

## LLIÇÓ INAUGURAL CURS 2006- 2007. UPC

### **“Europa i el Nou Ordre Internacional”**

Poc abans de les passades vacances d'estiu el Rector de la Universitat Politècnica de Catalunya, Antoni Giró, em va demanar si voldria preparar la lliçó d'inauguració d'aquest curs acadèmic.

Vaig dir-li que si per varis motius entre els que no hi ha, precisament, el que pensi que puc donar una lliçó en el sentit més rigorós de la paraula.

Em va moure a acceptar l'agraïment per la col·laboració que sempre la Universitat Politècnica de Catalunya ha brindat tan a la Fundació CIDOB com, des que existeix, a l'IBEI, centres que lluiten per prestar un servei útil a casa nostra en el camp de la docència i de la recerca en les relacions internacionals.

I també perquè vaig pensar que de tant en tant pot ser convenient que entre aquestes parets es parli de temes que estan allunyats de les disciplines normals en les vostres escoles però que son un element ben necessari en la formació humana.

Per això vaig creure, d'acord amb el Rector, que es podia obrir aquest any acadèmic amb unes reflexions sobre el que està passant en el món i també pensant com des d'Europa hauríem de contribuir a fer-lo més estable, més just i més segur.

Un món millor, més just, és un món en el que hi ha pau i en el que es genera i es distribueix riquesa. Les reflexions en aquests dos camps, han estat fins fa poc, molt separades. No va ser així en el començament de la ciència econòmica quan els grans economistes, començant per Adam Smith, creien que el comerç internacional era a la vegada un factor clau del desenvolupament i de la pau internacional. Jeremy Bentham, un pioner en molts dels temes que avui són objecte de debat en el camp de l'economia, i sobre tot de les propostes d'Amartya Sen, considerava que seguretat i llibertat eren sinònims, i encara anava més lluny quan afirmava que “sense seguretat, la igualtat no duraria ni un dia”.

Però poc després en el món acadèmic aquestes dues línies de reflexió es van separar. Per moltes raons i entre elles la de creure que les relacions entre les nacions eren anàrquiques i poc susceptibles a respondre a altres lleis que les del poder. D'aquesta manera va néixer el realisme, la primera escola d'aquest camp de difícil delimitació de les ciències humanes que són les relacions internacionals. Aquests dos enfocaments es van separar també perquè l'Economia després de Keynes va voler anar molt sola en la recerca de la fórmula que assegurés el creixement econòmic. Primer va ser la inversió la que havia de resoldre el problema. Després de veure que això no era així en la realitat, es va pensar en el progrés tecnològic com a factor clau. Cada fracàs portava a noves teories i així es va pensar en la inversió en capital humà, és a

dir la formació, també en el control de la natalitat, en el finançament condicionat, en la condonació del deute dels països endarrerits... per acabar en l'anomenat "Consens de Washington" de l'època neoliberal de Ronald Reagan i Margaret Thatcher que proposava les privatitzacions, la desregulació i la reducció del pes de l'Estat com a fórmula adequada per al creixement. El fracàs del Consens de Washington per a generar creixement i les seves conseqüències tan negatives sobre les desigualtats en els països que aplicaren la fórmula, sobretot a Amèrica Llatina, va fer pensar, finalment, que únicament des del camp de l'economia no es podien trobar respostes als reptes del desenvolupament, que el problema és massa complex i, diria jo, massa crònic, com perquè el receptari de polítiques pugui sortir d'una sola disciplina. I, amb aquella facilitat que tenen els anglosaxons de resumir en una sola frase una nova idea o plantejament, vàrem començar a llegir que "Institutions matter" que les institucions importen i això avui ho defensa fins i tot el Banc Mundial. I, potser pel que m'ha marcat la meua trajectòria personal, jo hi afegeixo –amb molts d'altres– que la política també importa, perquè les estructures i les institucions la condicionen però no la determinen.

Aquests nous plantejaments –lliçó d'humilitat per a l'economia teòrica– ens han fet retornar a considerar conjuntament els problemes de creixement i els de seguretat. Ho va dir el Secretari General de les Nacions Unides al rebre el premi Nobel de la Pau: no hi ha desenvolupament sense seguretat. Però és una altre premi Nobel, l'economista Amartya Sen, el que ho ha expressat amb més profunditat en una posició que és també una crítica a la dels economistes que mesuren el progrés només en termes de l'evolució del producte brut. Per això, Amartya Sen va ser escollit, juntament amb Sadako Ogata per a dirigir l'informe encarregat per les Nacions Unides sobre aquest concepte alternatiu a la seguretat tradicional que és el de la anomenada seguretat humana, la que considera que el destinatari final dels esforços de seguretat no és ja l'estat sinó el ciutadà. Després hi tornarem al concepte de seguretat humana, però ara vull començar analitzant els camins per a tenir nivells més alts de seguretat, o dit de manera més directa, de pau. Hi aquí és més fàcil evidenciar que les institucions importen, tant al sí de cada estat com a nivell internacional.

Per a aquesta anàlisi necessitem un passeig pels terrenys de la Història. Si volem tenir una comprensió del que passa, encara que sigui subjectiva, hem d'entendre el que ha passat. Robert Cooper, més diplomàtic que acadèmic, ha escrit un llibre en el que detalla els tres tipus d'ordre internacional que han existit, i existeixen encara avui.

