad primaria, sólo el 15 % de las personas se siente en primer lugar cosmopolita, el 38 % en primer lugar nacional, y el 47 % en primer lugar local o regional. El sentimiento local-regional es más fuerte en el suroeste de Europa (64 %) y en el noroeste de Europa (62 %). Por el contrario, el sentido cosmopolita es más débil en estas dos regiones. Los datos de Cataluña recogidos en mi propia investigación apuntan en la misma dirección.

De este modo, por una parte, nos dirigimos hacia un proceso complejo de transición económica/tecnológica/cultural que creará innumerables problemas y resistencias —junto con nuevas oportunidades y riqueza. Por otra parte, el sistema político encargado de gestionar la transición está cada vez más separado de las raíces sociales y culturales en las que se basan las sociedades europeas. Dicho de otro modo: la tecnología es nueva; la economía es global; el Estado es una red europea, en negociación con otros actores internacionales; mientras que la identidad del pueblo es nacional, o incluso local y regional en algunos casos. En una sociedad democrática, este tipo de disonancia estructural, cognitiva, puede resultar insostenible. Así, si bien integrar Europa sin compartir una identidad europea supone una propuesta viable cuando todo va bien, cualquier crisis importante en Europa o en un país determinado puede disparar una implosión europea de consecuencias impredecibles. Habida cuenta de que la construcción de una identidad es un proceso a largo plazo, nos encontramos en una carrera contra reloj entre el horizonte temporal de crisis de transición, social/económica y el nacimiento de una identidad europea en cuyo nombre los ciudadanos de toda Europa podrían estar dispuestos a compartir problemas y construir soluciones comunes. En lugar de responsabilizar al vecino, y deslegitimizar a sus gobiernos, potencialmente sospechosos de eurocracia.

¿Qué es la identidad europea?

La identidad es un conjunto de valores que proporcionan un significado simbólico a la vida de las personas, reforzando su sentimiento como individuos (o autodefinición) y su sentimiento de pertenencia. Por supuesto las personas pueden tener varias identidades, en función de las diferentes esferas de su existencia: uno puede sentirse catalán, español, socialista, católico, mujer, y todas estas identidades pueden solaparse sin contradicciones importantes. ¿Cuál es la dominante? Depende del momento de la vida y del ámbito de actividad. Aun así, la identidad colectiva referida al marco institucional de la representación ciudadana es muy relevante para definir los instrumentos de gobernanza y los cimientos de la legitimidad política.

La identidad europea sería un conjunto de valores capaces de proporcionar un significado compartido a la mayoría de los ciudadanos europeos, haciendo posible que sientan que pertenecen a una cultura europea diferenciada y a un sistema institucional que les resulta legítimo y valioso. ¿Cuáles podrían ser las fuentes de esta identidad?

Es fundamental saber, en primer lugar, lo que *no* es identidad europea. No es una «civilización» basada en la religión, en la historia pasada o en un conjunto de «valores occidentales» supuestamente superiores (a la Hungtinton). Los países europeos han pasado siglos (y en particular el último) matándose unos a otros, de manera que el concepto de historia compartida tiene una connotación siniestra. *La religión (en el sentido de cristianismo)* es una fuente impensable de identidad una vez establecida la separación entre la Iglesia y el Estado y en el momento histórico en el que las religiones no cristianas (por ejemplo el islam) están creciendo rápidamente en la Unión Europea, tanto entre las minorías étnicas como entre los futuros Estados miembros (Turquía). Por ello, la batalla en torno a la definición de principios en la Constitución Europea es fundamental, porque enraizar la Constitución Europea en el cristianismo supone sembrar las semillas de las Cruzadas del siglo XXI. *La lengua*, una de las fuentes más importantes de identidad cultural, queda, por supuesto, excluida como fuente común de identidad europea, aunque me atrevería a decir que un determinado acercamiento a la lengua es esencial en la construcción de la identidad. *La identidad nacional como identidad europea es también imposible*, por definición. Las naciones y los estados-nación no van a desvanecerse. De hecho van a crecer y a convertirse

en importantes fuentes de identidad colectiva, más que nunca, a medida que nuevas naciones anteriormente oprimidas salen a la luz (Cataluña, Euskadi, Galicia, Escocia, Gales, Valonia, Flandes, etc.), y a medida que movimientos fuertemente nacionalistas afirman sus derechos en la opinión pública frente a la sumisión de la nación al Estado europeo. *Parto de la premisa de que en un futuro previsible, Europa no será una construcción federal similar a Estados Unidos*, precisamente porque una Europa federal unificada de este tipo presupone la existencia de una fuerte identidad europea, que es, precisamente, el tema que nos ocupa. En el futuro previsible, no habrá un Estado europeo unificado que sustituya y anule a los actuales estados-nación. La identificación con una construcción política, como el Estado, no puede ser una fuente de identidad, eliminando de este modo la opción de un «nacionalismo europeo» equivalente al «nacionalismo americano». La identidad nacional de Estados Unidos surgió de una nación inmigrante multicultural. Pero Estados Unidos pudo combinar fuertes identidades culturales y étnicas con una identidad americana igualmente fuerte porque se trataba de una nación inmigrante en un continente vacío (o vaciado a la fuerza de sus habitantes nativos, en caso necesario). No es el caso de Europa y no lo será en el futuro.

Así, es en el ámbito de los valores, de los nuevos valores, donde podríamos encontrar las semillas de una identidad europea. Sobre la base de encuestas de actitudes, y revisando la literatura, he identificado algunos elementos de lo que denomino un «proyecto de identidad europea». No es lo que propongo, sino lo que parece empíricamente que llevaría a un amplio consenso cultural en toda Europa, junto a los valores de la democracia cultural (un valor ampliamente compartido, pero no distintivamente europeo). Estos elementos pueden identificarse como sentimientos compartidos en relación con la necesidad de una protección social universal de las condiciones de vida; solidaridad social; empleo estable; derechos de los trabajadores; derechos humanos universales; preocupación por los pobres de todo el mundo; ampliación de la democracia a los niveles regional y local, con un énfasis renovado en la participación ciudadana; la defensa de culturas enraizadas históricamente, a menudo expresadas en términos lingüísticos; para las mujeres y para algunos hombres, igualdad de género. Si las instituciones europeas fueran capaces de promover estos valores y de incorporar estas promesas para todos los europeos en la vida y en la política, probablemente este «proyecto de

identidad» se desarrollaría. Pero el problema radica precisamente en que algunas de estas aspiraciones deberán ser pensadas de nuevo y adaptarse al nuevo contexto histórico, por ejemplo en lo que se refiere al Estado del bienestar o al empleo estable. Además, la mera enumeración de estos valores pone de manifiesto que, si bien son una lista de deseos razonable, puede que no resulte fácil combinarlos en un conjunto coherente, más allá de su popularidad entre la opinión pública. Así, estos elementos de un proyecto europeo, si bien deben ser materiales con los que trabajar, no pueden afirmarse como un modelo definido a imponer de arriba abajo — cosa que hizo, por ejemplo, la Revolución francesa con sus ideales políticos para construir, al mismo tiempo, al ciudadano universal y a la nación francesa—, como condiciones necesarias y suficientes del Estado civilizado y de la sociedad. Este logro extraordinario sólo fue posible gracias a la dominación política y militar, y bajo las condiciones de una democracia restrictiva (sin derecho de voto para la mujer, y sin tolerancia respecto a las culturas históricas más allá de Ile-de-France). En una Europa plenamente democrática, multicultural, multiétnica, expuesta a los flujos globales de comunicación e información, no se puede imponer ningún proyecto desde el Estado. De este modo, la identidad europea no existe, y no hay un modelo que pudiera enseñarse y difundirse desde las instituciones europeas y los gobiernos nacionales.

Y sin embargo, los problemas que he planteado siguen siendo relevantes. Mientras que las identidades nacionales y locales seguirán siendo fuertes e instrumentales, si no se desarrolla una identidad europea compatible, una Europa puramente instrumental seguirá siendo una construcción muy frágil, cuyo posible futuro naufragio podría desencadenar importantes crisis en las sociedades europeas.

Pero aunque no exista un modelo de identidad europea, es posible que haya una identidad en proceso de formación, es decir, un proceso de producción social de identidad. Dicho de otro modo, no es posible crear, artificialmente, una identidad europea, a partir de un *concours d'idées*. Sin embargo, las instituciones europeas podrían contribuir al desarrollo de una serie de mecanismos que, en su propia dinámica, configurarían los embriones de este sistema compartido de valores en toda Europa. Sólo veremos la emergencia de una nueva identidad europea dentro de unos pocos años si emprendemos una experimentación social, si dejamos que la sociedad evolucione por sí misma, pero ayudando a constituir una sociedad civil europea. La descripción de algunos de los procesos poten-

ciales que podrían inducir tal identidad contribuirá a llevar este debate al ámbito concreto de la política.

Cuestiones del método: construir identidad haciendo sociedad

En primer lugar, ¿quiénes son los actores de este proceso de construcción de sociedad? Mientras que la sociedad civil y los pueblos en general son los que deben sentir en última instancia y practicar su identidad, en la situación actual, las iniciativas vinculadas a inducir la emergencia de esta identidad dependen en gran medida de los gobiernos europeos nacionales y subnacionales, que actúan a través del Consejo de Ministros de la Unión Europea y a través de las redes de gobiernos regionales. La Comisión Europea sólo puede ser un gestor relativamente autónomo de toma de decisión política compartida. Cualquier intento de convertir a la Comisión en el centro de poder y en el patrocinador de una nueva identidad provocará en última instancia la revuelta de las identidades nacionales y locales, poniendo en peligro de este modo a la Unión Europea. La Unión Europea no es, y no será, un clásico Estado federal. Se trata de una nueva forma de Estado. Y en esta nueva forma de Estado, la conexión con las sociedades depende de los diversos nodos que asumen la representación política directa. La construcción de la identidad europea, si llega a producirse algún día, será un producto de las sociedades europeas, bajo el impulso estratégico del Consejo de Ministros y de las redes intergubernamentales, reflejando un proyecto común de los países que participen en él, compartido por todo el espectro político. Esto equivale a decir que no puede haber un acuerdo en cuanto al contenido de la identidad europea (por ejemplo entre conservadores y socialistas, entre ultranacionalistas y verdes, etc.). *Pero podría construirse un consenso sobre el método*, sobre la movilización de las sociedades hacia nuevos valores compartidos que se difundirían ampliamente en toda Europa, de manera que cada partido, grupo de interés o ideología, tendría esperanza de ganar en el proceso: es algo similar a compartir la democracia como método, sin tener que estar de acuerdo en la sustancia política. La democracia, además de ser un principio, es, desde un punto de vista práctico, un método, un método de representación política y de gobierno.

¿Cuál podría ser el método de construcción de identidad en un con-

senso compartido entre países y fuerzas políticas de toda Europa? Permítanme adelantar algunas ideas para navegar por estos mares inexplorados.

Procesos sociales e institucionales de la construcción de la identidad europea

Recordemos: todos los procesos de producción de identidad se basan en una metodología común. La identidad se construye compartiendo prácticas culturales y sociales en toda Europa, dejando que el resultado de compartir emerja de la experiencia. Dicho de otro modo, no sabemos lo que será esta identidad europea, pero podríamos crear las posibilidades materiales para que surja desde la sociedad, reforzándolas después y conectando los embriones nacientes con la ayuda de las instituciones europeas. Sin duda sé que algunos de los elementos de los mecanismos propuestos ya se han puesto en práctica en Europa. Me limito simplemente a subrayarlos, y a añadir otras propuestas que están menos difundidas o que no existen.

El primero, y más evidente, de tales mecanismos es la *educación*. Deben introducirse, en todos los niveles del sistema educativo de todos los países, algunos elementos comunes, incluyendo la historia, y la cultura, y la lengua de otros países en el programa de todas las escuelas. Es de esperar que una mayor proporción de profesores y estudiantes pase períodos de su actividad escolar en otros países, siguiendo las líneas avanzadas por el programa Erasmus para los estudiantes universitarios. Aun así, una verdadera interpenetración de los sistemas educativos requiere un serio esfuerzo y una política concertada de los países europeos en esa dirección. La equivalencia de programas y sistemas pedagógicos (lo que no equivale a la uniformidad de todos los programas, sino más bien lo contrario) permitirá pasar de un sistema a otro, y hará posible utilizar los títulos obtenidos en un país en todo el mercado europeo en términos reales (la posibilidad actual sólo existe sobre el papel, ya que en la mayoría de los casos, las calificaciones y aptitudes lingüísticas no son realmente equivalentes, en opinión de los empleadores. De hecho, menos del 3 % de los ciudadanos de la Unión Europea trabaja en un país de la UE diferente de su propio país).

El segundo mecanismo, ya bastante avanzado, es la amplia difusión y la utilización de *Internet* entre la población en general. *Internet* es una herramienta privilegiada de comunicación y acceso a la información. Una campaña de alfabetización de *Internet*, destinada principalmente a la población adulta (los niños la tendrán en la escuela) proporcionaría el puente de comunicación entre los europeos, y llevaría a las sociedades al mismo nivel tecnológico. Pero esta campaña de alfabetización debe estar relacionada con el suministro de servicios útiles para la vida de las personas a través de *Internet*.

El tercer mecanismo es una *política lingüística paneuropea*, destinada a la difusión intercultural de todas las lenguas en todos los países, a través del sistema educativo en todos los niveles, a través de *Internet*, mediante programas culturales, etc. Y esta red multilingüe podría ser una fuente de auténtico multiculturalismo.

Cuarto, necesitamos una *política paneuropea de medios de comunicación*. Puede que la llegada de los medios multimedia esté dominada por diseñadores de Nueva York, San Francisco y Hollywood, y por megaconglomerados globales como el anticipado por AOL/Time-Warner. La reacción europea es nacionalista, defensiva y en última instancia está condenada al fracaso en una economía de mercado. En la era de *Internet* y de la comunicación por satélite no llevaremos a las personas a fuentes alternativas de cultura y comunicación, diferentes de las que actualmente dominan el mundo de los negocios, imponiendo cuotas. Europa no debería subvencionar a grupos privados simplemente porque son europeos, sino que los gobiernos europeos deberían permitir su fusión y reforzamiento, o de lo contrario no serán competitivos. Los gobiernos europeos también deberían favorecer el desarrollo de grupos multimedia de alta calidad, competitivos, con subvenciones públicas que operen independientemente ajustándose a unas normas. Siguiendo el modelo del comportamiento de la BBC, un grupo multimedia independiente de alta calidad globalmente competitivo, debería poder desarrollarse una red de *joint ventures* entre televisiones públicas y estudios en Europa. También debería abrirse, desde el principio, a los proveedores de servicios de *Internet* privados, para situar a los emisores culturales europeos en el futuro proceso de convergencia tecnológica del sistema de los medios de comunicación. Un sistema de comunicación paneuropeo, tanto público como privado, sería la piedra angular de una cultura europea emergente.

No todo es cultura: *la movilidad geográfica de la mano de obra* es

esencial para construir una experiencia europea común. Las condiciones en las que los europeos del Sur emigraron a los países del Norte de Europa no deben repetirse. La integración del mercado laboral debería suponer acceso a la vivienda y a los servicios sociales, cualificaciones profesionales equivalentes e igualdad de derechos. Si las personas pueden verdaderamente trabajar en cualquier lugar de Europa, no sólo la economía se beneficiará extraordinariamente y el desempleo podría reabsorberse, sino que las personas experimentarán en términos reales otros estilos de vida, otras culturas. Si esto se consigue en condiciones de igualdad y de no discriminación, la Europa que trabaja unida aprenderá a vivir unida.

A condición de que abordemos claramente *la cuestión de la multiétnicidad y del multiculturalismo*. Europa se está convirtiendo rápidamente en un continente de minorías étnicas. En Alemania, la proporción de población de origen extranjero ya es casi la misma que la población afroamericana en Estados Unidos (12 % aproximadamente, y un 7 % en California). En Barcelona la población de origen extranjero es el 11 %, cuando hace cinco años representaba menos del 3 %. Debido al diferencial en el índice de natalidad en relación con las poblaciones autóctonas, las próximas dos décadas experimentarán un aumento espectacular de la multiétnicidad en toda Europa. Si a esto sumamos la futura integración de la Europa del Este y los turcos en la Unión Europea, ésta debe diseñar a partir de ahora políticas específicas de integración cultural, basadas en la igualdad de derechos y el respeto a las diferencias, que deberían aplicarse a todo el continente. Además, Europa necesita una nueva política de inmigración capaz de atraer el talento necesario que existe en todo el mundo; debería abrirse a los refugiados genuinamente políticos, pero al mismo tiempo debería reducir la inmigración ilegal, y particularmente enfrentarse a las mafias que están trayendo a Europa a cerca de medio millón de inmigrantes indocumentados cada año. Además, las políticas de naturalización fácil para los residentes legales deberían diseñarse y aplicarse en términos similares en todos los países. La construcción de una identidad europea sólo puede avanzar sobre la base de la aceptación de su carácter multiétnico, multirreligioso y multicultural, y esta aceptación requiere una modificación de las políticas de inmigración y naturalización, la introducción del multiculturalismo en el sistema educativo, y la apertura de los medios de comunicación y de las instituciones culturales a la diversidad de expresiones culturales.

Construir puentes en Europa significa también construir *puentes entre las ciudades europeas y entre las regiones europeas*. Ya existen algunas redes e instituciones dinámicas, incluido el Comité de las Regiones, un organismo consultivo de la Comisión Europea. Los gobiernos nacionales deberían aceptar y fomentar la iniciativa de los gobiernos subnacionales para establecer sus propias redes europeas. Una actitud defensiva por parte de los gobiernos nacionales en esta cuestión llevará a conflictos internos interminables, mientras que las ciudades de los diferentes países se dedicarán a competir en lugar de a cooperar. Las redes intermunicipales e interregionales europeas constituyen fuentes fundamentales para la reconstrucción cultural, además de producir considerables beneficios económicos.

Existen redes paneuropeas similares entre las organizaciones empresariales, las organizaciones de trabajadores, las asociaciones culturales (como, por ejemplo, los artistas europeos) y los grupos ciudadanos. Con apoyo gubernamental o sin él, la creación de esta red europea de agentes sociales es otra capa de construcción de identidad, ya que son los embriones de una sociedad civil europea.

La cuestión de *la identidad política* es más compleja. No puede construirse como tributaria de un improbable Estado federal europeo. En este sentido, el déficit democrático europeo no procede de la falta de poder del Parlamento Europeo. El reforzamiento del Parlamento llevaría a una verdadera supranacionalidad y federalismo, algo que la mayoría de las opiniones públicas y la mayoría de los partidos políticos no toleraría. La Comisión Europea no tiene que estar supeditada al Parlamento Europeo, sino a los gobiernos europeos, al Consejo de Ministros. La cuestión democrática clave es la transparencia, para los ciudadanos, de lo que hace el Consejo de Ministros, y la inclusión explícita de políticas europeas en las plataformas políticas de los partidos en las elecciones nacionales, regionales y locales. *La democracia europea no se consigue arrancando a las instituciones de sus raíces de representación, sino llevando a las instituciones europeas allí donde los ciudadanos viven y sienten*. Sin embargo, reforzar la actividad y el papel del Parlamento Europeo y conectarlo más explícitamente con el electorado europeo es un elemento, entre otros, en la construcción de una identidad compartida.

Por último, aunque no por ello menos importante, *la identidad europea se construirá en torno a una política exterior común, que inclu-*

ye una política de defensa común. Únicamente si los ciudadanos son conscientes de que por el hecho de ser europeos pueden actuar sobre cuestiones globales de acuerdo con sus propios valores e intereses, serán conscientes de lo importante que es. En las condiciones actuales, la política exterior europea no tiene poder porque o bien está subordinada a la OTAN y a Estados Unidos en términos de defensa, o es incapaz de operar por sus propios medios. Europa necesita unas fuerzas armadas europeas independientes, con capacidad tecnológica y operativa plena, que trabajen cooperando estrechamente con la OTAN y con Estados Unidos. Pero para poder afirmar su independencia, Europa debe invertir en tecnología, aumentar su presupuesto militar y formar unas fuerzas armadas profesionales multinacionales. Resulta hipócrita protestar por la «hegemonía de Estados Unidos» y después recurrir a este país cada vez que estalla una crisis de seguridad grave, dejando que Estados Unidos se haga cargo de la factura en cuanto a recursos y personal. Si Europa quiere la autonomía, tiene que asumir su justa parte de carga en la defensa occidental. La Fuerza de Reacción Rápida fue un buen comienzo, pero demasiado modesto y sin la capacidad militar real de actuar de forma independiente. Afirmarse en el escenario internacional como una unidad aclararía para los europeos los valores y los objetivos estratégicos que representa Europa. Pero para que ello no se quede en retórica vacía y para poder penetrar en la conciencia de los ciudadanos, los gobiernos europeos deberían establecer un sistema común de representación internacional, coordinando su presencia en las instituciones internacionales, y proporcionando a Europa los medios financieros y militares para respaldar sus posiciones. Sólo entonces podrá surgir, verdaderamente, una identidad política europea, como una de las dimensiones de la identidad europea. Ciertamente es que, sin una identidad europea clara, es difícil tener una voz europea común y por tanto una política europea común. Aun así, este círculo vicioso de inmovilidad sólo puede romperse mediante debates abiertos en torno a iniciativas comunes, respaldadas por medidas económicas y el apoyo del potencial militar.

Finalmente, las instituciones europeas podrían empezar a modelarse de acuerdo con las expresiones culturales y formas organizativas surgidas de las sociedades civiles de toda Europa. Tal vez entonces podrían surgir nuevas formas de democracia, a medida que los Estados aprenden a seguir y a adaptarse a la evolución de la sociedad. Esto implicaría un esfuerzo para aprender de experiencias de creación de redes en la socie-

dad civil en toda Europa, experiencias que podrían ser estimuladas y apoyadas para luego transformarlas en políticas. La construcción de identidad es un proceso material que consiste en compartir prácticas sociales. Pero los materiales de estas prácticas pueden proporcionarse mediante políticas innovadoras aplicadas por instituciones gubernamentales valientes.

Apéndice estadístico

CUADRO 1
*Identidad autodeclarada de los ciudadanos europeos por país (2003)**

Primavera 2003	Nacional sólo	Fundamentalmente nacional ¹	Fundamentalmente europeo ²	Europeo sólo ³	NS/NC
Reino Unido	64	24	4	3	5
Finlandia	56	38	4	1	1
Suecia	55	39	4	1	1
Grecia	53	41	3	3	0
Austria	51	34	8	3	5
Portugal	49	43	4	3	1
Irlanda	48	39	5	3	5
Países Bajos	46	43	7	3	1
Bélgica	45	36	9	6	3
Dinamarca	37	52	7	3	2
España	34	52	8	3	4
Francia	34	49	9	6	3
Alemania	34	45	12	6	3
Italia	26	59	10	3	2
Luxemburgo	21	45	10	20	4
Unión Europea-15 (media)	40	44	8	4	3

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

* Cuadro ordenado en orden decreciente de porcentaje de «Nacional sólo». En algunos casos, los porcentajes no suman el 100 % debido al redondeo.

Pregunta: «En el futuro próximo, ¿se ve usted como...? (Sólo una respuesta).

1. Fundamentalmente nacional: primero nacional, pero también europeo.
2. Fundamentalmente europeo: primero europeo, pero también nacional.
3. NS/NC: no sabe/no contesta.

CUADRO 2
Identidad autodeclarada de los ciudadanos europeos por país
*(Evolución 1992-2003)**

Primavera 1992- Primavera 2003	Nacional sólo	Fundamentalmente nacional ¹	Fundamentalmente europeo ²	Europeo sólo ³	NS/NC ³
Grecia	39	-25	-25	50	-100
Portugal	29	-20	33	200	-75
Bélgica	22	-23	0	100	-40
Reino Unido	19	-31	0	-25	67
Francia	10	-11	50	0	50
Países Bajos	10	-4	0	0	-50
Italia	8	4	43	-40	-71
España	0	4	60	-25	-33
Irlanda	-8	3	0	50	67
Alemania	-17	5	33	100	-25
Luxemburgo	-22	-15	0	233	0
Dinamarca	-23	13	75	200	100
Austria	n.d. ⁴	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suecia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Unión Europea ⁵ (media)	5	-8	33	0	-25

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

* Cuadro ordenado en orden decreciente de porcentaje de «Nacional sólo». Índice de crecimiento (%) entre 1992 (primavera) y (2003) (primavera). Variable original definida como en el Cuadro 1.

1. Fundamentalmente nacional: primero nacional, pero también europeo.

2. Fundamentalmente europeo: primero europeo, pero también nacional.

3. NS/NC: no sabe/no contesta.

4. n.d.: datos no disponibles.

5. Unión Europea: Comparación entre CE-12 y UE-15, incluyendo sólo los miembros del año en cuestión.

CUADRO 3

Identidad autodeclarada de los ciudadanos europeos. Nuevos miembros (2003)¹

Primavera 2003	Nacional sólo	Fundamentalmente nacional ²	Fundamentalmente europeo ³	Europeo sólo	NS/NC ⁴
Hungría	39	53	6	0	1
Estonia	39	36	10	5	11
República Checa	37	39	9	2	13
Lituania	35	39	9	3	14
Polonia	32	60	5	1	3
Eslovenia	32	57	5	2	4
Letonia	31	41	7	6	15
Malta	30	59	6	1	3
Chipre	25	63	8	2	1
Eslovaquia	25	49	13	6	7
Nuevos miembros (media)	33	54	6	3	5

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

1. Cuadro ordenado en orden decreciente de porcentaje de «Nacional sólo». Nuevos miembros: los 10 países candidatos que se integran en la UE en mayo de 2004.

En algunos casos, los porcentajes no suman el 100 % debido al redondeo. Pregunta: «En el futuro próximo, ¿se ve usted como...? (Sòlo una repuesta).

2. Fundamentalmente nacional: primero nacional, pero también europeo.

3. Fundamentalmente europeo: primero europeo, pero también nacional.

4. NS/NC: no sabe/no contesta.

CUADRO 4
*Identidad autodeclarada de los ciudadanos europeos
 (miembros actuales y países candidatos, 2003)*

Primavera 2003	Nacional sólo	Fundamentalmente nacional ¹	Fundamentalmente europeo ²	Europeo sólo	NS/NC ³
UE-15 (media)	40	44	8	4	3
Nuevos miembros ⁴ (media)	33	54	6	2	5
Países candidatos (media) ⁵	47	43	3	3	4

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

Pregunta: «En el futuro próximo, ¿se ve usted como...? (Sólo una respuesta).

En algunos casos, los porcentajes no suman el 100 % debido al redondeo.

1. Fundamentalmente nacional: primero nacional, pero también europeo.

2. Fundamentalmente europeo: primero europeo, pero también nacional.

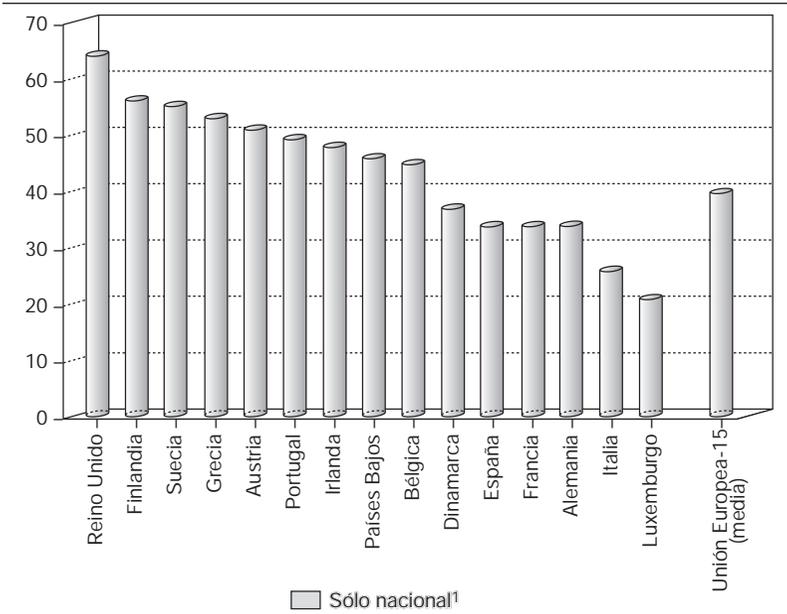
3. NS/NC: no sabe/no contesta.

4. Nuevos miembros: los 10 países candidatos que se incorporan a la UE en mayo 2004 (ver nombres en el cuadro 3).

5. Países candidatos: los 3 países candidatos que no se incorporan todavía a la UE (Bulgaria, Rumanía, Turquía).

GRÁFICO 1

Porcentaje de ciudadanos europeos que declaran como su identidad primaria sólo la «identidad nacional» (% por país, 2003)

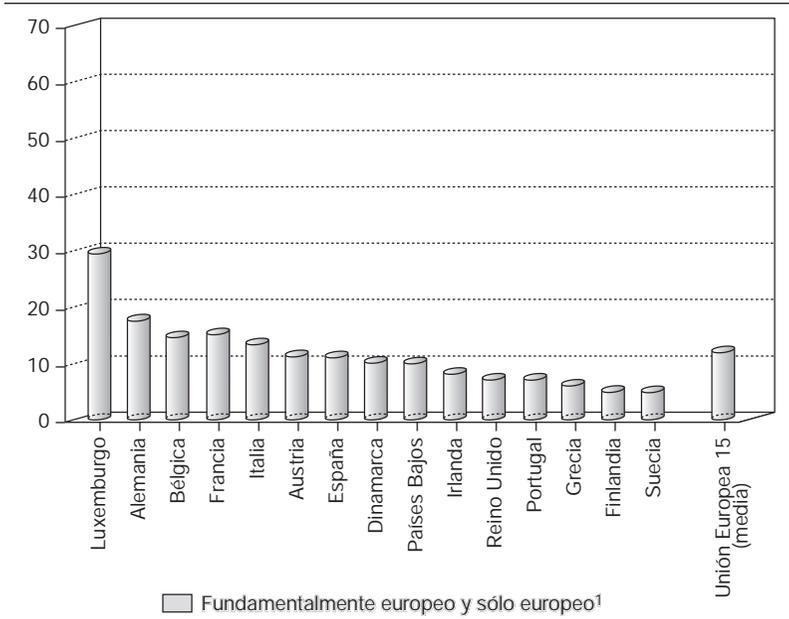


FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

1. La cifra muestra los valores de «Sólo nacional» recogidos en el cuadro 1.

GRÁFICO 2

Porcentaje de ciudadanos europeos que declaran como su identidad primaria «fundamentalmente europeo» y «sólo europeo» (% por país, 2003)

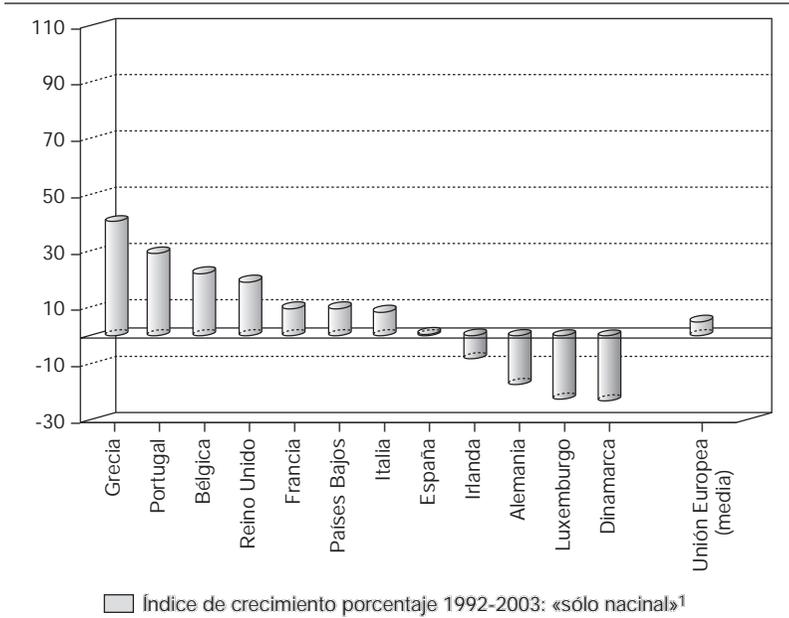


FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

1. La cifra muestra el valor sumado de «Fundamentalmente europeo» y «Sólo europeo» del cuadro 1.

GRÁFICO 3

Índice de crecimiento del porcentaje de ciudadanos europeos que declaran como su identidad primaria sólo la «identidad nacional» (% por país. Valoración 1992-2003)

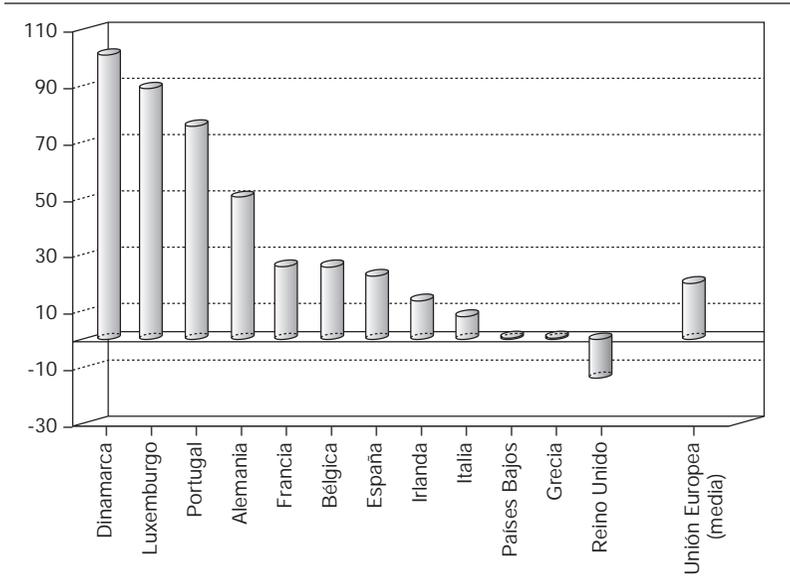


FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

1. La cifra muestra los valores de «Sólo nacional» recogidos en el cuadro 2.

GRÁFICO 4

Índice de crecimiento del porcentaje de ciudadanos europeos que declaran como su identidad primaria «fundamentalmente europeo» y «sólo europeo» (% por país. Valoración 1992-2003)



■ Índice de crecimiento porcentaje 1992-2003: «Fundam. europeo y sólo europeo»¹

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

1. La cifra muestra el valor sumado de «Fundamentalmente europeo» y «Sólo europeo» del cuadro 2.

CUADRO 5
Autoidentificación de los ciudadanos catalanes

2002	%
Pueblo o ciudad en donde nació	22
Pueblo o ciudad de residencia	19
Cataluña	32
España	14
Europa	2
Mundo	6
Nada	4

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

Pregunta: «¿Con qué lugar se identifica más?»

En algunos casos, los porcentjes no suman el 100 % debido al redondeo.

CUADRO 6
*Autoidentificación de los ciudadanos catalanes
en relación con España y Cataluña*

2002	%
Catalán	38
tan catalán como español	36
español	20
ni catalán ni español	7

FUENTE: Eurobarómetro, elaborado por Mireia Fernández Ardèvol (IN3. Universitat Oberta de Catalunya, UOC).

Pregunta: «Me siento...»

En algunos casos, los porcentjes no suman el 100 % debido al redondeo.

**¿QUÉ SIGNIFICA SER EUROPEO?
IDENTIDAD POLÍTICA E IDENTIFICACIÓN**

Construcción de una identidad política europea

Jürgen Habermas

Cuando nos hacemos la pregunta de si existe una identidad política de los ciudadanos de la Unión Europea, sólo cabe dar una respuesta negativa. Sin embargo, se trata de una forma equivocada de plantear la cuestión. La cuestión radica más bien en el tipo de requisitos previos necesarios para motivar a los ciudadanos de diferentes Estados miembros de la UE para que amplíen sus solidaridades cívicas más allá de las fronteras nacionales hasta la inclusión mutua. Permítanme, en primer lugar, aclarar los conceptos de «identidad colectiva» y «solidaridad».

El concepto de *solidaridad* se refiere a la cohesión de una comunidad, cuyos miembros se sienten vinculados entre sí por normas y valores compartidos. Un consenso normativo de fondo está al menos implícito en formas de vida compartidas y prácticas comunes. Este trasfondo determina la pertenencia en términos de un *ethos*, que se manifiesta en determinados ideales de grupo así como en obligaciones y derechos mutuos. Y denominamos *identidad colectiva* a aquello que los miembros individuales comparten de esta manera. Se establece así su autocomprensión ética común, lo que para ellos significa pertenecer a un grupo en particular y comportarse consecuentemente. Los miembros se reconocen mutuamente como personas

- que aceptan obligaciones y derechos mutuos,
- que son leales al «espíritu» del grupo,
- que confían mutuamente entre sí para cumplir expectativas legítimas,
- y que, de hecho, desean compartir cargas y responder unos de otros.¹

De este modo una identidad colectiva se refleja en la *solidaridad*, la *lealtad* y la *confianza* mutuas, derivadas de la pertenencia a una comunidad, y esa misma identidad es la que diferencia a las comunidades de organizaciones y asociaciones menos cohesionadas. Por supuesto, la identidad de comunidades políticas a gran escala ya no comparte los rasgos sustantivos de la pertenencia cercana, cara a cara, en comunidades pequeñas y muy cohesionadas. En el mejor de los casos, las comunidades nacionales se integran a través de una solidaridad legalmente transmitida entre los ciudadanos, que siguen siendo extraños entre sí toda su vida. Sin embargo, no está tan claro que ese tipo de solidaridad abstracta *pueda* desarrollarse a escala europea ni tampoco que la UE *siquiera necesite* una identidad política en absoluto. Explicaré porqué el proceso de unificación europea ha alcanzado ya un umbral que no puede traspasarse a menos que la solidaridad cívica empiece a ampliarse más allá del estado— nación. Debatiré la razón por la cual muchas personas creen que la Unión Europea nunca podrá traspasar ese umbral, y después analizaré más detenidamente los requisitos previos que deben cumplirse para que los propios ciudadanos puedan desarrollar una identidad europea.

