

Seguridad y nuevo orden internacional

Javier Sánchez Cano / Profesor de Relaciones Internacionales en la Fundació CIDOB.
Secretario General del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).

Esta contribución que propone la Fundación Rafael Campalans presenta para el autor un doble reto. El primero viene impuesto por la redacción: crear un texto sólido pero más divulgativo que científico, con un uso limitado de las citas y sin excesivas referencias teóricas; requerimientos problemáticos para el investigador que, con la modestia debida, se suele apoyar en fuentes más autorizadas que él mismo para intentar responder a pequeñas preguntas a través del camino irreprochable de la metodología de las ciencias sociales. El segundo reto es autoimpuesto: publicar en la revista de debate del socialismo catalán debe significar, por esta vez, dejar de lado no la objetividad, que hace que cualquier relato sea útil y de interés, sino la neutralidad, la equidistancia entre los valores y las acciones presentes en lo descrito y analizado. Digámoslo bien claro y desde el principio: vamos a lanzar una mirada crítica y comprometida a algunos conceptos, tendencias y posiciones que, en los últimos años, actúan en la esfera de la seguridad internacional; más ampliamente, a las ideas que compiten, especialmente después de la Guerra Fría, por dar forma al mundo y a las relaciones internacionales, incluidas aquellas que proponen normas e instrumentos para lidiar con los problemas centrales de la guerra y de la paz. Y lo haremos con la convicción de que en ese debate la vía más deseable es la emprendida por la humanidad hace ya tiempo: la de la consecución de la paz y la seguridad a través del derecho y las instituciones internacionales; una vía que alimenta y hace suya el socialismo democrático.

Todos los socialistas del mundo podemos estar orgullosos de esa ausencia de neutralidad, por demás y afortunadamente compartida con tantas y tantas personas. Es cierto que ha habido análisis celeberrimos sobre las diferencias entre derecha e izquierda, y sus respectivos énfasis en los valores de libertad e igualdad. Retengamos aquí, no obstante, otras dos diferencias fundamentales: la izquierda tiene fe en el progreso, entendido como la capacidad de las sociedades de aprender y hacerse mejores, de dotarse de sistemas de gobierno cada vez más justos, más igualitarios, donde cada persona acceda a mayores cotas de libertad sin menoscabar la de los demás. El progreso entendido también como la capacidad de la humanidad y de sus pueblos de vivir en paz: la paz kantiana, republicana, democrática. Dicho de otra manera: el optimismo, la creencia en la posibilidad del cambio y de la conducción de éste. A esta diferencia intelectual, racional, se añade otra que es previa: llamémosla solidaridad. La de la percepción de los problemas del mundo, de cada Estado, como problemas de la humanidad, del propio Estado o comunidad; sentir, de alguna manera, en carne propia la violencia y la injusticia, y rebelarse frente a ellas. Las recientes manifestaciones que, en España y en otros países, decían no a la guerra contra Irak lo hacían no

sólo porque se oponían a la doctrina de guerra preventiva estadounidense y, en nuestro caso, a la implicación del Estado español, sino por la convicción que la evitación de un mal posible iba, con seguridad, a desencadenar otro mayor. Nuestro punto de partida es éste: la afirmación emocional de que esa capacidad de indignación es preciosa, es el combustible que alimenta la creación de un mundo más humano y justo; y la convicción racional de que esa creación es posible.

Así, este artículo se plantea explorar, desde la perspectiva de la creación de un orden internacional liberal o progresista, basado en la primacía de la legalidad internacional, la reducción de la violencia entre Estados y pueblos, y el acceso de éstos a mayores niveles de bienestar, cuáles han sido las evoluciones recientes, cómo han afectado a tal construcción, y en conclusión cuál es la agenda política que se perfila como necesaria para seguir avanzando en ese objetivo.

El lugar y el valor de la seguridad

La seguridad está ocupando un lugar preeminente en el discurso de la política. Y, aunque volveremos sobre ello, avancemos ya una idea presente en todos los análisis que se han hecho de esa escalada del término, de esa «securitización» del debate político: colocarle a una materia la etiqueta de la «seguridad» es situarla más allá de la discusión política reglada; es reclamar para ella atención y recursos especiales; es ponerla delante de toda otra cuestión de la agenda política; es reclamar el consenso, político y social, en torno a ella; y es también adjudicarle dosis mayores de discrecionalidad y secretismo, que incluso pueden afectar a las libertades civiles.