El primer, que anomena ordre antic és aquell en el que només existeixen dues alternatives: Imperi o caos. La guerra era un element intrínsec a aquest període, encara que només fos pel fet de ser la única forma de mantenir els límits territorials d'un poble. Es evident que no tots els imperis eren iguals. Hi ha moltes diferències entre el Xinès, el Persa o el Romà, entre elles que aquest últim va ser el que va crear la noció de ciutadania. També han anat evolucionant al llarg del temps. L'edat mitjana europea és un exemple d'aquesta transformació: quan hi ha ordre és que l'imposen els guerrers, és a dir els senyor feudals i, a la vegada el legitima l'Església. Topem així amb un

concepte, el de la legitimitat necessària per tal que un ordre funcioni sobre el que també vull retornar.

Però és precisament a Europa on s'obre un camí nou entre l'ordre de l'Imperi o el caos, i aquest camí l'enceten les ciutats-estat en les que es genera i s'aplica la llei, és a dir s'estableix sobirania. Les ciutats petites s'aliaven per a defensar-se de les més poderoses i d'aquesta manera nasqué un altra forma d'aconseguir ordre que era alternativa a l'ús directe de la força per part de l'Imperi: l'equilibri de poders. No era un sistema de garantir una pau duradora ni es produïa automàticament, però sumat al procés de concentració entre els senyors feudals va evolucionar en gran part d'Europa cap a la creació de les nacions-estat encapçalades per les noves monarquies. Machiavelli va teoritzar sobre aquesta situació, generant conceptes com el de "raó d'Estat" segons el que les regles pròpies de la moral individual no s'havien d'aplicar a les relacions entre estats. Aquesta posició era, a la vegada, una manera de defensar la separació entre la religió i les qüestions d'estat.

La pau de Westfàlia (1648) marca el pas a aquest nou estadi de la història europea en què els estats (les grans monarquies) es consoliden com a garantia indiscutible de l'ordre intern i també com a legitims de la guerra externa. El poder de cada estat i els seus interessos (les seves raons d'estat) són els dos elements definitoris de la política exterior. Hobbes va proporcionar elements teòrics i racionalitat en aquesta direcció. Paral·lelament, però va quallar també una forta corrent doctrinal, nascuda de l'esforç dels teòlegs per justificar la guerra en determinades condicions, com Sant Agustí o Sant Tomàs d'Aquino, esforç que culmina en Grotius al definir els conceptes de "jus ad bellum" i de "jus in bello", és a dir el dret a fer la guerra i el dret a aplicar durant la guerra. Aquests conceptes, al meu entendre, a causa de la globalització i de la progressiva creació del que em podríem dir opinió pública mundial, han recuperat recentment la seva vigència.

En aquest període, l'Església segueix legitimant el monarca: els reis ho eren "per la gràcia de Dios" i ho dic en castellà perquè els que tenim una certa edat encara hem pogut veure invocada aquesta legitimació en les nostres monedes per part del dictador Franco. La noció d'estat, però, es secularitza i la divisió entre catòlics i protestants i les guerres que aquesta escissió comportà varen desgastar seriosament el poder de l'Església. Aquests fets més la creació progressiva d'una burgesia urbana conduïren a la revolució intel·lectual més important de la Història: la Il·lustració, que comportà un canvi notable en la noció de legitimitat. La font d'autoritat ja no era divina, ni podia ser l'Església, era la raó i el judici individual. Igualment, la sobirania no podia raure en el monarca perquè només podia provenir del poble.

La constitució nordamericana va ser la primera plasmació pràctica d'aquests principis i el pensament dels seus pares ens mostra una defensa dels drets de l'home, de la perfectibilitat dels ciutadans i del seu autogovern si és possible remoure les barreres de la llibertat, és a dir, la monarquia, l'aristocràcia i l'Església. Thomas Paine en el seu panflet precisament titulat "The Rights of Man" deia "el govern de l'antic sistema és l'assumpció del poder per tal de fer-lo més gran; en el nou sistema és una delegació de poder per al benefici comú de

la societat. El primer es recolza en un sistema de guerra; el darrer promou un sistema de pau com a veritable mitjà d'enriquir la nació”.

Aquestes són paraules molt semblants a les que escriuria un contemporani prussià, Emmanuel Kant, que és el primer filòsof que va inventar la pau com a quelcom que va més enllà dels desigs pietosos: l'estat de pau ha de ser establert. Això és el que ha permès a Michael Howard dir que “la guerra és tan vella com la humanitat, però la pau és una invenció moderna”. Kant ho pregonava a partir de creure en l'existència d'una llei moral universal, de creure també que era necessari l'establiment d'estats republicans per tal d'aconseguir la pau i que la situació anàrquica de la relació entre els estats havia de ser substituïda per una Lliga de Nacions que havia de proporcionar col·lectivament la seguretat que fins aleshores cada estat buscava unilateralment.