En ciencias sociales existen dos enfoques opuestos para explicar adecuadamente la unificación europea, dependiendo del punto en donde uno sitúa las «fuerzas motoras». La escuela neofuncionalista las identifica con el Mercado Común, es decir, con la institucionalización legal de aquellas «cuatro libertades» que garantizan el movimiento sin limitaciones de bienes, servicios, capital y mano de obra. La escuela neoinstitucionalista centra su atención más bien en los resultados determinados por la vía de un sistema intergubernamental que mantiene a las élites políticas persiguiendo constantemente una agenda proeuropea porque tienen que enfrentarse a las consecuencias no previstas de decisiones anteriores. Ambos enfoques pueden explicar el sorprendente hecho de que, a lo largo de los últimos cincuenta años, el proceso de integración europea haya seguido adelante, a pesar de que los actores políticos se enfrentaban constantemente a problemas aparentemente sin solución. Pero, ¿por qué deberíamos preocuparnos de una integración *normativa más amplia* de los ciudadanos si el mecanismo de mercado produce suficientes interdependencias transnacionales también en otros sistemas sociales o si la dependencia de la vía de las negociaciones intergubernamentales mantiene en funcionamiento, de forma no intencionada, la integración? Según este punto de vista, la integración *sistémica* transversal y autopropulsada de-

jaría la integración política y *social* en manos de los estados-nación, a través de normas y valores.

Por otra parte hay tres desafíos que parecen requerir todavía una mayor integración de Europa y una identidad colectiva correspondiente: (a) la ampliación al Este, (b) las presiones internas para coordinar las políticas nacionales a escala de la Unión Europea, y (c) el unilateralismo hegemónico del actual gobierno de Estados Unidos. Veamos cada uno de ellos:

(a) La ampliación de la Unión a veinticinco o más Estados crea problemas complejos. Evidentemente, las estructuras organizativas y los mecanismos para la toma de decisiones deben adaptarse a nuevos requisitos funcionales. Eso supone tener que someter ámbitos políticos cada vez más amplios a la toma de decisiones por mayoría. Pero no se puede renunciar al principio de unanimidad sin incrementar los *costes de legitimación*. La negociación internacional entre partes interesadas debe sustituirse, en parte, por procedimientos como los que conocemos en el tipo de negociación y de deliberación dentro de los escenarios nacionales, basados al menos en algún tipo de confianza mutua, espíritu común y solidaridad. El requisito es aún más apremiante por lo que respecta a los conflictos de distribución que se han multiplicado e intensificado en relación con la escasez de recursos de un presupuesto de la UE relativamente reducido —conflictos entre contribuyentes netos y receptores netos, entre antiguos receptores (del sur de Europa) y nuevos receptores (del Este), entre Estados miembros grandes y pequeños, entre el núcleo y la periferia, etc.²

Las políticas redistributivas gravan demasiado el tipo de legitimación por *outputs* que ha prevalecido en el pasado. Los resultados beneficiosos de las políticas de élite han sido en gran medida suficientes para que la gente acepte el tipo de integración económica que ha prevalecido hasta ahora. Pero los programas intervencionistas esperan de los ciudadanos algo más que simplemente abstenerse de interferir en la igualdad de derechos de los demás. La aceptación general de una distribución desigual de beneficios y pérdidas requiere una legitimación de aportaciones, un acuerdo previo con base normativa de los ciudadanos que se reconocen entre sí como miembros de la misma comunidad democrática.

(b) La necesidad de políticas de transformación no es sólo consecuencia de una ampliación hacia el Este que requiere acortar las diferencias en los niveles de desarrollo entre las sociedades de los antiguos y los

nuevos miembros. Los efectos externos de diversas políticas que se han mantenido dentro de la competencia nacional han creado una demanda de coordinación incluso dentro de los límites de la Europa de los 15. Esta demanda se satisface ahora informalmente con acuerdos sobre «planes de acción nacionales» y «métodos de coordinación abierta», como la revisión por pares, el *benchmarking*, el aprendizaje político, etc. Estos métodos no sólo se refieren al mercado laboral y a las políticas de desarrollo económico, sino también al propio núcleo de lo que se ha mantenido como competencia exclusiva de los gobiernos nacionales: Claus Offe observa una sigilosa europeización incluso de la política social.³ Estos acuerdos de coordinación transnacional indican también una tendencia a pasar de la integración negativa hacia la integración positiva. Y esto requiere, una vez más, que el modo de negociación intergubernamental se complemente con una participación directa reforzada de los ciudadanos de la Unión Europea.

(c) La falta de legitimación de aportaciones es cada vez más evidente a la vista de los nuevos esfuerzos por establecer una Política Exterior y de Seguridad Común. La división profunda y de principio de los países europeos en cuanto a la política unilateral de Estados Unidos y la confrontación entre Estados Unidos y las Naciones Unidas puso a la Unión Europea frente a un dilema: se quedó vergonzosamente al margen ante el dramático desafío que requería, con más urgencia que nunca, que Europa hablara con una sola voz. Desde entonces, los Consejos Europeos de Tesalónica y de Roma han provocado al menos tímidos pasos hacia una Doctrina de Seguridad Europea y la constitución de una unidad de defensa europea independiente.

Confrontado a tales problemas, el Consejo Europeo llegó a la conclusión de que una asamblea independiente debería elaborar una propuesta de Constitución Europea. La Convención de Bruselas se constituyó para resolver estos problemas mediante modelos más efectivos de toma de decisiones y modos más democráticos de legitimación. No obstante, el resultado, todavía en discusión, resulta desalentador en la medida en que las propuestas no dan respuesta a la cuestión más fundamental de finalidad que, en cualquier caso, se había pospuesto durante demasiado tiempo. El propósito final del proceso de unificación sigue estando poco claro. Existen dos aspectos: uno es la dimensión futura y la frontera definitiva de la UE y el otro es la estructura política y la identidad de una entidad mal definida.

Por lo que se refiere al primer aspecto, parece existir un consenso implícito de que la Unión Europea no debería ampliarse más al Este, excepto para incluir a los restantes Estados de los Balcanes. Otras solicitudes de adhesión se tratarán mediante una asociación por debajo del umbral de la integración plena. De este modo, el problema de la delimitación se reduce a la polémica de si Turquía debería ser aceptada como Estado miembro o no. Por lo que se refiere al segundo aspecto, el más importante, la alternativa fundamental entre una mayor integración o el mantenimiento del intergubernamentalismo sigue sin decidirse. Entretanto, debido a una red cada vez más densa de regulaciones supranacionales por parte de la Comisión y del Tribunal de Justicia Europeo, la visión de una federación poco cohesionada de estados-nación relativamente independientes, enmarcados fundamentalmente por el Mercado Común y la Unión Monetaria, se ha quedado obsoleta. Pero la Unión Europea sigue estando, por otra parte, igual de alejada de la visión opuesta de un Estado federal multinacional capaz de armonizar las políticas económicas y financieras y de coordinar diferentes regímenes sociopolíticos. A pesar de haberse dado algunos pasos para avanzar hacia procesos de decisión más eficaces y más legitimados, la propuesta constitucional no resuelve el conflicto latente entre intergubernamentalistas e integracionistas.

Incluso el título del texto pone de manifiesto un compromiso dilatorio. La formulación paradójica de «*un tratado sobre una Constitución Europea*» quiere ambas cosas: los gobiernos de los *Estados-Nación contratantes* siguen siendo los sujetos de un proceso que, no obstante, produce un documento que reclama hablar en nombre de los propios *ciudadanos europeos*. El artículo I, 59 reserva una opción de salida para que los Estados miembros puedan quedarse al margen estableciendo de este modo una desconfianza mutua: la Constitución no se atreve a exigir el tipo de compromiso que es necesario para cualquier constitución digna de este nombre. La actual situación respalda la tesis de la inexistencia de un pueblo europeo, la famosa tesis del *no demos*, según la cual el antagonismo nacional de los pueblos europeos nunca puede dar lugar a la identidad específica de «un» pueblo europeo.

De acuerdo con esta interpretación del *statu quo*, la UE nunca se desarrollará como una comunidad con una identidad propia, porque no existe un «pueblo europeo» en condiciones de asumir el papel de sujeto de un proceso constituyente. El argumento parte de la premisa de que

sólo un pueblo o una nación que están unidos prepolíticamente a través de vínculos de lengua, tradición e historia puede producir la solidaridad, la confianza y la lealtad requeridas para una comunidad política genuina. Si no existe tal integración prepolítica ninguna asociación política puede superar el nivel inestable de un *modus vivendi*. A primera vista, la historia del estado-nación europeo confirma esta asunción, pero no superaría un examen más en profundidad.

La primera *forma moderna* de identidad política fue, de hecho, una síntesis de conciencia nacional y republicanismo. El estado-nación, tal y como se desarrolló a partir de la Revolución francesa a lo largo del siglo XIX en toda Europa, enmarcó la ciudadanía democrática e impulsó una solidaridad entre extraños con mediación legal. Dentro de ese nuevo marco, los vínculos locales, religiosos y dinásticos más antiguos con las autoridades tradicionales se fundieron y se transformaron en la conciencia política de ser un miembro activo de una nación democrática. Este tipo de conciencia nacional está vinculado a la idea de descender de una colectividad más o menos homogénea con orígenes casi naturales. Con la ayuda académica de historiadores y lingüistas, etnólogos y abogados, esta imagen de la nación se construyó en términos de historia nacional, y se extendió a través de los canales de la familia, la escuela, los medios de comunicación de masas —y del reclutamiento general. En países como Francia, Alemania o Italia se tardó casi un siglo en que esta conciencia penetrara en la población en su conjunto; en países culturalmente todavía más fragmentados como España o Bélgica este proceso de una homogeneización más o menos forzada de mentalidades políticas nunca llegó a conseguirse realmente. Pero, en la mayoría de los casos, los principios igualitarios y universalistas del republicanismo se enraizaron en las mentes y en los corazones de los pueblos sólo a expensas del nacionalismo y de la expansión a escala nacional de viejas solidaridades.

Sin duda alguna el estado-nación proporcionó el marco para la fusión original de estos dos elementos —pero no para siempre. Después de los horrores de las dos guerras mundiales, y a la vista de los excesos sangrientos de los nacionalismos radicales en el siglo XX, la combinación de las convicciones republicanas con una conciencia nacional de sabor etnocéntrico se disolvió, y no sólo en Alemania. En relación con la cuestión que nos ocupa, es decir determinar si la solidaridad cívica puede ampliarse más allá del estado-nación, permítanme en primer lugar (a) proponer un cambio de la estructura de la solidaridad nacional que se ha

desarrollado ya dentro de nuestros estados-nación para considerar posteriormente (b) el impacto de tal cambio en las perspectivas de una futura identidad europea.

(a) A partir de la segunda guerra mundial, en varios países europeos se observa un proceso en el que la solidaridad cívica se desvincula progresivamente de su fundamento prepolítico basado en los orígenes étnicos y culturales comunes. Asistimos a un cambio gradual del centro de atención de lo nacional hacia el patriotismo constitucional. Mientras que la conciencia nacional originalmente se materializó en torno al estado, en cuyos contornos las personas podían orgullosamente percibirse como actores colectivos en el mundo, hoy en día la solidaridad entre ciudadanos surge más bien de la conciencia de ser miembros de una comunidad democrática.

Los *estados* son capacidades almacenadas de acciones colectivas, las *constituciones* han creado asociaciones de ciudadanos libres e iguales. En la medida en que la autocomprensión de los ciudadanos y la imaginación de la comunidad política se centra en la constitución en lugar de en el estado, lo que resulta atractivo para los ciudadanos ya no es el automantenimiento beligerante de la nación contra otras naciones, sino el mayor desarrollo y la defensa de un orden liberal y justo dentro del propio país. Consideremos nuestros actuales debates políticos sobre la reforma sanitaria, la política de inmigración o la guerra de Irak: estas polémicas políticas se desarrollan en relación con los principios de justicia en lugar de remitirse «al destino de la nación». La actual «competición por un lugar» es diferente de la anterior «lucha por un *Lebensraum*». Hoy en día, en cualquier caso, la solidaridad se recauda en forma de pequeñas monedas —las cargas impositivas han sustituido a la prestación de un servicio arriesgado por el propio país. Ya no estamos dispuestos a morir— tampoco por Niza ni por Berlín o Madrid. (Bajo la regla del reclutamiento general, dicho sea de paso, Bush no habría podido lanzar su guerra contra Irak). Aún así quiero decir que la solidaridad entre los ciudadanos esté en peligro o haya desaparecido, simplemente ha cambiado de forma y de contenido.

Y en relación con esta transición a una forma posnacional de identidad, hay un cambio no sólo por lo que respecta al *objeto de compromiso*, del estado a la constitución, sino también respecto a la *fuerza que nutre la identificación*. El lugar de la anterior fuerza, supuestamente heredada y, en todo caso, prepolítica, es ocupado ahora por un proceso

sin límites de comunicación pública a través del cual los *proprios* ciudadanos consiguen, e incluso una vez más reconstruyen, una autocomprensión política temporalmente compartida. Tomemos por ejemplo una política de memoria que se ha extendido por muchos países durante las últimas décadas; pone de manifiesto de qué manera el patriotismo constitucional se genera y se renueva en el medio de la propia política. Al entablar discursos sobre el holocausto y los crímenes masivos del período nazi, los ciudadanos de la República Federal han tomado conciencia del hecho de que nuestra constitución democrática y el orden liberal constituyen un logro. El ejemplo también pone de manifiesto que los ciudadanos se apropian de la sustancia de los principios constitucionales y no sólo en cuanto a su contenido semántico abstracto sino en términos de un papel liberador que han desempeñado en el contexto de una historia nacional en particular. Con el cambio de enfoque del Estado a la Constitución, el contenido universalista de estos principios gana, no obstante, peso sobre la naturaleza particular del contexto subyacente.

(b) Estos cambios tienen un impacto en las perspectivas de una futura identidad europea. La tesis del *no demos* parte de una premisa errónea. No hay necesariamente una conexión interna entre identidades políticas y una sustancia de exclusión, más o menos homogénea, prepolítica. Nuestras sociedades nacionales son también cada vez más heterogéneas, y ya no pueden permitirse mantener la ficción de la homogeneidad étnica, lingüística y cultural. Ya que las identidades nacionales están cada vez más desligadas de los cimientos *prepolíticos* asumidos, y dependen, por el contrario, de culturas *políticas* que se centran en una constitución y se reproducen a través de la comunicación pública; la solidaridad cívica ha asumido una forma y un contenido que no presentan obstáculos a la ampliación de esa solidaridad más allá de las fronteras nacionales.

Aparte de la ausencia de una *incompatibilidad* estructural, el tipo de patriotismo constitucional que ya evolucionó dentro de los estados-nación, exhibe además una *afinidad* estructural con organizaciones supranacionales como la Unión Europea. A diferencia de los estados-nación, estas instituciones supranacionales presentan una diferenciación desconocida entre la constitución y el estado; a menudo carecen de las cualidades de un estado pero tienen todos los rasgos de una comunidad política, cuya constitución garantiza a todos los miembros igualdad de derechos. Y si los estados-nación surgieron un día en situaciones revolucionarias, cuando los pueblos se levantaron contra las fuerzas represivas

de un régimen autoritario y lo derrocaron, en la actualidad la situación es bastante diferente. Los estados-nación que asumieron sus constituciones democráticas hace mucho tiempo construyen ahora organizaciones supranacionales para dar respuesta a los crecientes riesgos y presiones de una sociedad global cada vez más interdependiente. Estas constituciones a menudo avanzan más rápidamente que las capacidades de acción política efectiva.

La Carta de las Naciones Unidas imita a la Constitución de los Estados Unidos cuando el preámbulo habla en nombre de «nosotros los pueblos de las Naciones Unidas», cuando de hecho crea competencias más bien débiles. La Carta sólo abre un espacio legal que debe rellenarse en el futuro con sustancia más política. La propuesta de una Constitución Europea también habla en nombre de «los ciudadanos y los Estados de Europa», como si se estuviera constituyendo un estado supranacional. Pero, en ambos casos las comunidades supranacionales carecen del monopolio decisivo de medios para la utilización legítima de fuerza, que fue lo que apuntaló realmente a los Estados modernos soberanos. El marco constitucional está así desligado en parte del poder del estado. Pero representa, precisamente por esta razón, el tipo adecuado de objeto para una identificación de los ciudadanos, cuando la solidaridad cívica asume la forma posnacional de un vínculo menos particularista con los principios constitucionales. En contra de la tesis del *no demos*, no existe obstáculo alguno para que la solidaridad cívica se extienda más allá del estado-nación, al menos ninguno que se haya construido en la propia forma de solidaridad política entre extraños que prevalece actualmente también dentro de las fronteras nacionales.

Resumiendo. Para la integración de una comunidad política, incluso si es tan amplia y heterogénea como la Unión Europea ampliada, se requiere, no obstante, alguna forma, por muy frágil que sea, de solidaridad entre los ciudadanos; y este requisito no puede cumplirse mediante un consenso abstracto referido sólo a deberes negativos. Los ciudadanos que se reconocen entre sí como miembros de una comunidad en particular se identifican con una forma de vida diferenciada. Pero incluso dentro de los estados-nación tal identidad colectiva se hace cada vez más independiente de orígenes prepolíticos supuestamente encontrados. Por lo tanto, los ciudadanos llegan a percibir su *ethos* político compartido como *resultado* de un proceso democrático que provoca constantemente polémicas sobre cómo deberían comprenderse a sí mismos como miembros

de una comunidad en particular. De este modo son conscientes del carácter constructivo y fluido de su identidad colectiva. Aplicando esta conclusión al problema actual, nos damos cuenta de que preguntar si *hay* una identidad europea es una forma errónea de plantear la cuestión. La pregunta correcta es, ¿cuándo cumplirán la Constitución de la Unión Europea y su base social los requisitos previos para que los ciudadanos europeos *desarrollen* una identidad europea?

Los ciudadanos con poder suficiente deben disponer de las oportunidades, hacer frente a las ocasiones y recibir los incentivos para percibir la relevancia y el tipo de problemas políticos que deben resolverse a escala europea, y participar en un proceso transnacional de comunicación y legitimación. Por supuesto, no es sólo cuestión de diseño constitucional y competencias debidamente localizadas sino, en primer lugar, una cuestión de cómo desarrollar una esfera pública y una sociedad civil a escala europea. Dentro de Europa, los escenarios nacionales son más o menos cerrados. Deben abrirse entre sí *a través de los canales nacionales existentes* de manera que los debates correspondientes en los demás escenarios se representen en uno solo. Esta *interpenetración* estimularía una comunicación transnacional sobre los mismos asuntos y al mismo tiempo a través de las fronteras, fronteras que funcionarían entonces como filtros de translación mutua. El proceso de autocomprensión ético-político, que a menudo es una parte implícita de los discursos cotidianos sobre políticas particulares y programas específicos, podría desarrollar entonces una dinámica propia.

Este modelo de cómo podría emerger la identidad europea depende, no obstante, de la confianza mutua. La confianza es, en parte, un producto de interacción intensificada. La actitud proeuropea de los miembros fundadores de la UE puede tal vez explicarse en parte por el factor tiempo. Las últimas olas de adhesión con una historia más corta de cooperación han presentado en ocasiones reservas más severas. Una vez que se hayan cumplido los requisitos previos para enmarcar una opinión europea global y una formación de voluntad, incluso los conflictos transnacionales entre clases sociales y partidos políticos, sectores económicos, grupos religiosos, regiones desarrolladas y subdesarrolladas, Estados miembros grandes y pequeños, etc. constituyen más bien mecanismos de generación de confianza. La institucionalización de una diversidad que se solapa tiene efectos integradores. La confianza se deriva de una resolución con éxito de los conflictos.

No obstante, es necesario haber acumulado previamente un determinado capital de confianza. De lo contrario, no será posible traspasar, de entrada, el umbral para tal institucionalización. La confianza no es sólo una consecuencia. Cabe constatar que ha sido, en la misma medida, una suposición previa en el proceso de unificación europea, si observamos retrospectivamente esos muchos umbrales: el Tratado de Roma de 1957, el Acta Única de 1986, el Tratado de Maastricht de 1991, la Unión Monetaria de 1999 y ahora, esperemos, la aprobación de una Constitución Europea. En el contexto de este proceso secuencial, la reconciliación entre Francia y Alemania después de la segunda guerra mundial no debería subestimarse. Nos recuerda el hecho de que, junto a los conflictos benignos institucionalizados, hay un tipo de conflicto realmente perturbador, perturbador para cualquier acumulación original de confianza.

Como fuentes de tensión continua entre las partes constituyentes de la Unión Europea, los conflictos entre memorias nacionales hostiles son potencialmente muy dañinos. Las historias de las naciones europeas modernas están repletas de esta desconfianza divisoria que generan las memorias. El rechazo polaco de determinadas partes de la Constitución propuesta es un caso ilustrativo. Pero las historias nacionales y las memorias colectivas no sólo interfieren debido a las imágenes atractivas o repulsivas, que remueven tanto odios como afectos. Las interpretaciones de las experiencias históricas del destino determinan actitudes más amplias, evaluaciones de hechos y autopercepciones. En ocasiones, estos trasfondos explican por qué los Estados miembros están profundamente divididos sobre determinadas cuestiones. En este momento, vienen a la mente cuatro de estas cuestiones decisivas:

- En primer lugar, la cuestión de si nuestras naciones comparten, especialmente a la vista de los cimientos normativos y de los actuales logros de los Estados del bienestar europeos, un modelo social diferenciado.
- En segundo lugar, la cuestión de si los procesos de globalización neoliberales dejan espacio para la política en general, y para los regímenes supranacionales de gobernanza más allá de los estados-nación en particular.
- Y, asumiendo que es así, la siguiente cuestión es si nuestras naciones deberían desarrollar la capacidad de actuar en común con el fin de asumir el papel de un actor global.

- Y, en tal caso, la cuestión final es si deberían proseguir con el proyecto kantiano de un orden legal cosmopolita e impulsar una reforma correspondiente de las instituciones de Naciones Unidas.

Se trata de cuestiones complejas, pero si uno analiza detenidamente estas cuestiones en el contexto de lo que los pueblos creen que han aprendido de sus respectivas historias nacionales, se puede entender fácilmente por qué, por ejemplo, Gran Bretaña, los Países Escandinavos y los nuevos Estados miembros de la Europa del Este normalmente prefieren, cada uno por razones diferentes, mantener un modo intergubernamental de cooperación entre estados-nación más o menos soberanos, mientras que la primera cohorte de Estados miembros de la Unión Europea está más o menos preparada para revisar la autopercepción de estados-nación independientes y para profundizar más en la integración. No obstante, esta distancia se acortará finalmente, mediante velocidades diferentes o desacelerando todo el proceso de unificación. En todo caso, una identidad europea no puede tampoco construirse desde cero, y por ello debemos elegir los ladrillos de la identidad europea a partir de un contexto más amplio que englobe y reconcilie las historias nacionales antagonistas.

En alguna ocasión anterior, he adelantado algunas sugerencias para encontrar las fuentes de una identidad europea.⁴ Debido a su éxito a escala mundial, los logros más significativos de Europa ya no pueden defenderse como una propiedad específicamente europea. En la medida en que el cristianismo y el capitalismo, las ciencias naturales y la tecnología, el Derecho Romano y el Código Napoleónico, la forma de vida urbana burguesa, la democracia y los Derechos Humanos se han extendido a otros continentes, estos legados ya no constituyen un *proprium*. La forma occidental de espíritu, enraizada en la tradición judeo-cristiana, tiene sin duda alguna sus propias características. Pero los europeos también comparten ese hábito mental, caracterizado por el individualismo, el racionalismo y el activismo, con Estados Unidos, Canadá y Australia. «Occidente», como forma espiritual, agrupa a algo más que sólo a Europa. No obstante hay determinados elementos que diferencian a Europa incluso de sus parientes más cercanos. Permítanme terminar enumerando simplemente alguno de estos rasgos característicos:

- secularización sin compromiso,
- confianza en el papel civilizador del estado,
- un sentido peculiar de la dialéctica de la Ilustración,
- un *ethos* colectivista de justicia social,
- la apropiación reflexiva de tres experiencias negativas fundamentales: el totalitarismo, la historia colonial y los nacionalismos radicales.

(a) En la Europa moderna, la relación entre la Iglesia y el Estado se desarrolló de forma diferente a ambos lados de los Pirineos, fue diferente en el norte y en el sur de los Alpes, al oeste y al este del Rin. Y, sin embargo, hay una lección común que se puede extraer de las guerras de religión: dentro de la sociedad civil, la religión en su conjunto asume una posición relativamente apolítica.

(b) La propagación de los ideales de la Revolución francesa en toda Europa explica por qué la política en sus dos formas —como poder organizador y como medio para garantizar las libertades— ha sido bien recibida, mientras que los conflictos agudos de clase no han sido tan bien recibidos por el mercado. Los europeos confían en el poder civilizador del estado y en su capacidad para corregir «los fallos del mercado».

(c) El sistema de partidos que surgió de la Revolución Francesa ha sido copiado a menudo. Pero este sistema sirve como competencia ideológica que somete los resultados de la modernización capitalista a una evaluación política constante sólo en Europa. Esto impulsa también la *sensibilidad de los ciudadanos por las paradojas del progreso*.

(d) En el contexto de los movimientos de los trabajadores y de las tradiciones socialistas cristianas, *la lucha por «una mayor justicia social»*, con el objetivo de proveer igual para todos, se afirmó frente al *ethos* individualista de la justicia de mercado que acepta flagrantes desigualdades sociales como parte de la negociación.

(e) La Europa contemporánea se ha configurado mediante la experiencia de los regímenes totalitarios del siglo xx y, especialmente, la memoria del holocausto. Las polémicas autocríticas sobre este pasado nos recuerdan la base moral de la política.

(f) Un pasado belicoso enredó, en su momento, a las naciones europeas en conflictos sangrientos. Puede que la historia del éxito de la Unión Europea haya confirmado a los europeos en su creencia de que la

domesticación del poder estatal requiere una limitación mutua de soberanía, tanto a escala global como nacional.

(g) Cada una de las grandes naciones europeas ha experimentado el florecimiento de su poder imperial, y cada una de ellas ha tenido que superar la experiencia de la pérdida de dicho imperio. Partiendo de esa perspectiva, podrían aprender de la derrota para verse a sí mismos en el dudoso papel de victoriosos que están llamados a rendir cuentas por la violencia de un proceso desarraigado de modernización.

Notas

1. M. Zürn (2000), «Democratic Governance Beyond the Nation State», *European Journal of International Relations*, vol. 6 (2), pp. 183-221.
2. G. Vobruba (2003), «The enlargement crisis of the European Union», *Journal of European Social Policy*, 13 (12), pp. 25-49.
3. C. Offe, *Sozialpolitik und internationale Politik* (Vortrag GI, Madrid, octubre 2003).
4. J. Habermas, «Was die Europäer verbindet», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 de mayo de 2003.

El fracaso de la Europa política

Michel Rocard

Resulta tremendamente difícil definir lo que es una identidad: ¿qué es una identidad política comparada con otros tipos de identidad? Habida cuenta de la complejidad del tema en su conjunto, me limitaré a la definición de identidad como aquello que puede oponerse a lo exterior, a los otros, de ahí que mi propuesta dé prioridad a la política exterior. De hecho, Europa tiene una identidad histórica muy fuerte y una identidad geográfica todavía más fuerte, y ha conseguido llegar a tener, a producir, cierta personalidad comercial. ¿Pero se puede considerar que una capacidad comercial bajo mando único es realmente una identidad? Me atrevería a afirmar, como pone de manifiesto la observación de la historia, que Europa siempre se ha negado a dotarse de una identidad política.

Como sabemos, muchos grandes imperios en todo el mundo han desaparecido a lo largo de la historia, pero tenían en común el haber llegado a los límites del desierto, de la barbarie, y a entidades externas de naturaleza no comparable; integraban o federaban a pueblos que hablaban diferentes lenguas, en la mayoría de los casos, y adoraban a sus dioses de formas diferentes. El emperador de Persia Ciro el Grande fue el primer gobernante que ilustró esta idea de que el imperio puede crecer siempre que respete a los dioses de la población recién conquistada, y garantice la seguridad. Por consiguiente, esta condición surge medio milenio antes de Cristo. Y Europa es el único caso en el que esto no se consiguió. No disponemos aquí de espacio para intentar explorar el porqué, pero el hecho es que, en contraste con todas estas estructuras del resto del mundo, Europa se ha constituido, a pesar del Imperio Romano que forjó la unidad de Europa hasta los bosques y las tierras frías del Norte, pero desapareció, a pesar de Carlomagno, Europa de hecho se ha constituido,

se ha construido sobre un equilibrio de siete u ocho identidades colectivas que ahora llamamos nacionales. Probablemente surgieron como identidades lingüísticas e incluían a Rusia, la zona germana, Francia, Reino Unido, Suecia, España y Portugal. Naturalmente, algo más tarde surgieron con las mismas características las provincias neerlandesas unidas y alguna referencia a Polonia. Y la historia es una lucha de todas ellas intentando evitar que una llegara a ser dominante. Esto significa que la cristalización de cada una de ellas surge de comunidades, lingüísticas y religiosas, que se fueron haciendo cada vez más rígidas, mediante la aparición del concepto de nación y, posteriormente, del concepto de estado. Esto explica bien cómo hemos construido nuestra visión de la organización social y, en mi opinión, legitima la idea de que la referencia a la identidad nacional tiene una dimensión que ningún otro acontecimiento político puede superar.

Ahora bien, ¿cómo se ha puesto de manifiesto en la historia reciente este rechazo europeo de la identidad política? Empieza por el hecho de que nunca nadie siguió a las primeras personalidades que reclamaban una Europa federal, o unos Estados Unidos de Europa. Víctor Hugo fue el primero en lanzar este mensaje en 1851, nadie le escuchó, sólo cosechó sonrisas. Más importante aún, nadie siguió a Briand ni a Stresemann en 1920: y fue una de las razones que llevaron a la segunda guerra mundial. Pero Jean Monnet aprendió esa lección y, después de la segunda guerra mundial, vio claramente que era necesario algún tipo de estructura técnica sólida para implantar la paz entre esos países intratables, en guerra desde hacía un milenio. Por ello Monnet propuso que el intento de construir una identidad común no empezara por sacrificar los signos de la soberanía. No toquemos la bandera, el himno nacional, la moneda, los ejércitos, la diplomacia. Por tanto empezó con lo que en francés llamamos *l'intendance*, la intendencia. Es muy importante subrayar que, en la fase actual, lo que ha empezado en términos de economía, crecimiento, intercambio, importaciones y exportaciones, ha adquirido una dimensión gigantesca pero se centra en asuntos cuantitativos, en dinero, niveles de vida, nada que despierte emociones. Cabe señalar al respecto que los jóvenes de hoy en día, los que tienen entre 18 y 25 años, no se integran fácilmente, ni masivamente, en nuestros partidos políticos, no se adhieren fácilmente ni masivamente a sindicatos, ni al movimiento europeo federalista o a sus diversas sociedades subsidiarias, pero sí se unen a las ONG que, al contrario de Europa, se ocupan del drama humano, del sufrimien-

to humano, de la vida o la muerte, del hambre, y se plantean de entrada una competencia y un alcance a nivel mundial. La lógica de Jean Monnet nos ha permitido alcanzar la fantástica unidad europea y monetaria de hoy. Los bloqueos se derivan del hecho de que la fase actual no permite dar ningún paso adicional sin tocar algún aspecto muy importante del simbolismo nacional; y es este punto de bloqueo en el que está enraizado el comportamiento de nuestros países, al que siempre aludimos a escala nacional.

Me gustaría añadir un análisis sobre la prolongada responsabilidad francesa, no exenta de culpa, en la gestión de todo esto. Después de la guerra, Francia tuvo más responsabilidad que los demás países europeos porque era miembro permanente del Consejo de Seguridad, porque llegó a controlar las armas nucleares bastante pronto y, en tercer lugar, porque prevaleció en el lanzamiento inicial de las ideas europeas. En Francia hay una larga y bien conocida tradición de arrogancia sobre la que habría que hablar, con la única condición de que sólo los franceses están autorizados a hacerlo... El tipo de relación que un país establece con sus vecinos define su lugar en los asuntos internacionales. Uno de los problemas se planteó con Alemania que nos *regaló* a Adolf Hitler pero, para empezar, era austriaco no alemán, y además estaba médicamente trastornado, por lo que se trata de algo muy diferente. En el caso de Francia, con menos sangre, le dimos a nuestros vecinos a Luis XIV, Napoleón Bonaparte y Charles de Gaulle. Este terrible triángulo revela lo que nuestra cultura nacional representa: el comportamiento de estas personalidades y el desprecio que mostraron hacia sus vecinos ha sido constante y, en mi opinión, sigue siendo el comportamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

Pero hay cosas peores, y no puedo evitar hacer alusión a la guerra fría y al modo en que la guerra fría no desembocó en una guerra caliente gracias a la disuasión nuclear. Las élites francesas comprendieron muy pronto el hecho de que el control de las armas nucleares era una condición para determinar la importancia del país en el futuro. Se trata de uno de los raros puntos de absoluta continuidad entre la IV y la V República. Cuando De Gaulle decidió implantar y utilizar armas nucleares francesas, todo el trabajo, desde el punto de vista científico y presupuestario, fue iniciado por Mendès France y continuado por Guy Mollet. Cuando se desplegaron las armas nucleares francesas, estaban dentro del tratado de la OTAN y bajo mando de la OTAN; sencillamente resultaba convenien-

te llegar hasta la Unión Soviética desde una posición más cercana que la que tenían los americanos, nada más. La doctrina consistía en represalias masivas. El mensaje para el mando soviético era el siguiente: no somos lo suficientemente ricos como para multiplicar armas con tareas específicas, así que si vosotros, soviéticos, matáis a uno de nuestros 400 millones de miembros de la Alianza Atlántica, o tocáis una hectárea de nuestros millones de kilómetros cuadrados, responderemos y mataremos a vuestros 200 millones de ciudadanos. Dos personas, el presidente John Kennedy y el secretario Robert McNamara decidieron que el juego era terriblemente peligroso y absolutamente enloquecido, y cambiaron la doctrina militar por la respuesta flexible. El mensaje al Gobierno soviético quedaba claro: mientras no utilicéis armas nucleares, nosotros tampoco lo haremos. El mensaje de Estados Unidos a los europeos era entonces: somos vuestros aliados, naturalmente os defenderemos y os liberaremos, pero tal vez al precio de una invasión más. Dudo que en Europa todo el mundo comprendiera la totalidad del mensaje, pero estoy seguro de que De Gaulle sí lo entendió. En mi opinión, nuestros amigos americanos no reconocieron suficientemente su paciencia. Tardó tres años y medio en decidir retirar los sistemas militares franceses de la disciplina de la OTAN, sólo para tener la libertad diplomática de disparar, como se lo reconocía al Reino Unido en el tratado de 1946 (una cláusula de dominio público). Tanto Kissinger como McNamara me dijeron posteriormente que ésa era claramente la clave de equilibrio: los rusos sabían que ningún presidente americano daría la orden de disparar armas nucleares para defender nada que no fuera su territorio y su población. Y sabían que tenían un extraordinario margen de maniobra para las armas convencionales. En esa situación, sólo la locura impredecible de los franceses que, por ejemplo, nunca habían prometido a nadie que no lanzarían primero un ataque nuclear, creaba una situación de incertidumbre que era la clave de la paz en ese momento.

Kissinger incluso llegó a decirme que, si hubiéramos pensado en ello antes, probablemente podríamos haber organizado en la OTAN un mando interno diferente y haber evitado muchos malentendidos y dificultades. Pero McNamara me contestó: «Kissinger se equivoca en ese punto, los americanos somos demasiado arrogantes para llegar, a partir de la observación de una situación de poder, a una decisión que supondría abandonar una parte del poder; queríamos el mando en la OTAN». Pero la actitud francesa también ha consistido en despreciar a todos los

demás europeos. Francia se complacía en un diálogo hostigador cara a cara, un diálogo insultante con Estados Unidos y decía que se callaran todos esos *enanos* de Europa. El resultado ha sido, para todos ustedes, un tremendo temor de esta irresponsabilidad francesa. No estaban informados de la capacidad técnica de esas armas, que tenían a su alcance a 180 millones de ciudadanos alemanes, soviéticos, polacos y checos: ¡180 millones! Pero no creían en absoluto en la eficacia de esas armas y estaban seguros de que esa estupidez francesa erosionaría y amenazaría la relación de confianza entre Estados Unidos y Europa. Y todos ustedes llegaron al convencimiento de que había que hacer callar a los franceses, que lo que estaban haciendo era demasiado peligroso. Y no hicimos ningún gesto de cortesía para explicarles que las cosas podían ser diferentes. Dos años después de una vacuna, se pone una inyección de *recuerdo*, para reconfirmarla. Frente a esta actitud de los franceses sobre la seguridad, frente a esa arrogancia, considero, como una reconfirmación de la vacuna, la estúpida actitud de Jacques Chirac respecto al Mando Sur de la OTAN: dijo que, acabada la guerra fría, Francia estaba lista para volver a la OTAN, pero a cambio de que el Mando Sur de la OTAN en el Mediterráneo fuera a un almirante europeo, por ejemplo italiano. El error de Chirac (causante de un tremendo enfado en Italia por ver así comprometidas sus relaciones con Estados Unidos) era olvidar que el Mando Sur de la OTAN recae en el almirante al frente de la 6ª Flota, que se encuentra en la cadena de mando nuclear. Y Francia cosechó un rechazo, con gran regocijo de los demás europeos.

Mi tesis, apoyada en estos hechos poco conocidos, es que cuarenta años crean una cultura, a saber que la seguridad es algo sobre lo que no se puede discutir con los franceses porque sólo les importa el placer que sienten en acosar a Estados Unidos y no les interesa en absoluto un debate serio sobre las limitaciones, algo que no es cierto pero que sigue estando ahí.

Cuando el gran éxito de la Europa comercial, del Mercado Común, creó una situación en la que resultaba ridículo —e incluso peligroso— no disponer de ninguna política exterior —identidad, medios para llevarla a cabo—, cuando Oriente Medio se encuentra desequilibrado, probablemente debido a la total ausencia de Europa, cuando en nuestras fronteras la antigua Yugoslavia explotó, y no hubo capacidad alguna de respuesta, surgieron las presiones. Esas presiones llevaron a las negociaciones para el Tratado de Maastricht. Éstas se abrieron con la idea de que, una vez

completado el Mercado Común integrado, deberíamos plantearnos seguir avanzando. En tres ámbitos: el euro, la política exterior (incluida la defensa por supuesto) y la política judicial. Pero los gobiernos frente a esa presión, frente a una demanda que procedía de nuestras opiniones públicas y que difundía la prensa, bloquearon el proceso. Las razones históricas de desconfianza, que acabo de describir, seguían presentes. Y como resultado de esa negativa —no digo imposibilidad, porque podríamos haberlo hecho— por parte de la mayor parte de nuestras naciones de dotar a Europa de una identidad política en política exterior, estamos digiriendo la quinta derrota, la quinta negativa de nuestro Consejo de Ministros de definir, sobre una amplia base, una capacidad para actuar con voz única en los asuntos mundiales. Y esas cinco derrotas son Maastricht, Amsterdam, Niza, el proyecto de Constitución y la última conferencia intergubernamental. En particular, como todos saben, no hubo consenso para abrir realmente el sentimiento de la política exterior. Por consiguiente, mi conclusión, como viejo activista federalista europeo de medio siglo, es que la Europa política está ahora muerta, que no tiene sentido reclamar que nos den por sexta vez lecciones de historia.

