Multilateralismo eficaz: una estrategia para la UE

Javier Solana

Europa debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad mundial. Para ello es necesario contar con una misma percepción de las amenazas y un enfoque estratégico común. La UE debe ser más activa y coherente en su proyección exterior.

La Unión Europea está pasando, discreta y pausadamente, de ser un actor comercial y económico de primerísima magnitud en el mundo a ser también un actor en el ámbito de la política y de la seguridad. Los veinticinco Estados de la UE, con más de 450 millones de habitantes, producen un cuarto del producto nacional bruto (PNB) de todo el mundo. Por tanto, nos guste o no, tenemos que estar dispuestos a compartir la responsabilidad de la seguridad mundial.

En la cumbre europea de Salónica (junio de 2003) proclamamos la voluntad de la UE para desempeñar el papel de potencia mundial y nos comprometimos a asumir nuestras responsabilidades para garantizar una Europa segura en un mundo mejor. Con este fin confirmamos nuestra disposición a contribuir sin descanso al fortalecimiento y a las reformas de las instituciones de gobierno global, a fomentar la cooperación regional y a ampliar el alcance del Derecho internacional. En Salónica, los líderes de la UE aseguramos que la prevención de conflictos, la promoción de la justicia y el desarrollo sostenible iban a ser apoyados sin descanso. Además nos comprometimos a afianzar la paz y a defender la estabilidad, tanto en nuestra región como en el resto del mundo.

Esta transformación, de actor comercial y económico a gran actor político y en el ámbito de la seguridad, ha pasado en gran parte desapercibida. Pero estoy convencido de que ofrece un indicador de nuestro futuro político mucho más acorde con la realidad y la voluntad común que las desavenencias temporales que caracterizaron nuestra respuesta a la guerra de Irak. No

Javier Solana es el alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común.

obstante, si queremos seguir desarrollando y desplegando nuestras capacidades de seguridad de manera más eficaz, debemos hacernos una idea clara y común de los retos que nos esperan y, para hacerles frente, debemos concebir asimismo un enfoque estratégico común.

Existe la opinión general de que es el momento propicio para este ejercicio de desarrollo de un enfoque estratégico común. Por una parte, gracias a los logros de la integración europea, el Viejo Continente disfruta de una estabilidad y prosperidad sin precedentes pero, por otra, el final de la guerra fría no ha puesto fin a los conflictos de Europa y del mundo y han surgido nuevas amenazas a la seguridad. Ningún país puede abordar en solitario los complejos problemas de hoy.

Vivimos en un mundo con fronteras cada vez más abiertas. Los flujos comerciales y las inversiones, el desarrollo de la tecnología y la extensión de la democracia han supuesto una libertad y prosperidad sin precedentes para una gran parte de la población mundial. Estos cambios han ampliado asimismo el ámbito de participación de las organizaciones internacionales y no gubernamentales en las cuestiones internacionales. Pero a pesar de estas tendencias alentadoras, muchos problemas siguen sin resolverse, y otros lamentablemente incluso han empeorado.

Amenazas más variadas, pero menos previsibles

Hoy día, a diferencia de lo que ocurría en la época de la guerra fría es impensable una agresión a gran escala contra cualquier Estado de la Unión. En cambio, Europa se enfrenta a nuevas amenazas. Ante ellas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. En la era de la globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas.

El terrorismo internacional constituye una amenaza estratégica. Pone en peligro vidas humanas, impone enormes costes y frena la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades. Además de actuar a escala internacional, de estar conectados por redes electrónicas y de contar con recursos considerables, los nuevos movimientos terroristas están dispuestos a utilizar una violencia sin límites. Para ellos, Europa sirve a la vez de objetivo y de base. Se han descubierto bases logísticas de las células de Al Qaeda en España, Reino Unido, Italia, Alemania y Bélgica. Al Qaeda ha calificado a distintos países europeos como objetivos potenciales. En nuestro territorio se han planificado ataques de gran envergadura que, afortunadamente, se han conseguido abortar.

La ola más reciente de terrorismo está vinculada al fundamentalismo religioso. Las causas de este fenómeno son complejas, entre ellas se cuentan las presiones de la modernización, crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.

Otra amenaza importante proviene de la proliferación de armas de destrucción masiva. Si bien su expansión y sus sistemas de lanzamiento se han frenado gracias a los regímenes impuestos por tratados internacionales y acuerdos sobre el control de las exportaciones, entramos en una nueva y peligrosa época, en la que surge la posibilidad de una carrera del armamento de destrucción masiva, especialmente en Oriente Próximo. La expansión de la tecnología de misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y pone a Europa en una situación de creciente riesgo. La perspectiva más aterradora es la de que grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva. Mientras se mantenga la proliferación, este riesgo irá en aumento. Llegado el caso, un grupo pequeño podrá causar daños a una escala hasta ahora sólo posible para los Estados y los ejércitos y, entonces, todo intento de disuasión fracasará. En estas situaciones no serviría de nada la prevención. Los avances científicos en biología pueden incrementar la potencia de las armas biológicas en los próximos años. También existe una grave posibilidad de ataques con sustancias químicas y radiológicas.