Però, com tots sabem, ni la Il·lustració va portar la pau i menys encara els nacionalismes cada cop més potents, començant per Napoleó Bonaparte. I un segle XIX carregat de guerres va ser seguit per un pitjor segle XX, amb les dues guerres mundials. Després de les mateixes, seguïrem en el que hem anomenat ordre modern, l'equilibri plural de poders és aquesta vegada dual, però és essencialment el mateix. Les guerres ja no són per a crear colònies o per aconseguir més territori, són guerres ideològiques en el que es juga és si un país serà aliat d'un costat o de l'altre. La gran diferència amb l'equilibri de poders anterior, però, rau en l'arma nuclear: per primera vegada és possible l'aniquilació total de l'adversari i, probablement, de la humanitat. La guerra es vol evitar mitjançant la dissuasió i aquesta estratègia té un nom ben simbòlic en anglès. Es diu MAD, que en anglès vol dir boig, però aquí les inicials responen a l'expressió Mutual Assured Destruction. La dissuasió nuclear requereix transparència: si l'enemic no coneix l'entitat del meu armament nuclear, no coneix els costos de entrar en guerra amb mi. Aquest és un element més propi de l'ordre posterior, el postmodern, com veurem, però no és l'únic que es va anar incubant en els darrers seixanta anys. També les Nacions Unides són un instrument per a preservar la pau per una via ben diferent que l'equilibri de poder de l'ordre modern.

Però podem pensar que torna a ser a Europa on s'obre el camí a un nou possible ordre mundial que ja no està basat ni en la força militar, ni en l'equilibri de forces, ni en la dissuasió, sinó en la creació de les condicions per a que la força no sigui emprada per a resoldre els conflictes entre nacions. Robert Cooper creu que l'Europa postmoderna comença amb el Tractat de Roma que crea la Comunitat Econòmica Europea i amb l'anomenat CFE (Conventional Forces in Europe) de 1990 que va suposar per primera vegada en la història la destrucció d'armament de forma pactada per part de dos blocs que, a més, limiten voluntàriament les seves possibilitats d'armament en el futur.

Personalment crec que l'inici d'aquesta realitat política multilateral que és la Unió Europea l'hem de situar al Tractat instituint la CECA, la Comunitat del Carbó i de l'Acer que és el primer intent de col·locar uns elements necessaris per a produir armament, el carbó i l'acer, en mans d'un organisme que té capacitats de decisió més enllà de la sobirania dels estats que signen el Tractat. Tant la CECA, com l'EURATOM, com la CEE, van néixer sense que es

tingués una idea clara dels objectius i les tasques finals cap als que es caminava, sinó que aquests organismes es crearen pel convenciment que tant la creació d'una força dissuasòria, com la carrera d'armaments per a garantir l'equilibri de forces, no eren mecanismes eficients per a prevenir una nova guerra a Europa.

Per a Hobbes, potser el primer realista que creia que les relacions entre les nacions estaven marcades per la llei del més fort, la pau era definible com el període en que o no hi ha guerres o aquestes no són imminents. És allò que avui anomenaríem "pau negativa". La pau positiva no és simplement l'absència de guerra, implica que la societat tingui un ordre social o polític que sigui generalment acceptat com a just. En el camp internacional això vol dir que l'ordre establert fa que la guerra no hi tingui cabuda com a forma de resoldre els conflictes entre els integrants d'aquest ordre.

El monopoli de l'ús de la força, de la violència, que era un dels elements considerats essencials de l'Estat, es subjecta a limitacions internacionals que són autoimposades. D'aquesta manera arribem a l'element diferencial de l'ordre postmodern: el multilateralisme, en el que un grup d'estats voluntàriament creen un organisme internacional al que li traslladen sobirania pròpia, de manera que aquest, seguint les regles acordades, pot imposar normes i procediments als estats membres, encara que sigui contra la seva voluntat. En aquest sentit, queda clar que la possibilitat de veto en el sí del Consell de Seguretat per part de cinc països, impedeix que puguem considerar les Nacions Unides com un organisme plenament multilateral. Però si ho és la Unió Europea en tots aquells temes que han estat comunitaritzats.

La guerra és avui impossible entre els estats que integren la Unió. En l'ordre modern la força era la forma de guanyar guerres i també la d'evitar-les, creant nivells de força que siguin dissuasoris, que facin la guerra impossible per massa costosa. En el cas europeu ha estat creant les condicions de la pau positiva. S'ha de dir que aquest procés ha estat possible a Europa, precisament, per l'existència del paraigües nuclear nord-americà, que va permetre als països europeus reduir els seus pressupostos de defensa. D'aquesta manera es bescanviava l'acceptació de l'hegemonia nord-americana per la creació d'una nova forma de seguretat que era en relació als països veïns més efectiva i, a més, era a molt més baix cost.

Si en l'ordre anterior parlàvem de la dissuasió com a element distintiu, en aquest hem de parlar de les mesures de creació de confiança, les "confidence building measures" com a element propi d'aquest període. Aquestes van començar com a observacions acceptades de les maniobres militars de l'adversari per assegurar-se de que aquest no s'estava preparant per a atacar als veïns. Es tractava només de verificar que existien equilibris reals entre adversaris i que es mantenia la transparència suficient per a garantir-ne la certesa. Però quan es cultiven l'equilibri i la transparència es fa més difícil que l'enemistat continuï (Argentina i Xile podrien ser un bon exemple). D'altra banda, cal remarcar que la possibilitat de verificació intrusiva a casa de l'adversari no és compatible amb el concepte absolut de sobirania propi de l'ordre modern.