Por otra parte, la gestión de la crisis de Irak demuestra evidentemente que Europa no era la prioridad de ningún líder europeo, ni Chirac ni Schröder ni Blair ni Aznar, por no hablar de Berlusconi. Cuando Chirac decidió tener la valentía de refutar la pertinencia de esta guerra, lo hizo enseguida, probablemente por la prolongada penetración en el mundo árabe que la historia le ha dado a Francia. Pero, a mi modo de ver, debía de haber consultado con Berlusconi y Aznar, al principio, antes de que se decantaran a favor de esa guerra. De haber hablado antes con Schröder, probablemente habría evitado que éste lanzara su absurdo «guerra en ningún caso». Cuando tienes a un criminal como Sadam Hussein ante ti, no se puede decir «guerra en ningún caso». Creo incluso que, de ese modo, si se hubieran puesto de acuerdo, la fuerza de esos europeos continentales habría impresionado a Tony Blair. Lo que ocurre es que no tenemos ningún líder para el cual el logro de Europa sea una condición prioritaria en lo que hace, más bien lo contrario. Las estructuras nacionales se han mantenido como el último recurso de la decisión política y la base de cualquier negociación internacional.

Otra lección de la guerra de Irak procede fundamentalmente de los recién llegados. En Europa presumimos mucho de lo que hacemos juntos; pero, de hecho, aunque lo alcanzado es fundamentalmente comercio

e intercambio, hablamos mucho de paz, de derechos humanos, de limitar las desigualdades, de una buena protección social, etc., o de cosas que están en peor situación ahora que hace veinte años. Habíamos olvidado lo que la crisis de Irak ha puesto de manifiesto: para cualquier identidad colectiva, es decir nacional, pero tal vez no sólo nacional, la seguridad y los fantasmas sobre la seguridad —aunque se encuentren en lo más profundo de nuestros corazones, aun cuando no los formulemos de forma explícita— son la condición previa a cualquier otra acción. Mientras la seguridad no se ve amenazada, podemos permitirnos el lujo de largas discusiones y de ser activos comercialmente, incluso en derechos humanos y progreso social. Si en algún lugar surge una amenaza para nuestra seguridad, todo lo demás pasa a ser secundario. La lectura que permite la división europea, a partir de la crisis iraquí, es que ningún país se ve capaz de emprender acciones políticas colectivas si ello parece amenazar o cambiar lo que consideran su seguridad.

No cabe buscar mucha lógica en todo ello ya que, para cualquier nación, la seguridad es una combinación de fantasmas y símbolos compartidos por las personas corrientes y lo gobernantes. Tenemos cuatro países neutrales —Irlanda, Suecia, Finlandia y Austria— que han pedido, en la Convención y la última conferencia intergubernamental, que se modifique el texto referente a la pequeña fuerza que se está constituyendo para llevar a cabo las misiones Petersberg. Por otro lado, la mayoría de los países —Reino Unido y Polonia, claramente— consideran que, pase lo que pase, su seguridad depende de sus relaciones con Estados Unidos: se puede hacer muchas cosas conjuntas en Europa, excepto aquello que Estados Unidos desapruueba, porque entonces las cosas cambian. Los franceses a este respecto han construido una mitología técnica basada en el misterio y el genio nacional que incluye sus armas nucleares. Son los únicos que han desarrollado una idea según la cual su seguridad no requería realmente de alianzas.

Finalmente, cabe observar que el prolongado bloqueo de la política exterior europea es permanente, porque el entusiasmo por el gran éxito del ámbito económico —que es lo que hacemos juntos— no basta para superar todo eso. Creo que este bloqueo permanente se explica por tres razones. Las dos primeras son el peso de las soberanías nacionales (nuestros hábitos, nuestros condicionantes mentales, todos nuestros reflejos comunes, están enmarcados en los límites de soberanía nacional que son muy difíciles de superar) y las contradicciones en las identidades de se-

guridad para todos nosotros. La tercera, sobre la que probablemente deberíamos trabajar, es que nos enfrentamos juntos al problema de la regulación y la coordinación de este ámbito económico en cuanto salimos de las fronteras de nuestro Estado nacional europeo. Y aquí nos encontramos con otro obstáculo, la teoría monetarista (el mito de Milton Friedman), según la cual, el rendimiento de la economía no necesita de estado alguno, porque los equilibrios que genera el mercado son óptimos. Y las fuerzas económicas que se adhieren a esta teoría son prácticamente mayoritarias en Europa. Y creo que esta convergencia de visiones nos ha destruido a todos.

Por tanto, es probablemente nuestro deber actual intentar erosionar todos esos bloqueos que socavan la eficacia europea en asuntos mundiales tales como la volatilidad de los precios del mercado —sea la moneda o las materias primas—, el cambio climático, la paz o la guerra, el trabajo epidemiológico: todo esto está paralizado por la negativa de una mayor coordinación a escala mundial, de la que Europa debería haber dado ejemplo. Por tanto, creo que debemos multiplicar los foros donde pensar juntos para crear, para ampliar la legitimidad de la responsabilidad pública de la gestión del planeta en un nivel que quede por encima de las autoridades nacionales. Tenemos que luchar por una segunda visión. Mi aprendizaje, como miembro del Parlamento Europeo, gracias a las confianzas de algunas personas, es que más de la mitad de las naciones miembros de la Unión Europea, incluyendo las nuevas, han llegado aquí para crear una gran Suiza. Eso ya es algo, pero equivale a aceptar una limitación en la capacidad de influencia mundial. Pero si pensamos que no podemos eludir aceptar nuestra parte de responsabilidad mundial, hay que cuestionar esta mentalidad.

Dos observaciones más que me parecen relevantes. Una es que todo esto no es ajeno al debate intra-americano. La elección entre unilateralismo y multilateralismo que han de hacer los norteamericanos, la decisión que se ha de tomar sobre lo que supone el uso de una fuerza militar extraordinaria (¿debería ser empleada para mejorar el buen gobierno «para el mundo entero»?; ¿o debería estar esa fuerza al servicio exclusivo de nuestro propio interés sin más?) son cuestiones clave de la regulación del mundo actual. La ausencia de una identidad política europea significa la ausencia de Europa en el debate sobre este tema. El debate se queda en el marco nacional, incluyendo a alemanes, franceses e ingleses. Estamos involucrados en ello y naturalmente tenemos que contribuir a la

solución, lo que significa que la buena solución para el planeta incluye a la mitad del pueblo norteamericano.

En conclusión, el intento repetido de dar a Europa una identidad política, en términos de política exterior, es ahora un factor de división dentro de Europa, además de una agresión a Estados Unidos, como uno quiera verlo. Pero hemos subestimado el tremendo poder de lo que hemos hecho. Desde hace cinco años, y no antes, Boeing y Douglas no han podido completar una fusión y Microsoft y Honeywell no han podido realizarla por su impacto en el mercado europeo. Hace dos meses hubo un debate —una primera lectura en Parlamento Europeo, que no ha terminado— respecto a la patentabilidad del *software*. El Parlamento, por 360 votos contra 150, decidió prohibir a Microsoft que se hiciera con el control de la difusión de cualquier conocimiento científico en el mundo actual. Más significativo aún, Galileo: todos tienen GPS, funciona, y aun así se habla de esos americanos malos que ofrecieron ese servicio a todo el mundo; sin embargo, su vertiente militar nos haría correr un gran riesgo de fragilidad si se declarara alguna vez una guerra electrónica en el mundo e interrumpiría el servicio. Esta probabilidad es prácticamente nula, por lo que no existe realmente una razón estratégica para fomentar Galileo, pero lo decidimos por intereses puramente comerciales porque el mercado es extraordinario.

Por tanto hemos descubierto que nuestros asuntos de mercado son extremadamente poderosos, mucho más de lo que pensábamos, y probablemente constituyen la raíz del descubrimiento de nuestra autonomía respecto a Estados Unidos. Por consiguiente, creo que tenemos que explorar esa vía, que es buena. Visto así, la Unión Europea actual ya no es una agrupación de países en torno a un proyecto político y a una voluntad política, y probablemente no lo será porque se ha acabado con esa idea. Es sólo un territorio, un espacio consagrado a la ley. Esta agrupación de naciones está gestionada mucho más en función de reglas que en función de una voluntad política. Dos corpus legales componen este conjunto de reglas: uno se refiere a los derechos humanos y el otro, al marco legal en el que se puede producir, intercambiar y competir. Estos dos bloques de reglas son los mejores del mundo. Un territorio de tales características no tiene ninguna razón y ninguna posibilidad de expresar nada en términos de política exterior, pero tiene todas las razones para extender sus virtudes geográficamente. Por ejemplo, para consolidar la paz en la región y ayudar al desarrollo democrático, Turquía debe incorporarse.

LA IDENTIDAD MESTIZA DE EUROPA

Estados, naciones y comunidades en la Unión Europea

Riva Kastoryano

¿Qué es Europa? ¿Se trata de un espacio geográfico o de un modelo de civilización? ¿De una máquina económica o de un proyecto político? ¿De una nueva realidad histórica o de un pensamiento filosófico? Todas estas preguntas acompañan a la construcción de Europa y sus implicaciones en las múltiples y diversas identidades consolidadas en el marco de los estados-nación, y siguen estando abiertas. Es bastante interesante que todas estas preguntas se hayan planteado explícitamente cuando Turquía se encontraba a las puertas de la Unión, presionando para integrarse como Estado miembro: ¿Forma parte Turquía de la civilización europea? La Turquía musulmana, la Turquía con una tasa de crecimiento demográfico por encima de la media europea y la Turquía que no respeta los Derechos Humanos, cuyos criterios se establecieron en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. En resumen, si las identidades se definen mediante interacciones, Turquía, ajena a Europa en varios ámbitos, se erige como un espejo frente a la identidad y a los proyectos europeos.

Existen también en Europa poblaciones que sirven igualmente de espejo a la construcción europea. Se trata de las poblaciones inmigrantes originarias de terceros países que están instaladas en diferentes países europeos desde los años sesenta: los «extranjeros del interior». Su integración conduce a interrogantes sobre la concepción de universalidad de los estados-nación europeos, sobre la naturaleza de su comunidad política, sobre las dinámicas de inclusión y de exclusión por medio de las políticas aplicadas en diferentes países, sobre los mecanismos que suscitan una identificación con la comunidad nacional más allá de los términos jurídicos de ciudadanía y sobre su participación en la construcción europea, ese nuevo espacio político más allá de los límites territoriales de

los Estados de residencia o de ciudadanía. Esta población, tan diversificada culturalmente como la propia Europa unida, o incluso más, instalada en algunos países europeos desde los años sesenta constituye sin lugar a dudas una de las piedras del edificio europeo. Incluso si las políticas de inmigración y de integración siguen dependiendo de competencias nacionales, el modo de participación política de las poblaciones inmigrantes da la prioridad cada vez más a una identidad «de origen», y encuentra un punto de apoyo en el nuevo espacio político de identidad incierta que es la identidad europea, refugiándose en solidaridades identitarias que se dibujan a través de las fronteras nacionales en función de la nacionalidad (actual o de origen), de la religión y también de la lengua. Con la firma del Tratado de Maastricht, cuando la Unión Europea contaba con doce Estados miembros, algunas asociaciones de inmigrantes que proclamaban su voluntad de superar los marcos nacionales de los Estados miembros hablaban de la «13ª población» o el «13º estado», o también de la «13ª nación». La fórmula sugiere un sentimiento de pertenencia a una colectividad y a una voluntad de consolidar una solidaridad más allá de los Estados y de afirmarse en el espacio europeo. La idea remite a la definición de una comunidad transnacional, a saber, una comunidad estructurada por individuos o grupos instalados en países diferentes, pero que comparten referencias comunes y, sobre todo, que expresan intereses comunes frente a las instituciones europeas que guían las acciones y sus reivindicaciones. Su organización trasciende las fronteras de los Estados miembros así como las de las diversas nacionalidades presentes en la inmigración.

Preguntarse sobre las redes de solidaridades transnacionales basadas en la religión, la nacionalidad de origen o situaciones de minoría étnica y racial, o también sobre discriminaciones sociales, supone preguntarse asimismo sobre la identidad europea en construcción. ¿En qué medida estas redes, implantadas tanto por instituciones europeas supranacionales, en particular por el Parlamento Europeo, como surgidas de iniciativas locales, contribuyen a su vez a definir a los incluidos y los excluidos en este proyecto en principio económico, y a dibujar las fronteras de la identidad europea? ¿En qué medida estas redes definen los términos de la pertenencia a una comunidad transnacional, de naturaleza heterogénea y cuyas fronteras identitarias no son geográficas y generan un nuevo concepto de nación que es transnacional, desnacionalizado y desterritorializado respecto al país de origen y de residencia, que produce un

nuevo concepto de participación política y que encuentra una base común en Europa? Pero la cuestión más general inherente al fenómeno transnacional sigue siendo saber cuáles son los cimientos de tal estructura. ¿De dónde extrae su legitimidad, cuáles son las implicaciones de esta construcción en los Estados, en la redefinición de la ecuación estados, naciones, en particular comunidades, e identidad europea?

Espacio europeo y participación transnacional

En los años ochenta proliferaron en varios países europeos un número infinito de asociaciones denominadas de inmigrantes. Estas asociaciones permitieron a los grupos latentes pasar a la acción estructurándose en torno a la religión, la nacionalidad, la región de origen, etc. Gracias a estas nuevas formas de organización, los nuevos actores sociales y políticos se adaptaron a nuevas estructuras a medida que se definían nuevas estrategias que combinaban los intereses comunes y las afinidades identitarias más allá de las fronteras del estado. Las asociaciones favorecieron la aplicación de tales estrategias, en la medida en que los militantes proclamaban públicamente particularismos identitarios, a la vez que expresaban una voluntad de integración colectiva (o individual) en las sociedades nacionales y en un espacio transnacional.

Las estructuras asociativas se desarrollaron sobre todo en relación con las instituciones locales y nacionales. Los estados apoyaron los proyectos de las asociaciones cuando se referían a la integración social de los inmigrantes. Organismos especializados como el FAS (Fondo de Acción Social) en Francia o el *Ausländerberauftragte* (la Comisión para los extranjeros) en Alemania les ayudaron a movilizarse para la educación, el empleo y la vivienda, financiaron sus campañas de lucha contra las discriminaciones raciales y étnicas y subvencionaron sus actividades. Los municipios les concedieron locales para llevar a cabo manifestaciones culturales de sus identidades, como conciertos, jornadas gastronómicas o de otra índole. El objetivo consistía en permitir a las poblaciones afectadas designar un representante que pudiera expresar los intereses colectivos del grupo y disponer de un interlocutor entre el grupo y los poderes públicos, al menos en Francia. En Alemania también era importante incluir a las asociaciones de inmigrantes en el concepto corporativista

de la vida política. En su conjunto, incluso si estos esfuerzos condujeron a relaciones de dependencia con el Estado Providencia o se utilizaron con fines electorales por parte de los partidos políticos, también dieron lugar a una institucionalización de las identidades colectivas construidas en el marco de las asociaciones, sobre todo en su interacción con los poderes públicos.¹

Por supuesto se trata en este caso de asociaciones culturales y sociales y no religiosas que, por su parte, son a priori autónomas respecto al Estado Providencia de los países de residencia, debido a la regla de separación de la Iglesia y del Estado. Son sobre todo las cotizaciones, así como los fondos abonados por organismos internacionales, los países de origen o también por fracciones políticas de los países de origen, los que garantizan su supervivencia y contribuyen a la institucionalización de la identidad religiosa de los inmigrantes y los incluyen de este modo en el ámbito de confrontación y de competencia entre asociaciones que tienen los mismos objetivos: todas pretenden encontrar juntas un punto de apoyo en el espacio europeo para ampliar su acción y reforzar de este modo su representatividad tanto a escala nacional como europea.²

Estas asociaciones también se han reorganizado en redes a través de Europa. Al igual que las redes de los grupos profesionales, constituyen los hilos de «una tela de araña» que cubre el espacio europeo definido como un «espacio sin fronteras interiores en el que —según el Acta Única europea de 1986— la libre circulación de mercancías, de bienes y de capitales está asegurada».³ La transnacionalización de estas asociaciones no corresponde a la «globalización desde abajo» anunciada por Portes;⁴ se deriva más bien del trabajo de los dirigentes asociativos que, socializados en las instituciones nacionales, son portadores de un doble mensaje: integración nacional y europea. Su objetivo es conseguir una representación política de las poblaciones extranjeras o de origen extranjero en los diferentes países europeos en los que están instaladas, así como ante las instituciones supranacionales europeas.

Algunas de estas redes que alimentan esta visión transfronteriza surgen de iniciativas locales, mientras que otras son puestas en marcha por instituciones de la Unión Europea, en particular por el Parlamento Europeo, y otras son fomentadas por los países de origen o por organismos internacionales que quieren promocionar el islam en Europa. Pero todas ellas ayudan a los militantes a elaborar estrategias que superan los sistemas del estado. Las instituciones europeas intervienen para definir

un denominador común que tendría en cuenta reivindicaciones más allá de las relaciones con los estados— nación. De este modo, en 1986, el Parlamento Europeo puso a disposición de las asociaciones denominadas de inmigrantes fondos para que pudieran coordinar sus actividades y creó una estructura transnacional denominada «Foro de los inmigrantes». Disuelto en 2001, el Foro pretendía ser «un lugar de expresión para las poblaciones no comunitarias establecidas en Europa, a través del cual puedan comunicar sus reivindicaciones, y también difundir la información surgida de las instancias europeas». ⁵ Según el responsable encargado del seguimiento del Foro en la Comisión de las Comunidades Europeas, el objetivo era que los ciudadanos de terceros países llegaran a tener «las mismas oportunidades y los mismos derechos que los autóctonos, y compensar de esta forma la carencia democrática».

El objetivo del Foro de los inmigrantes consistía en principio en reunir a las asociaciones de inmigrantes formadas en primer lugar en virtud del criterio de la nacionalidad, criterio jurídico, y por lo tanto objetivo. Al mismo tiempo, la capacidad de organización medida en términos de multiplicidad de las nacionalidades representadas, el número de filiales, la extensión de las redes, la pluralidad de los sectores que cubren (económico, social, cultural) y, por supuesto, la representatividad en el país en el que se sitúan, constituían los criterios de selección de las asociaciones miembros del Foro. En cuanto al interés, el Parlamento Europeo lo formulaba en términos de igualdad de derechos de los no europeos y de su «liberación» respecto a los políticos nacionalistas tanto de los países de origen como de los países de inmigración. En cualquier caso, el objetivo declarado de las instancias europeas era llevar a los dirigentes asociativos a disimular sus preocupaciones identitarias en sus estrategias de reconocimiento como «europeos no europeos». De este modo el Foro se refería de hecho a una nacionalidad denominada «de origen», a la religión o también al «color», como lo sugería la interpretación británica. Por consiguiente, no era una cuestión de nacionalidad, sino más bien de etnicidad, un sentimiento subjetivo de pertenencia según Weber o una supuesta identidad de origen. En todos los casos, se trata de una identidad construida en relación con los estados de inmigración, institucionalizada por las asociaciones reconocidas por los poderes públicos y que pretendía afirmarse mediante acciones locales, programas de intercambios culturales, conciertos, debates en toda Europa, y definir de este modo una posición social y legal en la Unión.

El objetivo del proceso es poner en evidencia un modo «de unificación» de la diversidad regional, nacional, étnica y lingüística de las poblaciones procedentes de la inmigración, así como de las diferentes relaciones que mantienen con el país de inmigración y con el país de origen. Dicha unificación se hace en particular en torno a normas y valores difundidos por las instituciones supranacionales europeas, un proceso mediante el cual esas mismas instituciones reconocen la diversidad concediéndole una legitimidad en el escenario internacional. Pero, al no disponer de una identificación común, los militantes, dirigentes asociativos, anuncian un interés en común en el que podría apoyarse la comunidad transnacional que pretende ser inclusiva y «multinacional», reproduciendo un discurso sobre los Derechos Humanos, la lucha contra el racismo o cualquier otra forma de exclusión social, política y cultural.

Las redes de asociaciones religiosas islámicas, aunque excluidas de las redes oficiales de inmigrantes en Europa, se integran en la «tela de araña» del mismo modo que las otras asociaciones de inmigrantes, incluso con los mismos argumentos. Los países de origen o los organismos internacionales que quieren promocionar el islam en Occidente reactivan la lealtad religiosa de las poblaciones musulmanas instaladas en diferentes países europeos, aunque con estrategias contradictorias, incluso en ocasiones en conflicto. Los países de origen aspiran a una representatividad supranacional y los organismos internacionales pretenden superar las divisiones nacionales de los musulmanes instalados en Europa para llegar a crear una única identificación, la de ser musulmán en Europa y, a partir de ahí, el reconocimiento del islam por las instituciones europeas. Esto no resulta sorprendente. Las religiones siempre han estado en el origen de las redes transnacionales más elaboradas y más institucionalizadas.⁶ En Europa, las comunidades se han constituido y se han movilizado para pedir su reconocimiento apoyándose en una política pluralista sobre todo a partir del islam como religión minoritaria.⁷ Para Steven Vertovec, la religión se adapta más a la problemática del transnacionalismo, ya que consigue índices de transformación en los modos de religiosidad, permite seguir la evolución del lugar de la religión en el país de origen, pero, sobre todo, la comunidad transnacional fundada en la religión es, por esencia, una comunidad multiétnica.⁸

También en este caso, la diversidad interna caracteriza del mismo modo a la comunidad transnacional fundada en el islam. Las asociaciones islámicas que han desarrollado más redes europeas se definen como

«multinacionales» dirigiéndose a varias nacionalidades de origen y a los musulmanes ciudadanos de varios países de inmigración.⁹ Del mismo modo, el islam, como religión minoritaria en Europa, se caracteriza por esta multietnicidad. Pero esta diversidad está una vez más «recentrada» en torno a una identidad «minoritaria» que proclama una solidaridad más allá de las fronteras de los Estados miembros, incluye a los países de origen e incluso va más allá de éstos. Pero en el marco europeo, buscan sobre todo una representación ante instituciones europeas para legitimar su lugar en las instituciones de los países de residencia y en la vida política del país de origen.

Seguramente, al Foro de los inmigrantes que, en lugar de crear una identificación común, reforzó sobre todo una condición de inmigrante no europeo¹⁰ le faltaba esta identidad minoritaria construida a través de las redes religiosas en Europa. Y lo que es más, el Parlamento Europeo, mediante la creación del Foro que, como tal, no tuvo influencia, dio a las asociaciones el «manual de instrucciones» para constituirse en redes en el espacio europeo. Por otra parte, tal vez sea la ausencia de religión en la elaboración de las redes formales transnacionales la que, como subraya Rémy Leveau, esté en el origen

de las desigualdades que están hoy en día cubiertas por la Convención Europea de los Derechos Humanos. Ésta reconoce la libertad de ejercicio de los derechos religiosos y sin duda verá en el futuro cómo el Tribunal de Estrasburgo deberá pronunciarse en forma de decisiones de principio. Estas decisiones establecerán sin duda una cierta unidad de comportamiento, regulando el funcionamiento, en su diversidad, de las instituciones y de los Tribunales llamados a gestionar en la práctica la constitución de un Islam europeo.¹¹

De este modo, en el contexto europeo, la comunidad transnacional pone de manifiesto el desarrollo de las relaciones en varios niveles: (1) los vínculos entre los actores transnacionales y las sociedades nacionales (de origen y europeas), (2) los vínculos entre estos mismos actores y las instituciones supranacionales, (3) las relaciones de éstas últimas con las sociedades nacionales y con los Estados miembros y más allá de éstos. Es en la articulación de estas interacciones complejas donde se diseñan las estrategias de los actores transnacionales que ponen de manifiesto un compromiso político y, por consiguiente, una identificación con un con-

junto político que trasciende las fronteras nacionales que representa Europa. La reflexión sobre el transnacionalismo a través de las asociaciones plantea la cuestión de saber cuáles son las implicaciones de estas formas de organización en las identificaciones y lealtades múltiples, en los modos de movilización que incluyen a los países de origen y en las nuevas expresiones identitarias en busca de legitimidad.

De la comunidad transnacional al nacionalismo transnacional

La búsqueda de legitimidad es precisamente lo que se sitúa en el centro de una reformulación de una identidad minoritaria —étnica y/o religiosa y de su movilización transnacional. En primer lugar, se refiere a una «diferencia» que se concibe como permanente y que remite, en el discurso de los actores comprometidos en esta perspectiva, a la religión, al islam, y al hecho de ser musulmán en Europa. Esto implica su reconocimiento a la vez en los estados-nación europeos y en la Unión Europea como tal, lo que se traduce por una «asimilación institucional» que consiste en conceder al islam el mismo estatus que a las demás religiones instaladas en los países europeos.¹² Estas tentativas, como una primera etapa del reconocimiento, responden en efecto al principio moral de igualdad y de justicia, y los actores que tienen identidades colectivas se refugian en esto para movilizar-se o también para recurrir a instancias supranacionales.

Por otra parte, el islam como elemento constitutivo de una identidad colectiva transnacional está instrumentado por los países de origen que intentan reactivar la lealtad de los inmigrantes a través de la religión, aun cuando algunos países de origen, como Turquía y Túnez, sean estados laicos, que no obstante impulsan a los actores transnacionales en esta dirección. Pero la utilización de la religión en el discurso de los estados, como en el alcance de sus instituciones en la inmigración, supone ejercer en realidad un control extraterritorial sobre sus ciudadanos.¹³

¿Puede la búsqueda de legitimidad con varias entradas en torno al islam dar lugar a «una identidad inclusiva» que trasciende las diferencias nacionales, lingüísticas y étnicas, incluso religiosas (de hermandades) y políticas y estar en el origen de una comunidad política transnacional? De hecho, el elemento unificador de la comunidad transnacional se apoya en un particularismo, incluso si dicho particularismo remite a un plu-

ralismo interno a la comunidad transnacional; un particularismo que constituye la base de una forma de nacionalismo que podría a su vez calificarse de transnacional, un nacionalismo sin territorio que emana de la transnacionalización del sentimiento comunitario.

Evidentemente, la pertenencia no se expresa en términos de «sangre» ni de filiación. El objetivo sería entonces recuperar una «comunidad moral» en donde la religión, el islam, se interpretaría como el elemento de cohesión, de diferenciación y de unificación en busca de legitimidad gracias a una retórica que moviliza y agrupa a los musulmanes dispersados en Europa por muy diversos que sean. «Pan-islam», «pan-religiosidad» o *umma* reinterpretada, ¿corresponderían todos ellos a una forma de «volver a enmarcar» toda la diversidad interna en una «comunidad imaginada» que pierde su contenido religioso para definirse como una nación cultural, dando lugar a un nacionalismo que se define como un nacionalismo cultural transnacional?¹⁴ ¿En qué se basaría su unidad? ¿En la convicción de pertenecer a un «pueblo», en una apropiación de sus acciones y de los discursos en su nombre, en un sentimiento de compartir «su destino»? En la práctica, todos estos elementos intervienen para definir nuevas objetividades que acompañan la geografía imaginada de la nación transnacional. Las fronteras territoriales de tal nación no se disputan, por el contrario sus fronteras no territoriales siguen las tramas de las redes —formales y/o informales— que trascienden los límites territoriales de los estados y de las naciones, creando de este modo una nueva forma de territorialización —invisible y no cerrada— y, por consiguiente, una forma de comunidad política cuyas acciones individuales en el interior de la red se convierten en las premisas de un nacionalismo no territorial, que pretende consolidarse mediante discursos, símbolos, imágenes, objetos.

El fundamento teórico de la reflexión sobre el nacionalismo transnacional se apoya por lo tanto en el vínculo entre comunidad transnacional y nacionalismo y se inspira en los estudios consagrados a los nacionalismos de diáspora. Pero el nacionalismo de la comunidad transnacional difiere del de las diásporas de dos formas. En primer lugar, se presenta como la extensión del nacionalismo del estado de origen. Se define también como un movimiento que busca un «nuevo centro» no territorializado, desnacionalizado respecto a los países de origen, para «recentrarse» en función de las reivindicaciones y de las representaciones de las identidades «reapropiadas» en la inmigración. Se da un nuevo impulso a

los sentimientos nacionalistas que redefinen la comunidad transnacional, unificando toda la diversidad nacional para desarrollar una identidad de acción de acuerdo con una retórica de legitimidad que va más allá de los estados, del Estado de inmigración y del Estado de residencia. De este modo los nacionalismos de estado se ven transformados en la inmigración. Las identidades regionales, étnicas, lingüísticas y religiosas, enmascaradas en el país de origen durante el proceso de la creación del estado-nación con tendencia homogeneizante, vuelven a surgir en la inmigración gracias a las políticas denominadas de identidad aplicadas en los estados democráticos. De este modo, mientras que el nacionalismo de diáspora tiene como objetivo dotar a la diáspora de su propio estado, en un territorio específico —mítico o real—, el nacionalismo transnacional adopta el camino inverso; el nacionalismo, reproducido y difundido por los estados de origen de los inmigrantes, se ve reinterpretado y reappropriado en situación de inmigración y de minoría y su contenido se redefine en el país de origen. Se trata de un nacionalismo que se expresa y se desarrolla más allá y fuera de las fronteras del estado y de su territorio y vuelve para dar un nuevo impulso a los sentimientos nacionalistas en el país, particularmente el de origen, y redefine su nacionalismo de estado.

El otro aspecto sugiere que el nacionalismo transnacional produce discursos exclusivistas de los dos espacios políticos (país de origen y país de instalación) y la Unión Europea, y busca imponerse en estos espacios políticos, incluso más allá, como comunidad cuyas fronteras no son territoriales. Dicho concepto de nación —no territorial— se basa en nuevas expresiones de pertenencia y de lealtad, incluso en nuevas subjetividades que impulsan a los individuos a la acción, que a su vez está guiada por una «geografía imaginada», desterritorializada, sin ninguna estrategia de autodeterminación territorial. Su construcción se basa en la identificación de sus miembros con una unidad imaginada, a partir de pertenencias múltiples (nacionales, territoriales, religiosas, lingüísticas), pero también a partir de experiencias comunes (colonización, exilio o emigración) con una referencia a un «nosotros» no territorial, como a una nación que se instala en espacios denominados de diáspora. En la autodeterminación de tal nación, lo que prima y se manifiesta a través de las redes de relación elaboradas por los individuos es la autonomía personal; éstas, a través de una retórica y de acciones puntuales, buscan construir fronteras identitarias que trascienden las de los estados, y crear una comunidad política no territorial. Esto implica lealtades gestionadas

por el exterior, a la vez del país de residencia y de los organismos internacionales que actúan sobre las comunidades con vistas a movilizar las emociones como principal recurso de una movilización transnacional.

De este modo, los nacionalismos que surgen de una movilización y de una participación en varios espacios políticos remiten de hecho a una multiplicidad de lealtades: una lealtad frente al país de residencia, fuente de Derecho; frente al país de origen, fuente de identidad y de emoción; y frente a un espacio que vincula a los dos estados, incluso más allá, a través del cual circula la comunidad transnacional imaginada como una «nación» desterritorializada.¹⁵ La globalización, y más particularmente la construcción europea, han introducido un cuarto eje: Europa y las instituciones supranacionales, como nueva fuente de Derecho y de legitimidad más allá de los estados, y apoyo al nacionalismo transnacional.¹⁶

Ciudadanía e identidad europeas

La multiplicidad de las identificaciones y de las lealtades se deriva, por otra parte, de la propia lógica de una Europa política. Es precisamente esta idea de una Europa política la que suscita los apasionados debates que acompañan su construcción, ya que provoca un radical cambio del concepto de ciudadanía vinculado a la nacionalidad y a la identidad política, así como a la territorialidad de la participación y de la pertenencia.

Varios debates sobre la ciudadanía, la nacionalidad y la identidad europea han acompañado la transformación progresiva de un gran mercado único en un espacio político. Jean-Marc Ferry propone un modelo «postnacional» para subrayar la superación del «principio nacionalista» generado por la construcción de una Europa política.¹⁷ Habermas, por su parte, desarrolla el concepto de «patriotismo constitucional» para subrayar la separación entre el sentimiento de pertenencia que implica la ciudadanía nacional y su práctica jurídica más allá de los marcos del estado-nación.¹⁸ Craig Calhoun, por su parte, vuelve a contextualizar este concepto proyectándolo a un nivel «global».¹⁹ Del mismo modo, considerando a las poblaciones no europeas surgidas de la inmigración de los años sesenta, Yasemín Soysal define como «postnacional» la adopción de normas internacionales que se refieren a la persona o a la residencia y no a la ciudadanía legal.²⁰

Estos conceptos de pertenencia alimentan sobre todo los discursos normativos refiriéndose a la definición necesaria de un nuevo modelo de ciudadanía. Pero los proyectos europeos no siempre van en el sentido de estos discursos. Desde el punto de vista jurídico, el artículo 8 del Tratado de Maastricht mantiene el vínculo entre la ciudadanía nacional y la «ciudadanía de la Unión». El ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y a permanecer libremente en el territorio de los Estados miembros, e incluso el derecho de votar en las elecciones municipales y europeas en un Estado miembro del que no es necesariamente natural, sino simplemente como residente. Esta práctica introduce de hecho un concepto de «extraterritorialidad» de la ciudadanía en sus prácticas y pone en tela de juicio la adaptabilidad de las ciudadanía nacionales dentro de los marcos jurídicos europeos y el vínculo entre ciudadanía, identidad y territorialidad. Como subraya Preuss, la territorialidad desvía un medio de la ciudadanía de la Unión.²¹

Esta extraterritorialidad también está en el origen del transnacionalismo; ya que implica una institucionalización de la pertenencia, incluso de las lealtades múltiples, y de hecho una disociación entre ciudadanía, nacionalidad pero también territorialidad. La disociación encuentra también un fundamento en los proyectos de construcción de una Europa política y se traduce por la aparición de varios espacios de participación política generados por la implantación de las redes de solidaridad transnacionales y las estrategias con referencias nacionales múltiples que implican.

La doble nacionalidad constituye un aspecto de esta evolución. El propio concepto de la doble nacionalidad no es independiente del concepto de la transnacionalidad, en la medida en que ambos remiten a pertenencias y a referencias nacionales múltiples, así como a dos espacios de participación política. Una doble ciudadanía se refiere a los derechos en el marco de la legislación tanto del país de residencia como del país de origen. Si los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad, dos conceptos interdependientes en el marco del estado-nación, se definen sobre todo como la pertenencia del individuo a una comunidad política, la doble nacionalidad plantea cuestiones a la vez empíricas y normativas. Empíricamente, remite a una dualidad a priori contradictoria pero en realidad complementaria. Es decir, la construcción de una condición de minoría a partir de la nacionalidad y la formación de una identidad de ciudadano que se opera en el interior de las instituciones legalmente reconocidas

por el Estado de residencia. Desde el punto de vista normativo, se plantea la cuestión de una reconceptualización de la ciudadanía sobre la base de un equilibrio diferente: una ciudadanía que se configura a partir de la participación en las instituciones nacionales y una identidad que se expresa en estructuras denominadas comunitarias. Esto conduce, necesariamente, a redefinir el vínculo clásico establecido entre la pertenencia política y la comunidad cultural; la primera como derecho de participación cívica con derechos iguales, la segunda como fuente de identificación: una dualidad que remite de hecho a la doble nacionalidad.

De este modo, la doble nacionalidad introduce de hecho diferentes formas de concebir los valores morales y políticos de una comunidad, así como conceptos diferentes de obligaciones cívicas impuestos a los que viven en el seno de estas comunidades.²² Algunos incluso ven en la práctica de la doble nacionalidad una fuente «de influencia democrática», un medio de aplicar los valores democráticos occidentales en el país de origen.²³ Esta ida y vuelta de valores, de símbolos, incluso de discursos, es testimonio de la presencia de un espacio transnacional y del compromiso de los actores en la construcción de una comunidad «desterritorializada». Su práctica se presenta a priori como la prolongación de una movilización «comunitaria» a escala nacional, primera instancia de socialización política del actor transnacional, siendo el espacio europeo la segunda de estas instancias.

Evidentemente, con las redes de solidaridad transnacionales se introduce, tanto en la Europa unida como en los estados-nación, una nueva práctica de participación política. Los actores no nacionales residentes europeos afirman, a través de ella, su autonomía respecto a los sistemas del Estado territorialmente definido. Reivindicando la igualdad de derechos y de trato, se esfuerzan por fomentar su condición de «ciudadano europeo» en el nuevo espacio político en formación. Europa se convierte de este modo en un nuevo espacio de socialización política para los individuos o grupos activos en la implantación de estas redes. Se convierte también en un espacio donde los propios actores realizan el aprendizaje de una nueva cultura política que toma forma fuera de los marcos nacionales y de sus instituciones, a través de las interacciones entre los propios actores transnacionales, cada uno portador de tradiciones y de culturas políticas diferentes, contribuyendo de este modo, de causa a efecto, al surgimiento de un espacio europeo productor de identidad más allá de las sociedades nacionales de salida y de inmigración, una identidad desna-

cionalizada y desterritorializada, y más bien vinculada a una identificación con el espacio transnacional europeo, gracias a su compromiso con el proyecto europeo. Al igual que en Estados Unidos, una nación de inmigrantes desde su construcción, donde varias olas de inmigrantes han contribuido a su formación y a su definición como nación americana, dicha participación transnacional, incluso un nacionalismo transnacional, produce en los actores transnacionales el espejismo de un sentimiento de responsabilidad en la formación de la nueva «comunidad de destino» de identidad «blanda» como la identidad europea, contrariamente a las identidades «duras» de los estados-nación y al sentimiento de historia nacional completada difícil de penetrar.