Cuatro aspectos de esa eclosión de la seguridad –no los únicos pero quizá los de mayor importancia desde el punto de vista de la creación de un orden internacional progresista– están siendo, además, tan problemáticos como la misma proliferación del uso del término:

1. La marginación comentada de las instituciones internacionales tradicionales, depositarias a la vez que agentes de la legalidad internacional en materia de paz y de guerra, de regulación de los conflictos internacionales. Esto no sólo se refiere a la organización mundial, las Naciones Unidas, el principal instrumento del que se ha dotado la comunidad internacional para mantener la paz y la seguridad en el sistema; también a otras organizaciones regionales, como la propia OTAN, que hallan su legitimación en el derecho a la autodefensa colectiva recogido en el art. 52 de la Carta de las NN UU.
2. La proliferación de la seguridad se hace a costa de otro concepto central: el de la paz. La seguridad internacional consta en la mayoría de tratados internacionales, y muy especialmente en los instrumentos de Naciones Unidas, como acompañante de ésta: «paz y seguridad internacionales». Pero si el concepto de paz es uno ampliamente desarrollado en lo normativo y en lo filosófico, lo contrario ocurre con la seguridad: éste es un «concepto subdesarrollado»,¹ contestado, abierto y ambiguo, y mal recogido en la legislación internacional.
3. Si prestamos atención a los contenidos, a la determinación de las amenazas y de los instrumentos para hacer frente a éstas, presentes en

diferentes doctrinas de seguridad estatales, vemos cómo una pretendida redefinición del concepto –a través, a menudo, de su adjetivación: seguridad identitaria, societal, ciudadana– se alía en la práctica con visiones agresivas, militarizadas y egoístas, que constituyen a su vez nuevas amenazas.

4. Si una superpotencia es una potencia global, un Estado cuyos intereses son tan amplios que se extienden a la totalidad del globo, y que dispone además de los medios –militares en primer lugar– para proyectar poder en cada uno de esos escenarios, es evidente que la única superpotencia actual son los Estados Unidos. Y ése es el cuarto factor de preocupación: la definición creciente, por parte de este país, de tales intereses de poder en términos de seguridad, y recuperación del empleo del instrumento militar para perseguirlos.

Antes de seguir avanzando en la discusión sobre el concepto de seguridad, vale la pena detenernos para ilustrar este último punto. Y es que, si bien la redefinición de la seguridad es común en los planteamientos de muchos Estados, son sobre todo las actuaciones de la actual administración estadounidense las que conectan tal replanteamiento con un serio reto a la construcción de un orden liberal.

La amenaza americana

Tengamos presente que, desde el fin de la guerra fría, el hegemon había renunciado, si bien parcialmente, a ejercer a fondo ese papel. George Bush buscó el multilateralismo para hacer frente a la invasión de Kuwait por Irak; Clinton fue un buen ejemplo del intento de un presidente demócrata por fortalecer la legalidad internacional –recuérdese su adhesión, de última hora, al Protocolo de Kyoto o al tratado de prohibición de las minas antipersonas, que el Congreso de mayoría republicana se negó a ratificar–; igualmente, Clinton intentó, por ejemplo, dotar de estabilidad y claridad a la aportación estadounidense a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y prefirió forjar consensos y actuar bajo la bandera de la Organización en casos como los de Somalia –¿qué intereses americanos había en juego en ese país? y Haití. Entretanto, la derecha bramaba contra el activismo allí donde no estuvieran en juego intereses vitales de los EEUU, así como por el uso del poderío militar allí donde fuera posible para perseguir esos intereses. Que George W. Bush haya hecho suyas esas consignas nos debe llevar, como mínimo, a dos constataciones: en primer lugar, que no todas las administraciones estadounidenses son iguales. En segundo, que volvemos al «viejo orden» de la política del poder, pero con un añadido peligroso: su pretendida bondad, su persecución del interés general y de la extensión de la democracia y de los derechos humanos. Abundemos un poco más sobre estas dos constataciones.