D'aquesta manera arribarem a la caiguda del mur de Berlín, al fi de la guerra freda en una situació en què el multilateralisme havia donat proves suficients tant de la seva utilitat, com que obria una clara possibilitat d'establir noves vies de cooperació internacional. Hem fet aquest recorregut per donar-nos compte que amb l'evolució de les formes de crear ordre internacional s'ha produït també una evolució de dos conceptes bàsics per entendre la situació actual i també per a pensar el futur desitjable i possible: els conceptes de legitimitat i de sobirania.

¿Per què no vam ser capaços d'un salt endavant quan va finalitzar la guerra freda?. ¿Per què un cop clos el darrer equilibri de poder, és a dir, la darrera cursa d'armaments, no va ser possible obrir un període en què l'objectiu fos la legalitat internacional en lloc de l'ús de la força? Crec vivament que la humanitat ha perdut una gran ocasió de progrés cap a noves formes d'aconseguir i garantir la pau i que això es deu a molts factors. Avui interessa que n'examinem dos: la conducta dels Estats Units i la d'Europa.

Pel que fa als Estats Units, hem de dir que el president que va encetar el nou període, George Bush pare, va tenir una política internacional marcada per un fet aliè a les seves decisions: la invasió de Kuwait per part d'Iraq. En el decurs dels esdeveniments d'aquest conflicte, George Bush pare va mantenir una actitud formal i real de respecte a les Nacions Unides com a organisme legitimador de les actuacions internacionals dels països que en són membres.

El seu successor William Clinton va assajar una actitud desconeguda fins aleshores de col·laboració amb les Nacions Unides en la resolució dels nombrosos conflictes del moment, marcant un període d'increment de les actuacions de les NN.UU. en relació als conflictes existents y a les violacions massives dels drets humans. I encara que amb característiques en molts casos prepotents, s'ha de posar de relleu que va ser la intervenció nord-americana i no la europea la que va ser decisiva per acabar les massacres a l'antiga Iugoslàvia. Però crec també que la desastrosa experiència de Somàlia va frenar aquesta intenció i va preparar el terreny a la política radicalment diferent del seu successor, George Bush fill. La derrota de Somàlia, a més, evidenciava dues característiques de la política exterior dels Estats Units que, d'una manera o altra, han estat i estan presents en la seva actuació internacional. La primera és la creença que el seu poder militar és tan gran que pot resoldre qualsevol tipus de problema, oblidant les lliçons de la guerra de Vietnam. La segona és el temor a les baixes en un conflicte armat, el temor al que ells anomenen "body bags".

La política internacional que tenia programada George Bush fill està exposada en un article que la seva col·laboradora Condolezza Rice va publicar a "Foreign Affairs" just quan va prendre possessió del càrrec de president dels Estats Units. Era una política marcada pel desig de diferenciar-se de la del president anterior i el títol de l'article "The National Interest" ja ho evidenciava: s'havia de servir l'interès nacional i no la política dels organismes internacionals, que no era coincident. D'aquesta manera els primers mesos de la presidència de George Bush van estar marcats per la seva oposició a molts tractats

internacionals, des de Kioto sobre el medi ambient al Tribunal Penal Internacional. Però com tots sabem, el moment decisiu, aquell en que la comunitat mundial es jugava obrir una nova etapa, es va produir amb l'atac terrorista a New York l'onze de setembre del primer any de mandat de George Bush.

És aquí on podíem haver-nos trobat amb una resposta que apel·lés als organismes internacionals per reforçar la legalitat, per organitzar una lluita contra el terrorisme comptant amb la col·laboració de la immensa majoria dels demás països... Però els Estats Units es van decantar en la direcció oposada i la seva política exterior va ser dictada per un corrent extrem del pensament polític que hem convingut en anomenar "neocons".

Una bona descripció del que pensen els neocons es troba en el darrer llibre de Francis Fukuyama, publicat aquest mateix any. I és una bona descripció perquè Fukuyama, encara que avui se n'ha separat, va identificar-se amb el pensament dels neocons en els mesos següents al 11 de setembre. Considera que les característiques definidores d'aquest corrent de pensament són quatre. Les dues primeres els diferencien de la posició realista que ha estat més vigent en la política exterior dels USA. En primer lloc pensen que el caràcter dels règims polítics és important en el camp de la política internacional. Pels realistes, i donat que el motor de les actituds internacionals dels països és el poder, la distinció entre democràcies i dictadures no és rellevant. En segon lloc, els neocons creuen que els Estats Units han de comprometre's en els assumptes internacionals i han d'utilitzar el seu enorme poder per propòsits morals. Aquí no cal insistir en que els realistes pensen que els valors morals tenen poca cabuda en el món de les relacions internacionals. També s'ha de dir que aquesta característica ha estat portada per George Bush a una situació extrema de creença en una superioritat moral de les seves posicions que justifica moltes intervencions i també d'introducció oberta d'elements religiosos en els seus plantejaments polítics. El concepte de "Eix del Mal" és un producte mediàtic fill d'aquesta manera d'entendre la política.

Les altres dues característiques assenyalades per Fukuyama poden ser compartides per molts realistes. Es tracta d'una desconfiança en relació a les tasques de "nation building", és a dir de construcció de les institucions i dels mecanismes que permetin el funcionament d'un estat, tasques que sabem són necessàries en moltes resolucions de conflictes enquistats. Finalment, els neocons es caracteritzen també per un gran escepticisme en relació a la legitimitat i eficàcia de les institucions internacionals, començant per les Nacions Unides, organisme que, precisament i sobretot, deu la seva existència a la labor del Estats Units després de la segona Guerra Mundial.