Para concluir: relaciones con los estados

La dinámica nacida de la participación política en varios espacios a la vez constituye la base de la participación, de la acción y de un sentimiento nacional transnacional y redefine los términos de la ciudadanía territorial y extraterritorial. La extraterritorialidad de la ciudadanía o la no territorialidad de la nación se integran en el proceso de globalización así como en el de europeización. Crean una relación de fuerza con los estados que, por su parte, actúan como actores transnacionales a través de la cultura y de la ciudadanía. Los grupos buscan su poder en su movilidad, en su capacidad para pasar de una red de influencia a otra y en la normativa de las instituciones internacionales o supranacionales (ONG o instituciones europeas) para actuar sobre los estados. Los estados reaccionan para tener un control sobre las poblaciones en movimiento, no sólo en un espacio territorial concreto sino a través de las fronteras, en particular en el espacio europeo.

Desde esta perspectiva, el surgimiento de un nacionalismo no territorial no anticipa el fin de los estados-nación, aunque, como ocurre con la globalización, ponga a los estados frente a procesos contradictorios. La integración europea es una fuente de «angustia identitaria» y se manifiesta mediante una reacción de repliegue de las naciones frente a un sistema integrado y frente a regiones y comunidades —locales, nacionales o transnacionales— que buscan nuevos anclajes de identificación y de participación política. El desafío para los estados radica entonces en

los modos y medios de gestionar las paradojas entre la competencia que se establece entre ellos por conseguir el mejor lugar en la jerarquía internacional y el nacionalismo de estado, y en su forma de establecer el vínculo nacional y transnacional que elimina las fronteras. Pero en la práctica, al poner en tela de juicio la pertinencia de los estados-nación como unidades políticas, culturales y territoriales, las acciones transnacionales empujan a los estados a afirmar sus principios y su soberanía en su territorio y más allá de éste. Del mismo modo, los actores transnacionales que intentan reforzar su influencia consideran a los estados como los únicos «adversarios» con los cuales deben contar en última instancia.

La estructuración de las redes transnacionales refleja una europeización de la acción política de las poblaciones surgidas de la inmigración, fomentada por las instituciones supranacionales. Pero no implica la europeización de las reivindicaciones. Estas últimas siguen vinculadas a los estados que siguen siendo los únicos marcos de referencia concretos de movilización y de negociaciones. Claro está, esta forma de organización que trasciende las fronteras nacionales pone de manifiesto el principio de las identificaciones múltiples que se derivan de la lógica de la idea de Europa política y que conduce a un cambio radical en lo que se refiere al vínculo entre ciudadanía, nacionalidad e identidad política, así como en la territorialidad de la participación. Las nuevas configuraciones conducen a su vez interrogantes en cuanto al debilitamiento de los estados-nación frente a reivindicaciones identitarias que se expresan en el interior de las fronteras nacionales. Pero la no pertinencia del estado-nación en una Europa política no implica necesariamente el debilitamiento del estado que sigue siendo la fuerza estructurante de la construcción europea.

En efecto, la consolidación de las solidaridades transnacionales pretende en suma influir en los estados a través del exterior. Incluso si las redes transnacionales contribuyen, en determinados aspectos, a la formación de «comunidades aparte», incluso a «naciones transnacionales», estas últimas se presentan en lo sucesivo como estructuras indispensables para negociar con los poderes públicos el reconocimiento de identidades colectivas construidas en marcos que siguen siendo nacionales. En efecto, la estructuración transfronteriza de las redes asociativas tiene como objetivo reforzar su representatividad en el ámbito europeo, pero su objetivo práctico es llegar a un «reconocimiento» a escala nacional.

Dicho de otro modo, se trata de conseguir una representatividad po-

lítica que sólo puede definirse nacionalmente para defender derechos de estancia, de vivienda y de empleo vinculados al hecho de tener en cuenta esta identidad. Así, toda reivindicación a escala nacional subyace en lo sucesivo a una presión paralela a escala europea. Pero, a la inversa, toda reivindicación europea pretende tener efectos en las decisiones nacionales de cada uno de los Estados miembros.²⁴

De ahí la paradoja. Mientras que el nacionalismo más allá de las fronteras contribuye a debilitar al estado-nación, los estados siguen siendo la fuerza motora de la globalización. A pesar de una autonomía cada vez más limitada debido a la intervención de las instituciones supranacionales y de una mayor interdependencia entre lo interno y lo externo en las relaciones de fuerza y en las decisiones políticas, el estado sigue siendo, por otra parte, el único marco legal de la ciudadanía, indispensable para la protección de los individuos, y ello a pesar de la práctica de la doble nacionalidad, una práctica que institucionaliza el transnacionalismo. El estado sigue siendo finalmente el actor principal en las negociaciones, defendiendo sus intereses en el ámbito internacional y nacional. Claro está, la cuestión que se plantea es saber cuáles son los límites de las negociaciones.

Notas

1. R. Kastoryano, *La France, l'Allemagne et leurs immigrés. Négocier l'identité*, Paris, Armand Colin 1996 (traducción en inglés, *Negotiating Identities. States and Immigrants in France and Germany*, Princeton, Princeton University Press, 2002).

2. Al analizar las actitudes sociopolíticas de los jóvenes magrebís, A. Muxel constata que su vinculación con Francia tiene que ver con otro tipo de identidad, ya que, más allá de las fronteras, remite a la sociedad pluriétnica y pluricultural que será la Europa del futuro, y el autor añade: «La integración tiene como marco la apertura y la desmembración de las culturas y de las fronteras que le dan un sentido totalmente diferente a la dimensión nacional».

3. Recogido por la Constitución Europea.

4. Para Alexandro Portes, la «globalización desde abajo» es una reacción de la clase trabajadora frente a la globalización del capitalismo que se traduce por la creación de comunidades a caballo entre dos fronteras políticas, sin estar «ni aquí ni allá», y cuyas actividades económicas se basan en ventajas comparativas

creadas por los Estados», en «Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World System», en R.P. Korzeniewicz y W.C. Smith, eds., *Latin America in the World Economy*, Westwood, CN Greenwood Press, 1996, pp. 151-168.

5. C. Neveu, «Citoyenneté ou racisme en Europe: exception et complémentarité britanniques», *Revue européenne des migrations internationales*, 10 (1), 1994, pp. 95-109.

6. Véase A. Colonomos, «Eglises en réseaux», *op. cit.*

7. Véase S. Hoerber-Rudolf, «Religion, State and Transnational Civil Society», en S. Hoerber-Rudolf, y J. Piscatori, eds., *Transnational Religion and Fading States*, Boulder Colorado, Westview Press, 1997 (véase la introducción).

8. S. Vertovec, «Religion in Migration, Diasporas and Transnationalism», *Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, Vancouver Center of Excellence (Working Paper Series, n.ºs 02-07).

9. La asociación más extendida es la Tabligh Jamaat (denominada asociación Fe y Práctica en Francia). Aun siendo de origen indio e implantada en primer lugar en Gran Bretaña en 1960, la asociación se preocupa sobre todo por preservar una identidad religiosa, la identidad musulmana; envía misioneros a comunidades locales para fomentar la adhesión y la fe de los musulmanes y difundir valores y un modo de vida conformes con el islam. La asociación no se ocupa de la política británica, manifiesta sobre todo el deseo de que sus miembros sean «buenos ciudadanos» y «mantengan buenas relaciones con la sociedad». La gran mayoría de sus miembros son sufís, pero la organización efectiva reúne en su seno a todos los componentes del islam y las diversas ideologías. Véase M. Diop, «Structuration d'un réseau: la Jamaat-Tabligh» (Sociedad para la propagación de la fe), *Revue européenne des migrations internationales*, 10 (1), 1994, pp. 145-147.

10. La elección de los criterios de las asociaciones había generado una polémica en torno a la propia definición del término «inmigrante», utilizado, por abusos del lenguaje, para designar a poblaciones inmigrantes de origen no comunitario, por consiguiente opuestas al «nacional europeo». ¿Se trata de una población que goza de derechos políticos en Europa debido a su nacionalidad, como las segundas y terceras generaciones que tienen la nacionalidad del país de residencia (los *Beurs* en Francia, los *Blacks* en Gran Bretaña), o de toda la población excluida de la identidad europea por su nacionalidad o su religión, o también de los antiguos inmigrantes de origen europeo que, aunque representados en el Parlamento Europeo, son víctimas sobre todo del racismo, como por ejemplo los portugueses, los italianos o los griegos en Alemania? Estas contradicciones y ambigüedades llevaron a C. Neveu a plantear la cuestión de saber si el Foro de los inmigrantes es una organización basada en el «estatuto legal o en el origen étnico»; véase el informe de C. Neveu, *Identidades y Solidaridades en Europa*.

11. R. Leveau, «Éléments de réflexion sur l'islam en Europe», *Revue européenne des migrations internationales*, 10 (1), 1994. El autor se basa en el artículo 9 (apartado 1) de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado».

12. R. Kastoryano, «Religion and Incorporation», en *International Migration Review*, en prensa.

13. En efecto, en 1981, el Estado turco estableció el Diyanet a través de una red asociativa denominada DITIP en todos los países europeos para combatir el islam tal y como se desarrolla en la inmigración con la implantación de Millî Görüş y de hermandades, para luchar contra un islam «disidente» difundido por los partidos políticos que se oponen a los principios de laicidad de la República, en R. Kastoryano, «Nationalisme transnational turc ou la redéfinition du nationalisme turc par le Turcs de l'extérieur», en A. Dieckhoff y R. Kastoryano, *Nationalismes en mutation en Méditerranée Orientale*, París, CNRS Editions, 2002.

14. Tipología elaborada por C. Gans, en *The Limits of Nationalism*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003 (capítulo 1).

15. Esta relación denominada triangular también es analizada por R. Brubaker en su estudio sobre las minorías nacionales. El autor establece un eje entre la comunidad de minoría, el estado de residencia y el *external homeland*, el estado de referencia que comparte los mismos rasgos culturales que la minoría (*op. cit.*); por su parte S. Vertovec utiliza la misma expresión para expresar la multiplicidad de las identidades en diáspora y las relaciones entre la colectividad nacional, el grupo y el estado de origen; véase «Religion in Migration, Diaspora and Transnationalism» en, *Research on Immigration and Integration in the Metropolis*, Vancouver Center of Excellence, marzo de 2002 (Working paper series nº 02/02).

16. Las reivindicaciones acompañan un nacionalismo territorial y/o regional en relación con un Estado apoyándose en los principios de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, nacionalismo legitimado y apoyado por las instituciones europeas. Encuentran una justificación en la Carta Europea de las Lenguas Regionales, en referencia a las «lenguas que carecen de territorio» que fomenta las acciones nacionalistas de las minorías. R. Kastoryano, «Le nationalisme transnational turc, ou la redéfinition du nationalisme par les 'Turcs de l'extérieur'», en A. Dieckhoff, y R. Kastoryano, *Nationalismes en mutation...*, *op. cit.*; véase también M. Mandelbaum, *op. cit.*

17. Jean-Marc Ferry, «Pertinence du postnational» *Esprit*, 11, noviembre de 1991, pp. 80-94.

18. En Lenoble, *L'Europe au soir des siècles*, París, Senil (col. Esprit), 1992, pp. 17-39.
19. C. Calhoun, «Imagining solidarity: cosmopolitanism, constitutional patriotism and the public sphere», *Public Culture*, 14 (1), invierno de 2002, pp. 147-173.
20. Yasemín Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994, p. 143.
21. Ulrich K. Preuss, «Citizenship in the European Union», en D. Archibugi, y D. Held, M. Köhler, eds., *Re-imagining the Political Community*, Stanford University Press, 1998, pp. 138-151.
22. Véase N. Pickus, *Immigration and Citizenship in the 21st Century*, Boston, Littlefield, Rowman, 1998.
23. P. J. Spiro, «Dual Nationality and the Meaning of Citizenship», *Emory Law Journal*, 46 (1411), 1997.
24. R. Kastoryano, «Transnational Networks and Political Participation: The Place of Immigrants in the European Union», en M. Berezin y M. Schain, *Europe without Borders. Remapping Territory, Citizenship and identity in a Transnational Age*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2003, pp. 64-89.

Musulmanes y multiculturalismo en Europa

Tariq Modood

Como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, la retórica asociada al «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington pesa mucho en el ambiente (Huntington, 1993, publicado de nuevo en *The Sunday Times* de Londres, 14 de octubre de 2001, porque se consideró que era especialmente relevante en ese momento). A pesar de las protestas oficiales en sentido contrario, muchas personas en Occidente piensan que el problema subyacente no es el terrorismo, ni siquiera el fundamentalismo, sino el islam, es decir una civilización rival e inferior.

Está claro que esta actitud de señalar con el dedo a los musulmanes no desaparecerá y muchos musulmanes en todo el mundo no creen en las manifestaciones de rechazo de esta actitud —aunque sean importantes políticamente. Y no es sólo porque todos los países, organizaciones e individuos que se han convertido en blanco de la «guerra contra el terrorismo» lanzada por Estados Unidos sean musulmanes (por ejemplo, nadie habla de los separatistas de Tamil Tiger en Sri Lanka, aunque fueron pioneros en la utilización de «terroristas suicidas», por no hablar de varios grupos apoyados por la CIA, del mismo modo en que apoyó en su momento a los talibanes). Sino también porque muchos terroristas y organizaciones *jihadi* hacen alusión de forma muy explícita al islam: Bin Laden es tal vez el mayor defensor de la tesis del choque de civilizaciones. Por consiguiente, la tesis plantea un peligro real de convertirse en una profecía que acarrea su propio cumplimiento.

La idea del islam como algo independiente del Occidente judeocristiano es, sin embargo, tan falsa como influyente. El islam, con su fe en las revelaciones de Abraham, Moisés, Jesús y Mahoma pertenece a la misma tradición que el cristianismo y el judaísmo. Se encuentra espe-

cialmente cercano al judaísmo en su monoteísmo, legalismo y comunitarismo, por no mencionar normas de vida específicas. En las cruzadas de la cristiandad y en otras épocas, los judíos fueron masacrados por los cristianos y sus descendientes seculares y protegidos por los musulmanes. Los judíos recuerdan la España musulmana como una «Edad de Oro». En efecto, el islam era entonces una civilización y un auténtico rival geopolítico para Occidente. Aun así, incluso en esa época el islam y la cristiandad no estaban diferenciados ni eran meros competidores. Tomaban prestado y aprendían uno de otro, ya fuera en relación con la erudición, la filosofía, la investigación científica o la medicina, la arquitectura y la tecnología. De hecho, las enseñanzas clásicas de Atenas y de Roma, que se perdieron para la cristiandad, fueron preservadas por los árabes y llegaron a Europa occidental a través de los musulmanes — como la institución de la universidad— (Hodgson, 1974, Makdissi, 1990). De hecho, no es exagerado afirmar que el racionalismo crítico y el humanismo, generados a través del estudio de antiguos textos griegos, que fueron aspectos centrales del Renacimiento, la Reforma y la ciencia moderna, nacieron en universidades árabes, aunque dieron su fruto en Europa occidental. El hecho de que Europa llegara a definir su civilización como un renacimiento de Grecia y Roma y no reconociera la contribución árabe a sus cimientos y bienestar es un ejemplo de creación racista de un mito que tiene mucha relevancia en la actualidad. También es una gran tragedia que los musulmanes le dieran la espalda a esta corriente intelectual y que los europeos se la apropiaran sin reconocimiento alguno. Un paso adelante hacia el diálogo entre civilizaciones y hacia definiciones menos exclusivas de Europa y del islam sería indagar en esta historia. Una corriente antimusulmana está atravesando el continente europeo. Uno de los factores es una percepción de que los musulmanes están planteando a los Estados europeos reivindicaciones políticamente excepcionales, culturalmente irrazonables y teológicamente ajenas. Me gustaría abordar esto. En mi opinión, las reivindicaciones que están planteando los musulmanes son de hecho paralelas a reivindicaciones comparables respecto a la igualdad de género o étnica. Considerar la cuestión en este contexto pone de manifiesto hasta qué punto la corriente principal de la identidad política musulmana es irremediabilmente europea y contemporánea.

Musulmanes en Europa: una cuestión de pertenencia

Lo primero que debe observarse respecto a las cerca de 15 millones de personas en Europa que son, subjetiva u objetivamente, musulmanas es que no son un grupo homogéneo. Algunos musulmanes son devotos pero apolíticos; algunos son políticos pero no consideran que su política sea «islámica» (de hecho, puede incluso ser antiislámica). Algunos se identifican más con una nacionalidad de origen, como los turcos; otros con la nacionalidad de residencia y tal vez con la ciudadanía, como los franceses. Algunos dan la prioridad a recaudar fondos para las mezquitas, otros a las campañas contra la discriminación, el desempleo o el sionismo. Para otros, el ayatolá Jomeini es un héroe y Osama Ben Laden una inspiración; en otros casos, lo mismo puede decirse de Kemal Ataturk o de Margaret Thatcher, que creó una bandada de millonarios asiáticos en Gran Bretaña, atrajo capital árabe y fue una de las primeras en pedir que la OTAN actuara para proteger a los musulmanes en Kosovo.

Por tanto, la categoría «musulmán» es tan diversa internamente como, pongamos, «cristiano» o «belga» o «clase media», o cualquier otra categoría útil para poner orden en nuestra comprensión de la Europa contemporánea. Pero, de la misma manera que la diversidad interna no implica ignorar conceptos sociales, en general, lo mismo se aplica a la categoría «musulmán».

Los musulmanes en Europa no forman un único bloque político o una formación de clase, aunque se encuentran, de forma desproporcionada, entre los peor pagados, desempleados y subempleados. Sin embargo, los musulmanes tienen los discursos más extensos y desarrollados sobre la unidad, las circunstancias comunes y el victimismo común de todos los pueblos que no son de origen UE dentro de la Unión Europea. Es posible que este sentido de comunidad sea parcial, dependa del contexto y la crisis, coexista con otras aspiraciones o compromisos en competencia o que se solapan, pero es un «nosotros» real o latente, que depende en parte de que los otros ven a los musulmanes como «ellos» y en parte provoca este fenómeno.

Durante muchos años, los musulmanes han sido las principales víctimas de las matanzas que han generado demandantes de asilo en Europa (pensemos en Palestina, Somalia, Irak, Bosnia, Kosovo, Chechenia, Afganistán) y por tanto son vulnerables al espíritu y a las actuales políticas antirrefugiados de la Unión Europea. Por supuesto, esto también afecta a

los musulmanes residentes y ciudadanos, y la situación ha sido objeto de un baño de agua fría a raíz del 11 de septiembre y sus consecuencias. Existen numerosos informes de acoso y ataques contra musulmanes; y los musulmanes, que han expresado tanto vulnerabilidad como rebeldía, se han convertido en centro de la preocupación y el debate nacional. Se han visto castigados por una nueva ola de sospechas y hostilidad y se están lanzando dudas proclamadas con firmeza aunque imprecisas, respecto a su lealtad como ciudadanos.

Se está poniendo en tela de juicio de forma generalizada si los musulmanes pueden o quieren integrarse en la sociedad europea y en sus valores políticos. En particular, si los musulmanes están comprometidos con lo que se considera el núcleo de los valores europeos de libertad, tolerancia, democracia, igualdad sexual y secularismo.

En toda Europa, el multiculturalismo —una política adecuada cuando los grupos quieren mantener algún nivel de diferenciación entre las comunidades— se bate en retirada y la «integración» se convierte una vez más en la consigna. Estas cuestiones y dudas se han suscitado en todo el espectro político, expresadas por individuos que van desde Berlusconi en Italia y el político holandés Pim Fortuyn hasta el ministro del Interior británico David Blunkett. Los holandeses, que en su momento fueron pioneros de un determinado tipo de multiculturalismo, han dado la vuelta a la mayor parte de sus políticas anteriores. Ciertamente, en el Reino Unido, muchos políticos, comentaristas —incluyendo eminentes intelectuales de centro izquierda de *The Guardian* como Hugo Young y Polly Toynbee— y personas de todas las tendencias políticas que escriben cartas y llaman por teléfono a los medios de comunicación, achacan esa preocupación al separatismo cultural percibido y a la segregación autoimpuesta de los inmigrantes musulmanes así como al multiculturalismo «políticamente correcto» que ha fomentado la fragmentación en lugar de la integración y la «britanidad».

Europa: una diversidad de contextos nacionales

Puede que la misma corriente esté atravesando todo el continente, y sin embargo el paisaje no es uniforme. De los tres países más grandes de Europa —Alemania, Francia y el Reino Unido— la antigua Alemania

Occidental y Francia tienen, tanto en términos absolutos como relativos, una población nacida en el extranjero y de origen no europeo mayor que el Reino Unido. Y sin embargo los problemas de discriminación racial, identidad étnica y multiculturalismo son menos importantes en esos dos países que en el Reino Unido.

Esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que los debates nacionales sobre estas cuestiones tienen menos importancia y que dichos debates son conducidos con menor frecuencia por no blancos o no europeos, siendo éstos más bien los *objetos de* debate que los *participantes en* los mismos. Otro ejemplo es la relativa ausencia de datos sobre etnicidad y comunidades religiosas, y, por consiguiente, de investigación y literatura. Sin embargo no se trata sólo de una cuestión de escala. Cada uno de los países de la Unión Europea tiene un *concepto* muy diferente de cuáles son los problemas, en función de su historia, su cultura política y su sistema legal.

La experiencia alemana está dominada por la idea de que Alemania no es un país de inmigración, y los recién llegados que pueden demostrar una ascendencia alemana tienen derecho automáticamente a la nacionalidad, mientras que los demás son trabajadores huéspedes o refugiados: ninguno es inmigrante. Por consiguiente, de una población de 80 millones, Alemania cuenta con 5 millones de habitantes que no tienen la ciudadanía alemana. Esto incluye a unos 2 millones de turcos y kurdos, algunos de los cuales ya son alemanes de tercera generación pero que, hasta hace poco, estaban excluidos de la ciudadanía por el propio concepto alemán de nacionalidad *por ascendencia*.

Por el contrario, Francia tiene una historia de inmigración caracterizada por el orgullo de conceder la ciudadanía fácilmente. Pero tiene un concepto republicano de ciudadanía que no permite, al menos en teoría, que ningún grupo de ciudadanos se identifique de forma diferente, por ejemplo como árabe.

En Alemania, si eres de ascendencia turca no puedes ser alemán. En Francia, puedes tener cualquier ascendencia pero si eres ciudadano francés no puedes ser árabe. En ambos casos, las identidades compuestas al estilo de Estados Unidos, y ahora al estilo británico, como turco alemán, árabe francés o indio británico son ideológicamente imposibles. Se considera que la renuncia a las identidades prefrancesas y la asimilación a la cultura francesa son inseparables de la aceptación de la ciudadanía francesa. Si por algún motivo no se asume plenamente la asimilación —

debido, por ejemplo, a que algunas personas quieren mantener el orgullo de sus antepasados argelinos, o quieren mantener la solidaridad étnica frente a la actual estigmatización y discriminación— entonces su reivindicación de ser franceses y con los mismos derechos ciudadanos se ve amenazada.

Además, el concepto francés de la República también incorpora como parte integral un determinado secularismo radical —la *laïcité*— emblema del triunfo político sobre el clericalismo. Este último fue derrotado dejando los asuntos de la fe y la religión al margen de la política y de la vida política y dentro de la esfera privada. El islam, con su pretensión de regular la vida pública tanto como la privada, se considera por lo tanto un enemigo ideológico, y la presencia musulmana se considera como ajena y potencialmente inasimilable tanto cultural como políticamente. Esto es visible especialmente en la nueva política francesa de prohibir los símbolos religiosos «ostentosos» en las escuelas públicas, como medida —tan evidentemente destinada al uso del *hijab*— para trazar una «línea en la arena» con el fin de contener al islam.

La experiencia británica

Con el telón de fondo de estas historias y contextos nacionales peculiares, es bastante erróneo señalar a los musulmanes como un grupo particularmente intratable y poco cooperativo, caracterizado por creencias políticas extremistas, oscurantismo religioso y falta de voluntad para integrarse. Conozco bien el caso de Gran Bretaña y puede resultar ilustrativo.

En contraste con Europa continental, la experiencia británica de «inmigración de color» se ha considerado, por el contrario, como un legado atlanticocéntrico del comercio de esclavos. La política y la legislación se conformaron en los años sesenta a la sombra del movimiento por los Derechos Civiles en Estados Unidos, el discurso del *Black Power* y las revueltas de los suburbios de Detroit, Watts y otros lugares. Por consiguiente, estaba dominada por la idea de «raza», más concretamente por la idea de un dualismo negro-blanco. También era tributaria del legado imperial, que, entre otras cosas, se caracterizaba porque todos los colonos y ciudadanos de la Commonwealth eran «sujetos de la Corona». Como tales, tenían derecho de entrada en el Reino Unido y a todas las

prestaciones de las que disfrutaban los británicos, desde atención sanitaria en el Servicio Nacional de Salud hasta Seguridad Social y voto. (El derecho de entrada se limitó con éxito a partir de 1962 de manera que, mientras que en 1960 Gran Bretaña estaba abierta a la Commonwealth pero cerrada a Europa, veinte años después la situación se invirtió completamente).

La relación de los musulmanes con la sociedad británica en general y con el Estado británico en particular, debe analizarse desde la perspectiva de desarrollo de planes de igualdad racial y multiculturalismo. Los musulmanes han ocupado el centro de esos planes, aun cuando se han opuesto a aspectos importantes, en especial a la primacía de las identidades raciales, a las definiciones restrictivas de racismo e igualdad, y al secular sesgo del discurso y las políticas sobre multiculturalismo.

A pesar de que existen discursos musulmanes emergentes sobre igualdad, diferencia y, también, sobre el «bien común» —para emplear el lema del Consejo Musulmán Británico—, estos deben entenderse como apropiaciones y modulaciones de hábitos, de pensamiento y de acción ya conformados en el discurso de la lucha contra el racismo y en el discurso feminista.

Mientras que esto sume en la confusión práctica y teórica a los defensores del multiculturalismo, también provoca acusaciones de separatismo cultural y revive el discurso de «integración». Si bien no deberíamos ignorar a los críticos del activismo musulmán, debemos reconocer que al menos en parte esto último representa una política de «ponerse al mismo nivel» que la igualdad racial y el feminismo.

De este modo, en Gran Bretaña, la religión está asumiendo una importancia política renovada. Después de un largo período de hegemonía, el secularismo político ya no puede darse por hecho sino que tiene que dar respuesta a sus críticos; cada vez se entiende más que la incorporación de los musulmanes se ha convertido en el mayor desafío del multiculturalismo igualitario.

Movimientos británicos por la igualdad

La presencia de nuevos grupos de población en Gran Bretaña puso de manifiesto algunos tipos de racismo y a partir de los años sesenta empe-

zaron a implantarse leyes y políticas contra la discriminación. Estas medidas, influidas inicialmente por el pensamiento y la práctica contemporánea en relación con el racismo contra los negros en Estados Unidos, asumen que las razones de la discriminación son el «color» y la etnicidad.

La afirmación musulmana se convirtió en un rasgo de las relaciones mayoría-minoría sólo a partir de principios de los años noventa. Antes, el discurso y la política de igualdad racial estaban dominados por la idea de que el principal problema derivado de la inmigración era el «racismo de color». Una consecuencia de ello es que el marco legal y político todavía refleja la conceptualización y las prioridades del dualismo racial.

Hasta diciembre de 2003, era legítimo discriminar a los musulmanes como musulmanes porque los tribunales no aceptaban que los musulmanes fueran un grupo étnico (aunque sorprendentemente los judíos y los sijs eran reconocidos como grupos étnicos dentro del espíritu de la ley). Aunque inicialmente este problema pasó inadvertido, dicho enfoque exclusivo sobre la raza y la etnicidad, y la exclusión de los musulmanes, pero no de los judíos y sijs, ha terminado por convertirse en fuente de resentimiento.

Los musulmanes gozaban de alguna protección legal indirecta limitada como miembros de grupos étnicos, por ser paquistaníes o árabes. A la larga, algunas comunidades como los paquistaníes se han convertido en un grupo de presión activo dentro de las «relaciones raciales» británicas. En cambio, los originarios de Oriente Medio tienden a clasificarse a sí mismos como «blancos», como ocurrió en los censos de 1991 y 2001, y en su conjunto no han destacado en el activismo político de este tipo, ni en la política nacional en general, que hacía hincapié en la raza.

Un indicador clave de discriminación racial y de desigualdad ha sido la subrepresentación numérica, por ejemplo en trabajos de prestigio y en la función pública. Por consiguiente, ha sido necesario (auto)clasificar y contar a las personas; de este modo, las etiquetas de grupo y las discusiones sobre qué etiquetas son auténticas se han convertido en una característica común de determinados discursos políticos.

También se ha ido poniendo de manifiesto progresivamente, a través de esos índices de medición de la desigualdad, que son los musulmanes asiáticos y no, como se esperaba, los afrocaribeños, los que se presentan como los grupos más desprotegidos y pobres del país. Para

muchos activistas musulmanes, este error en la clasificación de los musulmanes dentro de las categorías de «raza» y la tardanza con la que se han reconocido las graves desventajas de los paquistaníes y bangladesíes significa que las relaciones de raza se perciben, en el mejor de los casos, como un nicho político inadecuado para los musulmanes y, en el peor de los casos, como una conspiración para prevenir el surgimiento de una formación sociopolítica específicamente musulmana. Para ver cómo ha surgido algo así sólo tenemos que considerar someramente la evolución del concepto de «igualdad racial».

El desarrollo inicial de la lucha contra el racismo en Gran Bretaña siguió el modelo de Estados Unidos y, de hecho, estuvo bajo la influencia directa de personalidades y acontecimientos de Estados Unidos. Del mismo modo que en Estados Unidos el humanismo de Martín Luther King Jr. —no basado en el color de la piel— llegó a mezclarse con un énfasis en el orgullo negro, la autonomía negra y el nacionalismo negro, tal y como lo ha tipificado Malcolm X, el proceso se produjo también en el Reino Unido (que estos dos líderes carismáticos visitaron).

De hecho, es mejor considerar este desarrollo de carácter explícitamente racial y de negritud positiva como parte de un clima sociopolítico más amplio que no se limita a la raza y a la cultura o a las minorías no blancas. El feminismo, el orgullo gay, el nacionalismo de Québec y la recuperación de la identidad escocesa son algunos ejemplos destacados de estos nuevos movimientos de identidad que se han convertido en una característica importante en muchos países, especialmente en aquellos en donde la política de clase ya no es tan importante. El énfasis en identidades no territoriales como los negros, los homosexuales y las mujeres, es especialmente marcado entre los anglófonos.

De hecho, sería justo decir que lo que se reivindica a menudo hoy en nombre de la igualdad racial especialmente, una vez más, en el mundo angloparlante, va más allá de las reivindicaciones que se hicieron en los años sesenta. Iris Young expresa bien el nuevo clima político cuando describe la aparición de un ideal de igualdad basado no sólo en permitir que los grupos excluidos se asimilen y vivan de acuerdo con las normas de los grupos dominantes, sino en la perspectiva de que «una autodefinition positiva de la diferencia de grupo es de hecho más liberadora».

Igualdad y diferencia: la diferenciación público-privado

Este cambio significativo nos lleva de un entendimiento de la «igualdad» en términos de individualismo y asimilación cultural a una política de reconocimiento; a la «igualdad» como parte de la etnicidad pública. Esta percepción de igualdad significa no tener que ocultar o pedir perdón por los propios orígenes, familia o comunidad, y exige que los otros muestren respeto hacia éstos. Las actitudes y convenciones públicas deben adaptarse de manera que se fomente este legado, en lugar de esperar desdñosamente a que se desvanezca.

Estos dos conceptos de igualdad pueden expresarse de la siguiente forma:

- el derecho de asimilarse a la cultura mayoritaria/dominante en la esfera pública, tolerando la «diferencia» en la esfera privada;
- el derecho de que se reconozca y se apoye, tanto en la esfera pública como en la privada, la propia «diferencia» (minoría, etnicidad, etc.).

Mientras que el primero representa una respuesta liberal a la «diferencia», el segundo es el «producto» de la nueva política de identidad. Sin embargo, los dos no son conceptos alternativos de igualdad en el sentido de que optar por uno significa rechazar el otro. El multiculturalismo, debidamente interpretado, requiere apoyar ambos conceptos. Porque tras el primero está la asunción de que la participación en la cultura pública o nacional es necesaria para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, cuyos únicos obstáculos son los procesos de exclusión que previenen una asimilación gradual. El segundo concepto asume, también, que los grupos excluidos de la cultura nacional ven disminuida su ciudadanía como resultado de ello, y encuentra el remedio no en rechazar el derecho de asimilación, sino en sumar el derecho de ampliar y adaptar la cultura nacional, y los símbolos públicos y mediáticos de pertenencia nacional, para incluir a las etnicidades minoritarias relevantes.

Se puede considerar, entonces, que la distinción público-privado es crucial para el debate contemporáneo sobre ciudadanía en igualdad, y en especial para desafiar una posición liberal anterior. Es en este clima político e intelectual —a saber, un clima en el que lo que antes se habrían denominado asuntos «privados» se convierten en fuentes de lucha por la

igualdad— donde la afirmación musulmana surge como fenómeno político nacional. A este respecto, los avances logrados por la lucha contra el racismo y por el feminismo (con el lema «lo personal es lo político») sirvieron de referentes para grupos políticos que se incorporaron posteriormente, como los musulmanes. Mientras que los musulmanes plantean preocupaciones diferenciadas, la lógica de sus reivindicaciones refleja a menudo la de otros grupos que luchan por la igualdad.

Igualdad religiosa

Por consiguiente, uno de los actuales conceptos de igualdad es una igualdad que afirma la diferencia, con conceptos relacionados de respeto, reconocimiento e identidad —en resumen, lo que entiendo por multiculturalismo político. ¿Qué tipo de reivindicaciones específicas se están haciendo, entonces, por parte o en nombre de los grupos religiosos y de las políticas de identidad musulmanas en particular, cuando se despliegan estos términos?

Mi sugerencia es que estas reivindicaciones tienen tres dimensiones, que progresivamente se van haciendo «más densas».

1. No discriminación religiosa

La reivindicación más básica es que las personas religiosas, en la misma medida que las personas definidas por «raza» o género, no deberían sufrir discriminación en el trabajo o respecto a otras oportunidades. Así, por ejemplo, una persona que intenta vestirse de acuerdo con su religión o que proyecta una identidad religiosa (como una mujer musulmana que lleva un pañuelo en la cabeza, un *hijab*) no debería verse discriminada en el empleo. Mientras que la discriminación contra los judíos que llevan el *yarmulke* o los sijs que llevan turbante se considera discriminación racial ilegítima, los musulmanes, a diferencia de estas otras comunidades religiosas, no son considerados un grupo racial o étnico. Tampoco están protegidos por la legislación contra la discriminación religiosa que existe en una parte del Reino Unido ya que, al estar diseñada de forma explícita para proteger a los católicos, sólo se aplica en Irlanda del Norte.

El mismo argumento subyace en la demanda de una ley en Gran Bretaña (como ya existe en Irlanda del Norte) que prohíba la incitación al odio religioso, como ocurre con la incitación al odio racial. (Esto último amplía la protección a determinadas formas de literatura contra los judíos, pero no a la literatura contra los musulmanes).

Después de argumentar durante algunos años que no había suficientes pruebas de discriminación religiosa, la mano del gobierno británico se ha visto forzada por el artículo 13 del Tratado de Amsterdam de la Unión Europea (1999), que incluye la discriminación religiosa en la lista de formas de discriminación que se espera que todos los Estados miembros eliminen. Consiguientemente, el gobierno ha aplicado una directiva de la Comisión Europea para prohibir la discriminación religiosa en el empleo que entró en vigor en diciembre de 2003. Sin embargo, esto supone sólo parcialmente «ponerse al mismo nivel» que las medidas contra la discriminación en relación con la raza y el género. La nueva legislación se limita al empleo (no se extiende a la discriminación en el suministro de bienes y servicios), y no obligará a los empleadores a adoptar medidas para promocionar la igualdad de oportunidades.

2. Paridad con las religiones autóctonas

Muchos defensores de las religiones minoritarias interpretan que la igualdad significa que las religiones minoritarias deberían recibir al menos parte del apoyo del Estado que perciben las religiones establecidas históricamente. Los musulmanes se han puesto a la cabeza de este debate y han puesto de manifiesto, en el plano político, dos cuestiones en particular: la financiación estatal de las escuelas y la ley de blasfemia. Después de una cierta batalla política, el gobierno ha acordado en los últimos años financiar unas pocas (de momento cuatro) escuelas musulmanas, así como una escuela sij y una escuela Adventista del Séptimo Día, sobre la misma base que miles de escuelas anglicanas y católicas y algunas escuelas metodistas y judías. (En Inglaterra y Gales, más de una tercera parte de las escuelas primarias y una sexta parte de las escuelas secundarias mantenidas por el Estado son gestionadas de hecho por grupos religiosos —pero todas ellas tienen que impartir un programa nacional establecido centralmente).

A algunos secularistas esto no les gusta. Aceptan el argumento de

la paridad, pero creen que debería conseguirse retirando la financiación estatal a todas las escuelas religiosas. La mayoría de los musulmanes rechazan esta forma de igualdad en la que los privilegiados pierden algo pero los desfavorecidos no ganan nada. De forma más concreta, la cuestión entre «igualar hacia arriba» e «igualar hacia abajo» en este caso se refiere a la legitimidad de la religión como presencia institucional pública.

Los musulmanes no han conseguido que los tribunales interpreten el estatuto existente sobre la blasfemia para cubrir ofensas más allá de lo que los cristianos consideran sagrado, pero existe cierto apoyo político para que se considere delito la incitación al odio religioso, reflejando lo ya existente en relación con la incitación al odio racial. El gobierno incluyó esa cláusula en la legislación de seguridad a raíz del 11 de septiembre, para reconciliar a los musulmanes que, entre otras cosas, se oponían a los nuevos poderes de vigilancia, arresto y detención. Lo que ocurrió es que la mayor parte de estas disposiciones se aprobaron en forma de ley (lo que llevó al arresto sin juicio de cientos de musulmanes), pero la medida respecto a la incitación al odio religioso no fue aprobada por el Parlamento. Se introdujo de nuevo en una propuesta de ley presentada por el demócrata liberal Lord Avebury que también pretendió abolir la ley que rige la blasfemia. Aunque no tuvo éxito, es posible que estas medidas vuelvan al Parlamento de un modo u otro.