Pero la mayor amenaza que se plantea es la de los Estados en descomposición y la delincuencia organizada. En muchas partes del mundo, el mal gobierno, los conflictos civiles y la facilidad para obtener armas pequeñas han provocado un debilitamiento de las estructuras estatales y sociales. En algunos casos, esto ha supuesto prácticamente un colapso de las instituciones del Estado. Un ejemplo reciente es Liberia. Los elementos criminales a menudo se aprovechan (y a veces son la causa) de la debilidad del Estado. Los ingresos procedentes de la droga han provocado el resquebrajamiento de las estructuras estatales de varios países productores de drogas; en Afganistán, los ingresos procedentes de la droga mantuvieron en el poder a los talibanes y a varios ejércitos privados. Cuando los Estados se desmoronan, la delincuencia organizada se hace dueña de la situación. Las actividades delictivas que se desarrollan en estos Estados afectan a la seguridad de Europa. Importantes flujos clandestinos de drogas e inmigrantes llegan a la UE a través de los Balcanes, Europa oriental y Asia central.

La pobreza constituye también una grave amenaza a la seguridad y es fuente de constante inestabilidad. Casi 3.000 millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y desnutrición. África subsahariana es hoy más pobre que hace diez años y se ha establecido un ciclo de inseguridad. En muchos casos, la falta de crecimiento económico se ha achacado a los problemas políticos y a los conflictos violentos. Desde 1990 han muerto en las guerras casi cuatro millones de personas, el noventa por cien civiles. Más de dieciocho millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares o sus países debido a los conflictos. Hay países y regiones enteras que corren el riesgo de quedar atrapados en una espiral de conflicto, inseguridad y pobreza.

La unión de diferentes elementos como el terrorismo, la disponibilidad de armas de destrucción masiva y la descomposición de las estructuras del Estado nos enfrentarían a una amenaza radical. Este nuevo entorno ofrece al mismo tiempo la más brillante perspectiva que hemos conocido y el futuro más aterrador. De nuestra actuación dependerá cuál de los dos se impondrá.

Debemos ser más eficaces en la respuesta que damos a estas amenazas fundamentales. Son dinámicas y si no se atajan a tiempo, serán aún más peligrosas. Si no se desmantelan, las redes terroristas aumentarán su peligrosidad. Por ejemplo, deberíamos haber hecho frente a Al Qaeda mucho antes. Si no se presta la merecida atención, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se multiplican.

Contrariamente a la abrumadora y evidente amenaza de la guerra fría, las nuevas amenazas no son meramente militares ni pueden atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con los controles a la exportación y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente asimismo a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una mezcla de medios de inteligencia, políticos, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden, e instrumentos humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La UE está especialmente preparada para responder a estas situaciones de múltiples aspectos. Debemos estar mejor preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.

Implicaciones políticas para Europa

Para poder responder a estas amenazas con eficacia, debemos afianzar los progresos alcanzados en el desarrollo y utilización de nuestros instrumentos en los últimos años. Si queremos que nuestra contribución esté a la altura de nuestras posibilidades, debemos ser más activos, desarrollar una cultura estratégica que promueva una intervención temprana, rápida y, cuando sea necesario, contundente.

Tendremos que ser más capaces, contar con más recursos para la defensa, menos duplicación de nuestros equipos de defensa y mayor capacidad de aportar nuestros recursos civiles a las situaciones de crisis y posteriores a éstas. También necesitamos una capacidad diplomática más fuerte, que utilice mejor los recursos combinados de la UE y sus Estados miembros. La me-

jora de nuestras capacidades permitirá afrontar una gama de misiones más amplia y más adaptada a la necesidad de responder a nuevos retos en materia de seguridad y a las responsabilidades que estamos dispuestos a asumir.

Por último, debemos ser más coherentes, aumentar las sinergias entre los propios instrumentos de la UE, y entre ellos y las actividades exteriores de cada Estado miembro. La coherencia de los instrumentos de la UE requerirá una mayor unidad de mando.

Ampliar la zona de seguridad en torno a Europa

El principal objetivo estratégico para la UE en este nuevo entorno debe ser la ampliación de la zona de seguridad alrededor del continente europeo. Con ello contribuiremos particularmente a la estabilidad y al buen gobierno de nuestros vecinos inmediatos. Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. Nos conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. La reunificación de Europa y la integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a las zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un cinturón de países bien gobernados al este de la UE y a orillas del Mediterráneo, con los que podamos disfrutar de unas relaciones estrechas y de cooperación.