Uno de los efectos, quizá aún no bien ponderados, de la guerra fría fue, precisamente, la dificultad para los demócratas americanos de trazar una agenda de política exterior progresista. Durante mucho tiempo, los valores presentes en el debate político interno –sintetizables en uno: el del realismo conservador contra el liberalismo demócrata– no se trasladaron diferenciados a la política exterior de ese país. Sí, podemos recordar un cierto activismo humanitario del presidente Carter, por demás criticado e impopular; pero en general la lógica de la guerra fría –

amenaza real y constante, fuerte rivalidad ideológica, predominio del pensamiento estratégico y de la lógica militar...– hicieron que la política exterior de los EUA nunca pudiera sustraerse a la hegemonía del paradigma realista: defensa del interés nacional; multilateralismo escaso e instrumental; alianzas fluidas; y, sobre todo, una visión de la seguridad basada en el mantenimiento de la capacidad nuclear, ofensiva y defensiva: el predominio absoluto de la lógica de los armamentos en el teatro de operaciones virtual del conflicto nuclear. La dureza indiscutible de ese entorno hizo efectivamente muy difícil la contraposición de opciones de política internacional, que estuvo hasta 1989 dominada por esos presupuestos básicos. Sin embargo, a partir de ese momento se abrió una ventana de oportunidad para un nuevo institucionalismo, para fomentar la creación de un orden internacional más pacífico, basado en el imperio de la ley y facilitado por la extensión de la democracia, única forma de gobierno ya aceptable. Las Naciones Unidas, que habían sido hasta entonces escenario de la confrontación ideológica y no de la cooperación constructiva, podían recuperar el papel que nosotros los pueblos les otorgamos en 1945, de garantes de la paz y la seguridad internacionales. Y por esa senda avanzaron Bush y Clinton, no sin dificultades y retrocesos, pero de forma clara. Prueba de ello son el número creciente de operaciones de la paz de Naciones Unidas, especialmente entre 1988 y 1995; la dimensión también creciente de tareas que se le encomiendan a la Organización; los debates y ampliaciones en el seno de la OTAN.

Se abrió así una etapa curiosa, interesante, marcada por la existencia de una única superpotencia que no acababa de ejercer, por ajustes continuos en las arquitecturas de las organizaciones políticas y militares, y por unas Naciones Unidas que habían pasado de una crisis de objetivos –incapacidad de cumplir su misión original por oposición entre Este y Oeste– a la muerte de éxito –incapacidad, material, legal e instrumental, de hacer frente a los tremendos retos y nuevos conflictos armados presentes en el sistema, a la vez que recibían un número siempre creciente de demandas y peticiones de actuación–. Esa gran demanda, lamentablemente, no se tradujo ni en la mejora de las capacidades propias de la Organización –con la creación, por ejemplo, de un contingente permanente a disposición del Secretario General–, ni tampoco con el refuerzo de su autoridad; la opción que se adoptó fue la de autorizar operaciones de mantenimiento de la paz, misiones no coercitivas, no previstas en la Carta, y de experimentar con los mandatos y funciones de éstas: enviándolas a lugares donde no existía un alto el fuego real; autorizándolas a usar en algunas ocasiones la fuerza; y en todo caso pidiendo demasiado a un instrumento flexible pero de músculo limitado. Si entre 1988 y 1994 se aprobaron 18 nuevas misiones, no hay nuevas autorizaciones entre ese año y 1998, y a partir de entonces se vuelve a la prudencia, con una o dos nuevas operaciones por año. Se hace evidente que el instrumental de la Organización no es el óptimo para hacer frente a los nuevos conflictos armados.

Todo esto acaba con el 11-S: después de la caída del Muro, el segundo cataclismo –éste no en términos de trastocación del orden vigente, sino de violencia real– que viene a cerrar el compás de espera abierto por el primero. Hoy podemos afirmar que el ensayo de la vía multilateral está condenado por la posición de George W. Bush, nítidamente expresada en su doctrina de seguridad nacional de septiembre del 2002: guerra preventiva, ausencia de toda referencia al multilateralismo, mesianismo y superioridad moral americana... elementos de una

estrategia cuyo alcance, seguramente, no percibimos aún en toda su dimensión. Porque el derrotero emprendido por la presente administración estadounidense no plantea una simple revisión de su doctrina de defensa, sino una revolución, como señaló Habermas: «si el derecho internacional fracasa, también estará justificado moralmente imponer de forma hegemónica, con más éxito, un orden mundial liberal, incluso cuando esa imposición se sirva de medios contrarios al derecho internacional».2 La legalidad internacional puede ser así no ya un requisito que sería interesante cumplir, sino un lastre que condena toda buena intención a la impotencia.