Penso que aquests trets assenyalats per Fukuyama són certs, però que la seva descripció es incompleta. Hi afegeixo dues característiques més que em semblen totalment rellevants. La cinquena és la creença en l'ús de la força militar com a instrument normal de la política exterior. I la sisena es creure que amb l'ús de les capacitats militars es poden canviar règims, és a dir, que els USA poden canviar el món per tal que s'ajusti als seus interessos mitjançant el seu enorme poder militar i el que en anglès s'anomena "bandwagoning",

l'atracció a arrengrer-se amb el potent o el vencedor, i que a casa nostra podem dir-ne "efecte dominó".

Per als realistes que, insisteixo, constitueixen l'escola dominant en la política exterior dels USA, el pitjor defecte dels neocons no seria la seva agressivitat sinó el seu excessiu idealisme i la seva voluntat d'emprendre "creuades" contra les tiranies. Mersheimer, que potser és el seu representant més rellevant en el món acadèmic, els ha criticat per no tenir en compte la transcendència del nacionalisme i la seva capacitat de resposta en el cas de la guerra d'Iraq.

Sens dubte la major crítica que s'ha d'adreçar a aquest corrent de pensament, ultra el nombre de víctimes i patiments infringits al poble iraquí, és la d'haver destruït una oportunitat única de reforçar la legalitat internacional i les possibilitats de "enforcement" d'aquesta legalitat. En aquest sentit, els dos conceptes que els neocons han generat amb conseqüències més letals per a l'ordre internacional són els de "coalition of the willing" i de "preemptive attack". En el primer cas perquè és la negació rotunda del multilateralisme: la superpotència no es lliga a cap acord previ amb els altres països, sinó que fixa unilateralment en cada cas els objectius i les regles i compona l'aliança "ad hoc" dels que les accepten. És fàcil de donar-nos compte de que si es segueix aquesta regla, ni la OTAN tindria sentit, a la vegada que constatem que es tracta d'un refús clar de l'evolució del concepte de sobirania que hem estat examinant.

La noció de "preemptive attack" no seria greu si defensés un atac anticipat en cas d'una amenaça imminent, donat que aquest dret ha estat normalment reconegut. El que és greu és que per a l'actual administració americana n'hi ha prou per a desencadenar l'atac amb que existeixi una amenaça "suficient" apreciada exclusivament pels Estats Units, amb el que es viola la doctrina acceptada sobre el dret a la defensa del propi estat, i es refusa alhora el criteri de legitimitat acceptat fins ara –també pels Estats Units- de la necessitat d'un acord del Consell de Seguretat de Nacions Unides per tal que aquests atacs defensius siguin considerats legítims.

És a dir, la doctrina dels neocons que, com a mínim haurà guiat la política exterior americana durant vuit anys, és el rebuig frontal del progrés que en matèria dels conceptes de sobirania i legitimitat hem anat assolint en els darrers temps.

L'aplicació d'aquesta doctrina ha portat a la invasió d'Iraq sense l'aval de la resolució del Consell de Seguretat de les Nacions Unides. I en una situació en què semblava que la posició era molt clara si Europa havia de ser coherent amb la seva pròpia gènesi com a Unió política i amb la seva història recent, Europa es va dividir i alguns dels seus membres van donar suport a la invasió d'Iraq sense comptar amb la legitimació de les Nacions Unides.

Europa no ha estat gairebé mai una unió homogènia en matèria de política exterior. Podem considerar al països de la Unió com a dividits en torn a dos eixos. El primer el que els distingeix entre "comunitaris" i "intergovernamentals", és a dir, entre els partidaris de decisions preses com a Unió i executades per la



Comissió i els partidaris de retenir per als governs nacionals aquests tipus de decisions. El segon eix representaria els més atlantistes en un extrem i els més partidaris d'una política europea autònoma en l'altre. Combinant els dos eixos obtindríem quatre grups de països europeus: el dels comunitaris i europeistes a la vegada en el que hi podem situar a França, Itàlia o Bèlgica, el dels europeistes-intergovernamentals que son Suècia i Finlàndia, el dels comunitaris-atlantistes, principalment els membres del centre i de l'est d'Europa com ara Polònia, Xèquia, Hongria, però també Irlanda, i el dels atlantistes-intergovernamentals representats per Anglaterra. Doncs bé, la divisió es va produir per l'eix atlantisme-europeisme i no pel que separa comunitaris d'intergovernamentals. És a dir no van ser els criteris sobre cessió de sobirania a Europa els que la van dividir, sinó que es van decantar cap a la posició nord-americana els països que ja podíem classificar com a més atlantistes abans del conflicte. La única excepció va ser Espanya, donat que amb la seva decisió José M<sup>a</sup> Aznar movia al nostre país del grup dels europeistes i comunitaris, que havia estat la posició espanyola des que tenim democràcia, al grup dels intergovernamentals i atlantistes junt amb el Regne Unit, gairebé en les antípodes d'on havíem estat fins aleshores.