3. Inclusión positiva de grupos religiosos

En este caso, la reivindicación es que la religión en general, o al menos la categoría de «musulmán» en particular, debería ser una categoría por la que se juzgara el carácter inclusivo de las instituciones sociales, como se hace cada vez más en relación con la raza y el género. Por ejemplo, los empleadores deberían demostrar que no discriminan a los musulmanes mediante un control explícito de la posición de los musulmanes dentro de la fuerza laboral, apoyado por políticas adecuadas, objetivos, responsabilidades de gestión, entornos laborales, formación de personal, publicidad, prestaciones, etc. De forma similar, los organismos públicos deberían poner en marcha políticas de sensibilización adecuadas y disponer de personal en relación con los servicios que ofrecen, especialmente con las escuelas (no musulmanas), los servicios sociales y sanitarios; debe-

rían financiarse centros comunitarios musulmanes o políticas para los trabajadores jóvenes musulmanes, además de los centros comunitarios asiáticos y caribeños existentes y las políticas para trabajadores jóvenes asiáticos y negros.

Tomemos otro ejemplo: la BBC cree en la actualidad que es políticamente importante revisar y mejorar sus prácticas de personal y su producción de programas, incluyendo su «representación» en la pantalla de la población británica, adoptando medidas a favor de, pongamos, las mujeres, los grupos étnicos y los jóvenes, y ganando su confianza. ¿Por qué no debería emplear también a los grupos religiosos como criterio de inclusividad y demostrar que está haciendo lo mismo para los espectadores y el personal definido por la pertenencia a una comunidad religiosa?

En resumen, los musulmanes deberían ser tratados como un grupo legítimo por derecho propio (no porque sean, pongamos, asiáticos), cuya presencia en la sociedad británica debe reflejarse de forma explícita en toda las facetas de la vida y en todas las instituciones; y el hecho de que se los incluya de ese modo debería constituir uno de los criterios para juzgar a Gran Bretaña como sociedad igualitaria, inclusiva y multicultural. No hay perspectivas de momento para que la igualdad religiosa alcance la importancia que los empleadores y otras organizaciones le dan al sexo o a la raza. Sin embargo, se consiguió una victoria potencialmente significativa cuando el gobierno accedió a incluir una pregunta sobre la religión en el Censo de 2001. Fue la primera vez que se incluyó esta pregunta desde 1851 y fue una decisión en gran medida impopular fuera de los grupos religiosos políticamente activos, entre los que los musulmanes eran mayoría. No obstante, tiene el potencial de abrir el camino a un «seguimiento religioso» generalizado, de la misma manera que la inclusión de una pregunta étnica en 1991 ha llevado a una utilización más rutinaria del «seguimiento étnico».

Sin duda, estas reivindicaciones políticas parecen extrañas desde la perspectiva de, pongamos, el «muro de separación» francés o de Estados Unidos entre el estado y la religión y puede que los secularistas británicos también se sientan incómodos. Pero está claro que reflejan virtualmente las medidas políticas contra la discriminación existentes en el Reino Unido.

Conclusión

El surgimiento de una agencia política musulmana ha sumido al multiculturalismo británico en una confusión teórica y práctica. Ha provocado reveses electorales en los Países Bajos y en otros lugares, y en toda Europa ha reforzado el nacionalismo intolerante y exclusivo. De hecho, deberíamos avanzar en sentido contrario. Deberíamos estar ampliando a los musulmanes los niveles de protección que ya existen contra la discriminación y la incitación al odio, y los deberes de las organizaciones de asegurar la igualdad de oportunidades y no una versión aguada de la legislación propuesta por la Comisión Europea y el gobierno del Reino Unido. Consultando con representantes religiosos y de otras esferas, deberíamos hacer frente de forma más efectiva a la extrema pobreza y a la exclusión social de los musulmanes. Y deberíamos reconocer a los musulmanes como un agente social legítimo e incluirlos en los compromisos institucionales de la iglesia y el estado, la religión y la política, que caracterizan el secularismo moderado y en evolución de la mayor parte de Europa occidental —evitando el ejemplo radical y anacrónico de Francia.

En última instancia, debemos repensar «Europa» y sus naciones en evolución de manera que los musulmanes no sean un «ellos» sino parte de un «nosotros» plural, no meros visitantes de paso sino parte de su futuro. Hace cien años, el teórico afro-americano W.E.B. Du Bois predijo que el siglo xx sería el siglo de la línea de color, parece que estamos preparados para un siglo en el que la línea será Islam-Occidente. La integración política o la incorporación de los musulmanes —recordando que hay más musulmanes en la Unión Europea que las poblaciones de Finlandia, Irlanda y Dinamarca juntas— se ha convertido no sólo en el principal objetivo del multiculturalismo igualitario sino que es un eje central para la seguridad, en realidad para el destino, de muchos pueblos de todo el planeta.

Bibliografía

EL PAPEL POLÍTICO DE EUROPA EN EL MUNDO

Europa en el mundo: de actor regional a actor global

Giuliano Amato

Quisiera empezar diciendo que mi respuesta a las cuestiones planteadas en nuestro seminario es un sí a todo. Sí, el poder blando es la clave del modelo europeo para las relaciones internacionales. Sí, existe en principio una diferencia estructural entre nosotros y Estados Unidos. Sí, esta diferencia tiene, o puede tener, un impacto considerable. Sin embargo, no se debe a nuestro lugar de nacimiento, según algunos Venus y no Marte. Ésta es una teoría muy extravagante, que omite que la historia es el verdadero factor moldeador de los esquemas cambiantes que a menudo adoptan los mismos países en distintas épocas. En 968, Liutprand de Cremona informaba a su vuelta de Constantinopla y describía a los bizantinos utilizando los mismos términos e imágenes que emplea hoy en día Robert Kagan para referirse a los europeos occidentales, mientras que los europeos occidentales eran descritos por él como los guerreros americanos de nuestros tiempos.

Así pues, es la historia lo que debemos considerar y la historia nos dice que, paradójicamente, los europeos contemporáneos a menudo comprendemos mejor los asuntos de terceros países y tenemos un enfoque más pluridisciplinario gracias a nuestro pasado imperialista. Es este pasado el que nos ha enseñado cómo transmitir mutuamente diferentes culturas y cómo crear instituciones basadas en nuestros principios pero también en las tradiciones locales (algo que muchos de nosotros no hicimos durante nuestras experiencias coloniales y que hemos aprendido después, debido precisamente a estas experiencias).

Los americanos no tienen nuestro pasado, consideran su próspera sociedad como un modelo universal y, aunque no es culpa suya, resulta que son la única y aplastante potencia militar de este nuevo siglo. Exis-

ten motivos suficientes para comprender por qué confían en la eficacia de los recursos militares mucho más que nosotros y por qué se preocupan por el establecimiento de relaciones políticas y culturales mucho menos que nosotros. Para describir más detalladamente la diferencia entre ellos y nosotros, quisiera referirme a las tres características siguientes:

— En primer lugar, la ya mencionada, que gira en torno a nuestro enfoque pluridisciplinar de las crisis y conflictos internacionales (nosotros lo llamamos «una noción más amplia de la seguridad»).

— Segundo, nuestra lealtad más generalizada al imperio de la ley. Soy consciente de la tradición americana de protección de los derechos individuales. Pero esta tradición también implica un mayor índice de protección para aquellos que se encuentran dentro del área de diversidades y divisiones aceptadas y un menor índice de protección para aquellos que están fuera de esta área. A lo largo de la historia se ha puesto de manifiesto la diferencia tanto en lo que respecta a la libertad personal como a la libertad de expresión. Guantánamo sería un buen ejemplo de ello. Me atrevo a decir que no se toleraría ningún Guantánamo a este lado del Atlántico si la Unión Europea estuviera en posición de organizar algo similar (insisto en que me refiero a la Unión Europea, no necesariamente a cada uno de sus Estados miembros en sus asuntos internos).

— Tercero, nuestra interpretación de la ley internacional y las instituciones multinacionales como la expresión no sólo de acuerdos de cooperación entre Estados soberanos, sino de una ley superior que puede ser vinculante para los propios estados. También en este punto nos equipararíamos si fuéramos demasiado categóricos y tajantes. No se trata de elegir entre el blanco y el negro. Seguro que nosotros tampoco hemos renunciado a todas las prerrogativas internas de nuestras soberanías nacionales y no es difícil demostrar que nosotros mismos aplicamos unilateralmente la jurisdicción europea en asuntos extraeuropeos. Pero los americanos lo hacen de forma mucho más generalizada, están menos dispuestos que nosotros a someter los casos a las jurisdicciones supranacionales, tanto si éstas ya existen como si se van a crear, y tienden a considerar las instituciones multinacionales como espacios donde los acuerdos deben ser alcanzados entre ellos y los demás países.

Ante este panorama, existen otros motivos por los cuales podemos parecer incluso más blandos en los países con los que tratamos o a los

que llegamos. Cuando aparecen los americanos con su aplastante potencial militar o con sus empresas multinacionales o con ambos, el país receptor, acertadamente o no, puede percibirlo fácilmente como un ocupante y como una amenaza para su estructura local. Los europeos no producimos esta reacción y la llegada de nuestras tropas y/o de nuestras empresas no tan enormes no supone ninguna amenaza para la identidad local. Asumiendo que exista un *pensamiento único* (y no estoy tan seguro de ello), sin duda no es europeo.

Una vez dicho esto, no podemos obviar las discrepancias que, con todo, pueden surgir ante una descripción eufórica de nuestro enfoque blando para con el mundo exterior. Para empezar, nos enfrentamos a una primera objeción, a saber, que el poder americano más duro puede percibirse como positivo y recibir una mejor acogida que el nuestro precisamente porque es más duro y por lo tanto más tranquilizador cuando el país receptor se ve amenazado por otros. Los europeos tenemos tendencia a olvidar que esto también puede pasar y nos mostramos decepcionados cuando nos damos cuenta de que así sucede. Sobre los méritos, se puede argumentar en contra de nosotros que hay más retórica que sustancia en nuestra descripción de nosotros mismos. Primero de todo, nuestro comportamiento no siempre es coherente con los principios que proclamamos. Las subvenciones que destinamos a nuestras producciones internas son muy superiores a las ayudas que concedemos a los países en desarrollo, seguimos apoyando reglas de comercio injustas, y, en general, seguimos dando prioridad a la protección de nuestros intereses comerciales y económicos, de un modo no muy distinto al de Estados Unidos. Segundo, a menudo estamos tan divididos y tan raramente hablamos con una voz única que nuestro papel en la escena internacional tiene un impacto muy limitado, ya sea duro o blando.

A veces este tipo de crítica es demasiado extrema y está fuera de nuestro alcance. Pero lamentablemente para nosotros sí tiene cierto alcance. Se podría establecer un equilibrio justo entre nuestras virtudes y nuestros límites (y vicios): cuando tenemos la ocasión de actuar cerca de nuestras fronteras y, por lo tanto, como poder regional, tenemos bastante éxito empleando nuestra peculiar combinación de recursos duros y blandos, según nuestra noción más amplia de seguridad. A pesar de nuestras divisiones iniciales y del papel esencial desempeñado por la Administración Clinton, en los Balcanes el perfil europeo se puso de manifiesto bastante claramente. En cambio, cuando se nos reclama para

desempeñar un papel que no sea regional, sino global, nuestros límites prevalecen y nuestro poder blando de hecho se vuelve más retórico que sustancial.

Si realmente queremos superar estos límites, deberemos enfrentarnos a algunas cuestiones complicadas. La más difícil para nosotros es dónde y cómo es legítimo el uso de la fuerza más allá de las misiones Petersberg, que son nuestra especialidad preferida. En un mundo de interacciones frecuentes entre actores estatales y no estatales, donde pueden surgir amenazas contra otros, tener un papel global en seguridad necesariamente significa dotarse de una doctrina clara en la gestión de estas amenazas. Tenemos que felicitar a Javier Solana por el excelente documento que presentó en el Consejo Europeo de Tesalónica, y que fue finalmente aprobado por el Consejo Europeo de Roma, donde quedan ampliamente definidos los principales elementos de una doctrina europea. Pero todavía nos mostramos ambiguos sobre ello. ¿Estamos preparados para discutir qué supone una amenaza actualmente y cómo hacerle frente? ¿Estamos preparados para discutir sobre unas nuevas reglas de procedimiento que permitan al Consejo de Seguridad de la ONU aprobar un umbral de pruebas previas necesarias y perspectivas razonables sobre los desarrollos posteriores, a partir de lo cual se pueda autorizar legítimamente una intervención militar preventiva? Soy consciente de los obstáculos que surgirán a lo largo del camino. Sin embargo, es probable que si hubieran existido estas reglas, el error de Irak se hubiera podido evitar. Sin duda, si existieran estas reglas ahora, sería mucho más difícil que se repitiera en un futuro. Además, Estados Unidos se sentiría más cómodo en el marco de la ONU y por este mismo motivo la ONU sería más fuerte. Preparar el camino para este futuro es responsabilidad de los europeos. ¿Aceptaremos esta carga? ¿O estamos condenados a una perpetua discusión entre los que están dispuestos a intentarlo y los que siguen diciendo «nunca»?

Además, debemos preguntarnos si realmente tenemos la intención de dotar a Europa de una voz única para ser creíble e influyente. El ministro de Asuntos Exteriores con doble mandato, autorizado para desempeñar los papeles de Solana y Patten, puede llegar pronto y esto ya es un progreso. Sin embargo, la voz única de Europa no entrará oficialmente en el Consejo de Seguridad, en el que este ministro podría participar de vez en cuando, pero sin derecho de voto o de veto. Los derechos de voto y de veto seguirán siendo el privilegio de los dos países europeos que es-

tuvieron entre los ganadores de una guerra crucial en el siglo anterior (y en el milenio anterior).

Por último, deberíamos ponernos de acuerdo sobre los requisitos ineludibles que debe cumplir un aspirante a potencia blanda global y por lo tanto definir un equilibrio más justo entre nuestros intereses nacionales y nuestras aspiraciones globales. El nivel actual de nuestras subvenciones nacionales y las barreras existentes contra un comercio mundial justo son incompatibles con estas aspiraciones. Nunca deberíamos llegar al punto, al que hemos llegado, de romper la promesa solemne de destinar como mínimo un 0,7 % de nuestro PIB anual al crecimiento global, ni de romper nuestro Pacto de Estabilidad interno.

En conclusión, la descripción que hacemos de nosotros mismos es en cierto modo retórica. Pero lo que sin duda no es retórico es describir el estado del mundo como intolerable. Es un hecho que el mundo necesita una forma de gobierno más equilibrada y que Europa es un componente esencial de ella. Hemos demostrado de manera creíble nuestro poder blando a escala regional. A ver si encontramos el valor, porque se necesita valor, para demostrar sus virtudes a escala global.

Multilateralismo: crisis y retos de Europa

David Held

Immanuel Kant escribió hace más de doscientos años que estamos «inevitablemente juntos». Cuando en un lugar se produce un violento desafío a la ley y a la justicia, las consecuencias pueden extenderse a muchos otros lugares y sentirse en todas partes. Aunque reflexionó largamente sobre estos asuntos, Kant no pudo llegar a imaginar hasta qué punto la realidad le daría la razón.

Desde Kant, la interconexión y la vulnerabilidad de nuestro mundo han crecido con rapidez. Ya no vivimos, si alguna vez lo hicimos, en un mundo formado por discretas comunidades nacionales. Vivimos, por el contrario, en uno formado por lo que a mí me gusta llamar «comunidades superpuestas del destino», en las que las trayectorias de los países se hallan profundamente imbricadas. En nuestro mundo, la excepción de la violencia no es lo único que desconoce fronteras; la naturaleza misma de los problemas y los procesos cotidianos une a los pueblos de muchas otras maneras.

La historia de nuestro orden cada vez más global, o «globalización», no es diferente de otras. La globalización no es sólo económica; comporta también aspiraciones cada vez mayores en derecho y justicia internacionales. Desde las Naciones Unidas hasta la Unión Europea, desde la modificación del derecho de guerra hasta la consolidación de los derechos humanos, desde la aparición de nuevas regulaciones medioambientales internacionales hasta la fundación de la Corte Penal Internacional; todo ello lleva aparejada otra historia: aquella que intenta dotar a la actividad humana de un nuevo marco y reforzarla mediante leyes, derechos y responsabilidades.

Muchos de estos avances se produjeron en un momento en que so-

bre la humanidad se cernían terribles amenazas: sobre todo, el nazismo, el fascismo y el Holocausto. Quienes participaron en los avances defendieron la importancia de los principios universales, los derechos humanos y el principio de derecho frente a la nada desdeñable tentación de limitarse a bajar las persianas y defender tan sólo la postura de algunos países y naciones. Rechazaron la tesis de particularistas nacionales y morales, que sostenían que pertenecer a una comunidad concreta limita y determina la valía moral y la libertad individuales, y defendieron el carácter irreducible de la moral de todas las personas sin excepción. Los principios de respeto igualitario, preocupación por todos sin distinción y prioridad de las necesidades vitales de todos los seres humanos no constituyen una utopía lejana; están en el eje de las principales decisiones jurídicas y políticas adoptadas tras la segunda guerra mundial.

El legado del 11 de septiembre y la guerra de Irak

Si el 11 de septiembre no marca un punto de inflexión en la historia de la humanidad, sin duda sí lo marca para las generaciones actuales. El atentado terrorista contra el World Trade Center y el Pentágono constituyó una atrocidad de proporciones extraordinarias. Tras el 11 de septiembre, Estados Unidos y sus principales aliados podrían haber decidido que lo más importante en aquel momento era fortalecer el derecho internacional para contrarrestar la amenaza del terrorismo internacional y dar más poder a las instituciones multilaterales. Podrían haber decidido que era importante que ninguna potencia o grupo se erigiera en juez, jurado y verdugo al mismo tiempo. Podrían haber decidido que los «lugares calientes» que alimentan el terrorismo internacional, como Oriente Medio, debían convertirse en objetivo prioritario. Podrían haber decidido que la disyuntiva entre la globalización económica y la justicia global requería una atención más urgente, y podrían haber decidido actuar severamente contra el terrorismo y contra las condiciones que llevan a algunas personas a pensar que Al-Qaeda y grupos similares son los representantes de la justicia de la era moderna. Sin embargo, no decidieron ninguna de estas cosas. Tras el 11 de septiembre asistimos, en general, a una mayor polarización del mundo y al debilitamiento del derecho internacional.

La urgencia por entrar en guerra contra Irak en 2003 dio prioridad a una estrecha agenda de seguridad que constituye el eje de la nueva doctrina militar norteamericana, basada en la guerra unilateral y preventiva. Esta agenda contradice la mayoría de principios de política internacional y acuerdos internacionales firmados desde 1945 (Ikenberry, 2002). Desprecia la negociación política abierta entre los estados (multilateralismo liberal), así como la esencia de la doctrina de la disuasión y la creación de relaciones estables entre las superpotencias (equilibrio de poderes). Tenemos que asumir que existe un único país cuya supremacía militar carece de precedentes en la historia mundial, pero también que dicho país puede valerse de su supremacía para responder unilateralmente frente a todo lo que considere una amenaza (aunque no sea una amenaza real o inminente) y que no admitirá rival.

Desde el 11 de septiembre se corre el riesgo de que la agenda de seguridad norteamericana se aleje cada vez más de la agenda de derechos humanos, desarrollo y bienestar. La diferencia entre una y otra puede explicarse adaptando el famoso eslogan con el que Tony Blair resumió su política contra el crimen: «duro con el crimen, duro con las causas del crimen». En política mundial esto se traduce en dureza contra las amenazas a la seguridad y con las condiciones que las alimentan. Esta ampliación de la agenda exige tres cosas de los gobiernos e instituciones internacionales (Held y Kaldor, 2001).

En primer lugar, debe existir un compromiso con el principio de derecho y el desarrollo de las instituciones multilaterales, no con el enjuiciamiento de la guerra en sí misma. Civiles de todas las confesiones y nacionalidades necesitan protección. Los terroristas y todos aquellos que atentan sistemáticamente contra la inviolabilidad de la vida y los derechos humanos deben responder ante un tribunal penal internacional que cuente con respaldo transnacional. No se descarta, ni mucho menos, utilizar la fuerza militar con autorización de la comunidad internacional para detener a sospechosos, desmantelar redes terroristas y contener a estados delincuentes beligerantes. Ahora bien, la utilización de la fuerza debe entenderse como una forma contundente de hacer que se cumpla la ley internacional; una forma, ante todo, de proteger a la población civil y de llevar a los sospechosos ante los tribunales (véase Kaldor, 1998). En pocas palabras, si queremos una justicia imparcial, ninguna potencia puede actuar a un tiempo como juez, jurado y verdugo. Debemos impulsar la justicia mundial, no la justicia norteamericana, rusa, china, británi-

ca o francesa. Debemos actuar juntos para mantener y reforzar un mundo que se rija por unas normas comunes (Solana, 2003).

En segundo lugar, debe realizarse un esfuerzo continuo por crear nuevas formas de dar legitimidad política mundial a las instituciones internacionales implicadas en la seguridad y el mantenimiento de la paz. Para ello, es preciso condenar las violaciones sistemáticas de derechos humanos y establecer nuevas formas de responsabilidad política. No basta con intentar ocasional o excepcionalmente dar un impulso a la paz y a la protección de los derechos humanos.

Finalmente, debe reconocerse abiertamente que los problemas éticos y las injusticias que se derivan de la polarización mundial de la riqueza, los ingresos y el poder, así como la enorme desigualdad de oportunidades vitales que se da entre los diferentes puntos del planeta, no pueden dejarse al amparo exclusivo de los mercados. Los más pobres y vulnerables, que a causa de su situación geopolítica han visto como se desatendían sus reivindicaciones económicas y políticas durante generaciones, podrían convertirse en prolíferas canteras de terroristas. El proyecto de globalización económica debe ir unido a unos claros principios de justicia social, que a su vez deben enmarcar la actividad del mercado mundial.

En la actualidad, el intento de desarrollar el derecho internacional, de dar más poder a las instituciones internacionales tanto en operaciones de mantenimiento de la paz como de pacificación, y de tender puentes entre la globalización económica y las prioridades de la justicia social, está amenazado no sólo por el peligro de que existan extensas redes terroristas, sino también por algunas de las respuestas que se han dado a este problema, que han sido profundamente erróneas. Estas respuestas vienen determinadas, como ya dije, por la nueva agenda de seguridad de los neoconservadores norteamericanos y por la doctrina de seguridad nacional de la actual administración estadounidense, publicada en septiembre de 2002.

Las implicaciones de la nueva doctrina son muchas y graves (Hoffmann, 2003). Entre ellas, la vuelta a la antigua percepción realista de las relaciones internacionales, en última instancia, a una «guerra de todos contra todos», en la que los estados persiguen legítimamente sus intereses nacionales sin ver cómo se intenta poner límite a sus aspiraciones mediante reservas reconocidas internacionalmente (defensa propia, seguridad colectiva). Ahora bien, si se concede a Estados Unidos esa «li-

bertad» (peligrosamente), ¿por qué no concedérsela también a Rusia, China, India, Pakistán, Corea del Norte u otro? No hay ningún argumento convincente que justifique que haya un estado que no tenga que aceptar límites a la hora de perseguir sus objetivos cuando todos los demás sí tienen que hacerlo. Las carencias del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas, o bien se solucionan, o servirán de excusa para seguir debilitando las instituciones internacionales y los acuerdos jurídicos. En resumen, existe actualmente un riesgo serio de que triunfe una agenda de seguridad de miras estrechas.

Interconexión, integración y justicia

El mundo actual está altamente interconectado, pero dista mucho de ser un mundo integrado y justo. Es decir, aunque los destinos económico, político, social y medioambiental de los países están cada vez más imbricados, todavía existen muchas naciones que no comparten los valores o el compromiso requeridos para remediar la situación de los menos favorecidos, los empobrecidos y los que corren mayor riesgo. Para comprobar la imbricación de los países, basta con observar en qué modo el comercio, la comunicación, los contaminantes, la violencia y muchos otros factores superan las fronteras y frenan el bienestar en los diferentes países de acuerdo con un mismo patrón. En cuanto a la integración social, puede determinarse atendiendo al grado en que los países comparten, no sólo comunicaciones, sino también ideas, símbolos y valores culturales. Si bien es habitual que estos últimos difieran, el siglo xx dio nacimiento a un gran «metamarco» de valores, encarnado en el sistema de derechos humanos. Sin embargo, es obvio que este sistema dista mucho de haber sido totalmente suscrito e incorporado en muchas partes del mundo. Para que se produjese un compromiso global con la justicia, sería necesario realizar un esfuerzo continuo por paliar la enorme desigualdad de oportunidades que impera en el mundo actual y debería corregirse el daño que dicha desigualdad causa a los pueblos en contra de su voluntad y sin su consentimiento. Sin embargo, no se observa ningún esfuerzo real ni sistemático en este sentido. El fracaso de la comunidad internacional, que ni tan sólo ha logrado acercarse a los objetivos marcados para el fin del milenio, da buena nota de ello. En pocas palabras, pese

al elevado grado de interconexión que se ha alcanzado en el mundo, la integración social adolece de superficial y el compromiso con la justicia social resulta lamentablemente exíguo.

La comunidad internacional se encuentra, sin duda, en una encrucijada. Por un lado, todavía estamos a tiempo de seguir avanzando en la línea iniciada en la segunda posguerra, cuyo objetivo era crear un orden multilateral regulado que estableciera un marco de cooperación para abordar no sólo las cuestiones comunes que afectan a la seguridad, sino también una gran variedad de problemas que van desde lo económico hasta lo medioambiental. La otra opción sería participar (por activa o por pasiva) en la erosión o el desmantelamiento de dicho orden. Los indicios no son prometedores, ya que en el orden multilateral convergen varias crisis que amenazan con destruir el legado de la posguerra. Las crisis, consideradas individualmente, constituyen un problema grave, pero en conjunto constituyen una prueba de fuego.

En primer lugar, el fracaso de las negociaciones comerciales de Cancún hace pensar que el sistema mundial del comercio encontrará todavía más dificultades. Al mismo tiempo, crecen enormemente los acuerdos comerciales bilaterales y los acuerdos comerciales preferenciales, que permiten que unos estados-nación reciban un trato favorable por parte de otros. Si siguen proliferando los acuerdos bilaterales, se corre el peligro de que la ronda de negociaciones de Doha fracase o produzca resultados irrisorios. Hay mucho en juego, pero quizás quienes más riesgos corren son los países más pobres. Solos no pueden superar las trabas que impone un sistema mundial de comercio regido por reglas fraudulentas y dobles raseros; tampoco pueden hacer frente al problema de las generosas subvenciones que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ofrecen a sus agricultores y a otros sectores afines. Para acceder al orden económico mundial sin peligro, los países más pobres del mundo deberían poder actuar en libertad y en igualdad de condiciones. El fracaso de las negociaciones de Cancún hace pensar que tal vez nunca puedan conseguirlo.

En segundo lugar, se ha avanzado muy poco, si no nada, en la creación de un marco sostenible que permita controlar el calentamiento del planeta. El prestigioso científico británico sir David King advirtió recientemente de que «el cambio climático es el problema más grave al que nos enfrentamos en la actualidad, más grave que la amenaza del terrorismo». Con independencia de si se está de acuerdo o no con esta afirma-

ción, lo cierto es que el calentamiento global puede causar estragos en la diversidad de especies, los biosistemas y el tejido socioeconómico del planeta. Las tormentas violentas serán cada vez más frecuentes, el acceso al agua se convertirá en motivo de conflicto y aumentarán los desplazamientos masivos de personas desesperadas. La mayor parte de la comunidad científica sostiene que el calentamiento global constituye una amenaza de primer orden, pero no a largo plazo, sino aquí y ahora. El hecho de que la comunidad internacional no haya logrado crear un marco sólido que permita frenar el calentamiento del planeta es uno de los síntomas más graves de los problemas por los que atraviesa el orden multilateral.

En tercer lugar, apenas se ha avanzado en los objetivos fijados para el fin del milenio, a saber, la conciencia moral de la comunidad internacional. Se trataba de lograr unos mínimos en la reducción de la pobreza, la mejora de la sanidad y la enseñanza, la lucha contra el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades, la sostenibilidad medioambiental, etc. Se ha avanzado con una lentitud lamentable y existen indicios para pensar que los objetivos no se cumplirán ni de lejos. De hecho, se puede pensar que ni siquiera tuvo sentido fijarlos; tan lejos se está de su cumplimiento.

En cuarto lugar, el orden multilateral se ha debilitado, como ya he dicho, a consecuencia de la guerra de Irak. Se ha puesto en duda el valor del sistema de la ONU, se ha cuestionado la legitimidad del Consejo de Seguridad, se ha erosionado la base sobre la que trabajan las instituciones multilaterales y se ha criticado la maquinaria internacional disponible para protegerse de las amenazas contra la paz y la seguridad. Después de Irak, se ha visto la debilidad del sistema de Naciones Unidas, se ha exagerado la arrogancia de las superpotencias, se han desmontado el derecho y la legitimidad internacionales, y las expectativas de poder combatir el terrorismo internacional no parecen haber mejorado.

¿Qué se debe hacer?

Está claro que existen agendas distintas y profundamente opuestas. Sin embargo, hay problemas muy acuciantes que deben resolverse si queremos que no se pierdan los logros conseguidos en el mundo tras el Holo-

causto y seguir avanzando en una línea que proporcione seguridad; y no sólo en el sentido estricto (protección frente a la amenaza inmediata de utilizar la fuerza coercitiva y la violencia), sino también en el sentido más amplio (protección para todos aquellos cuyas vidas corren peligro por cualquier motivo, sea económico, político, medioambiental u otro). En una ocasión anterior ya me referí extensamente a los pasos que deben darse para lograrlo (Held, 2004). Me limitaré ahora a enumerarlos. Son los siguientes:

- volver a emparejar la agenda de seguridad y la de derechos humanos en derecho internacional; con estas dos caras del derecho humanitario internacional juntas es posible definir la violación grave y sistemática de la seguridad y el bienestar humanos, así como las condiciones mínimas requeridas para el desarrollo humano;
- reformar los procedimientos del Consejo de Seguridad de la ONU para precisar la definición de intervención armada en los asuntos de un estado, delimitar su legitimidad y establecer las razones, pruebas o promesas creíbles que la justificarían; el objetivo sería vincular los procedimientos a condiciones que constituirían una grave amenaza para la paz y/o pusieran en peligro las condiciones mínimas requeridas para garantizar el bienestar de las personas, y que serían lo bastante importantes como para justificar el uso de la fuerza;
- reconocer la necesidad de desarticular y modificar el acuerdo geopolítico de 1945, ahora desfasado, por el que se rige la toma de decisiones del Consejo de Seguridad, y ampliar la representación a todas las regiones en igualdad de condiciones;
- ampliar las atribuciones del Consejo de Seguridad, o crear un Consejo de Seguridad Económico y Social paralelo que examinara y, en caso necesario, interviniera en la estrategia que se ha de seguir en crisis humanitarias —físicas, sociales, biológicas, medioambientales— que pongan en peligro al género humano;
- fijar plazos claros para que los gobiernos alcancen el objetivo fijado por la ONU de destinar el 0,7 % del PNB a ayuda exterior, y posteriormente aumentarlo al 1 %, para garantizar que se inviertan unos recursos mínimos en la integración interna de los países más pobres del mundo;
- construir redes e instituciones mundiales especializadas en com-

batir la pobreza y ofrecer prestaciones sociales para que actúen de contrapeso y compensación frente a los organismos internacionales gubernamentales que dirigen el mercado (la OMC y el FMI, principalmente);

- entender que «representativo» presupone «imposición fiscal» y a la inversa; es decir, que para que haya una gobernanza global efectiva, transparente y responsable se requieren canales de ingresos fiables, desde ayuda a nuevas facilidades financieras (tal y como propone Gordon Brown) y, en su debido tiempo, nuevos ingresos fiscales (basados, por ejemplo, en el PNB, el consumo de energía o el volumen de negocio de los mercados financieros).

Estas medidas prioritarias nos permitirían avanzar en la resolución de problemas fundamentales que afectan a la seguridad humana, pero en sí mismas son insuficientes; la seguridad humana no se puede garantizar si no se resuelven algunos problemas económicos claves. Los problemas económicos más urgentes son:

- salvar la ronda de negociaciones comerciales de Doha y convertirla en una cumbre por el desarrollo que beneficie claramente a los países más pobres;
- reformar los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio para que sean compatibles con un servicio público de prestaciones sociales y sanitarias y para que den flexibilidad a los países pobres a la hora de decidir cuándo y en qué sectores quieren utilizar la protección de patentes;
- reconocer que para muchos países en desarrollo, escalonar su integración en los mercados mundiales (y hacerlo únicamente una vez hayan emprendido en el ámbito nacional las reformas políticas y económicas necesarias) es mucho más importante que el mismo hecho de abrir las fronteras;
- promover la disminución de la deuda internacional de países pobres muy endeudados, vinculando la cancelación de la deuda, por ejemplo, a la educación y a incentivos financieros que faciliten el acceso de los niños pobres a la escuela y a una asistencia sanitaria básica;
- mejorar la cooperación entre instituciones financieras internacionales y otros donantes internacionales para consolidar las políti-

cas emprendidas por la comunidad internacional en el seno de la ONU;

- abrir las instituciones financieras internacionales para promover la participación de los países en desarrollo corrigiendo su infra-representación en las estructuras de poder existentes y ampliando su papel en organismos como el Foro para la Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea, entre otros.

¿Tenemos recursos suficientes para aplicar un programa de este tipo? Se ha dudado de que existan los recursos políticos necesarios para llevarlo a cabo; las diferentes crisis del orden multilateral demuestran que falta voluntad política para enfrentarse a las amenazas más apremiantes del planeta. Eso sí, lo que no puede decirse, por lo menos, es que no tengamos los recursos económicos para hacerlo. Bastan unos cuantos ejemplos significativos para demostrarlo. El presupuesto de la ONU asciende a 1.250 millones de dólares estadounidenses al año, más la cifra necesaria para el mantenimiento de la paz. En comparación, los estadounidenses gastan más de 8.000 millones de dólares al año en cosméticos, 27.000 millones al año en dulces, 70.000 millones al año en alcohol y más de 600.000 millones al año en coches. (Todas estas cifras corresponden a finales de la década de los noventa, por lo que es probable que ahora sean mucho más altas.) Otras cifras significativas son las de la Unión Europea: 11.000 millones de dólares estadounidenses al año en helados, 150.000 millones al año en cigarrillos y alcohol y, sumando el consumo de la Unión Europea y Estados Unidos juntos, más de 17.000 millones de dólares al año en alimento para animales de compañía. Así pues, ¿qué necesitamos para aumentar sustancialmente el nivel de vida de los más pobres del mundo? Una vez más, tenemos cifras que hablan por sí mismas: necesitaríamos 6.000 millones de dólares estadounidenses al año en enseñanza básica; 9.000 millones al año en agua e higiene; 12.000 millones al año en salud reproductora de la mujer; y 13.000 millones al año en educación básica y nutrición. Las cifras son altas, pero si se comparan con el gasto generado por el consumo en Estados Unidos y la Unión Europea, no exigen demasiado.

Además, si se suprimieran todas las subvenciones de la OCDE a la agricultura para invertir en los pueblos más pobres del mundo, estos recibirían unos 300.000 millones de dólares estadounidenses al año. Aumentando en un 50 % la cantidad del PIB global asignada a los mismos,

se generarían más de otros 300.000 millones de dólares al año. Está claro que la pregunta no es si hay o no hay suficientes recursos económicos para poner en marcha las reformas que podrían ayudar a los pueblos más pobres y desfavorecidos del planeta. La pregunta que debemos formularnos es cómo deben distribuirse los recursos disponibles, a quién deben beneficiar y con qué fin. No se trata de saber si hay recursos económicos suficientes, sino de saber cómo gastarlos.

Intervención humanitaria

Los argumentos expuestos en este escrito se han centrado hasta ahora en los problemas y las tensiones que surgen a la hora de diseñar una agenda más abierta o cerrada en el ámbito de la seguridad humana. Dejan sin responder el interrogante de si existe algún caso en el que pueda justificarse la intervención armada en los asuntos internos de otro estado. La pregunta que se suele formular es ésta: ¿necesitamos modificar la Carta de la ONU para establecer nuevos supuestos de declaración de guerra o intervención armada en los asuntos de otro país?

Recientemente han aparecido varias publicaciones convincentes que justifican la intervención armada humanitaria en circunstancias excepcionales. Una de ellas es obra de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados impulsada por el Gobierno canadiense (véase Evans, 2002). El informe de la comisión destaca la importancia de la responsabilidad de proteger a los pueblos frente a la pérdida de vidas a gran escala y frente a la limpieza étnica. Además, añade a dicha responsabilidad el principio de recurrir a medios proporcionales en los casos en que peligre gravemente el bienestar humano, con la fuerza militar como último recurso, entre otras consideraciones. Otra publicación es la de Anne-Marie Slaughter (2003). La autora se centra en tres factores cuya convergencia podría justificar una intervención humanitaria armada: posesión de armas de destrucción masiva; violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos; e intento de agresión a otras naciones. Finalmente, Kenneth Roth (2004), de Human Rights Watch, defendió hace poco que la intervención humanitaria podría justificarse si fuera el último recurso, estuviera motivada por razones humanitarias, se rigiera por el derecho humanitario internacional —y lo po-

tenciara-, fuera probable que hiciera más bien que mal, y pudiera legitimarse a través del Consejo de Seguridad de la ONU.

Al analizar estas cuestiones surgen otras igualmente urgentes: cómo sopesar los diferentes factores, cómo crear un marco que se aplique a todos los países (y no sólo a los que se consideran una amenaza en Occidente) y cómo fijar criterios para el uso legítimo de la fuerza. Para que cualquier solución perdure y conserve su legitimidad a largo plazo es necesario que todas las posturas frente a esta cuestión sean analizadas y evaluadas por los pueblos de todo el mundo, y no sólo por los procedentes de los estados-nación más poderosos.

Además, debemos recordar que ninguna teoría moderna sobre la naturaleza y el alcance del uso legítimo de la fuerza en un estado atribuye a una sola entidad los papeles de juez, jurado y verdugo. Sin embargo, esto es precisamente lo que hemos permitido que pase en el orden mundial actual. Necesitamos nuevos organismos mundiales que sopesen las pruebas, formulen recomendaciones, prueben las diferentes opciones, etc. Han de ser instituciones independientes y diferenciadas que encarnen la separación de poderes a escala mundial. Si se comparten los argumentos que podrían legitimar la intervención humanitaria, hay que preguntarse también quién va a tomar las decisiones pertinentes y en qué condiciones. Del mismo argumento se desprende que hay que tomarse en serio la necesidad de proteger a los pueblos en situaciones extremas, y que hay que modificar las estructuras institucionales que juzgan estos apremiantes asuntos. Las estructuras han de ser abiertas, responsables y representativas. Sin una reforma adecuada, nuestras instituciones mundiales cargarán siempre con el sambenito de la parcialidad y la ilegitimidad.