Un escenario fluido

Volvamos a las definiciones de la seguridad para afirmar que, aunque puede y debe preocuparnos esta eclosión de este término del lenguaje político, que va a recibir múltiples adjetivos, y apuntar a peligros y amenazas de todo tipo, no debemos ignorar que hace ya más de una década que la fluidez del escenario internacional está haciendo necesario el replanteamiento de los parámetros básicos que rigen las concepciones nacionales e internacional de la seguridad. Existen dos momentos básicos, dos «tiempos cortos» que explican tal necesidad. El primero es la caída del Muro de Berlín: la desaparición del enemigo cuya existencia marcaba toda la lógica de la defensa occidental. El segundo es el 11-S: la emergencia de un nuevo enemigo en una guerra capaz de llegar al suelo estadounidense –lo cual no había ocurrido nunca en la confrontación de la guerra fría–. Entre uno y otro momento, como dijimos, dudas, avances y retrocesos.

Pero no nos equivoquemos: ya antes del fin de la guerra fría conocíamos procesos, que venían de más lejos, que estaban igualmente afectando a los problemas y percepciones en materia de seguridad, y cuya enumeración sumaria es útil para comprender la situación presente:

- Especialmente desde la década de 1970, con la crisis del petróleo y el empleo del arma económica, determinadas cuestiones no militares van a centrar las mayores preocupaciones de los Estados. Con su defensa garantizada por los EUA, a Japón le importa más el acceso a los mercados y a las materias primas que la defensa militar. Las cuestiones energéticas, medioambientales, demográficas, identitarias... van a ir ganando progresivamente perfil en las agendas políticas domésticas, especialmente en el primer mundo; en ocasiones, este proceso va a llevar a la creación de conceptos de seguridad alternativos: seguridad comprehensiva, el caso citado de Japón; seguridad energética, petrolera, ecológica, identitaria...
- Al mismo tiempo, el sur se separa del norte, o viceversa. Las preocupaciones de seguridad de unos y otros son cada vez más diversas: si a los Estados occidentales les van a preocupar cada vez más aspectos relacionados con la calidad de vida y el mantenimiento del estatus económico, para los Estados del sur la amenaza va a venir más de sus propias sociedades descontentas por motivos étnicos, tribales, económicos o de poder. La seguridad nacional se convierte en seguridad del régimen, en un escenario donde las cuestiones no militares referidas anteriormente alcanzan gran capacidad disruptiva y conflictual: conflictos

armados inducidos por crisis medioambientales, por movimientos de desplazados y la subsiguiente presión sobre el medio, por la lucha por el acceso al agua potable... Hay en el mundo una zona de «paz democrática», de Estados que nunca guerrearán entre ellos, mientras que los conflictos armados se trasladan a la periferia.

- Evidentemente, con la desaparición del enfrentamiento Este/Oeste desaparece también el vector ideológico que explicaba la lógica de la defensa y de las alianzas, de uno y otro bando. Los nuevos factores de cohesión internos van a ser más bien étnicos o religiosos –aunque esta caracterización va a estar lejos de explicar las causas reales de los conflictos, que siguen siendo de base material–.
- La violencia en el sistema internacional va a tener un carácter cada vez menos estatal. Son sobre todo grupos armados de diferente tipo los que van a recurrir a la violencia, a menudo para subvertir el orden existente, enriquecerse, cambiar las fronteras, hacerse con el poder, traficar... Las agendas de seguridad de los países del sur están marcadas por la existencia de amenazas de este tipo, que afectan la viabilidad del sistema político. Con el fin de la guerra fría, decrecerá el componente ideológico de su lucha, pero no la intensidad de ésta.