Hem d'assenyalar que aquesta escissió es produïa després de considerables avenços en matèria de la PESD, la política de seguretat i de defensa comuna. Europa va aprendre amb el conflicte proper de l'antiga Iugoslàvia al menys tres lliçons. La primera que el projecte europeu es feia impossible si es toleraven matances com les de Bòsnia, dit d'una altra manera, que el dret de no ingerència havia de cedir davant la defensa dels drets humans. La segona, que els seus exèrcits eren inadequats perquè havien estat concebuts per a la defensa del territori i el que ara es necessitava era actuar fora del territori propi. La tercera, que Europa tenia una greu incapacitat de prendre decisions col·lectives en matèria de política exterior. Per tot això s'havien produït reaccions, encara que tèbies, derivades d'aquestes lliçons. Ja en el 1992 la Unió Europea Occidental havia aprovat les missions Petersberg que encara avui són el marc que defineix les possibilitats d'intervenció europea en conflictes internacionals, l'any 1998 a Saint-Malo Jacques Chirac i Tony Blair havien donat un pas endavant molt important per tal que Europa tingués política exterior pròpia, el primer acceptant la OTAN i el segon una capacitat d'actuació europea autònoma. Poc més tard, la UE decidia crear una força de 60.000 persones per a emprar-la en missions Petersberg, és a dir en missions legitimades pel Consell de Seguretat de la ONU. I un any després a aquesta força militar s'hi afegien capacitats civils i policia per fer-la més adequada als escenaris previsibles.

Però a pesar d'aquests avenços, tots ells en la direcció d'una política multilateral, Europa es va escindir i, repeteixo, va ser incapaç d'acordar una posició comuna i coherent amb el que havia defensat fins aleshores i amb els principis que havien conformat la seva manera de construir-se com a entitat política, i una part molt important dels seus membres varen donar suport a una decisió radicalment oposada al multilateralisme que deien defensar. El suport a la invasió ha minvat seriosament en gairebé tots els països a mesura que la magnitud de l'error s'ha fet més palesa i també les seves desastroses conseqüències, però la incoherència ha subsistit sobre tot si tenim en compte

que a finals del 2003 la Unió Europea aprovava una estratègia de seguretat que es basava en el concepte de “multilateralisme eficaç” emprat per Javier Solana.

En efecte, l'Estratègia de Seguretat aprovada a Brussel·les el desembre del 2003, afirma que “la seguretat i la prosperitat [d'Europa] depenen de l'existència d'un sistema multilateral efectiu” y manifesta també que “l'estructura fonamental per a les relacions internacionals és la Carta de les Nacions Unides”. (De passada diré que aquest punt contrasta amb l'Estratègia de Seguretat Nacional aprovada per George Bush el setembre del 2002 en la que no s'esmenten les Nacions Unides més que en una nota a peu de pàgina). En un altre punt aquest important document de l'estratègia europea defensa que “cap de les noves amenaces a les que ens tenim d'enfrontar és purament militar ni pot ser tractada per mitjans purament militars”.

Però el cert és que malgrat tots els antecedents que he citat i d'una forta i majoritària convicció de la seva opinió pública, Europa es va dividir. Després ha fet un esforç doctrinal remarcable com és l'estratègia de seguretat –remarcable sobre tot perquè va ser aprovat per Blair i Aznar- però no ha tingut la voluntat política –ni el lideratge necessari- per impulsar un ordre internacional més orientat a resoldre els problemes d'avui d'acord amb els principis que han estat tan poderosament efectius en el cas d'Europa.

El problema no és que a Europa li manquin capacitats militars. El foc d'encenalls de la polèmica generada per Robert Kagan al seu assaig “On Paradise and Power” s'ha apagat en menys de dos anys. Kagan venia a dir que Europa era multilateralista per consciència de la seva impotència o debilitat, mentre que els Estats Units no ho eren perquè resolien els problemes internacionals utilitzant la seva força inigualada. És la diferència entre Venus i Mars. Si això fos cert, seria un problema que ve de vell: fa cinc-cents anys Erasme de Rotterdam ja considerava que la guerra és irracional i Mars “el més estúpid de tots els déus dels poetes”.

El problema no és, al menys fonamentalment, de capacitats militars, encara que estic d'acord amb Hobbes quan va escriure que “Covenants without swords are but words”, (acords sense l'espasa no són més que paraules) és a dir que s'ha de preveure sempre la capacitat de fer complir la legalitat internacional acordada. El problema és que Europa ha de trobar la manera de definir i dur a terme una estratègia que la mení a constituir-se com a poder civil, com a poder que lluita per tal de “civilitzar” les relacions entre els estats seguint les línies de la política democràtica que practica internament. I això no vol dir que no es pugui usar, en certs casos, la força militar. Vol dir que serà emprada dintre d'unes condicions determinades que, bàsicament són les de no fer-ho unilateralment sinó de forma col·lectiva, amb legitimitat internacional i perseguint la “civilització” de les relacions internacionals. En lloc de ser escèptics respecte de les possibilitats de la legalitat i els organismes internacionals com són els neocons, es tracta precisament de ser escèptic sobre la utilitat del poder militar a l'hora de construir un ordre global “civilitzat” i sostenible.