Bibliografía

- Evans, G. (2003), «The responsibility to protect: when its right to fight», *Progressive Politics*, 2(2).
- Held, D. (2004), *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity.
- Held, D. y Kaldor, M. (2001), «What hope for the future?», en www.lse.ac.uk/depts/global/maryheld.htm

- Hoffmann, S. (2003), «America goes backward», *New York Review of Books*, 12 de junio.
- Ikenberry, G. J. (2002), «America's imperial ambition», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre.
- Kaldor, M. (1998), *New and Old Wars*, Cambridge, Polity.
- Roth, K. (2004), «What price military intervention?» *Global Agenda*, enero de 2004.
- Slaughter, A.-M. (2003), «A chance to reshape the UN», *Washington Post*, 13 de abril.
- Solana, J. (2003), «The future of transatlantic relations», *Progress Politics*, 2(2).

La Unión Europea y la seguridad global

Javier Solana

Comparto plenamente la opinión de David Held y Giuliano Amato sobre la panoplia de acciones que deberían emprender los europeos para afrontar los desafíos del mundo actual. La cuestión es si seremos capaces de hacerlo o no. Es muy fácil decirlo, pero mucho más difícil hacerlo. Por mi parte, me gustaría hacer especial hincapié en el concepto de «seguridad global».

En la Unión Europea vamos a ser 500 millones de personas, el doble de la población de los Estados Unidos, cuatro veces la población de Japón, el 20 % del PIB mundial y el principal contribuyente a las ayudas humanitarias del mundo. ¿Cuál debe ser el papel de esta Comunidad en el mundo? No podemos limitarnos a sentirnos bien entre nosotros. ¿Es esto lo que queremos? Me parece que no. Queremos ser protagonistas de la historia y no sólo un escenario. Europa, lamentablemente, ha sido el escenario de dos terribles guerras en el último siglo. Ahora tenemos que ser los actores de la paz en el resto del mundo. Y para ser un actor de la paz, debemos armarnos de buena voluntad y de capacidades, es decir, de instrumentos para tomar decisiones y llevarlas a cabo.

Me gustaría desarrollar cinco ideas. La primera es que tenemos la obligación de garantizar la paz y la estabilidad en nuestra región y en nuestros países vecinos. No debe repetirse la situación en que sean otros los que tengan que defender nuestra zona. Cuando digo nuestra «zona» me refiero al Mediterráneo, los Balcanes, Moldavia, Ucrania y, en cierta medida, también Rusia. Y esto debe ser orquestado y ejecutado correctamente por la Unión Europea. Si, a la hora de la verdad, tenemos que recurrir a alguien más para garantizar la estabilidad y la prosperidad en el entorno de la Unión Europea, no hace falta que sigamos, pero ello entra-

ñaría consecuencias muy dramáticas para la Unión Europea. Por este motivo debemos mostrarnos implacables en este asunto.

La segunda idea es que también debemos ocuparnos de los asuntos estratégicos. Y cuando digo asuntos estratégicos, no me refiero sólo a los asuntos militares, ya que los asuntos estratégicos no están necesariamente ligados a la fuerza militar. Es un error considerar que los asuntos estratégicos sólo se pueden gestionar mediante la fuerza militar. Esto no es verdad. El terrorismo, que es un asunto estratégico, no se solucionará con la acción militar. El terrorismo se solucionará si los países que forman parte de la Unión Europea, junto con los Estados Unidos, la Federación Rusa y las otras grandes potencias comparten su inteligencia y su información en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, esto no significa que la fuerza militar no sea importante. De hecho lo es, y deberíamos tener más capacidad militar no para competir con los Estados Unidos, sino para poder llevar a cabo convenientemente nuestras decisiones. Por lo tanto, debemos invertir un poco más de dinero con el fin de ampliar nuestra capacidad militar.

En este sentido, un punto importante son las fuerzas de reacción rápida. Voy a dar dos o tres ejemplos sobre la importancia de las fuerzas de reacción rápida. Hace unos meses, recibí una llamada de Kofi Annan. Me dijo: «Tenemos una crisis en Ituri, en el norte de la República Democrática del Congo. Nos enfrentamos al riesgo de un nuevo y terrible genocidio. No tengo tropas, no sé si alguien está dispuesto a ir». Yo dije: «Yo estoy dispuesto a ir; voy a reunirme con los líderes de la Unión Europea.» Una semana más tarde, nos habíamos desplegado en Ituri, no con los recursos más extraordinarios, pero sí los suficientes para evitar una crisis dramática. Y esto fue posible gracias a Francia, que encabezó la operación. Permanecimos allí durante un par de meses, resolvimos el problema y conseguimos que el proceso de paz lanzado por Kabila siguiera su curso. Si no lo hubiéramos hecho, probablemente el proceso de paz de Kabila en la República Democrática del Congo se hubiera roto y ahora la situación en el país sería desastrosa.

Así pues, podemos realizar acciones importantes. Pero tenemos que hacer más, tenemos que estar preparados para hacer más. Y con este objetivo en mente, tenemos que gastar un poco más de dinero en recursos militares. Tener recursos militares no significa disponer de aviones capaces de volar sin pilotos, etc. Debemos contar con los recursos militares necesarios para cumplir con los objetivos que nos fijemos. Si no lo con-

seguimos, no estaremos capacitados para hacer frente a nuestras responsabilidades.

En tercer lugar, como ha dicho David Held, es indispensable que hagamos frente a los conflictos «congelados» que hay actualmente en el mundo. Si no resolvemos estos conflictos «congelados», tendremos que sufrir las consecuencias. Algunos de nuestros conflictos actuales no son nuevos, sino que son el resultado de no haber solucionado antiguos desafíos. De todos ellos quisiera mencionar dos: el primero es el conflicto en Oriente Medio. Muchas de las cuestiones a las que nos enfrentamos ahora relacionadas con el terrorismo, el fanatismo religioso, etc. tienen que ver con el conflicto de Oriente Medio. Quizás no sea la causa directa, pero tiene una influencia directa sobre ellas. El segundo ejemplo importante está relacionado con el 9 de noviembre (11/9 en inglés). Es una fecha que no debemos olvidar. Se ha hablado mucho sobre el 11 de septiembre (9/11 en inglés), pero casi nada del 9 de noviembre de 1989, que fue el día de la caída del muro de Berlín. Después de esa fecha, nos enfrentamos a un grave problema: la proliferación nuclear. El caso de Libia, aunque finalmente no se haya convertido en una potencia nuclear, nos ha permitido aprender mucho sobre el mercado negro de la proliferación nuclear. En la actualidad, conocemos mejor esos circuitos ilegales que nos permiten controlar la proliferación de armas de destrucción masiva y, por lo tanto, enfrentarnos a este problema sin recurrir a las fuerzas de la OTAN.

La cuarta idea es que tenemos que luchar contra las causas del mismo modo que luchamos contra los síntomas de los problemas internacionales. En este sentido, la ronda de Doha y las rondas posteriores a Doha tienen que ser un éxito. El mundo no puede funcionar correctamente si no solucionamos este asunto. Las crisis de Doha y de Cancún se debieron al desacuerdo entre los Estados Unidos, la Unión Europea y una coalición de tres nuevos grandes países: Brasil, India y Sudáfrica. Esta coalición ha cambiado de manera fundamental la estructura del mundo, como mínimo en el ámbito del comercio.

El análisis de este triángulo es fascinante. Incluye a India, que es la economía más cerrada en esta parte de Asia; Brasil, que es una importante potencia emergente; y Sudáfrica, el país más importante del continente africano. Estos tres países se reúnen regularmente para coordinar su política comercial. ¿Por qué? Pues porque están reclamando un papel más significativo en el mundo. Desde mi punto de vista, los europeos de-

ben considerarlo una reclamación del todo legítima e intentar establecer buenas relaciones con estos países. Queremos que sean nuestros amigos, no nuestros adversarios.

Durante el debate, se ha mencionado varias veces la palabra multilateralismo. Soy un multilateralista convencido, pero creo que el multilateralismo, cuando es por inercia, no sirve de nada. Debemos ser capaces de hacer que el multilateralismo sea realmente eficaz. Debemos ser capaces de desarrollar la agenda de manera multilateral. De lo contrario, los unilateralistas se aprovecharán de nuestros fracasos. Actuarán por su cuenta diciendo que es la única forma de solucionar los problemas de forma eficaz. Por lo tanto, nosotros, los multilateralistas, también debemos buscar la eficiencia de nuestras acciones y decisiones. Y cuando no sea posible porque se hayan roto las normas, debemos culpar a los que hayan roto las normas. Si no lo hacemos así, el multilateralismo tiene los días contados.

Este principio es válido para la Unión Europea y también para Ginebra, que es fundamental. Ginebra es la sede de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. No podemos quedarnos paralizados en esta institución, que se ocupa de fomentar el respeto de los Derechos Humanos en todo el mundo. Y debo decir que los europeos no estamos ayudando todo lo que debíamos a esta institución para que trabaje de manera adecuada y efectiva. Uno de los artículos de la 4ª Convención de Ginebra dice que todos los países firmantes tienen la obligación no sólo de cumplir con la convención, sino también de forzar a otros a cumplirla. Por lo tanto, es un instrumento muy importante para la seguridad de la humanidad en todo el mundo. Y la Unión Europea tiene el deber de defender la Convención de Ginebra. La misma situación se repite para la OMC. Si no queremos que estas importantes instituciones se paraliquen, debemos interesarnos más por ellas.

En lo que se refiere a los europeos, podemos llegar muy lejos y, de hecho, estamos llegando muy lejos actuando multilateralmente. El caso de Irán es un buen ejemplo. Al negociar con Irán, la Unión Europea tuvo la posibilidad de ofrecer algo que el resto de países no podía ofrecer. Soy el interlocutor en Irán y puedo decirles que hemos tratado algunos de los problemas relacionados con la proliferación en este país mientras que, al mismo tiempo, estamos fomentando una evolución positiva en otros campos, como el respeto de los derechos humanos, etc.

Irán es un país muy importante, de modo que hemos negociado con

él de manera inteligente. Creo que los Estados Unidos, como ya saben, no están comprometidos con Irán. En cambio, nosotros sí estamos comprometidos y debemos continuar así. Y no sólo esto, debemos conseguir que los Estados Unidos sean más comprensivos con Irán. Irán es el país más relevante de la región. Es un actor clave en Irak, y también en Afganistán, que es probablemente uno de los desafíos más difíciles a los que tenemos que enfrentarnos. Ahora la Unión Europea está trabajando muy bien en Afganistán. Todo esto no son cuestiones menores. Están relacionadas con la seguridad global que, como he dicho, no siempre implica acción militar.

En cuanto a la relación con la otra gran potencia, los Estados Unidos, creo que tenemos que ser socios de verdad. Y esto significa no sólo compartir los costes finales de la decisión, sino también las decisiones que se toman al principio. Hasta el momento todavía no lo hemos conseguido. Sólo compartimos gastos. Va a ser difícil tener voz y voto en la toma de decisiones, pero es crucial lograrlo. Sin embargo, actuar solos puede causar algunos problemas a los Estados Unidos. Al final de su último libro, Kagan confiesa que los Estados Unidos no pueden actuar solos, porque no tienen suficiente legitimidad. Y únicamente los europeos les pueden conferir esta legitimidad. Esto aparece en las últimas frases del libro, de reciente publicación. Y sería importante que todo el mundo en los Estados Unidos reconociera la necesidad de esta legitimidad.

En cuanto a Rusia, creo que algo muy importante ha cambiado en la seguridad en Europa. Se trata de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Debemos recordar que la OSCE era la organización tradicionalmente elegida por Rusia. Cuando Rusia quería provocar una acción respecto a un asunto concreto o, por el contrario, para evitarla, planteaba esta cuestión en la OSCE. Y finalmente la decisión se tomaba dentro de la OSCE. Actualmente, las cosas son distintas. La OSCE no es la organización elegida por Rusia para tratar este tipo de asuntos. ¿Por qué? Porque tras la ampliación más de la mitad de los miembros de la OSCE pertenecen a la Unión Europea. Temen que se les acuse de no comportarse adecuadamente en Georgia, o Chechenia, Moldavia, etc. Por eso tenemos que reestructurar nuestras relaciones con Rusia en muchas cuestiones relacionadas con la seguridad.

Conviene subrayar que la cuestión del uso de la fuerza ha de ser revisada. Debemos reconsiderar las condiciones que legitiman el uso de la fuerza. Esto implica la reforma de las Naciones Unidas. Me parece que el

artículo 51 de la carta de la ONU tiene un punto que debería ser reconsiderado debido al progreso tecnológico. La situación ha cambiado mucho, de modo que podemos encontrar algunos criterios nuevos para el uso de la fuerza convenidos por la comunidad internacional, y después incluirlos en la carta de la ONU.

En el año 2003, la Unión Europea vivió una situación dramática. Creo que la situación no se gestionó nada bien. En el momento en que se discutía el conflicto de Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU, Francia y el Reino Unido estaban ahí como miembros permanentes, Alemania y España, dos grandes países de la Unión Europea, como miembros no permanentes y también estaban Rumanía, México y Chile. Así que si todos estos países hubieran alcanzado un acuerdo sobre lo que había que hacer, hubieran conseguido una fuerza considerable. Pero el problema fue que no nos pusimos de acuerdo sobre este asunto. La Unión Europea estaba dividida, de modo que fue imposible establecer una postura común. Si los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad no se ponen de acuerdo, no permiten que se alcance un acuerdo ni en el consejo de seguridad ni en la Unión Europea. Por lo tanto, estos dos países tienen una gran responsabilidad cuando se trata de establecer una política exterior común.

Otro error en la crisis iraquí está relacionado con el uso de la información de la inteligencia. Parece que ningún gobierno es responsable de nada hoy en día, todos los gobiernos culpan a los servicios de inteligencia por los errores en Irak. No me gusta estar en un mundo en el que las decisiones son tomadas por los servicios de inteligencia. En última instancia, son los representantes elegidos por el pueblo los que deberían tomar las decisiones. Los servicios de inteligencia no deben rendir cuentas a nadie. Así pues, desde mi punto de vista, estamos ante una situación muy incómoda. Espero que saquemos las debidas conclusiones de esta situación.

LAS TENSIONES ENTRE EUROPA
Y ESTADOS UNIDOS

Norteamérica, Europa y el principio de Derecho Internacional

G. John Ikenberry

Si entendemos el siglo xx como una gran confrontación entre la ley del poder y el derecho interestatal, el papel que desempeña Estados Unidos se vuelve paradójico. Estados Unidos ha sido el principal promotor de normas e instituciones multilaterales del mundo, pero al mismo tiempo se ha negado sistemáticamente a atarse mediante compromisos y obligaciones institucionales. A lo largo del siglo, pero especialmente en los años en que se han iniciado los principales periodos de posguerra, 1919, 1945 y 1989, Estados Unidos ha sido capaz de articular grandes propuestas para una nueva normativa internacional dirigida a cambiar o mitigar el equilibrio de fuerzas y la rivalidad estratégica. Ningún otro país ha llegado tan lejos a la hora de formular y desarrollar pautas sobre normas e instituciones multilaterales que permitan regular las relaciones internacionales. Ahora bien, pese a su entusiasmo por el derecho y el multilateralismo, Estados Unidos se ha resistido a comprometerse excesivamente con dicho orden.

A partir de 1919, Estados Unidos convirtió a la Sociedad de Naciones en el eje del orden mundial que proyectaba: la seguridad colectiva y el derecho internacional debían proporcionar mecanismos que permitieran resolver conflictos y garantizar el cumplimiento de los acuerdos. A partir de 1945, propuso un número inaudito de nuevas instituciones multilaterales y acuerdos regulados: la ONU, el GATT, el FMI, el Banco Mundial. Al acabar la guerra fría, volvió a establecer una ambiciosa agenda institucional: la ampliación de la OTAN y la aprobación del TLCAN, la APEC y la OMC. A su vez, Estados Unidos se resistía también a perder su soberanía y autonomía política. La negativa de Estados Unidos a aceptar la Sociedad de Naciones en 1919, la Organización In-

ternacional del Comercio en 1947 y, más recientemente, la Corte Penal Internacional (CPI) y el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares es una clara muestra de su reticencia a comprometerse con un orden internacional regulado.

La profunda ambivalencia de Estados Unidos frente al multilateralismo y el principio de derecho se pone de manifiesto actualmente en su enfrentamiento con Irak. Al combatir el terrorismo y los estados delincuentes que intentan tener armas de destrucción masiva, la Administración de Bush ha articulado una doctrina asertiva según la cual actuará unilateralmente si es necesario. A la hora de recurrir a la fuerza, Estados Unidos intentará crear coaliciones que le secunden, pero si es necesario actuará sin el consentimiento de Naciones Unidas u otras alianzas. En el reciente documento sobre la Estrategia de Seguridad Nacional se recoge esta opinión sobre las limitaciones del uso concertado o multilateral de la fuerza: «Aunque los Estados Unidos buscaremos siempre conseguir el respaldo de la comunidad internacional, no dudaremos, en caso necesario, en ejercer unilateralmente el derecho a defendernos contra los terroristas a modo preventivo para evitar que causen algún daño a nuestro pueblo y a nuestro país.»

La ambivalencia norteamericana frente a un orden regulado ha desestabilizado la política mundial. Hay mucho en juego, porque en la década que ha seguido al fin de la guerra fría, Estados Unidos se ha erigido en una superpotencia mundial sin precedentes ni rival. En toda la historia moderna no había habido un solo estado que predominara así sobre el resto del mundo. Sin embargo, mientras crece el poder estadounidense, el resto del mundo se enfrenta a una doble trampa desconcertante. Por un lado, Estados Unidos es cada vez más imprescindible para que otros países alcancen sus objetivos económicos y militares; cada vez tiene más poder para ayudar o perjudicar a otros países. Por otro, cuanto más poder tiene Estados Unidos, menos depende de países más débiles, por lo que le resulta más fácil oponerse a ellos o desoírlos. Ante los ojos de gran parte del mundo, Estados Unidos se debate entre dos alternativas: seguir construyendo un orden internacional mediante normas e instituciones multilaterales o desvincularse de las normas y las instituciones con el objetivo de volver a un mundo regido por la política del poder en el que la razón la da la fuerza.

¿A qué se debe la ambivalencia de Estados Unidos frente a la creación de una normativa y una legislación internacionales? ¿A medida

que Estados Unidos consolide su posición como principal potencia mundial en el siglo XXI, es probable que se retire todavía más de un orden basado en la legalidad internacional y se decante por una política de potencia? Aunque algunos políticos norteamericanos quieren aprovechar el poder estadounidense para resistirse al multilateralismo y al principio de derecho, la historia nos enseña que apoyar y participar en un sistema internacional con sus normas e instituciones beneficia incluso a los estados más poderosos, lo que sin duda incluiría también a un Estados Unidos unipolar.

Ambivalencia norteamericana ante un orden reglado

Para los estados-nación soberanos es inevitable mantener una postura ambivalente ante un orden internacional regulado. Por un lado, la creación de normas e instituciones comunes augura a los estados una relación pacífica y estable. Los gobiernos pueden administrar sus asuntos en un entorno más predecible e inclinado a la cooperación. Sin embargo, las normas e instituciones acotan a su vez la soberanía de los estados-nación. Cuando un país se compromete a respetar unas normas e instituciones, acepta que se limite su libertad de acción. Los estados-nación no pueden ni quieren ceder toda su soberanía en virtud de unas normas y acuerdos internacionales, por lo que el orden internacional acaba siendo siempre un sistema mixto en el que se simultanean el principio de derecho y la política del más fuerte.

La ambivalencia de Estados Unidos ante unas normas e instituciones se explica fácilmente: las acepta cuando puede dominarlas y manipularlas en beneficio propio y, en caso contrario, las rechaza. Ahora bien, la realidad es todavía más compleja. Un orden regulado tiene para Estados Unidos el atractivo de que obliga a los demás estados a seguir políticas estables y predecibles que reducen su necesidad de recurrir a la fuerza coercitiva. Por mucho que Estados Unidos sea la principal potencia mundial, confiar únicamente en la fuerza para salirse con la suya resultaría torpe y costoso. Es mucho mejor conseguir que los estados más débiles y de menor tamaño actúen conforme a unas normas e instituciones que a largo plazo satisfagan los intereses del poderoso. No obstante, a cambio de esta cooperación regulada, Estados Unidos debe pagar el pre-

cio de ver reducida su propia autonomía política y su capacidad, de otro modo ilimitada, para ejercer el poder. El principal dilema al que se han enfrentado los dirigentes políticos norteamericanos en las décadas posteriores a 1945 en sus relaciones con Asia oriental y Europa en materia económica y de defensa, ha sido el siguiente: ¿cómo encontrar el equilibrio compensatorio entre la política de «bloqueo» a los gobiernos de Asia oriental y Europa —a través de instituciones multilaterales y alianzas— y la cesión de autonomía política y libertad de acción?

La creación de un orden internacional basado en el derecho en el último medio siglo ha obedecido en gran parte a un «trato institucional» entre Estados Unidos y el resto del mundo. En este trato, Estados Unidos aspira a reducir el coste que le supone cumplir las normas, mientras que sus socios europeos y asiáticos lo que quieren es reducir el coste de su protección —o los costes en los que incurrirían intentando proteger sus intereses contra las acciones de un Estados Unidos dominante. Esto es lo que hace que el trato institucional resulte atractivo: Estados Unidos accede a reducir su capacidad para dominar o abandonar a cambio de la cooperación institucionalizada a largo plazo de los países europeos y de Asia oriental. Ambos bandos salen ganando más en un orden basado en unas normas e instituciones que en uno en el que prima la amenaza constante del uso indiscriminado y arbitrario de la fuerza. Estados Unidos no necesita agotar su poder coaccionando a otros estados; las normas e instituciones aprobadas por consenso confieren al orden estabilidad y legitimidad. Los estados europeos y asiáticos más débiles no necesitan consumir sus recursos en asegurarse su protección frente a un Estados Unidos dominante e impredecible. El hecho de que las dos partes ganen en este trato institucional posibilita la existencia de un orden internacional regulado.

Construcción de un orden multilateral durante la posguerra

Con esta perspectiva, resulta fácil comprender por qué quiso Estados Unidos construir a partir de 1945 un orden basado en acuerdos multilaterales económicos y militares y articulado en torno a los acuerdos de Bretton Woods sobre relaciones monetarias y comerciales y el pacto de seguridad de la OTAN. Al acabar la guerra, Estados Unidos se encontraba en

una posición de poder sin precedentes, por lo que los estados europeos más débiles dieron mucha importancia a la necesidad de amansar y dominar a la nueva potencia. Gran Bretaña, Francia y otras potencias europeas aceptaron acuerdos multilaterales en la medida en que les permitían limitar y regular las actividades económicas y militares de Estados Unidos. La avenencia norteamericana a actuar dentro de los límites de un acuerdo económico multilateral y a comprometerse mediante una alianza con la seguridad de Europa y Japón valía la pena: garantizaba la integración de Japón, Alemania y el resto de Europa Occidental en un orden internacional más amplio en cuyo eje se situaría Estados Unidos.

En este orden regulado que emergía en la posguerra, las limitaciones reales que pesaban sobre la política de Estados Unidos eran mínimas. Las divisas convertibles y el libre comercio servían a su principal interés económico nacional. Es cierto que había ofrecido garantías vinculantes a Japón y Europa Occidental en materia de seguridad; eso hacía a Estados Unidos más aceptable a los ojos de los europeos, que se mostraban así más dispuestos a cooperar con el país en otros ámbitos. No obstante, Estados Unidos no había renunciado al derecho a utilizar la fuerza unilateralmente en otros lugares. Secundaba el establecimiento de relaciones económicas y militares multilaterales con Europa. Aceptaba actuar, tanto en el terreno económico como en el militar, en el marco de unas instituciones multilaterales regidas por unas reglas y unos principios. A cambio, se aseguraba de que Japón y Europa Occidental quedaran bien sujetos a un orden político atlántico y mundial que satisficiera los intereses nacionales de Estados Unidos a largo plazo.

Los países que forman parte de este orden presidido por Estados Unidos se ciñen en sus relaciones económicas y militares a unas reglas, normas e instituciones básicas. Los países consideran importantes esas reglas e instituciones, que reflejan derechos, obligaciones y expectativas fijadas con laxitud sobre cómo deben «llevarse las cosas» en dicho orden. Se trata de un sistema abierto en el que los miembros exhiben una reciprocidad difusa. El poder no desaparece, sino que participa de un sistema de tratos en el que reglas e instituciones —y también el poder— interactúan.

Además de este orden multilateral fundacional, los países han propuesto y firmado un número cada vez mayor y más variado de acuerdos multilaterales. Entre 1970 y 1997, el número de tratados internacionales se ha más que triplicado en el mundo, y sólo en el periodo 1985-1999 el

número de instituciones internacionales ha aumentado en dos tercios. Esto significa que países de todo el mundo proponen y firman cada vez más «contratos» multilaterales. Estados Unidos, por su parte, ha suscrito un número cada vez mayor de estos contratos. El resultado es un aumento progresivo de los tratados multilaterales vigentes en Estados Unidos a lo largo del siglo xx. En 1950 existían en vigor unos 150 tratados multilaterales; en 1980, unos 400, y en 2000 eran cerca de 600. El número de tratados multilaterales ratificados por Estados Unidos en cada quinquenio muestra que en el periodo más reciente, 1996-2000, Estados Unidos ratificó tratados a un ritmo aproximadamente igual al de la primera posguerra. De acuerdo con estas cifras acumulativas aproximadas, no podemos decir que Estados Unidos se haya apartado de esta densa y cada vez más evidente red de tratados y acuerdos internacionales.

Poder unipolar y multilateralismo

¿Ha perdido interés Estados Unidos en actuar en un orden multilateral regulado a causa del poder unipolar que adquirió en la década de los noventa? Quienes piensan que sí argumentan que Estados Unidos se ha vuelto tan poderoso que no necesita sacrificar su autonomía y su libertad de acción en virtud de unos acuerdos multilaterales. Con el fin de la guerra fría y la ausencia de rivales serios en el ámbito geopolítico, Estados Unidos puede actuar solo sin perder demasiado. De acuerdo con esta hipótesis, el orden internacional se encuentra en la fase inicial de una profunda transformación provocada por lo que va a convertirse en un esfuerzo continuo y determinado de Estados Unidos por librarse de las ataduras multilaterales de una época anterior. Quién sea el presidente y qué partido político gobierne el país importa poco. Estados Unidos ejercerá su poder más directamente —de manera menos meditada y menos constreñida por las leyes, las instituciones o las alianzas internacionales. El resultado será un orden internacional más hegemónico que multilateral en el que el poder se impondrá a las normas. El resto del mundo se quejará, pero no podrá ni estará dispuesto a hacer pagar a Estados Unidos un precio lo suficientemente alto como para que cambie su creciente tendencia al unilateralismo.

Numerosos dirigentes de la Administración de Bush comparten

esta visión. El multilateralismo puede ser un instrumento o un recurso conveniente en algunas circunstancias, pero los países no querrán atarse a unas instituciones y reglas y evitarán o se desharán de esas ataduras en cuanto puedan. Dadas las diferencias de poder, para Estados Unidos es fácil desmarcarse de posibles acuerdos internacionales. En todos los ámbitos de la política económica, militar, medioambiental o de otro tipo, la absoluta ventaja de Estados Unidos tanto en tamaño como en poder, le permiten escapar más fácilmente a las restricciones multilaterales. En otras palabras, el precio que Estados Unidos debe pagar por no atenerse a las normas es inferior al que deben pagar otros estados; en el caso de que le interesen unas normas, esto le da ventaja a la hora de negociarlas, pero también le da mayor capacidad para vivir sin aceptarlas y sin sufrir por ello las consecuencias.

Las nuevas diferencias de poder también han generado nuevas divergencias entre los intereses de Estados Unidos y el resto del mundo, lo que reduce aún más el margen para que se produzca una cooperación multilateral. Por ejemplo, la indiscutible superioridad de la economía norteamericana —sumada a una década de crecimiento que ni Europa, Japón u otros países desarrollados han podido igualar—habría hecho que las obligaciones contraídas por Estados Unidos con el protocolo de Kyoto fueran muy superiores a las de los demás estados. En cuanto a la seguridad, Estados Unidos tiene intereses mundiales y ha sufrido amenazas que ningún otro país comparte. Sus tropas tienen más posibilidades de ser enviadas a lejanos campos de batalla que las de otras grandes potencias, por lo que está más expuesto a las responsabilidades jurídicas exigibles por la Corte Penal Internacional. Estados Unidos debe preocuparse por todo aquello que amenace a sus intereses en todas las grandes regiones del mundo. Su poder unipolar lo sitúa en el punto de mira del terrorismo. No sorprende que europeos y asiáticos discrepen de los norteamericanos a la hora de evaluar la amenaza que suponen el terrorismo y los estados delincuentes que intentan obtener armas de destrucción masiva. Si el multilateralismo comporta atenerse a unas reglas e instituciones consensuadas que regulan la utilización de la fuerza, esta divergencia creciente hará que alcanzar este tipo de acuerdos multilaterales sea cada vez más difícil y menos deseable para Estados Unidos.

Orígenes del multilateralismo

A pesar de todo, Estados Unidos no está destinado estructuralmente a desligarse del orden multilateral y actuar por su cuenta. De hecho, siguen existiendo profundos motivos para que Estados Unidos respalde el multilateralismo y un orden regulado; motivos que están aumentando de numerosas maneras. El multilateralismo nace de la utilidad de la interdependencia y de las expectativas de poder a largo plazo de quienes gestionan el poder y la tradición política y la identidad norteamericanas.

Interdependencia económica y multilateralismo

Es probable que el apoyo norteamericano al multilateralismo se mantenga, a pesar incluso de la resistencia y la oposición ideológica que la Administración de Bush muestra al respecto, en parte porque obedece a una lógica muy simple: al intensificarse la interdependencia económica mundial, también se hace cada vez más necesaria una coordinación multilateral de las diferentes políticas. Cuanto más interconectados económicamente están los países, más dependen de los demás a la hora de conseguir sus objetivos. El aumento de la interdependencia económica es uno de los principales sellos del sistema internacional contemporáneo. Desde la posguerra, los países intentan activa y sistemáticamente abrir su mercado y cosechar los beneficios económicos, sociales y tecnológicos que se derivan de integrarse en la economía mundial. Si esta tendencia se mantiene en los años que siguen, es fácil predecir que la demanda de acuerdos multilaterales aumentará en vez de disminuir, incluso, y tal vez especialmente, por parte de Estados Unidos.

El compromiso norteamericano de la posguerra a atenerse a un sistema de reglas e instituciones económicas multilaterales puede entenderse de la manera siguiente. Como país dominante en el mundo, Estados Unidos defendió el GATT —y las instituciones de Bretton Woods— como manera de que otros países se enzarzaran en una economía mundial abierta que le granjeara enormes beneficios económicos. Pero para conseguir que esos países organizaran sus ordenamientos nacionales de posguerra en función de una economía mundial abierta —y aceptasen los riesgos políticos y las vulnerabilidades que implica dicha apertura—, Estados Unidos tuvo que dar muestras de que también se ceñiría a las nor-

mas y no explotaría ni abandonaría a esos países más débiles. Las instituciones multilaterales de la posguerra facilitaron este paso necesario. Durante las décadas en que la economía mundial y el sistema mercantil se han ido extendiendo, esta lógica se ha mantenido. Un ejemplo fue la sustitución del GATT por la OMC en 1995 y el resultado ha sido la implantación de un creciente número de reglas y mecanismos jurídicos institucionales. Estados Unidos reivindica, en efecto, un entorno económico internacional más amplio e incluso más complejo; sin embargo, para contar con el respaldo de otros países, Estados Unidos debe integrarse también en ese sistema de reglas e instituciones. De ahí que no sorprenda que la Administración de Bush haya conseguido autorización del Congreso «por la vía rápida» y haya promovido una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

Poder y multilateralismo norteamericanos

El apoyo norteamericano al multilateralismo también puede obedecer al gran interés estratégico de conservar el poder y crear un orden internacional estable y legítimo. Al apoyar el multilateralismo, Estados Unidos da muestras de limitarse y comprometerse frente a otros países, lo que favorece la aquiescencia y la cooperación de los estados más débiles. Estados Unidos ha seguido esta estrategia en mayor o menor medida a lo largo de todo el siglo xx, lo que explica la notable estabilidad y la legitimidad del orden internacional vigente. Desde esta perspectiva, el multilateralismo —y la búsqueda de acuerdos regulados— debería acentuarse y no disminuir con el aumento de la unipolaridad norteamericana. Sus defensores predicen que el orden multilateral vigente —producto de un trato multilateral anterior entre Estados Unidos y el resto del mundo— debería limitar a la Administración de Bush, y sugieren que ésta debería responder a los incentivos de la gestión del poder en general y limitar su inclinación hacia el unilateralismo.

La discusión diplomática que tuvo lugar en Naciones Unidas acerca de la posibilidad de que Estados Unidos utilizase la fuerza en Irak responde a un debate más general que se libra entre las demás potencias sobre si deben acordarse reglas y principios que orienten y limiten el ejercicio del poder norteamericano. La Administración de Bush quiere proteger su libertad para seguir actuando por su cuenta y, a la vez, ceder

sólo lo justo para mantener la legitimidad de su posición en el mundo y recibir la ayuda práctica que necesita en la lucha contra el terrorismo. Una vez más, busca el equilibrio entre su autonomía y las ventajas que se derivan de obtener la cooperación multilateral de otros países antes de emprender una acción militar.

Identidad política y multilateralismo

Una última fuente del multilateralismo norteamericano es el propio sistema de gobierno. Estados Unidos tiene una manera particular de entender la naturaleza del ordenamiento político, lo que influye en su concepción del orden político internacional. De hecho, existen en sus fronteras múltiples tradiciones políticas con ideas divergentes y a menudo enfrentadas sobre cómo debería relacionarse con el resto del mundo. Estas tradiciones pueden defender una política exterior norteamericana basada en el aislacionismo y el activismo, el realismo y el idealismo, una actitud distante y el compromiso. Pero detrás de estas tradiciones político-intelectuales hay aspectos más profundos de la identidad política norteamericana que determinan la manera como Estados Unidos intenta construir un orden e insertarlo en un sistema mundial más amplio. El progresismo que marcó la fundación de Estados Unidos ha dotado al país de una identidad que confiere a sus principios políticos una importancia y un alcance universales. La tradición democrática republicana que consagra el principio de derecho responde a la perspectiva norteamericana de considerar que los sistemas de gobierno —nacionales o internacionales— se organizan mejor mediante unas reglas y unos principios de procedimiento. La tradición norteamericana de un nacionalismo civil también refuerza esta idea de que el principio de derecho es la fuente de la legitimidad y la inclusión política. Esta tradición sienta las bases de una política exterior inclinada al multilateralismo.

De hecho, los dirigentes norteamericanos pueden arremeter contra los tratados y las instituciones multilaterales en sus campañas y ganar votos. Sucedió a lo largo de todo el siglo pasado, pero se manifestó con mayor crudeza con el rechazo del tratado de la Sociedad de Naciones en 1919; se reflejó también en otras derrotas, como en la de la Organización Internacional del Comercio tras la segunda guerra mundial. Cuando el presidente Bush acudió a Naciones Unidas a fin de recabar apoyos para

su política de mano dura con Irak, no reconoció al organismo internacional el papel central que debe desempeñar a la hora de promover la paz y la seguridad internacionales. Ante la Asamblea General dijo: «Colaboraremos con el Consejo de Seguridad de la ONU a fin de obtener las resoluciones necesarias.» Pero también puntualizó: «No se debe dudar de los objetivos de Estados Unidos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad se harán cumplir... o será inevitable pasar a la acción». En cambio, sólo doce años antes, cuando el presidente Bush padre compareció ante la Asamblea General para defender su política de resistirse a la invasión iraquí de Kuwait, propuso la creación «de una nueva asociación entre naciones... una asociación basada en las consultas, la cooperación y la acción colectiva, especialmente a través de organizaciones internacionales y regionales, una asociación unida por principio y por el dictado de las normas, apoyada por un reparto equitativo tanto de los costes como del compromiso». Parece ser, por lo tanto, que existen diferentes maneras de entender la política exterior norteamericana entre los presidentes de Estados Unidos, cada una de las cuales responde, a su modo, a ideas y creencias que forman parte del sistema de gobierno norteamericano. De ser cierto, esto implicaría que los presidentes norteamericanos disponen de cierto margen político e intelectual para diseñar sus políticas y que no son rehenes de un público de mentalidad unilateral.

Conclusión

La ambivalencia norteamericana frente al multilateralismo y un orden internacional reglado no desaparecerá. Pero el grado con el que Estados Unidos se alejará de dicho orden tiene unos límites. Existe una corriente ideológica de pensamiento en Estados Unidos que se opone a la idea de obligarse por unas reglas e instituciones internacionales. La posición preponderante de Estados Unidos favorece estas ideas aislacionistas y unilateralistas. La guerra contra el terrorismo —que hace que Estados Unidos se sienta vulnerable de muchas maneras nuevas— también legitima estas ideas contrarias a la regulación. La «tentación imperialista» acecha en la política exterior norteamericana. Sin embargo, a pesar de esas fuerzas e impulsos, Estados Unidos sigue necesitando un orden internacional que gire en torno a unas reglas y una cooperación internacional. Estados

Unidos no puede conseguir sus objetivos sin acuerdos multilaterales y asociaciones institucionalizadas con otros países. El gran drama del siglo XX perdurará en el siglo XXI: un drama en el que Estados Unidos se resiste al principio de derecho internacional y, a su vez, lo redescubre.

Distanciamiento transatlántico en la gobernanza global

Robert Kagan

Si la vida europea ha cambiado en las últimas cinco décadas, desde el fin de la segunda guerra mundial, no ha sido por las salvajes leyes por las que se ha regido la política del poder. La vida europea ha cambiado gracias al cumplimiento de una fantasía geopolítica, un milagro de importancia histórica mundial: el león alemán se ha sentado junto al cordero francés. Se ha puesto fin al conflicto que asoló Europa desde el violento nacimiento de Alemania en el siglo XIX. La manera en que se ha producido este milagro ha adquirido para los europeos un comprensible carácter místico, sobre todo desde que finalizó la guerra fría. La diplomacia, las negociaciones, la paciencia, el establecimiento de lazos económicos, el compromiso político, la utilización de incentivos en lugar de sanciones, el ceder posiciones para evitar la confrontación, los pequeños pasos y la rebaja de las ambiciones; todas estas tácticas han hecho posible el acercamiento franco-alemán y, por lo tanto, la integración europea. Francia, en particular, se aventuró en lo desconocido al ofrecerse a compartir con su antiguo enemigo alemán su soberanía —primero económica y después política— a fin de evitar futuros conflictos. Alemania, por su lado, cedió el gran poder que ostentaba en Europa en aras de su reintegración.