Las aportaciones de la socialdemocracia y la complejidad del debate sobre seguridad

Además, es especialmente relevante recordar que, a partir de 1979 –época de la llamada segunda guerra fría, con un recrudescimiento de las relaciones Este/Oeste, el crecimiento subsiguiente de la conflictividad armada en la periferia del sistema y una nueva proliferación armamentística– se hizo muy evidente la amenaza que la existencia de las propias armas nucleares –por su uso accidental, su consumo de recursos, sus consecuencias ecológicas, etc.– suponía para la seguridad de la humanidad. Es el momento de los movimientos contra los misiles en Europa y por la reducción de armamentos. En este contexto aparece una aportación fundamental de la socialdemocracia para con la discusión del concepto de seguridad: la noción de seguridad compartida (common security) acuñada por la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme, que da título al informe que ésta elabora y presenta a la II sesión especial de NNUU sobre desarme (1982). Los trabajos de esta Comisión tuvieron dos grandes virtudes: por una parte, la seguridad compartida afirmó con fuerza la idea de la interdependencia de la seguridad, de que ésta no suma cero sino que se construye en común; de ahí la necesidad de imponerse autolimitaciones en el camino a la propia seguridad y de adoptar políticas de defensa no amenazadoras; algo que requería no únicamente una política de limitación de armamentos, sino un incremento de la cooperación y medidas de fomento de la confianza. Por otra, Palme logró que el interés de políticos e investigadores se desplazase de la simple discusión sobre los armamentos –su número, peligrosidad, las medidas para su reducción...– a la discusión sobre las presunciones, los objetivos y las políticas de las que esos armamentos eran instrumentales –la discusión de la seguridad–. En paralelo, se produce un desplazamiento del énfasis de la paz como concepto central del pensamiento alternativo –las condiciones de la paz, objeto principal de estudio del peace research– al debate sobre la seguridad.

Desde aquella aportación de la Comisión Palme, los trabajos de la socialdemocracia internacional van a ser constantes; éstos van a tener siempre como destinatario privilegiado –si no como objeto de preocupación– a las Naciones Unidas, y como fin el desarrollo, más conceptual que científico, de un lenguaje común con el que dar forma al mundo. Tenemos así la Comisión Mundial del Ambiente y del Desarrollo (la Comisión Brundtland), originada en la petición de Javier Pérez de Cuéllar a la primera ministra noruega, y antigua ministro de medio ambiente, Gro Harlem Brundtland, para que ésta organizase un grupo de estudio que examinase las conexiones entre el desarrollo, el medio ambiente y también las cuestiones de seguridad. Nuestro Futuro Común,³ que es el título del informe presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 42a sesión, en 1987, acuñó el célebre concepto del desarrollo sostenible, y subrayó los vínculos entre seguridad y medio ambiente. En 1992 se estableció la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (Comisión Carlsson). Sus orígenes se encuentran en una iniciativa de Willy Brandt de 1990, y su preocupación principal era la mejora, para el período de post-guerra fría que justo estaba empezando, de las instituciones internacionales y de las acciones convenidas entre los Estados. Su informe, presentado en 1995, se tituló *Our global Neighbourhood*,⁴ y contenía también propuestas de redefinición de la seguridad –el término preferido fue «seguridad global»–: un sistema tutelado por las Naciones Unidas de protección integral, frente a amenazas económicas, ecológicas, políticas o militares, que ponía al individuo por delante del Estado.⁵

Como se ve, las aportaciones de los socialistas a la gobernabilidad global fueron constantes, y en estas aportaciones –como en las propias resoluciones de la Internacional Socialista– ocupa un lugar destacado la redefinición de la seguridad, con unos contenidos sintetizables como sigue:

- Preocupación por el instrumento de la seguridad internacional; éste se basa en el papel de las Naciones Unidas (reformadas, si es necesario) y en la primacía del Derecho Internacional.
- Afirmación de la interdependencia de la seguridad: respeto a las percepciones y necesidades de todos los Estados, y necesidad de construir la seguridad en común.
- Visión global y multiactoral: los objetos de la seguridad no son sólo Estados, sino individuos y colectivos; el orden democrático asegura que éstos últimos no sean amenazados por sus propios regímenes políticos.
- Concepción holística: las políticas de seguridad deben rechazar la primacía de la amenaza militar, y considerar otros peligros para la supervivencia y bienestar de naciones e individuos.