Mark Leonard ha arribat a parlar d'una "forma europea de fer la guerra" que és definida per tres trets. En primer lloc l'acceptació de la necessitat d'intervenir si la raó és humanitària. A Kosovo, Europa va realitzar una intervenció militar en el sí d'una actuació en la que el suport diplomàtic, l'ajuda humanitària, l'ajuda a la reconstrucció del país, l'assistència al govern i també les sancions formaven un tot que no permet parlar d'operació militar. En segon lloc, Europa ha après que és molt millor actuar abans que haver d'intervenir quan el conflicte ja ha degenerat en guerra oberta. Al concepte neocons de "l'atac anticipat", Europa oposa el de "compromís preventiu" per tal d'evitar, si és possible, que el conflicte esclati. La intervenció a Macedònia és el millor exemple d'aquesta actitud. En tercer lloc, segons Leonard, la forma europea de fer la guerra preveu des del començament com fer la societat viable després de la mateixa. No la manera en que serà possible retirar les tropes, sinó la de com es farà funcionar una altra vegada el país en qüestió.

No ens manca, doncs, un debat doctrinal sobre les directrius d'una política exterior europea, sobre el paper d'Europa al món, ni tampoc un cert acord formal donat que un principi de compromís s'ha aconseguit entorn de la nova estratègia de seguretat. El que ha mancat, i manca, és voluntat política per col·locar aquest tema en el primer lloc de l'agenda encara que la Constitució Europea estigui avui encallada després del no de França i Holanda. Ha mancat també lideratge polític a països clau com ara França, Alemanya i Itàlia i hem tingut la mala sort de que l'únic president de govern que exercia un lideratge potent, Tony Blair, és el que va encapçalar l'acceptació pràcticament incondicional de la posició nord-americana. En aquestes circumstàncies és difícil ser optimista o assenyalar camins que puguin regir la situació.

Però el cert és que el món ha canviat i la percepció d'aquests canvis per part dels ciutadans és creixent. Als efectes de la nostra anàlisi, quatre conceptes, que van lligats en la seva evolució, són útils per a esbossar el canvi. El primer és una de les paraules més emprades avui en qualsevol debat: globalització. La globalització és un fet i els ciutadans la perceben cada vegada més com a interdependència, certament no simètrica però sí afectant a tots progressivament. L'extensió d'Internet a gairebé tota la població incrementa aquest sentiment. No podem exagerar les conseqüències d'aquest invent que és l'ordinador actual com a suma de tres coses que ja estaven inventades i en el mercat: la pantalla de televisió, l'ordinador i el telèfon. Si bé és cert que els components ja existien, també és cert que la integració dels mateixos ha creat un instrument totalment nou que multiplica exponencialment els efectes i les possibilitats dels preexistents. Internet ha creat, aquí i a Xina, un sentiment de ciutadania internacional molt més potent, ha relativitzat el valor de les fronteres nacionals.

Això ens porta al segon concepte, el de la creació d'una opinió pública internacional, com a resultat de les creixents possibilitats de comunicació. Crec que la globalització ha portat com un dels seus efectes més positius el desenvolupament d'una opinió pública mundial que ja ha exercit un paper, a vegades decisiu, en molts esdeveniments clau del segle XX. Crec que sense el desenvolupament d'un corrent d'opinió d'abast mundial contra la segregació racial, la fi de l'apartheid a l'Àfrica del Sud no hagués estat possible o s'hagués

endarrerit notablement. El mateix ha passat a la dècada dels vuitanta amb l'onada de democratitzacions a Amèrica Llatina. L'opinió pública mundial ha comptat, i molt, en l'evolució de la guerra d'Iraq i crec que també és ara darrera el lent procés d'acceptació del concepte, o si voleu, paradigma, de seguretat humana que està centrat en la gent, no en els estats. L'opinió pública acaba sent decisiva en relació amb el tercer concepte del que ja hem parlat i que és necessari per a guanyar qualsevol guerra: el de la legitimitat.

La legitimitat és el reconeixement per part dels ciutadans que el que pren decisions té les atribucions i la capacitat legal per fer-ho. És a dir que els ciutadans creuen que han d'acceptar o obeir aquestes decisions. I de la mateixa manera que ha anat agafant cos la necessitat que existeixi una legalitat internacional i alguna forma de governança mundial, ha anat consolidant-se l'idea que les intervencions armades dels països han de ser ordenades o autoritzades per les Nacions Unides per tal que siguin legítimes. La creença, encara vigent als USA, que n'hi ha prou amb una decisió nacional presa democràticament per a legitimar una acció militar exterior, no és ja compartida pel que en podem dir l'opinió pública mundial.

Crec que en el futur ja no serà possible pensar que l'opinió pública mundial acceptarà noves guerres entre estats, ni tan sols de caire defensiu, sense l'aval de les Nacions Unides. És evident que els ciutadans no coneixen els set criteris que justifiquen una guerra elaborats des de Sant Agustí a Grotius, però sí que ha reviscut en l'opinió pública la noció de que la violència en el camp internacional ha de ser emprada per causes justes. I de la mateixa manera que Francisco de Victoria va ser el primer en afirmar que l'extensió de la religió no justificava cap guerra, no es necessita ser cap teòleg per decidir que anar a la guerra per idees o amb el pretext de l'extensió de la democràcia és tan criminal com fer-ho per a obtenir territoris o recursos. De la mateixa manera, i referint-nos al *jus in bello*, el dret en la guerra, l'atac a la població civil, als no combatents, no és acceptat, jo crec, ni tan sols com a resultat no desitjat i pot deslegitimar plenament qualsevol guerra. Michael Walzer, a qui devem més que a cap altre acadèmic l'actualització del concepte de guerra justa, va assenyalar que la brutalitat amb la que es va lliurar la guerra de Vietnam va ser un dels factors que contribuïren a la derrota nord-americana.