Contamos ya con una serie de logros significativos. En los últimos años la UE ha fortalecido considerablemente su compromiso en los Balcanes occidentales, todavía frágiles. Hemos contribuido a estabilizar la situación en el sur de Serbia y en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, donde hemos sustituido a la OTAN en la misión militar que tiene como objetivo crear un entorno de seguridad propicio para que se puedan aplicar los acuerdos de paz. Asimismo, hemos facilitado los acuerdos constitucionales entre Serbia y Montenegro. En Bosnia-Herzegovina hemos relevado a las Naciones Unidas en la misión de policía internacional, que se responsabiliza de preparar unas fuerzas regidas por los estándares comunitarios. Con el proceso de adhesión de los países del centro y este de Europa a la Unión, hemos creado el marco más eficaz de reforma económica y política para que estos países se vayan integrando paulatinamente.

La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica absoluta. Sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. La UE lleva muchos años dedicando el máximo de energías a esta cuestión. Y yo personalmente, junto a los miembros del Cuarteto (Estados Unidos, UE, Rusia y ONU) no hemos escatimado ningún esfuerzo para contribuir a encauzar el proceso de paz, que se encuentra en una delicadísima fase inicial de aplicación de la *Hoja de ruta*.

La zona mediterránea sigue experimentando problemas serios de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Nuestro interés exige una dedicación continua a nuestros socios mediterráneos, por

medio de una cooperación más efectiva en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura, en el marco del proceso de Barcelona.

No queremos que de ninguna manera la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros futuros vecinos del este –Ucrania, Moldavia y Bielorrusia– y al mismo tiempo resolver sus problemas políticos. Debemos tomarnos mayor interés por los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe. El reciente nombramiento de un representante especial de la UE para dicha región es un paso importante en la dirección adecuada.

Objetivo estratégico: un multilateralismo eficaz

Un segundo objetivo estratégico debe ser establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y prosperidad dependen de un sistema multilateral eficaz, lo que presenta múltiples dimensiones. Será una tarea compleja en la que intervendrán diversos objetivos interrelacionados.

Deberíamos aumentar el número de miembros de las instituciones clave en el sistema internacional, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las instituciones financieras internacionales, sin menoscabar la calidad de su actuación.

El establecimiento de un método multilateral eficaz requiere que sigamos reforzando nuestra capacidad de trabajar con otros actores de primer orden. Hay pocos problemas, por no decir ninguno, que podamos tratar solos. Uno de los elementos cruciales del sistema internacional es la relación transatlántica. La OTAN es una manifestación importante de este vínculo. La intensificación de la relación debería ser un objetivo que no sólo revertiría en nuestro interés bilateral, sino que consolidaría a la comunidad internacional en su conjunto.

Aunque la UE mantiene relaciones con todo el mundo, en los próximos años debería centrarse en particular en el desarrollo de asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá e India. Estos socios desempeñan un papel cada vez más destacado en sus respectivas regiones y fuera de ellas.

Las organizaciones regionales refuerzan también la gobernanza mundial. Para la Unión, la consolidación y la eficacia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Consejo de Europa revisten un significado particular. Otras organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), Mercosur o la Unión Africana son también socios relevantes.

El marco esencial para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. Consolidar la ONU y equiparla para que pueda cumplir sus

obligaciones y actuar con eficacia debe ser una prioridad para Europa. Si deseamos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales que sirvan para hacer frente a las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, debemos estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas.

La condición fundamental de un orden internacional basado en el Derecho es que las normas evolucionen en consonancia con los acontecimientos, como la proliferación de armamento, el terrorismo o el calentamiento del planeta. Nos interesa seguir desarrollando las instituciones existentes, como la OMC, y apoyar otras nuevas, como la Corte Penal Internacional.

La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo con Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, hacer frente a la corrupción y al abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La UE y sus Estados miembros, que constituyen el mayor donante de asistencia oficial del mundo, tienen amplias posibilidades de alcanzar estos objetivos. La contribución a un mejor gobierno mediante programas de ayuda, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas deben ser un elemento importante de la estrategia de seguridad de la UE. La sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades a todos incrementará la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. Comprometerse a tiempo puede evitar problemas más graves en el futuro.

Por último, una serie de países se ha situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Queremos que estos países se unan a la comunidad internacional. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que deberán pagar un precio, incluso en sus relaciones con la UE.

Vivimos en un mundo con nuevos peligros, pero sobre todo con oportunidades que jamás se nos habían brindado. Dado su potencial, la UE puede y debe llegar a ser un actor plenamente eficaz, para contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a hacer realidad las oportunidades. Una UE activa y capaz tendrá la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuirá así a un sistema multilateral eficaz que nos conduzca a un mundo más justo y seguro en el que los valores de la libertad, la democracia, la solidaridad, la tolerancia y el diálogo sean bandera. Siempre, además, con una clara ambición de resolver los conflictos por la vía diplomática, la cooperación multilateral y la primacía de las Naciones Unidas. Éste debe ser nuestro objetivo supremo.