Una agenda alternativa en su afirmación de que no son sólo los Estados quienes definen la seguridad, y en las amenazas consideradas; pero clásica al confiar en el institucionalismo de las NNUU –creado y alimentado por esos mismos estados– como instrumento con el que hacer frente a la multiplicidad de amenazas que afectan al norte y al sur.

En todo caso, y especialmente con el fin de la guerra fría, la seguridad se convierte en un terreno debatido, contestado: hay una lucha por llenar de sentido el término. Buena parte de las opciones que intentan limitar el recurso a la fuerza,

estatal o de otro tipo, y dotar al sistema de un comportamiento y de una regulación más estables y pacíficos lo hacen a través de la creación de conceptos de seguridad. El debate es mixto y complejo. En él concurren diferentes actores con diferentes objetivos. Los Estados sancionan la seguridad; aplican esa etiqueta a sus propias políticas. Como dijimos, lo hacen para cualificarlas, para aumentar su perfil. Militantes como Palme y los investigadores de la paz y los conflictos, a los que después se añaden otros políticos, proponen nuevos conceptos para orientar, para dirigir, para mostrar alternativas que sirvan mejor a la protección de ciertos bienes públicos. Finalmente, la ciencia social utiliza la seguridad como concepto analítico, como herramienta para describir la realidad y prever el comportamiento de sus actores. No obstante, todos ellos van a acuñar y utilizar nuevos conceptos de seguridad, que convergen en un debate en el que se mezcla lo político, lo programático y lo analítico.⁶

Reflexiones finales

En 1991, la primera guerra del Golfo nos hizo alimentar una ilusión: que el marco legal de las Naciones Unidas era válido para dar respuesta a los conflictos de la posguerra fría. Era una idea falsa: las características de las guerras que siguieron (Yugoslavia, Chechenia, Rwanda, Somalia...) evidenciaron que el aparato legal de la organización mundial, pensado para conflictos clásicos de amenazas y agresión entre Estados, no servía para dar solución a la descomposición de países, al separatismo violento o a los conflictos de raíz societal. Pero la ilusión que han alimentado las guerras de Afganistán y, sobre todo, de Irak es aún peor: la de que se puede luchar contra el terrorismo haciendo la guerra contra otros Estados. Es cada vez más clara la imposibilidad de hacer frente por medios únicamente militares a problemas que tienen una expresión violenta, pero que ni dependen –cuanto menos no enteramente– de voluntades estatales, ni responden a decisiones de autoridades políticas, y que indudablemente tienen una conexión con los viejos problemas, siempre agudizados, de desigualdades mundiales y falta de libertades y de perspectivas, personales y colectivas. La ecuación terrorismo internacional-armas de destrucción masiva en manos de países enemigos, utilizada por los Estados Unidos para señalar a su diana, es falsa tanto en lo conceptual como en lo material –¿dónde están las armas?–.

Pese a la división que causó la guerra contra Irak, es satisfactorio constatar que el 11-S sirvió a Europa para avanzar rápidamente en las materias adecuadas: en los ámbitos de justicia y asuntos de interior, donde se alcanzaron logros notables rápidamente: avances en Europol y Eurojust, orden de detención y búsqueda europea; armonización de las legislaciones nacionales contra el delito transfronterizo... Y, sobre todo, todo ello haciendo énfasis en los derechos individuales, haciendo primar la ley, buscando –como en el caso del control parlamentario de Europol– que los progresos en la cooperación y comunitarización no vayan en detrimento de las salvaguardas legales. La percepción de la amenaza nos condujo a un refuerzo de la cooperación, no a la militarización de nuestra política. Si acudimos al último documento disponible sobre el tema editado por el del Partido de los Socialistas Europeos (*Europe and a new global order-Bridging the global divides*, de mayo de 2003, firmado por el rapporteur del PSE sobre globalización y antiguo primer ministro de Dinamarca, Poul Nyrup Rasmussen), es esperanzador ver cómo se presta a la amenaza terrorista la amenaza justa:

dimensionada en las percepciones y adecuada en las respuestas. Y cómo se reivindica la tradición socialista europea: visión amplia de la seguridad; principio de la seguridad compartida; atención al amplio espectro de causas de conflicto; seguridad basada en los valores: democracia, respeto a los derechos humanos e instituciones estables y democráticas. Para llevar esa seguridad a la práctica se precisan una PESC y una capacidad defensiva reforzadas; el terrorismo pertenece a la agenda interna, no a la de la política de seguridad. La integración, con la propia Unión como primer ejemplo, es una fuente privilegiada de seguridad.