La integración europea no se construyó sobre conceptos como la disuasión militar o el equilibrio de poderes. Al contrario, el milagro se produjo cuando renunció a la fuerza militar y descartó su utilidad para las relaciones internacionales, al menos en el interior de las fronteras europeas. Durante la guerra fría, pocos europeos ponían en duda la necesidad de contar con una buena capacidad militar para contener a la Unión Soviética. Sin embargo, con el fin de la guerra fría, al eliminarse incluso

el peligro externo de la Unión Soviética, el nuevo orden y el nuevo idealismo europeos pudieron prosperar y convertirse en el eje de un gran plan para definir el nuevo orden mundial. Al dejar de necesitar la fuerza como elemento de disuasión, interna o externa, los europeos todavía se convencieron más de que su manera de resolver los problemas internacionales era de aplicación universal. A medida que se afianzaba esta creencia disminuían la importancia y la consideración que Europa otorgaba a organizaciones de defensa como la OTAN.

«La genialidad de los padres fundadores —explicó el presidente de la Comisión Europea Romano Prodi— reside en que supieron traducir los objetivos políticos más ambiciosos... en una serie de decisiones más concretas, casi técnicas. Este enfoque indirecto permitió después pasar a la acción. El acercamiento fue gradual. De la confrontación pasamos a la voluntad de cooperar en el terreno económico y después avanzamos hacia la integración».¹ Muchos europeos creen que lo que ofrecen al mundo es esto: no el poder, sino la trascendencia del poder. La «esencia» de la Unión Europea, escribe Everts, reside «enteramente en someter las relaciones interestatales a los principios de derecho», y al lograr esta forma de gobernanza multilateral Europa tiene ahora aspiraciones de convertir al mundo. Europa «tiene un papel que desempeñar en la gobernanza global», dice Prodi, un papel que consistiría en calcar la experiencia europea en todo el mundo. En Europa «el principio de derecho ha sustituido a la cruda interacción del poder... la política del poder ha dejado de tener la influencia que tenía». Y «con el éxito de la integración le estamos demostrando al mundo que existe un camino hacia la paz».

No cabe duda de que hay británicos, alemanes, franceses y otras nacionalidades que fruncirían el ceño ante semejante derroche de idealismo. Pero muchos europeos, incluidos muchos en posiciones de poder, aplican sistemáticamente la experiencia de Europa al resto del mundo, a veces con el celo evangélico de los conversos. La crítica general que Europa lanza contra la postura norteamericana frente a regímenes «delincuentes» bebe de esta singular visión europea. Es posible que Irak, Corea del Norte, Irán y Libia sean estados peligrosos e incómodos, e incluso es posible que sean malvados, si los norteamericanos simplistas insisten. Pero Alemania también fue «malvada» en su día. ¿Acaso no podría volver a funcionar el «enfoque indirecto», como en su día se hizo en Europa? ¿No podría volverse a pasar del enfrentamiento al acercamiento, empezando con la cooperación en el terreno económico y avanzando

después hacia una integración pacífica? ¿No podría funcionar en Irán la misma fórmula que funcionó en Europa? ¿No podría haber funcionado incluso con Irak? Numerosos europeos han insistido en que podría, y con menos costes y riesgos que con una guerra. Transmitir el milagro europeo al resto del mundo se ha convertido en la nueva *mission civilisatrice* de Europa. Mientras los norteamericanos siempre han creído haber descubierto el secreto de la felicidad y han querido exportarlo al resto del mundo, los europeos se han atribuido una misión que nace de la idea de que han descubierto la paz eterna.

Esto nos lleva a la que podría ser la razón más importante de que existan divergencias de opinión entre Europa y Estados Unidos. El poder estadounidense y su deseo de ejercer ese poder —unilateralmente, en caso necesario— constituye una amenaza para la nueva misión que se ha atribuido Europa. Constituye tal vez su más peligrosa amenaza. A pesar de que a los dirigentes políticos estadounidenses les costó creerlo, a los dirigentes europeos les preocupó más cómo Estados Unidos abordaba el problema de Irak —mediante una intervención militar unilateral e ilegal— que el propio Irak y las armas de destrucción masiva de Sadam Hussein. Aunque es cierto que temían que la intervención desestabilizase Oriente Medio y provocase una pérdida innecesaria de vidas humanas, ha habido algo que siempre les ha preocupado más.² Una intervención norteamericana, aunque se realice con éxito, socava la esencia misma de la Europa «posmoderna». Socava los nuevos ideales europeos, niega su validez universal, del mismo modo que las monarquías europeas de los siglos XVIII y XIX atentaban contra los ideales republicanos de Estados Unidos. Los estadounidenses deberían ser los primeros en entender que una amenaza a sus creencias puede ser tan importante como una amenaza contra la propia integridad física.

Los europeos, como hicieron los norteamericanos durante dos siglos, hablan muy confiados de su superioridad a la hora de entender el mundo, de los conocimientos que pueden ofrecer a otros países sobre la resolución de conflictos y de su manera de abordar los problemas internacionales. Sin embargo, al igual que en la primera década de la república estadounidense, la reivindicación del éxito europeo deja entrever inseguridad, una necesidad evidente de que otros países confirmen su éxito y acepten su punto de vista, especialmente Estados Unidos. Al fin y al cabo, negando la validez del nuevo idealismo europeo se cuestiona seriamente la viabilidad del proyecto europeo. Si resultase que los pro-

blemas internacionales no se consiguen solucionar a la europea, ¿no significaría esto que Europa no tiene la solución, con todos los horrores que ello conllevaría? Esta fue una de las razones por las que los europeos defendieron tan categóricamente la validez universal de la Corte Penal Internacional. Para Estados Unidos, solicitar la inmunidad, un doble rasero para los poderosos, atenta contra el principio esencial que intentan establecer los europeos: que todos los países, fuertes y débiles, son iguales ante la ley y deben responder ante ella. Si este principio se puede incumplir, e incluso lo puede hacer la superpotencia benevolente, ¿qué pasa entonces con la Unión Europea, cuya existencia misma depende del acatamiento común de las leyes de Europa? Si la ley internacional no logra imponerse, ¿estará Europa condenada a regresar al pasado?

Por supuesto, a medida que Europa avanza lo que temen los europeos es precisamente volver atrás. Los europeos, y en particular los franceses y los alemanes, no están seguros de que el «problema alemán», como se le conocía en su día, se haya acabado de resolver realmente. Ni a Francia, con François Mitterrand, ni a Gran Bretaña, cuando gobernaba Margaret Thatcher, les entusiasmó el plan de la reunificación alemana tras el fin de la guerra fría; los estadounidenses tuvieron que persuadirlos y tranquilizarlos como cuarenta años atrás, cuando lograron que británicos y franceses aceptaran la reintegración alemana. Las diversas y muy a menudo distintas propuestas surgidas en torno a la futura constitución europea hacen pensar que los franceses siguen sin estar seguros de poder confiar en los alemanes, mientras que los alemanes, por su parte, siguen sin estar seguros de poder confiar en sí mismos. Casi seis décadas después del fin de la segunda guerra mundial, un oficial francés todavía es capaz de hacer la siguiente observación: «La gente dice: “Es terrible que Alemania no salga adelante”. Pero yo digo: “¿De verdad? A la que Alemania sale adelante, no pasan ni seis meses que está ya desfilando por los Campos Elíseos.”»³ En estas chanzas subyace, no muy escondido, un miedo real y persistente a una Alemania que sigue siendo demasiado grande para el continente europeo. El verano pasado, cuando el canciller alemán Gerhard Schröder desafió a la Administración de Bush negándose a responder a su llamamiento a Europa para que le apoyara en Irak, es posible que su insistencia en solucionar estos asuntos «a la alemana» resultara más desconcertante para su vecinos europeos que para Estados Unidos. Irónicamente, hasta el pacifismo y el neutralismo alemanes pue-

den llegar a asustar a los europeos cuando un dirigente alemán habla de «la manera alemana» de hacer las cosas.

Además de entorpecer a veces el avance hacia una mayor integración, estos temores siembran el proyecto europeo de innumerables obstáculos. La integración europea avanza, en parte, a remolque del miedo que los alemanes tienen de sí mismos. El proyecto europeo tiene que salir adelante, advierte Joschka Fischer, pues ¿cómo si no se superarán «los riesgos y las tentaciones que objetivamente se desprenden del tamaño de Alemania y de su situación central en el mapa»? Estas «tentaciones» históricas de Alemania están en el pensamiento de muchos europeos. Y cada vez que Europa se plantea utilizar la fuerza militar, o es obligada a hacerlo por Estados Unidos, nunca se deja de considerar, ni que sea momentáneamente, qué efectos puede tener dicha acción militar en la «cuestión alemana», que no parece acabar de desaparecer.

Tal vez no sea simple coincidencia, por lo tanto, que el sorprendente avance de la integración europea en los últimos años no haya comportado la aparición de una superpotencia europea, sino la pérdida de capacidad militar europea frente a Estados Unidos. Convertir a Europa en una superpotencia mundial capaz de contrarrestar el poder de Estados Unidos pudo ser uno de los atractivos con los que se vendió inicialmente la idea de la Unión Europea; se suponía que una de las consecuencias más importantes de la integración europea iba a ser la creación de una política exterior y de defensa europea independiente. Ahora bien, en realidad, ¿la aspiración de crear una «potencia» europea no constituye en sí misma un anacronismo? Se trata de un impulso atávico, incoherente con los ideales de la Europa posmoderna, cuya existencia misma se fundamenta en el rechazo a la política del poder. Fuera cual fuera el objetivo de sus arquitectos, la integración europea ha demostrado ir contra la idea de una potencia militar europea y, por tanto, de una Europa que desempeñase un papel importante en el mundo.

Este fenómeno ha comportado la reducción o supresión de los presupuestos de defensa europeos, pero también se ha reflejado en aspectos como, incluso, el «poder de atracción». Los dirigentes europeos hablan del papel esencial que Europa desempeña en el mundo. Prodi anhela que «nuestra voz se oiga y nuestras acciones cuenten». Y es cierto que los europeos gastan mucho dinero en ayuda exterior: más per cápita, les gusta destacar, que los Estados Unidos. Los europeos se embarcan en misiones militares en el extranjero, siempre y cuando las misiones se limiten

mayormente al mantenimiento de la paz. Sin embargo, aunque la Unión Europea mete periódicamente la nariz en las turbulencias internacionales, en Oriente Medio o en la península coreana, lo cierto es que, de todas las políticas derivadas de la integración europea, la política exterior es probablemente la más exigua. Tal y como señaló un observador benigno, hay pocos dirigentes europeos que «le estén dedicando mucho tiempo y energía.»⁴ Las iniciativas europeas en política exterior suelen ser breves y rara vez consiguen conservar en torno a ellas el consenso de las potencias europeas. Este es uno de los motivos por los que se las rechaza tan fácilmente. En Oriente Medio, donde tanto dinero europeo se destina a financiar proyectos palestinos y de otros países árabes, los árabes y los israelíes siguen mirando hacia Estados Unidos, y no hacia Europa, en busca de apoyo, ayuda y una resolución segura al conflicto que les enfrenta. El gran poder económico de Europa no parece traducirse en influencia diplomática, ni en Oriente Medio ni en ningún otro lugar cuya crisis tenga un componente militar.⁵

Además, es obvio que los problemas extraeuropeos no despiertan tanto interés en Europa como los problemas puramente europeos. Esto ha sorprendido y frustrado a los norteamericanos de ambos extremos del debate político y estratégico: recuerden la profunda decepción que sufrieron los norteamericanos liberales cuando los europeos no se alzaron en una protesta efectiva contra la retirada de Bush del tratado de misiles antibalísticos (ABM). La mayoría de europeos, clases dirigentes o electores corrientes, tampoco prestaron un ápice de atención a Irak hasta que la Administración de Bush amenazó con invadir el país.

Ahora bien, esta tendencia europea a mirar hacia dentro es comprensible si tenemos en cuenta la ingente y difícil agenda de la integración. La ampliación de la Unión Europea a más de dos docenas de estados miembros, la revisión de las políticas económicas y agrícolas comunes, la cuestión de la soberanía nacional frente a la gobernanza supranacional, el llamado déficit democrático, los envites de las grandes potencias europeas, la insatisfacción de las potencias menores, la aprobación de una nueva constitución europea; son los difíciles e ineludibles obstáculos que debe salvar la Unión Europea. Estas dificultades podrían parecer insuperables si no fuera por los avances que ya se han logrado en el proyecto de integración.

Si las políticas norteamericanas más censuradas —el sistema de defensa antimisiles, la retirada del tratado de misiles antibalísticos, la beli-

gerancia hacia Irak o el apoyo a Israel— han recibido tan mal acogida ha sido porque, para Europa, dichas políticas distraen de los asuntos que realmente preocupan a los europeos, a saber: los que afectan a Europa. Los europeos a menudo hablan de la insularidad y el provincianismo norteamericanos, pero los europeos mismos se han vuelto muy introspectivos. Tal como apuntó Dominique Moïsi, en la campaña presidencial francesa de 2002, no se encontró «ninguna referencia (...) a los acontecimientos del 11 de septiembre ni a sus amplias consecuencias». Nadie preguntó: «¿Qué papel han de desempeñar Francia y Europa en la nueva relación de fuerzas creada después del 11 de septiembre? ¿Cómo debería Francia revisar su presupuesto y doctrina militares ante la necesidad de mantener algún tipo de paridad entre Europa y Estados Unidos, o al menos entre Francia y Reino Unido?» El conflicto de Oriente Medio se convirtió en uno de los puntos centrales de la campaña debido a la abundante población árabe y musulmana con que cuenta Francia, como demostró el elevado voto conseguido por Le Pen. Pero Le Pen no es un halcón en política exterior. Como Moïsi observó, «para la mayoría de los votantes franceses (...) la seguridad poco tiene que ver con una geopolítica que les parece abstracta y lejana. De lo que se trata es de qué político puede protegerles mejor del crimen y la violencia que asola las calles y los arrabales de sus ciudades.»⁶

¿Puede Europa cambiar y asumir un papel más importante en el escenario mundial? No han faltado dirigentes europeos que hayan defendido la necesidad de hacerlo. Además, la actual debilidad de la política exterior de la Unión Europea no tiene por qué mantenerse en un futuro: hasta ahora la Unión Europea ha ido superando su debilidad en otros ámbitos. Sin embargo, parece faltar voluntad política para reclamar más poder para Europa, y esto es así por la simple razón de que Europa no va a tener ninguna misión para la que requiera poder. Su misión, si tiene alguna fuera de los confines de Europa, es oponerse al poder. Resulta revelador observar que el argumento más utilizado por los europeos para aumentar su capacidad militar no es que permitirá a Europa ampliar su área de influencia estratégica o incluso su influencia en el mundo, sino simplemente que permitirá frenar y «multilateralizar» a Estados Unidos. «Norteamérica —escribe el académico británico proestadounidense Timothy Garton Ash— tiene demasiado poder; no puede ser bueno para nadie, ni siquiera para sí misma.»⁷ En consecuencia, Europa debe amasar poder, pero en aras únicamente de salvar al mundo y a Estados Unidos de los peligros que entraña la asimetría actual.

Independientemente de si la misión vale la pena o no, parece poco probable que despierte pasiones entre los europeos. Hasta ahora, aunque sólo sea marginalmente, sólo Francia y Gran Bretaña han respondido al reto. Sin embargo, la propuesta francesa de aumentar su presupuesto de defensa acabará siendo, como la *force de frappe*, algo más simbólico que real. El anterior ministro de exteriores francés Hubert Védrine, que en una ocasión se quejó de la *hyperpuissance* norteamericana, ha dejado de hablar de contrarrestar el poder de Estados Unidos. En su lugar, se encoge de hombros y declara que «no hay motivo por el que los europeos tengan que equipararse con un país capaz de disputar cuatro guerras a la vez.» Una cosa era que Europa quisiera aumentar de 150.000 millones a 180.000 millones de dólares al año su gasto común en defensa en la década de los noventa, cuando Estados Unidos destinaba a defensa 280.000 millones de dólares anuales. Pero ahora que Estados Unidos se acerca a un gasto de 400.000 millones al año, y que podría aumentarlo incluso más en los años venideros, Europa no tiene la más mínima intención de seguirle el ritmo. Por tanto, es posible que Francia aumente su presupuesto de defensa en un 6 %, impulsada por el gaullismo del presidente Jacques Chirac. También es posible que el Reino Unido haga un esfuerzo incluso mayor por fortalecer y modernizar su ejército dirigido por Tony Blair en un intento de reavivar, aunque a una escala mucho menor, la antigua tradición británica del imperialismo liberal. Ahora bien, ¿qué es «Europa» sin Alemania? Los presupuestos de defensa alemanes, en la actualidad equiparables al porcentaje del producto interior bruto de Luxemburgo, están condenados a reducirse todavía más en los próximos años mientras la economía alemana lucha por mantenerse bajo el peso de su sofocante sistema de prestaciones sociales y laborales. Los analistas europeos pueden lamentar la «insignificancia estratégica» del continente. El secretario general de la OTAN, George Robertson, puede referirse a Europa como un «pigmeo militar» en un noble intento de avergonzar a los europeos y conseguir, uno, que destinen más dinero a defensa y, dos, que lo hagan de manera más inteligente. Pero ¿alguien cree sinceramente que los europeos cambiarán en esencia su manera de dirigir sus asuntos? Tienen muchos motivos para no hacerlo.

Si a los norteamericanos no les gusta este estado de cosas, deberían recordar que la Europa actual —tanto la Europa integrada como la Europa débil— es producto, en gran medida, de la política exterior norteamericana de buena parte de las nueve últimas décadas. Estados Unidos

abandonó a Europa después de la primera guerra mundial y se mantuvo al margen cuando el continente se precipitó hacia una guerra que superaba en horror a la primera. Incluso cuando la segunda guerra mundial tocaba a su fin, el primer impulso norteamericano fue volver a retirarse. La política inicial de Franklin D. Roosevelt durante la guerra fue dejar a Europa sin ningún poder estratégico.⁸ A finales de la década de los treinta e incluso durante la guerra, la mayoría de norteamericanos estaban convencidos de que «el sistema europeo estaba básicamente corrompido, la guerra era endémica al continente y los europeos eran los únicos responsables de su trágica situación».⁹ Europa no era vista más que como una incubadora sobrecalentada de unas guerras mundiales que a Norteamérica le salían muy caras.

Durante la segunda guerra mundial, norteamericanos como Roosevelt, que miraban hacia atrás en vez de hacia delante, creían que no se podía prestar mejor servicio que el de eliminar de una vez por todas a Europa del ámbito estratégico mundial. De hecho, Roosevelt prefería hacer negocios con la Rusia de Stalin. «¿Una vez desarmada Alemania —preguntó deliberadamente—, qué motivos tendrá Francia para tener un gran estamento militar?» Charles De Gaulle encontraba estas cuestiones «perturbadoras para Europa y Francia». Los norteamericanos de la era Roosevelt conservaban su antigua imagen de una Europa corrupta y decadente, mezclada ahora con cierto desprecio hacia la debilidad y la dependencia europeas. Mientras las potencias europeas perdían su influencia militar y económica en el mundo debido a la destrucción causada por la segunda guerra mundial, muchos norteamericanos estaban más que dispuestos a acelerar el proceso. En palabras de Roosevelt, «cuando hayamos ganado la guerra, haré todo lo que esté en mis manos para que Estados Unidos no se deje engatusar aceptando algún plan que dé rienda a las aspiraciones imperialistas de Francia, o que ayude o secunde las aspiraciones imperialistas del Imperio Británico».¹⁰

Al despuntar la guerra fría, norteamericanos como Dean Acheson tenían la esperanza de convertir a Europa en un poderoso aliado contra la Unión Soviética. De hecho, la mayoría de norteamericanos que llegó a la edad adulta con la guerra fría siempre ha pensado en Europa casi exclusivamente en los términos de Acheson, viéndola como el principal baluarte de libertad en la lucha contra la tiranía soviética. Sin embargo, la sospechosa hostilidad de Europa siempre ha planeado sobre los vértices de la política exterior norteamericana, incluso durante la guerra fría.

Cuando Eisenhower desautorizó y humilló a Gran Bretaña y Francia en Suez en 1956, no hizo más que dar muestras del más descarado esfuerzo estadounidense por reducir a Europa y menguar su ya debilitada influencia en el mundo.

No obstante, la amenaza emergente de la Unión Soviética obligó a los norteamericanos a replantearse en su mayor parte su relación con la seguridad europea, y por lo tanto con los europeos. En última instancia, la contribución norteamericana más importante a la actual situación de aislamiento de Europa no derivó del antieuropeísmo, sino básicamente de sus impulsos proeuropeos. Fue el compromiso con Europa, no la hostilidad hacia Europa, lo que llevó a Estados Unidos durante los años inmediatos a la posguerra a mantener sus tropas en el continente y a crear la OTAN. La presencia de tropas norteamericanas como garantía de seguridad en Europa fue, tal como se perseguía, el ingrediente principal en el desencadenamiento del proceso de integración europea, ya que con un «Occidente» cohesionado se esperaba reunir fuerza suficiente, tanto material como espiritual, para superar el enorme reto de lo que amenazaba con convertirse en una difícil confrontación con la Unión Soviética en la guerra fría.

Europa llegó a la situación actual arropada por la garantía de seguridad de Estados Unidos y no podría haberlo hecho de otro modo. Estados Unidos protegió a Europa durante casi medio siglo de amenazas externas como la Unión Soviética y de amenazas internas surgidas de conflictos étnicos en lugares como los Balcanes. Pero aún hizo algo más importante: Estados Unidos fue la solución al «problema alemán» y quizás todavía lo siga siendo. Fischer, de Alemania, aludió en su discurso en la Universidad de Humboldt a dos «decisiones históricas» que habían hecho posible construir la nueva Europa: «la decisión de Estados Unidos de permanecer en Europa» y «la adhesión de Francia y Alemania al principio de integración, empezando con la creación de lazos económicos.» Pero esta segunda decisión no hubiera sido nunca posible sin la primera. La predisposición de Francia a asumir el riesgo de una reintegración de Alemania en Europa —y en este punto Francia se mostró, cuando menos, altamente dubitativa— dependía de la promesa de Estados Unidos de mantener su implicación con Europa para evitar cualquier resurgimiento del militarismo alemán. Los alemanes de la posguerra tampoco ignoraban que su futuro en Europa dependía de la presencia tranquilizadora de las tropas norteamericanas.

La situación actual está llena de ironías. El rechazo de Europa a la política del poder y su infravaloración de la fuerza militar como instrumento en las relaciones internacionales ha dependido de la presencia de tropas norteamericanas en suelo europeo. El nuevo orden kantiano europeo sólo podría prosperar bajo la protección del poder norteamericano ejercido según las reglas del viejo orden hobbesiano. El poder norteamericano permitió a los europeos creer que el poder había dejado de ser importante. Y ahora, en el colmo de la ironía, el hecho de que el poder militar de Estados Unidos haya solucionado el problema europeo, especialmente el «problema alemán», permite a los europeos, y sobre todo a los alemanes, creer que la fuerza militar norteamericana, y la «cultura estratégica» que la ha creado y mantenido, están desfasadas y son peligrosas.

La mayoría de europeos no ve o se niega a ver esta gran paradoja: que Europa ha podido entrar en la pos-historia gracias a que Estados Unidos no lo ha hecho. Porque Europa no tiene ni la voluntad ni la habilidad para velar por su propio paraíso ni para evitar ser invadida, espiritual o físicamente, por un mundo que todavía tiene que aceptar el principio de la «conciencia moral»; y ha pasado a depender de la voluntad norteamericana de utilizar su fuerza militar para frenar o derrotar a quienes en el mundo todavía creen en la política del poder.

Notas

1. Discurso pronunciado por Romano Prodi en el Institut d'Etudes Politiques de París, el 29 de mayo de 2001.

2. El común argumento norteamericano según el cual la política europea frente a Irak e Irán obedece a consideraciones financieras sólo es correcto en parte. ¿Son los europeos más avariciosos que los norteamericanos? ¿No influyen las empresas norteamericanas en la política norteamericana en Asia, Latinoamérica y Oriente Medio? La diferencia estriba en que los criterios estratégicos norteamericanos a veces entran en contradicción con sus intereses financieros y se imponen a ellos. Este conflicto se da, por los motivos que se describen en el presente ensayo, con mucho menos frecuencia entre los europeos.

3. Véase Gerard Baker, «Europe's three ways of dealing with Iraq», *Financial Times*, 17 de octubre de 2002, p. 17.

4. Charles Grant, «A European View of ESDP», informe del Centro de Estudios de Política Europea (abril de 2001).

5. Como observa Grant, «una Unión Europea menos impotente militarmente tendría más peso diplomático». Grant, *European Defence*, 2.
6. Dominique Moisi, *Financial Times*, 11 de marzo de 2002.
7. Timothy Garton Ash, *New York Times*, 9 de abril de 2002.
8. Tal y como dijo el historiador John Lamberton Harper, quería «conseguir una reducción drástica del peso de Europa» y, de este modo, hacer posible «la retirada de Europa de la política mundial» (John Lamberton Harper, *American Visions of Europe: Franklin D. Roosevelt, George F. Kennan, and Dean G. Acheson*, Cambridge, 1996, p. 3).
9. William L. Langer y S. Everett Gleason, *The Challenge to Isolation, 1937-1940*, Nueva York, 1952, p. 14.
10. Cita extraída de Selig Adler, *The Isolationist Impulse, Its Twentieth-Century Reaction*, Nueva York, 1957, p. 142; Kissinger, *Diplomacy*, p. 396.

La Alianza Atlántica y el terrorismo: perspectivas de cooperación

Kenton W. Keith

Me gustaría hacer algunas reflexiones sobre los retos a los que nos enfrentamos a la hora de buscar una acción concertada y efectiva para luchar contra el terrorismo internacional que nos amenaza.

Primeramente, quisiera volver a la guerra en Afganistán contra Al Qaeda y los talibanes. Hace ahora un año me encontraba mucho más cerca de la primera línea de este reto y pude seguir paso a paso las operaciones militares que acabaron con el régimen talibán en Afganistán y asestaron un duro golpe a Al Qaeda. Mi posición me permitió comprender las actitudes y puntos de vista de muchas personas en el mundo islámico con respecto a la guerra de la Coalición contra el terrorismo en Afganistán y en otras partes. También hace ahora un año, un millón de tropas indias y paquistaníes se pusieron frente a frente en la línea de control, tras un acto de terror, dejando entrever al mundo la pesadilla de dos potencias nucleares al borde de una guerra catastrófica. Me gustaría comentar estas dos experiencias y explicar por qué considero de vital importancia que saquemos las conclusiones adecuadas para que nos sirvan de lección.

Durante 70 días, en Islamabad, me presenté diariamente ante la prensa mundial como portavoz de la Coalición mientras se desarrollaba la guerra contra Al Qaeda y el gobierno talibán en Afganistán. El contingente de prensa que acudía día tras día a nuestro centro informativo estaba formado por las cadenas de televisión y los corresponsales de prensa de los principales periódicos de todo el mundo. Pero de todos ellos quisiera destacar, por la importancia que tiene en el caso que nos ocupa, a la prensa islámica.

Por lo general, más de la mitad de la audiencia estaba compuesta por periodistas del mundo musulmán, incluidos paquistaníes, árabes y

asiáticos del este. La plantilla y yo mismo colaboramos activamente con los medios de comunicación musulmanes. Hicimos un esfuerzo especial para trabajar con la prensa árabe. Me puse a su disposición para sesiones informativas previas y oficiales y una serie de entrevistas en directo.

Mi tarea era doble: primero, neutralizar la desinformación que complica nuestros esfuerzos en Afganistán, básicamente las evoluciones en el frente militar, pero también el impacto de la guerra sobre la población civil inocente. Segundo, contrarrestar la creencia que hay en gran parte del mundo musulmán según la cual la Coalición no está llevando a cabo una guerra contra el terrorismo sino contra el islam.

En cuanto a la guerra en sí, creo que conseguimos algo muy valioso, contrarrestando con eficacia algunos de los ejemplos más flagrantes de desinformación, por ejemplo, informes sobre el sometimiento de la Coalición a las atrocidades de las fuerzas de la Alianza del Norte, reivindicaciones de destrucción de aviones de la Coalición por parte de Al Qaeda y los talibanes, informes sobre filas con decenas de cuerpos de soldados de la Alianza en bolsas de plástico, etc. Hicimos todo lo posible por transmitir el gran esfuerzo humanitario realizado por la Coalición para evitar una catástrofe de hambre y muerte durante el invierno de 2001-2002. Pero, con toda franqueza, no logramos hacer mella en un mundo musulmán muy escéptico. La reacción a la campaña fue extremadamente negativa en todo el mundo islámico. Se creía que la Coalición actuaba sin autoridad, sin legitimidad y, especialmente, sin prestar la atención debida a las vidas de los musulmanes inocentes.

Estas percepciones en la sociedad islámica se pueden entender mejor a la luz del malestar político y económico en el mundo islámico, una sensación generalizada de que los gobiernos musulmanes, especialmente en el mundo árabe, no han conseguido satisfacer las necesidades de sus ciudadanos de manera significativa y han permitido que una civilización en su momento gloriosa haya perdido terreno frente a Occidente, y frente a ese símbolo de la influencia occidental que es Israel. Cada vez hay más musulmanes en todo el mundo que perciben una amenaza permanente al islam por parte del mundo no musulmán y que han decidido consagrar sus vidas a la *jihad*. Este concepto de un estado permanente de *jihad* es algo nuevo para nuestra generación.¹

Dicho más claramente, la situación que planteo es muy extrema, pero se basa en los sentimientos compartidos por la mayoría de musulmanes. Los elementos que la alimentan son:

- *Humillación.* Los árabes de cuatro generaciones llevan el peso de las secuelas psicológicas de las derrotas mortificantes en las guerras del Oriente Medio. Desde 1948 en adelante, ni su gran creencia en la causa de los palestinos ni su mayor número han podido imponerse en los conflictos con Israel. Las imágenes de su ineficacia militar están muy arraigadas en la conciencia de los árabes.

Las imágenes diarias de palestinos sufriendo llegan ahora a los hogares de los musulmanes de todo el mundo, gracias a las cadenas de televisión por satélite árabes como Al Jazira que ofrecen un contrapunto sobre el tema presentado previamente por los medios de comunicación occidentales.

La presencia de fuerzas militares no musulmanas en el país de La Meca y Medina es para muchos musulmanes un símbolo viviente de la impotencia militar del mundo árabe y, para los devotos, un insulto grave y persistente al islam, empeorado por el hecho de que la presencia fue impulsada por los soberanos musulmanes.

- *Pobreza en medio de una gran riqueza.* La inmensa mayoría de musulmanes son víctimas de una extrema pobreza. El resentimiento por la buena suerte de los países árabes que tienen mucho petróleo es profundo, especialmente en países como Egipto, donde las imágenes de altivos turistas del Golfo y severos empresarios iraquíes están muy presentes. Existe un sentimiento muy extendido de que la riqueza debería estar mejor reparada o al menos que debería utilizarse para contribuir a las causas árabes.

- *El apoyo occidental a regímenes islámicos no democráticos.* Es un sentimiento muy extendido, sobre todo entre los jóvenes musulmanes. Creen que Occidente es hipócrita cuando reclama reformas democráticas y al mismo tiempo apoya a regímenes autocráticos que eliminan a sus ciudadanos.

- *La difícil situación de las minorías musulmanas.* En Europa, Asia y África esta situación es percibida por los jóvenes árabes y otros musulmanes como una prueba más del odio generalizado hacia su religión. Los militantes hindús, los ultranacionalistas franceses, los líderes cristianos fundamentalistas americanos, todos tienen un marcado sentimiento antimusulmán y los musulmanes creen que son sólo una manifestación visible de un fenómeno muy extendido.

Estos son los factores principales que determinan el punto de vista que tiene del mundo un joven saudí, egipcio o yemenita, el que le lleva a consagrar su vida a luchar en una eterna *jihad*. Y estas son las fuentes de las que bebe Al Qaeda.

Durante esos meses en Islamabad, durante ese período de toma y daca con los periodistas musulmanes tan hostiles, me di cuenta de que el desafío era no perder de vista a nuestro enemigo real. A menudo nos repetíamos que la guerra era contra el terrorismo internacional y no contra el islam.

Sí, nos repetíamos que estábamos en guerra contra el terrorismo internacional, pero eso no era tan convincente como la simple afirmación de que estábamos luchando contra Al Qaeda y los talibanes. Eso lo entendíamos e incluso lo aceptábamos, por lo general, como una respuesta razonable al horror del 11-S.

Creo que la conclusión que podemos sacar es que es muy importante, si queremos mantener la credibilidad en esta guerra, nombrar siempre a nuestro enemigo. Si se trata de un grupo de *jihadistas* radicales, debemos decirlo. Las categorías más amplias como «terroristas globales» o miembros del «eje del mal» pueden resultar útiles a efectos internos, pero para muchas personas de fuera de Europa y Estados Unidos no son más que un pretexto ideal para enfrentarnos a cualquier tipo de grupo o régimen con el que tenemos serias diferencias.

Una segunda conclusión se puede sacar del punto muerto al que llegaron Pakistán y la India tras el ataque terrorista al parlamento indio en diciembre de 2001. Creo sinceramente que el terrorismo, el hecho de elegir como blanco a civiles inocentes con un fin político es el acto más bajo y más despreciable del comportamiento humano. Una vez dicho esto, existen buenos motivos para responder a los actos de terrorismo. Como muchos escritores han observado hablando del tema, el terror es simplemente una táctica en un conflicto que tiene sus raíces en diferencias políticas, religiosas, sociales y étnicas. En los Estados Unidos estamos viviendo una nueva realidad desde la tragedia del 11-S, pero para los países de Europa, Asia, África y Latinoamérica, el terrorismo no es nada nuevo. Los Estados Unidos no han tenido que defenderse frente al IRA, los separatistas vascos o los Tigres de Tamil. Los políticos americanos han concluido, acertadamente en mi opinión, que algunas campañas antiterroristas son el resultado de asuntos que son nacionales o binacionales más que globales. A menudo, en estos casos, Estados Unidos ha instado

a establecer un proceso político que reduzca el conflicto a una disputa, que a su vez de paso a una mediación, y ha permanecido al margen. Naturalmente, la excepción manifiesta a esto es el conflicto árabe-israelí, en el que el papel de Estados Unidos ha sido y sigue siendo indispensable, independientemente de las posturas en Washington.

Declarar la guerra al terrorismo, como he apuntado, puede resultar útil para reunir a amigos y formar coaliciones. También puede proporcionar a los gobiernos un pretexto para tratar duramente a sus oponentes políticos en nombre del antiterrorismo. En el caso del enfrentamiento indo-pakistaní de 2002, existía un dilema todavía más difícil. El presidente Musharraf, cuyo apoyo a la Coalición en su lucha con Al Qaeda y los talibanes fue vital, ha respaldado siempre a los rebeldes de Cachemira, fue el autor de la operación Kargil y es, según todos los indicios, un político de línea dura en el conflicto de Cachemira. Con todo, estoy convencido de que ni él ni sus servicios de inteligencia promovieron el ataque al parlamento indio. En todo caso, es más plausible que el ataque tuviera como objetivo debilitarle, al menos parcialmente. De todas formas, la retirada de sus tropas del norte de la región y el despliegue en la línea de control se produjo en un momento particularmente difícil para la Coalición. En nuestras conversaciones con el gobierno indio, sin embargo, puntualizaron que atacar a Pakistán hubiera sido coherente con nuestra propia retórica. Un ataque terrorista es un ataque terrorista. La conclusión aquí no sería muy diferente de las extraídas por nuestros críticos europeos: cada situación es única. Suponer lo contrario es ingenuo. Y debemos evitar a los que pretenden secuestrar la «guerra contra el terrorismo».

Por último me gustaría destacar dos puntos que me parecen muy interesantes. A lo largo de la campaña militar en Afganistán y después, Washington ha intentado desvincular la situación en Oriente Medio de las discusiones sobre la guerra contra el terrorismo global. En efecto, no fue hasta más tarde cuando Osama Bin Laden utilizó la difícil situación de los palestinos como llamamiento. Pero a nadie le pasa por alto que Palestina es una parte esencial e incontestable de la ecuación. Virtualmente todos los hombres, mujeres y niños que conozco en Oriente Medio se oponen a lo que se considera nuestro prejuicio y doble rasero en lo que respecta al conflicto israelo-palestino. Es evidente que muchos estarían de acuerdo con el presidente Bush en que Palestina necesita un nuevo líder, pero existe el temor de que los Estados Unidos lo utilicen como ex-

cosa para retirarse del proceso. No ven un futuro nada prometedor sin la participación de Estados Unidos, con el probable resultado de una espiral mortal de bombardeos suicidas, castigos colectivos, más asentamientos; en resumen, unas perspectivas de paz realmente muy sombrías.

Poder duro / poder blando

Quisiera hacer algunos comentarios acerca de la argumentación —que comparto— del profesor Joseph Nye sobre la necesidad del «poder duro» tradicional (la voluntad de desplegar la fuerza militar para luchar contra el terrorismo internacional), y el uso del «poder blando» (medios pacíficos para construir vínculos culturales y económicos).

En los Estados Unidos no es ningún secreto que se está llevando a cabo un debate sobre lo que el secretario de Defensa Donald Rumsfeld califica como la necesidad de «transformar» las fuerzas militares para adaptarlas a la nueva realidad geopolítica surgida tras la desaparición de la Unión Soviética y el aumento de las tensiones nacionalistas y étnicas de escala limitada. Un importante subtema de esta estrategia es hacer más con menos, debido al aumento de las presiones presupuestarias. Dentro de las fuerzas militares uniformadas (con importantes aliados en el Congreso) la resistencia se basa en una vieja doctrina de mantener la disponibilidad para luchar en las guerras en dos escenarios separados. En el fondo, las decisiones relacionadas con la doctrina militar las toman los civiles. En efecto, a los militares uniformados en mi país se les adoctrina en la creencia de que el control civil de los militares es una necesidad fundamental. Sin duda este es el principio subyacente más importante en América. Sin embargo, las poderosas alianzas entre las fuerzas militares, sus amigos en el Capitolio y el entramado industrial que confía en los contratos militares animará este debate. También complicará los planes de Rumsfeld para introducir cambios fundamentales en la doctrina. Quizás en un futuro los Estados Unidos tendrán que librar una dura guerra por tierra en la península coreana o quizás tendremos que enfrentarnos a una terrible situación, con China y Taiwan como protagonistas. Seguro que estas posibilidades se han barajado en el Pentágono y en influyentes gabinetes de estrategia estadounidenses, y los expertos militares temen que una doctrina americana «transformada», basada sobre todo en unas

tropas más pequeñas, móviles y muy flexibles y no tanto en la fuerza bruta de unas divisiones de infantería totalmente formadas con sus tanques pesados y artillería, no nos permita estar a la altura de estos retos.