El quart concepte que ha evolucionat seriosament és el de sobirania. És ben palesa la dificultat de mantenir el concepte tradicional que la entén com a poder per evitar o contrarestar interferències externes, donat que a causa de la globalització, la immigració, el pes dels organismes internacionals o de les grans empreses, els estats han perdut gran part d'aquest poder. Avui entenem que sobirania és més aviat una capacitat de participar en institucions internacionals i fer front als problemes globals o internacionals més propers des d'organismes conjunts amb altres nacions. Ja no és poder per a tenir autonomia, és capacitat d'exercir aquest poder precisament perquè es fa juntament amb altres nacions. L'euro és un exemple ben clar del que dic.

Amb tot això és ben visible que el nostre món es ben diferent de com era en els temps no gens llunyans de la guerra freda. Tenim una situació, nova i ben diferent, però no hem sabut modificar paral·lelament l'ordre internacional que va

ser creat després de la segona guerra mundial. En aquest procés va ser decisiva la intervenció dels Estats Units. Després de la primera guerra amb els esforços de Woodrow Wilson, i després de la segona amb els de Franklin Roosevelt.

Per aquest motiu molts pensen que no hi ha res a fer donada l'actitud actual de l'administració nord-americana. Penso, però, que els Estats Units entendran tard o aviat que el multilateralisme és el camí cap a les solucions estables als problemes internacionals. No podem esperar que els USA renunciïn a decisions unilaterals, ni Clinton ho va fer, però sí podem pensar que amb el temps i vistes les conseqüències de Vietnam i d'Iraq, s'obrirà camí als Estats Units la idea que l'ús unilateral de la força per resoldre conflictes internacionals pot generar, a la llarga, més inseguretat als propis Estats Units i que, en canvi, emprar la força militar nord-americana integrada en estructures multilaterals és una forma molt més eficaç de garantir la seguretat americana a mig termini.

Però no tot depèn dels USA. Europa pot i ha de ser un actor decisiu en el camp internacional i en el procés d'orientar als Estats Units en una direcció més multilateral. Aquesta no és una posició utòpica o ingènua. Crec fermament que parlar de la seguretat dels europeus en el segle XXI vol dir parlar del paper que Europa ha de jugar en el món del segle XXI. Per això em sembla que més enllà de les polítiques econòmiques o sectorials que han construït Europa, el que ara és urgent és avançar en la construcció i enfortiment d'una política exterior i de seguretat comuna a la Unió Europea. És la política que els eurobaròmetres periòdics qualifiquen com la més desitjada pels europeus i, per aquest motiu, millorar aquesta dimensió de la Unió, no solament no tindria problemes d'opinió pública sinó que aproparia una UE més activa als seus ciutadans.

D'altra banda hem de pensar que el que aquests anys és possible encara que difícil, pot ser inassolible d'aquí un temps. ¿Podem pensar que la Xina o l'Índia del 2020 acceptaran un ordre més multilateral que el d'avui si es manté el precedent actual que el superpoder només creu en les decisions i actuacions unilaterals? Sé que podem dir que, amb la consciència d'una amenaça veïna tradicional que, a més, compta amb l'arma nuclear, l'Índia no es lliura fàcilment al que en podríem dir solucions multilaterals. També per part de Xina hi han dificultats, encara que avui sembla donar suport a moltes de les propostes multilaterals. Però sabem que la democràcia i la transparència son dues característiques necessàries per al multilateralisme estable i no sabem quan seran possibles a Xina.

Però tot això són raonaments que ens han d'impulsar a treballar amb més empena. Europa té un paper a jugar en el món actual: l'extensió dels principis, valors i regles que l'han fet la regió amb més pau del planeta. Fins ara la manera de fer-ho ha estat l'ampliació, i aquí Europa ha reeixit plenament, i els espanyols en som testimonis. Però en un món globalitzat no n'hi ha prou amb assegurar la pau o l'absència de guerra amb els veïns. És hora de traslladar amb eficàcia els principis i els valors que ens han col·locat en la nostra envejada posició a la millora de l'ordre internacional. Si som capaços de fer-ho, si som capaços que els nostres governants ho acordin i impulsin, donarem a

Europa la nova empenta política i de suport popular que necessita a la vegada que farem un gran servei al món en què ens ha tocat viure.

Narcís Serra  
Setembre 2006

### LECTURES RECOMANADES

- COOPER, ROBERT (2000). *The Postmodern State and the World Order*, Londres. Demos. <http://www.demos.co.uk/catalogue/thepostmodernstate/>
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY (2003). *Human Security Now*. New York: United Nations Publications.  
<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003). *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. 12 de Diciembre.  
<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- FUKUYAMA, FRANCIS (2006). *After the Neocons*. London. Profile Books Ltd.
- HOWARD, MICHAEL (1978). *War and the Liberal Conscience*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- HOWARD, MICHAEL (2000). *The Invention of Peace. Reflections on War and International Order*. London: Profile Books. (Existe edición española, 2001)
- KEOHANE, ROBERT O (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- LEONARD, MARK (2005). *¿Por qué Europa Liderará el Siglo XXI?* Madrid: Taurus.
- SLAUGHTER, ANNE-MARIE (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- WALZER, MICHAEL (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Paidós: Barcelona.