Finalmente, debemos tener presente que la aplicación de la doctrina Bush se revela tan nociva para las Naciones Unidas, como fuente de legitimidad de las acciones con las que la humanidad intenta dotarse de mayor seguridad y estabilidad, como para esa «vieja Europa» que cambió la guerra por la cooperación y el Derecho. Una y otra pactistas, apaciguadoras, pacifistas, cobardes. La alianza de particularismos europeos, más o menos egoístas, con el belicismo norteamericano ha evidenciado, entre otras cosas, la dependencia británica y la ceguera del Gobierno español, a la vez que ha causado una herida en nuestra Unión que será muy difícil de cerrar. Es interesante constatar cómo, en el cálculo de los aliados europeos de los EUA, ha primado la vieja lógica militar, armamentística, propia de la guerra fría. Pero esa lógica ya no sirve: Estados Unidos ya no cuida a sus aliados porque, en el fondo, no los necesita militarmente, sino sólo diplomáticamente. Y a la hora de pagar los platos rotos, acude al paraguas multilateral. Los dividendos de la reconstrucción se revelan inalcanzables en una nación que se resiste a su liberación. Los nuevos países de la UE, instintivamente, giraron hacia los EUA porque pensaron que este país les ofrecía mayores garantías de seguridad, pero no es así. La construcción de una Unión fuerte es la mejor garantía para esa seguridad, y también es en la Unión donde el mismísimo fiel aliado –el Reino Unido– puede tener mayor libertad de acción, e incluso donde puede vender su apoyo a mayor precio. Por supuesto, lo mismo es cierto para Italia y España.

Por todo ello, la auténtica amenaza para el nuevo orden de Bush no es tanto el terrorismo –porque el aumento de éste sólo va a dar la razón a los que pregonaban la envergadura de su amenaza–, cuanto Europa como espacio de libertades capaz, además, de proyectarse y lanzar con fuerza el mensaje de que, efectivamente, otro mundo es posible: el de un orden liberal basado en normas y valores compartidos, en relaciones pacíficas entre Estados y en formas ordenadas de resolución del inevitable conflicto. Capaz de afirmar con fuerza que el multilateralismo no es un espacio en el que negociar apoyos al interés nacional, sino ante todo un mecanismo para la traducción a la propia cultura política de valores superiores como paz, derechos o democracia, de forma que puedan ser defendidos con éxito frente a la propia comunidad.

1 Según lo definió Barry Buzan, el teórico que más y mejor ha reflexionado, desde un punto de vista conceptual, sobre la seguridad; véase su *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era* (Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991).

2 «¿Qué significa el derribo del monumento?», *El País* 20-5-03.

3 Oxford, Oxford University Press, 1987; *Nuestro Futuro Común*. Madrid, Alianza, 1988. También disponible como documento de Naciones Unidas A/42/427.

4 Oxford, Oxford UP, 1995. Existe una edición española: *Nuestra comunidad global*. Madrid, Alianza, 1995.

5 Otras dos comisiones internacionales importantes, éstas dedicadas a los temas Norte-Sur, fueron la Comisión Independiente de Asuntos de Desarrollo Internacional (la Comisión Brandt), que produjo dos informes significativos: *North-South: a Programme for Survival* (Cambridge, MIT Press, 1980) y *Common Crisis, North-South: Cooperation for World Recovery* (Londres y Sidney, Pan Books, 1983), que fueron presentados a las Naciones Unidas para su consideración. La Comisión Sur se formó en 1987 y su presidente era Julius Nyerere, antiguo presidente de Tanzania. Reclutando a sus miembros casi exclusivamente de países del sur, su objetivo principal era el análisis de la situación en los países en desarrollo y las perspectivas para mejorar la cooperación sur-sur. Su informe, *The Challenge to the South* (Oxford, Clarendon, 1990) se presentó en 1991 a la Asamblea General.

6 Véase J. Sánchez, *El debate sobre el concepto de seguridad 1980-1997*. Barcelona, ICPS, 1998.