Por el momento, la doctrina Rumsfeld parece que ha recibido el visto bueno. El innegable éxito en Afganistán de las pequeñas unidades de fuerzas especiales, desplegadas con recursos de inteligencia reforzados y sofisticadas armas tecnológicas, ha fortalecido su posición. Por lo tanto, todo parece indicar que los Estados Unidos están preparados y capacitados para cumplir con los requisitos militares o «poder duro» que sin duda le exigirá la guerra contra el terrorismo internacional.

¿Y qué hay de Europa?

Coincido con aquellos que dicen que Europa en su conjunto no está preparada. Un contribuyente americano podría sostener que durante varias generaciones Europa ha confiado en América para que le proporcionara la inversión monetaria necesaria para la seguridad europea. Esto ha permitido concentrar los recursos europeos en la construcción de una nueva Europa con un inmenso poder económico, un envidiable sistema de seguridad social, atención sanitaria universal y una influencia política colectiva cada vez más grande. Pero, salvo algunas excepciones, Europa no ha utilizado sus recursos para construir una fuerza militar bien equipada e integrada.

Hablando claramente, Europa debe invertir en una fuerza militar creíble. Es cierto que Francia ha manifestado públicamente su compromiso en este sentido, pero con eso no basta. En una conversación que mantuve el año pasado pude intuir la importancia que tiene la desproporción entre la capacidad militar de Estados Unidos y Europa. En el aeropuerto de Islamabad, a finales de diciembre de 2001, me crucé con dos periodistas españoles que habían cubierto la guerra en Afganistán en una zona cerca de Tora Bora durante varias semanas. Les pregunté qué era lo que más les había impresionado y sin dudarle un momento me respondieron: «La ventaja que nos llevan los americanos en cuanto a tecnología militar. Europa no le llega ni a la suela de los zapatos.»

En la medida en que esto sea cierto, representa un obstáculo para una cooperación eficaz dentro de la Alianza Atlántica en una situación

que no es difícil de imaginar. Podría conducir a una desigual asignación de papeles en cualquier futuro conflicto, en el que los soldados americanos tendrían que ocuparse de las misiones más peligrosas. Esto a su vez podría desembocar en conflictos de mando y de control que podrían complicar aún más las amenazas sobre el terreno. Obviamente, los comandantes europeos prefieren tener el control de sus propias tropas y sectores de responsabilidad. Pero si su tecnología es mucho menos avanzada, la interoperabilidad podría convertirse en un problema real y potencialmente mortal. Esta desigualdad es cuando menos perjudicial. Como Javier Solana ha dicho muchas veces, ha llegado el momento de que Europa se comprometa seriamente a mejorar su capacidad militar. La situación económica quizás no invita a ello, pero la necesidad obliga. Y aún así no bastaría.

Ahora más que nunca es cuando tiene que entrar en juego nuestro compromiso inteligente con el «poder blando». La inmensa mayoría de musulmanes en el mundo tienen menos de veinte años. Como he indicado más arriba, muchos de estos jóvenes consideran a Occidente un enemigo implacable del islam. El conocimiento que tienen de nuestra cultura les llega de manera indirecta: la cultura popular que ven en nuestras películas y en la MTV, y los mensajes cada vez más frecuentes de figuras islamistas que creen que el islam está en guerra con nosotros. Nuestras alianzas con naciones islámicas son consideradas como parte de una estrategia para apoyar a regímenes que eliminan a sus ciudadanos, limitan la práctica de su religión y garantizan el acceso a sus reservas de petróleo. Las generaciones más ancianas pueden respetar nuestras libertades y nuestros valores fundamentales, pero estas imágenes están desapareciendo. Debemos encontrar la manera de cambiar esta tendencia.

Parte de la respuesta podría ser una mayor inversión en los programas de intercambio tradicionales para que un mayor número de jóvenes musulmanes visitaran nuestros países y experimentaran las realidades de nuestro sistema de creencias y valores. El objetivo no sería convertirlos, sino disipar la percepción de enemistad profundamente arraigada con el mundo islámico. Estos intercambios ya existen² y gracias a ellos estos jóvenes visitantes pueden descubrir sociedades basadas en la libertad de oportunidades, los principios de libre mercado y el imperio de la ley. Sin embargo, estos programas no se coordinan dentro de la Alianza Atlántica. Podrían beneficiarse de un esfuerzo coordinado que proporcionaría

economías de escala y, lo que es más importante, la impresión positiva de una alianza occidental apoyada por sectores muy diversos, capaz de hacer frente a sus diferencias sin violencia, capaz de avanzar, incluso prosperar, en presencia de una gran diversidad de etnias y religiones, y unida en principios básicos. Este esfuerzo coordinado podría materializarse en varias fórmulas, incluida la acción conjunta entre la Unión Europea y Estados Unidos, con la ventaja de que no necesitaría otra estructura burocrática. Pero la necesidad es urgente.

Finalmente, unas palabras sobre la ayuda económica. La pobreza que afecta a la mayoría del mundo islámico es una realidad a la que debemos enfrentarnos. Como ya he dicho, la imposibilidad de los gobiernos islámicos de satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones contribuye a propagar el malestar que a su vez fomenta la creencia de que al rico Occidente le interesa de algún modo que el mundo islámico siga siendo pobre. Con eso no quiero decir que la ayuda económica de Occidente vaya a resolver los problemas de las sociedades musulmanas, pero un enfoque más dirigido podría ser positivo.

Primero, debemos redoblar nuestros esfuerzos para ayudar a países como Pakistán, Egipto, Yemen y otros a desarrollar un sistema de educación básica viable. Las televisiones nos muestran imágenes de escuelas religiosas en países islámicos con chicos que recitan rítmicamente versos del Corán en lecciones que se aprenden a fuerza de repetirlas. Aprenden a recitar el Corán y poco más. No niego la importancia de inculcar un sistema de creencias y siento un gran respeto por esta gran religión. Pero treinta años de experiencia en el mundo islámico me han demostrado que esto no basta para construir una sociedad que responda a las necesidades de sus ciudadanos. Además, algunas de estas madrazas, no todas naturalmente, son el caldo de cultivo de los que más tarde practican la *jihad* contra Occidente.

En una cena, en Islamabad, hablé largo y tendido de esto con la ministra de Educación, que me dijo que el gobierno simplemente carecía de recursos para impartir la educación básica en escuelas seculares. Los padres, muchos de los cuales preferían las escuelas públicas seculares, llevaban a sus hijos a las madrazas donde les enseñaban a leer al tiempo que les ofrecían la comida y les inculcaban un sentido de la disciplina. Solicité la ayuda americana para su ministerio, de modo que pudiera equilibrar la balanza educativa en Pakistán. Poco tiempo después, el presidente Musharraf ofreció un importante y valiente comunicado oficial al país

en el que destacaba la intención del gobierno de reducir el adoctrinamiento político presente en muchas escuelas religiosas del país. La conclusión es clara: nuestra ayuda al desarrollo es importante para Pakistán y para otros países islámicos en todos los ámbitos, pero especialmente en el sector educativo. Sería importante para nosotros abstenernos de exportar planes de estudios, pero es esencial que la alternativa del gobierno a las madrazas privadas vaya acompañada con ayudas al desarrollo de los países occidentales.

En términos más generales, la ayuda al desarrollo destinada a organizaciones no gubernamentales es esencial. Una vez más, la experiencia de los acontecimientos recientes en Afganistán es aleccionadora. Cuando llegué, en noviembre de 2001, los oficiales de la Cruz Roja me informaron de que la Coalición se enfrentaba a una hambruna generalizada prevista para el invierno de 2001-2002, que podría provocar la muerte de millones de personas. Se estaba llevando a cabo un esfuerzo concertado del World Food Programme de Naciones Unidas y, en principio, los alimentos para salvar estas vidas podrían alcanzar los puntos de distribución dentro de Afganistán, pero no se podía garantizar la entrega de estos alimentos a los más necesitados. Había decenas de ONG e incontables conductores de camiones, increíblemente valientes, que ayudaron a salvar miles de vidas.

A medida que avanzaba la guerra, las fuerzas de la Coalición se dieron cuenta de que tan pronto como los talibanes abandonaban un pueblo afgano, se sucedía una acción espontánea de la sociedad civil a medida que los ciudadanos de a pie empezaban a recuperar sus vidas. Grupos de ciudadanos acudían a nosotros y trabajaban con las unidades de acción cívica de las fuerzas de la Coalición en la reconstrucción de escuelas, centros sanitarios, sistemas de suministro de agua y otras necesidades para las comunidades organizadas. En general estas tareas se realizaron sin la presencia de las desacreditadas personalidades locales que huyeron con los talibanes.

En Afganistán se ve claramente la mano de una extraordinaria red de ONG's que bien podrían existir en todo el mundo islámico. Nuestras organizaciones de ayuda al desarrollo deberían proporcionarles la asistencia material necesaria para que llevaran a cabo programas de formación y apoyo. La experiencia en Afganistán demuestra que una ayuda económica bien administrada puede ser una importante fuente de «poder blando» en la lucha contra el terrorismo internacional. Una vez más, la

acción colectiva entre los estadounidenses y los miembros de la Alianza Atlántica puede facilitar este instrumento tan necesario.

Notas

1. El significado de *jihad* en la enseñanza musulmana se refiere a la lucha contra lo que representa una amenaza para la vida islámica. Puede ser una lucha interior para convertirse en más virtuoso o puede ser, como se suele entender en Occidente, una lucha armada para defender la religión de las amenazas externas.

2. Irónicamente, mientras que cada vez es más urgente aumentar los intercambios con jóvenes del mundo islámico, los requisitos para que estos visitantes obtengan el visado son cada vez más estrictos y no fomentan el desarrollo de los programas americanos. El país se está debatiendo entre la necesidad de incrementar la seguridad y la de dejar las puertas abiertas a los jóvenes musulmanes con los que tenemos un compromiso.

Conclusión: Europa y la construcción de un nuevo orden global

Narcís Serra

Un año después de la crisis abierta en Europa y entre Europa y Estados Unidos por la guerra de Irak, el mundo se encuentra en un escenario incierto. No existe un nuevo orden global como pretendía la Administración estadounidense. Al contrario, estamos inmersos en un desorden internacional de grandes dimensiones. El fracaso de la ocupación de Irak representa no sólo el fracaso de la política exterior de la Administración de Bush sino el fracaso de Estados Unidos en la creación de un nuevo orden internacional tras la guerra fría.

A Europa, la crisis con Estados Unidos la ha atrapado mucho antes del momento en el que hubiera podido dar una respuesta cohesionada y eficaz. Ya sucedió lo mismo con la caída del muro de Berlín y el desplome de la Unión Soviética. En estas circunstancias, y en pleno proceso de la mayor y más compleja ampliación de su historia, la Unión Europea experimentó tantas dificultades para adoptar una posición coherente con su razón de ser que, ante la enorme presión de la política de George W. Bush, se partió en dos, como un buque mal soldado afectado por la mar gruesa. Y, sin embargo, tanto la historia reciente como la forma misma del proceso de creación de la Unión Europea señalan con precisión cuál debe ser el papel de Europa en el mundo y, por lo tanto, las líneas maestras de su política exterior común.

Globalización, soberanía y legitimidad

La globalización está produciendo efectos trascendentales no sólo en el campo de la economía y las finanzas, sino también en los de la seguri-

dad y el orden internacional. Un buen ejemplo de ello es la evolución de la noción de soberanía. En menos de una generación, dicha noción se ha transformado hasta el punto de que la opinión pública admite perfectamente la intervención en otros estados donde se esté produciendo una violación de los derechos humanos, de lo que nosotros consideramos los derechos mínimos de los ciudadanos. La soberanía es un concepto que la globalización ha obligado a transformar. Como ejemplo, baste decir que hemos pasado del derecho de no injerencia a la responsabilidad de proteger (*responsibility to protect*) en el lenguaje de Naciones Unidas. Por ello, el concepto de soberanía heredado de Westfalia —es decir, cada Estado es plenamente soberano en el interior de sus fronteras— se ha diluido.

En su reflexión sobre este tema, Robert Keohane (2002) incluye las distintas posiciones europea y americana. La noción de soberanía absoluta es de origen europeo: plantea que un estado no está sujeto a otro estado y tiene plenos y exclusivos poderes dentro de su jurisdicción. Esta doctrina impide a los gobiernos entrar en compromisos internacionales sin pactar el derecho a vetar nuevas obligaciones que no estén especificadas en el acuerdo inicial.

Pero es precisamente en Europa donde se ha roto con más fuerza esta concepción clásica: se ha avanzado mucho en relación con el concepto de soberanía compartida porque éste es el principio sobre el que se ha construido la Unión Europea. La soberanía es compartida en el sentido de que la autoridad legal de los estados sobre muchos asuntos internos y externos ha sido transferida a la Unión Europea que actúa, a menudo, siguiendo procesos que no incluyen la posibilidad de veto por parte de dichos estados. De este modo, Europa, que fue la cuna del concepto de soberanía absoluta, se convierte hoy en modelo de interferencia mutua y cooperativa, un modelo de soberanía compartida.

Se ha dicho que Europa abraza este concepto de nueva soberanía precisamente por su debilidad. Para Robert Kagan (2002), Europa se está desplazando más allá del poder hacia un mundo autocontenido de leyes y reglas, cooperación y negociación transnacionales. Estados Unidos, por su parte, permanece apegado a ejercer el poder en el mundo anárquico hobbesiano donde las reglas y las leyes internacionales no son fiables porque la seguridad y la promoción del orden liberal dependen del poderío militar. Según este enfoque, por tanto, la oposición de los europeos al unilateralismo norteamericano no es, como ellos piensan, la consecuencia de

sus ideas respecto al orden internacional, sino en verdad el producto de la mera necesidad, la voluntad de hacer de la necesidad virtud: se oponen al unilateralismo por su propia imposibilidad de practicarlo. Para los norteamericanos, que quieren preservar su libertad de acción, apoyar reglas universales de conducta es una cuestión de idealismo estéril.

Sin embargo, la debilidad no reside en la naturaleza multilateral de las decisiones sino en la falta de capacidades de todo tipo para hacerlas cumplir a escala global. Compartir responsabilidades, operar con eficacia desde los regímenes y acuerdos internacionales, se puede convertir en una fuente de refuerzo y no de limitación de nuestras posibilidades si queremos crear una capacidad real de gobernanza. Éste es, en mi opinión, el significado de la expresión *multilateralismo efectivo*. Actuar con un conjunto de instituciones, reglas y procedimientos, puede ser un signo de autoconfianza en el acuerdo entre naciones para la consolidación de soluciones estables a los problemas internacionales. Por su calidad inclusiva y su perspectiva de largo alcance, es el camino más sólido para conseguir seguridad duradera para los ciudadanos de nuestros países en un mundo globalizado.

La globalización, la existencia de una opinión pública global, han aumentado la trascendencia de un tema que no es percibido de manera idéntica en Europa y Estados Unidos: la cuestión de la legitimidad. En el marco internacional, la legitimidad procede de los acuerdos libres entre las naciones. La legitimidad internacional está relacionada con una comunidad mucho más amplia que el estado-nación democrático. No basta la legitimidad que confiere el carácter democrático de las instituciones nacionales o de la que puede verse investido un gobierno. Éste puede estar legitimado ante los ciudadanos de su propio país pero no estarlo a los ojos del mundo. He aquí un tema que debe ser discutido con Estados Unidos más allá de la actual política exterior norteamericana. El propio Kagan se ha dado cuenta de ello y ha rectificado su posición en su artículo «America's Crisis of Legitimacy» (2004). Kagan reconoce que «para enfrentarse a los peligros globales actuales, Estados Unidos necesitará la legitimidad que Europa puede proveer». Pero Europa sólo puede otorgarla si actúa de forma coherente con su proceso de creación, sus valores y su propia opinión pública.

El concepto de seguridad también ha cambiado, y no se trata sólo de la defensa del territorio respecto a la posible invasión de un Estado vecino. Defender la seguridad, prevenir la seguridad, hoy, es luchar contra

una serie de riesgos y de amenazas que, en general, no provienen de otros estados sino de entidades distintas y más difusas y, en este sentido, más peligrosas. Como consecuencia de estos cambios en la noción de soberanía y con el impulso de la necesaria legitimidad, hoy se nos plantea la posibilidad más clara desde la segunda guerra mundial de crear un nuevo orden internacional. Se trata de sustituir la búsqueda de estabilidad, o de paz, que dominó la era del equilibrio de poderes de la guerra fría, por un nuevo orden multilateral, cooperativo. Pero ésta no es la vía que ha escogido el Gobierno de la primera potencia mundial, Estados Unidos, por lo cual resultará muy difícil construirlo sin importantes cambios en la actitud de la Administración norteamericana. Y sólo será posible si la Unión Europea, que es un producto de la soberanía compartida, lo impulsa con fuerza y determinación.

Las consecuencias de la guerra de Irak

Un año después del derrocamiento de Sadam Husein, Estados Unidos no había conseguido poner orden en Irak. La incapacidad para dar estabilidad al país ha mostrado el fracaso de la militarización de la política exterior norteamericana. Estados Unidos ha tenido 135.000 soldados en Irak, pero ha sido incapaz de dotar al país de seguridad y estabilidad. El resultado de la ocupación ha puesto en evidencia que el incomparable poder militar de Estados Unidos no exime de la necesidad de acuerdos con Naciones Unidas. A su vez, la guerra en Irak no ha hecho más que debilitar y aislar la posición internacional de Estados Unidos. Su principal argumento para ir a la guerra, la existencia de armas de destrucción masiva (ADM), se ha desmoronado. Al contrario, cobra fuerza el argumento de que Estados Unidos lanzó la guerra contra Irak precisamente porque la ausencia de esas armas impedía que pudieran ser utilizadas contra sus soldados.

Tras la experiencia de Irak, será oportuno que los europeos reflexionemos sobre la afirmación que Robert Kagan efectuaba en su celebrado artículo de 2002: «El poder de América, y su voluntad de ejercerlo —unilateralmente si es necesario— representa una amenaza al nuevo sentido que Europa tiene de su misión. Quizá suponga la mayor amenaza». Precisamente por ello, Francia y Alemania se opusieron a la guerra

de Irak negando a Estados Unidos la legitimidad que necesitaba. Hoy Estados Unidos sufre una crisis de legitimidad sin precedentes, en buena parte generada por Europa, como ha terminado reconociendo el propio Kagan recientemente. Por lo tanto, la clave de la futura solución de la crisis de Irak y de la creación de un nuevo orden internacional depende, en gran medida, de Europa. Confrontado con una voluntad política común, Bush no hubiera conseguido dividir Europa, y sin una Europa dividida, la guerra en Irak no habría sido posible. La división europea y el debilitamiento de Naciones Unidas no han sido consecuencias de la política de George W. Bush, sino el prerrequisito indispensable para poder llevar a cabo la intervención en Irak y, en general, para facilitar el unilateralismo de su Administración. No se trata sólo de que se haya mentido en la cuestión de los motivos de la guerra y en la existencia de las armas de destrucción masiva: para poner en práctica una política exterior basada en el poderío militar, los neoconservadores han perseguido dos requisitos previos de la misma: el debilitamiento de Naciones Unidas y la división de Europa. Se trata, en ambos casos, de objetivos perseguidos desde el principio y no de consecuencias derivadas de la guerra de Irak.

Pero Europa debe ser capaz de curar heridas y de mirar hacia delante buscando espacios de encuentro entre las distintas posiciones. Existen signos en esta dirección. Primero fue la propuesta de la presidencia griega de la Unión Europea de encargar a Javier Solana la elaboración de una estrategia europea de seguridad. Después, las iniciativas conjuntas de los gobiernos británico, francés y alemán para reactivar la política europea de seguridad y defensa, y finalmente, el nuevo rumbo que está tomando la Unión tras el cambio de Gobierno en España.

Todo ello lleva a pensar que se ha ensanchado el margen para las propuestas multilaterales. Esto debe constituir un impulso para avanzar en líneas que son conocidas. En el ámbito del proyecto político, se trata de responder al deseo colectivo de crear formas más potentes de gobernanza, de que Europa desempeñe un papel sólido y tenaz en el esfuerzo de mejorar el orden mundial. En lo que respecta al proceso de construcción europea, se trata de comunitarizar en lo posible su política exterior, de dotarla de medios proporcionados a nuestras capacidades, de crear mecanismos que permitan avanzar progresivamente hacia una visión común y una voluntad política única en materia de política exterior.

Las elecciones españolas de marzo de 2004 han supuesto un fuerte impulso para restablecer una mayor unidad de visión y de actuación en

Europa. Estos comicios resultaron muy importantes por diversos motivos. En el marco europeo cabe poner de relieve que se trata quizá de la primera vez que un tema de política internacional es más decisivo que temas de política interior, como la situación económica o las políticas de bienestar. Ha quedado demostrado además que la opinión pública puede cambiar drásticamente determinada situación a través de unas elecciones libres. Ésta es una lección que los gobiernos europeos deberían asimilar, actuando en consecuencia.

En materia de política exterior, el consenso es mucho mayor en el seno de la opinión pública europea que entre los gobiernos que componen el Consejo Europeo. Cada día son más claras las muestras de la existencia de una opinión pública europea progresivamente inclinada a favor de que Europa sea un motor que impulse hacia una nueva gobernanza global. Esta opinión pública se muestra muy claramente a favor de una política exterior y también de seguridad común que se articule alrededor de dos ejes: la defensa de los derechos humanos y la puesta en práctica de soluciones multilaterales (Eurobarometer, 2003 y 2004). La guerra de Irak ha sido un factor de cohesión en este sentido, fortaleciendo el apoyo de los ciudadanos europeos al establecimiento de una política exterior común que resulte creíble e incluya una política europea de seguridad y defensa, para que Europa juegue un papel relevante en la escena internacional.

La guerra de Irak no ha fragmentado la posición de la opinión pública europea respecto a la guerra y al unilateralismo de Estados Unidos. Tras la intervención en Irak, la diferencia de percepción entre europeos y americanos se ensanchó: el porcentaje de aprobación de los americanos a la política de Bush se incrementó del 53 al 60 % mientras en Europa cayó del 38 al 30 % (*Transatlantic Trends 2003*). Los europeos se volvieron más críticos con el liderazgo estadounidense a la vez que los americanos aprobaban que su país asumiera un rol activo en los asuntos mundiales y defendiera sus intereses nacionales aunque ello conllevara desobedecer a Naciones Unidas.

La percepción de que la guerra puede ser necesaria para conseguir la justicia es otra de las grandes diferencias entre ambas opiniones públicas. Más del 80 % de los americanos creen en la bondad de la guerra en ciertos casos (un 55 % lo cree firmemente), ante un 47 % de los europeos (sólo un 15 % lo cree firmemente). La disposición a dar apoyo a una intervención militar y a confiar en el uso de la fuerza para resolver los con-

flictos internacionales es una de las principales características de la opinión pública norteamericana, aunque también es parcialmente compartida por las opiniones públicas británica y neerlandesa, las únicas que se alejan de la media europea, con un porcentaje de partidarios del uso de la fuerza para conseguir un fin justo del 73 y el 60 % respectivamente.

Así, la principal consecuencia de la guerra de Irak no ha sido, como se creía, la división europea. Al contrario, parece que Europa esté recuperando su unidad y que la guerra de Irak haya servido para iniciar un nuevo proceso de europeización de la política de seguridad internacional. La guerra, en cambio, sí ha tenido como una de sus principales consecuencias la fractura entre Europa y Estados Unidos, así como la pérdida de legitimidad internacional de la primera potencia del mundo.

La nueva estrategia de seguridad europea

Europa ha construido un modelo propio de cooperación política y económica. El éxito del proceso es indiscutible: hoy es impensable una guerra entre Alemania y Francia, y además se ha irradiado democracia en círculos cada vez más amplios, consolidando los regímenes de libertades en los nuevos estados miembros, como bien muestra el caso español. Se ha generado un proceso de interdependencia que ha llevado a una progresiva unión económica y política y, con ello, Europa ha demostrado las enormes posibilidades de un nuevo camino para el orden internacional, es decir, para incrementar la paz, la seguridad y la estabilidad entre las naciones.

Esta nueva forma de orden internacional, que algunos llaman posmoderno, es el multilateralismo. Una solución es multilateral cuando varias naciones acuerdan reglas de funcionamiento común, delegan poder de decisión a un organismo supranacional y le autorizan a vigilar e imponer el cumplimiento de las reglas pactadas. Es decir, la vía multilateral implica cesión de soberanía. El caso europeo, así como la variedad de organismos multilaterales creados después de la segunda guerra mundial, muestran que, por primera vez en la historia, es posible mejorar los niveles de seguridad sin incrementar las capacidades militares. Los países europeos han aumentado su seguridad a cambio de delegar poder, es decir soberanía, a la Unión. Inmediatamente conviene añadir que un gasto

en defensa relativamente moderado también contribuyó a alcanzar tal resultado; y que éste fue posible por la existencia paralela del paraguas defensivo norteamericano. Por este motivo, cabe preguntarse si la fórmula europea es aplicable al resto del mundo o sólo a algunas partes del mismo. La primera respuesta es que, al menos, puede aplicarse con altas probabilidades de éxito a los países que integran el continente, aunque los límites de Europa sean controvertidos como nos lo indica la polémica sobre Turquía.

Por otro lado, hay que decir que el multilateralismo no sólo indica la dirección hacia la que progresar para construir un orden internacional con creciente estabilidad e implicación de las naciones; es también el orden internacional posible, tal vez el único posible, en un mundo globalizado, es decir cada vez más interdependiente, y con un número creciente de democracias. El multilateralismo es a su vez coherente con la evolución que constatamos que se está produciendo en diversos aspectos: el concepto de seguridad (que se extiende a campos mucho más amplios que la defensa militar del territorio nacional); el fin ya examinado de la noción de soberanía absoluta (resquebrajada tanto por Internet como por el derecho de intervención en casos humanitarios); y los cambios del papel del Estado, que ha dejado de ser el único actor en el campo internacional. Por último, es cada vez más evidente que los problemas generados por la globalización, sean medioambientales, económicos o de seguridad, requieren soluciones multilaterales: ningún país actuando solo puede resolverlos.

Todas estas razones apoyan una definición más decidida del papel de Europa en el mundo globalizado actual: impulsar un orden internacional basado en la legalidad, en los acuerdos y pactos, en la creación de instituciones supranacionales, en la exigencia sostenida y tenaz de respetar los derechos humanos y los principios democráticos. Precisamente por ser el resultado, aunque contradictorio e imperfecto, de un proceso multilateral, la Unión Europea debe ser el principal agente impulsor de esta nueva forma de incrementar la seguridad a escala internacional. Sin embargo, debe quedar claro que Europa no impulsará eficazmente el multilateralismo si no lo practica en sus mecanismos internos con relación a su política exterior o a la definición de su papel en el mundo. Debemos avanzar significativamente en la comunitarización de la Política Exterior y de Seguridad Común así como de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Tras haber comunitarizado el primer símbolo del es-

tado-nación, es decir, la moneda, tenemos que proseguir con el otro símbolo distintivo, los ejércitos.

Para que Europa ejerza esta función y lleve a cabo su misión en el mundo, se requiere, en primer lugar, que adquiera conciencia de la misma. Y, como he dicho, hay motivos para pensar que se ha avanzado más en el campo de la opinión pública que en el de los acuerdos entre los distintos gobiernos. En segundo lugar, es necesario que exista la voluntad política de construir una Unión Europea políticamente capaz de ejercer dicha misión. Y no conozco más que un camino que muestre a la vez la voluntad política y señale la forma de avanzar: la comunitarización progresiva de la política exterior europea. No es casualidad que los dos gobiernos europeos —el de J. M.^a Aznar y el de T. Blair— que encabezaron el apoyo incondicional a Estados Unidos en el ataque a Irak fueran también defensores de soluciones intergubernamentales que han frenado reiteradamente el avance de las soluciones comunitarias. Pero para que estas soluciones sean aplicables, habrá que debatir públicamente en todos los países de la Unión Europea las características de la política exterior común así como los procesos para ir avanzando, de forma que sea una realidad madurada junto con la opinión pública. La nueva Estrategia de Seguridad Europea es un buen paso, aunque resulta difícil de comprender que la hayan votado gobiernos que apoyaron la intervención en Irak. En tercer lugar, hay que dotar a la Unión de los medios necesarios para ejercer esta misión. No todos son de carácter militar u ofensivo, pero es absolutamente necesario construir una capacidad militar y civil que sea eficaz en el esfuerzo de obligar al cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas. Y ello no resulta fácil porque la Unión Europea se ha ido construyendo en un mundo bipolar en el que Estados Unidos garantizaba la disuasión del adversario.

Europa debe poder ser una garantía para el cumplimiento de las decisiones de la ONU en la mayoría de las situaciones previsibles, un objetivo del que actualmente estamos lejos. Sólo el acuerdo de Francia, Alemania y Reino Unido permitirá dar pasos sólidos en esta dirección, pero faltan recursos financieros y medios institucionales. Una decisión que mostraría la voluntad política de avanzar en ese sentido sería la de ir dando cuerpo a un presupuesto comunitario de defensa y seguridad dentro del de política exterior. La única manera de preservar la soberanía en el campo de la seguridad es ejerciéndola mancomunadamente, como ocurre con el euro. Pero falta voluntad política.

Los europeos deben reforzar sus lazos internos, su proyecto común, la solidaridad interna. El proyecto europeo se basa en la producción común de bienes públicos y debemos convencer a los ciudadanos que este proyecto es indispensable para cumplir con esta finalidad. Y para ello no es necesario un Gobierno europeo, sino reglas e instituciones que ayuden a los países a cooperar para producir dichos bienes. Europa debe ser eficiente en la producción de estabilidad, seguridad, progreso y mejor medio ambiente, bienes públicos que no pueden ser generados a escala nacional.

En todo caso, la aprobación por parte del Consejo Europeo del documento *Una Europa segura en un mundo mejor* (2003) —elaborado por Javier Solana y pensada como respuesta europea a los nuevos retos de la seguridad internacional— puede abrir nuevas y mejores perspectivas, porque recoge los elementos que caracterizan la aproximación europea a la seguridad y estabilidad internacionales. La Unión Europea reconoce la existencia de nuevos peligros ligados a las armas de destrucción masiva y al nuevo terrorismo global, pero introduce también amenazas no citadas por la estrategia de seguridad de Estados Unidos (*National Security Strategy*, 2002), como la pobreza y los estados fallidos, elementos que incrementan la inseguridad internacional y que cabe combatir con la misma determinación que los anteriores. La estrategia europea introduce asimismo un nuevo método para dotar de orden al sistema internacional a partir de dos conceptos: el *multilateralismo efectivo* basado en el refuerzo de las instituciones internacionales y el *compromiso preventivo* ante los nuevos riesgos, un compromiso global, que no considera la respuesta militar como la solución sino como una parte de la compleja respuesta civil y militar, política y económica que requiere la resolución de los conflictos actuales.

La adopción de la estrategia de seguridad es una buena noticia para Europa y para el mundo en el panorama que ha emergido tras la guerra de Irak. Una Europa más comprometida con los asuntos del mundo, una Europa unida y dotada de un proyecto propio basado en la cooperación internacional, es sin duda una buena noticia para un mundo que hoy anda desorientado y sin objetivos claros que perseguir. Partiendo de las prioridades definidas por la estrategia de seguridad europea, podemos decir que la Unión Europea empieza a tener una aproximación general frente a la seguridad. Pero ahora es necesario que esta aproximación adquiera un carácter global porque Europa misma debe pensarse de forma global. La

estrategia aprobada debe impedir que vuelva a producirse un nuevo reparto de tareas y de zonas de influencia entre la Unión Europea y Estados Unidos.

La nueva estrategia de seguridad asume por primera vez que la Unión deberá estar preparada para intervenir militarmente en caso necesario, aunque no aborda la cuestión de la defensa colectiva ni define una cláusula de solidaridad entre los estados miembros en caso de sufrir un ataque. La aproximación a los intereses y amenazas de seguridad de Europa no es propiamente global, aunque considere que los conflictos en Corea o Asia del Sur afectan a su seguridad. La *Estrategia* se centra básicamente en construir un entorno de seguridad alrededor de las fronteras de la Unión, de modo que sus objetivos estratégicos son los Balcanes, las antiguas repúblicas soviéticas y el Mediterráneo. Apunta a su vez las líneas que hay que desarrollar en el futuro para convertir a la Unión Europea en una auténtica potencia global. Pero parece cada vez más claro que la Unión Europea difícilmente tendrá una estrategia de seguridad propia mientras las decisiones sobre el uso de la fuerza sigan exclusivamente en manos de los gobiernos de los estados miembros.

En conclusión: Europa, motor del nuevo orden global

Existen grandes diferencias entre la política exterior de la Administración de Bush y las posiciones europeas. Las causas de esta situación radican en el contenido de la nueva política exterior norteamericana y en la falta de unidad y voluntad política de la Unión Europea respecto a su misión en el actual contexto internacional.

Para los europeos, se trata de saber si confirmamos el papel o la misión de Europa en el mundo y si propiciamos un nuevo orden internacional que permita avanzar en la creación de mecanismos de legalidad que ayuden a prevenir y resolver los conflictos internacionales, aportando progresivamente seguridad y estabilidad. Respecto al orden internacional, Europa debe hacer ver a Estados Unidos que estamos ante un problema esencial de legitimación en las actuaciones internacionales. No hay orden internacional sin legitimidad en las actuaciones para mantener dicho orden. Y para las actuaciones en el campo internacional no cabe otra legitimidad que la emanada de los organismos internacionales, de

los mecanismos multilaterales existentes o futuros. En este largo camino, el papel de Europa es mostrar que las soluciones multilaterales son las eficientes para enfrentarnos a los problemas actuales y, además, para impulsar su puesta en práctica. Pero en el mundo actual no existen soluciones estables, ni de carácter multilateral, sin la participación de Estados Unidos.

En contra de lo que está ocurriendo, hay que convencer a la Administración norteamericana que Estados Unidos no puede resolver en solitario ningún problema global de entidad. El problema es que Estados Unidos es, a su vez, una de las mayores dificultades para que Europa ejerza su misión con relación al orden internacional necesario. La cooperación transatlántica resulta esencial para la estabilidad del mundo y es central tanto para el interés de Europa como para el de Estados Unidos. Para que se restablezca, muchas cosas deberán cambiar en la actual situación de la Unión Europea respecto a la política exterior común y también en Estados Unidos con relación a la política exterior que ha ido construyendo la Administración actual.

La acumulación de un poder militar inigualable puede conducir a la prepotencia y a la arrogancia, como se ha puesto en evidencia en los dos últimos años. Si no se enmarca en una política exterior diferente de la actual, las consecuencias de la superioridad militar norteamericana pueden ser muy dañinas. No es posible ni aconsejable pensar en la creación de contrapoderes. La contención de las capacidades militares norteamericanas debe producirse en un doble campo: el interno, al ser una democracia consolidada, y el de las estructuras de legalidad internacional. En un mundo unipolar no puede haber orden ampliamente aceptado sin un esquema de limitaciones del poder hegemónico. Además, como señalan autores como Ikenberry (2003) o Nye (2003), este esquema de limitaciones debe ser multilateral.

La tarea es a la vez tan difícil y tan sencilla como convencer a los norteamericanos de que su poder militar les será más útil a través de las instituciones internacionales que empleado unilateralmente. Porque frente a los problemas actuales y previsibles de un mundo globalizado, cuanto más poderoso sea Estados Unidos y cuanto más desee intervenir en la resolución de estos problemas, más necesitará, no sólo aliados, sino también unas Naciones Unidas reforzadas y eficaces. Recordemos además que es de este modo como ha sido construido el orden internacional que tenemos hoy.

El orden multilateral internacional no se reforzará si no va respaldado por el poder hegemónico estadounidense. Pero para ello es necesario que Estados Unidos se dote de una política exterior que recupere la dimensión institucional que, de una forma o de otra, siempre ha estado presente en la diplomacia norteamericana. El orden multilateral internacional no se reforzará si no constituye la clara prioridad de una nueva política exterior común de Europa, el actor que por historia y potencialidad debe ser el que más trabaje para su construcción.

El papel de Europa en el mundo es el de aportar propuestas, ideas, apoyos y liderazgo en la mejora de la gobernanza global, que es un concepto distinto del de gobierno internacional. Y el único camino que en el siglo XXI puede ser eficaz es el del multilateralismo, la forma más estable de orden internacional y la que ha sido guía en el proceso de construcción de esta realidad que es la Unión Europea. Europa debe proyectar el multilateralismo y adaptarlo a los problemas de esa «involuntaria comunidad de riesgos» que es la humanidad según definición de Jürgen Habermas (1996). El objetivo prioritario debe ser construir Europa —una Europa fuerte al servicio de un mundo más justo, más libre y más seguro— para ayudar a gobernar la globalización que queremos.

Bibliografía

- Consejo Europeo (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia de Seguridad Europea*, 12 de diciembre de 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Eurobarometer 59 (2003), *Public Opinion in the EU*, primavera de 2003. Eurobarometer 61 (2004), *Public Opinion in the EU-15*, primavera de 2004. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
- Habermas, Jürgen (1996), *La Paix perpétuelle: le bicentenaire d'une idée kantienne*, Les éditions du Cerf, p.74.
- Ikenberry, John (2003), «Is American Multilateralism in Decline?», *Perspectives on Politics*, vol. 1, n° 3, septiembre, pp. 533-550.
- Kagan, Robert (2002), «Power and Weakness», *Policy Review*, n° 113, junio y julio.
- (2004), «America's Crisis of Legitimacy», *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, marzo-abril, pp. 65-87.
- Keohane, Robert O. (2002), «Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, p. 760.

Nye, Joseph S. Jr. (2003), «U.S. Power and Strategy after Iraq», *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 4, julio-agosto, pp. 60-73.

The National Security Strategy of the United States of America, Seal of the President of the United States, septiembre de 2002.

Transatlantic Trends 2003, TNS Sofres, julio, <http://www.transatlantictrends.org/>